

**SÉNAT**

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1989 - 1990

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1989.

**AVIS**

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi de finances pour 1990* **CONSIDÉRÉ**  
**COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE AUX TERMES DE**  
**L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION,**

**TOME III**

**COOPÉRATION**

Par M. Paul d'ORNANO,

Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean Lecanuet, président ; Michel d'Aillières, Yvon Bourges, François Abadie, Jean-Pierre Bayle, vice-présidents ; Jean Garcia, Guy Cabanel, Michel Alloncle, Jacques Genton, secrétaires ; MM. Paul Alduy, Jean-Luc Becart, Daniel Bernardet, André Bettencourt, Amédée Bouquerel, André Boyer, Michel Caldaguès, Jean-Paul Chambriard, Michel Chauty, Yvon Collin, Claude Cornac, Charles-Henri de Cossé-Brissac, Michel Crucis, André Delelis, Franz Duboseq, Claude Estiér, Gérard Gaud, Jean-Claude Gaudin, Philippe de Gaulle, Jacques Golliet, Bernard Guyomard, Mme Nicole de Hauteclouque, MM. Marcel Henry, André Jarrot, Louis Jung, Christian de La Malène, Marc Lauriol, Edouard Le Jeune, Max Lejeune, Louis Longequeue, Philippe Madrelle, Micheł Maurice-Bokanowski, Jean-Luc Mélenchon, Claude Mont, Jean Natali, Paul d'Ornano, Michel Poniatowski, Robert Pontillon, Roger Poudonson, André Rouvière, Robert-Paul Vigouroux, Xavier de Villepin, Albert Voilquin.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9<sup>e</sup> législ.) : 895 et annexes, 920 (annexe n° 6), 922 (tome VIII), 923 (tome II) et T.A. 181.

Sénat : 58 et 59 (annexe n° 4) (1989-1990).

## SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION .....	7
<b>CHAPITRE PREMIER : SITUATION DE L'ÉCONOMIE AFRICAIN EN 1989</b> .....	<b>11</b>
<b>A - La crise économique de l'Afrique subsaharienne :     tableau d'ensemble</b> .....	<b>11</b>
1°) Un déficit alimentaire durable .....	12
a) Une dépendance alimentaire croissante .....	12
<i>a1 - l'augmentation continue des importations de                 produits alimentaires</i> .....	12
<i>a2 - l'accroissement de l'aide alimentaire occidentale</i> ..	13
b) Une amélioration relative de la situation en 1988-1989 .....	15
2°) Un retard industriel persistant .....	16
3°) Le déséquilibre des finances publiques .....	17
a) Situation des Etats de la zone franc .....	18
b) Situation hors zone franc .....	18
<b>B - Des termes de l'échange défavorables</b> .....	<b>19</b>
1°) Problèmes posés par les produits de base .....	19
a) Dépendance de l'Afrique subsaharienne à l'égard des produits de base .....	19
b) Evolutions contrastées des cours des matières premières .....	20
c) Conséquences sur les finances publiques et la balance des paiements des pays du champ .....	21
2°) Fonctionnement décevant des accords de produits .....	23
a) Accords sur les bois tropicaux et sur le sucre .....	23
b) Accords à clauses économiques : café, cacao et caoutchouc .....	23
c) Perspectives limitées du Programme intégré pour les produits de base (PIPB) .....	25

d) L'avenir des systèmes de compensation offerts dans le cadre de Lomé III .....	25
<i>d1 - limites financières de la compensation offerte par le STABEX</i> .....	26
<i>d2 - obstacles à une mise en oeuvre systématique du SYSMIN</i> .....	27
3°) L'Afrique exclue des grands courants d'échanges internationaux .....	27
<b>C - Croissance de la dette africaine</b> .....	30
1°) Des situations contrastées .....	30
a) L'encours de la dette africaine .....	30
b) Taux d'endettement des pays du champ .....	31
c) Capacités de remboursement .....	31
2°) Spécificité de la dette africaine : le poids de la dette publique .....	31
3°) Le rééchelonnement des dettes africaines .....	32
a) Généralités .....	33
b) Les rééchelonnements pratiqués .....	33
c) La recherche d'une stratégie pragmatique de la dette ..	34
d) Les solutions proposées par la France ... ..	35
<i>d1 - ... à l'égard des pays les plus pauvres</i> .....	35
<i>d2 - ... à l'égard des pays à revenu intermédiaire</i> .....	35
e) Suggestions de votre rapporteur .....	36
 <b>CHAPITRE II - CADRE GÉNÉRAL DE LA POLITIQUE FRANÇAISE DE COOPÉRATION</b> .....	 39
<b>A - Les enjeux de la coopération française</b> .....	39
1°) Enjeux politiques .....	39
a) L'ancrage de l'Afrique dans le camp occidental .....	40
b) La stabilité politique de l'Afrique subsaharienne ....	40
2°) Enjeux économiques : freiner le désengagement des entreprises françaises d'Afrique subsaharienne .....	41
a) Manifestations du retrait des entreprises françaises ..	41
b) Mesures mises en oeuvre pour freiner le désengagement des entreprises françaises .....	42

3°) Risques résultant de la croissance démographique africaine .....	42
a) Une croissance démographique continue ... ..	43
b) ... contrastant avec le déclin démographique de l'Europe .....	45
c) ... et qui ne peut que renforcer l'attraction économique de l'Europe sur l'Afrique .....	46
<b>B - Les orientations de la politique française de coopération</b> .....	<b>48</b>
1°) L'aide publique au développement et sa priorité africaine .....	48
a) Le volume de l'APD : un effort significatif .....	48
b) La priorité en faveur de l'Afrique subsaharienne ....	50
c) Limites de l'aide française aux Pays les moins avancés .....	51
d) Composition de l'APD française : prédominance de l'aide bilatérale et des prêts .....	52
<i>d1 - la prépondérance traditionnelle de l'aide bilatérale doit être relativisée</i> .....	53
<i>d2 - le nécessaire redressement de la répartition entre les prêts et les dons</i> .....	55
2°) Objectifs et priorités imparties à la politique française de coopération pour 1990 .....	57
a) Valoriser les ressources humaines .....	57
b) Renforcer la complémentarité entre ajustement et développement .....	58
c) Rationnaliser la gestion des ressources naturelles ...	60
d) Mobiliser des partenaires potentiels du développement .....	60
 <b>CHAPITRE III - PRÉSENTATION SECTORIELLE DE L'ACTION DU MINISTÈRE DE LA COOPÉRATION ET DU DÉVELOPPEMENT</b> .....	 <b>63</b>
<b>A - Aspects culturels de la coopération française</b> .....	<b>63</b>
1°) Coopération et éducation .....	63
a) Objectifs .....	64
b) Moyens affectés à l'éducation .....	64
<i>b1 - crédits</i> .....	64
<i>b2 - bourses</i> .....	65
<i>b3 - effectifs de coopérants</i> .....	67

2°) Action culturelle et francophonie .....	68
a) Echanges et coopération culturels .....	68
a1 - le livre et la lecture publique .....	68
a2 - le développement des industries de biens culturels .....	69
a3 - le cinéma .....	69
a4 - les échanges artistiques .....	69
a5 - la jeunesse et les sports .....	70
a6 - les établissements culturels .....	70
b) Communication .....	71
b1 - l'audiovisuel .....	71
b2 - la presse écrite .....	72
3°) Francophonie .....	73
<b>B - Action sanitaire et sociale .....</b>	<b>73</b>
1°) Priorités imparties à l'aide médico-sociale .....	74
2°) Actions entreprises en 1989 en matière d'aide sanitaire et sociale .....	74
3°) Moyens mis en oeuvre .....	75
a) Moyens financiers .....	75
b) Effectifs des assistants techniques .....	75
<b>C - Coopération scientifique et technique .....</b>	<b>75</b>
1°) L'action en faveur de la recherche .....	76
2°) L'action relative au développement industriel .....	77
3°) L'aide au développement économique dans le secteur rural .....	79
a) Actions locales de développement rural .....	80
b) Actions entreprises au niveau national .....	80
<b>CHAPITRE IV - ANALYSE DU PROJET DE BUDGET POUR 1990 .....</b>	<b>81</b>
<b>A - Maintien de la priorité de l'appui aux initiatives privées et décentralisées .....</b>	<b>83</b>
1°) Soutien des organisations non gouvernementales .....	83
2°) Soutien des associations de volontaires .....	87
3°) Soutien des initiatives décentralisées .....	89
a) Collectivités locales et développement .....	89

b) L'augmentation significative des crédits inscrits au chapitre 42-24-30 .....	90
<b>B - Les crédits du FAC : une érosion discrète .....</b>	<b>91</b>
1°) Caractéristiques des projets subventionnés par le FAC ..	91
a) Prédominance des projets-Etats .....	91
b) Répartition géographique des subventions du FAC ..	92
c) Répartition sectorielle des projets subventionnés par le FAC .....	92
2°) Perspectives budgétaires .....	93
<b>C - Déclin des instruments privilégiés de la coopération française .....</b>	<b>94</b>
1°) Poursuite de la déflation de l'assistance technique .....	94
a) Diminution des effectifs d'assistance technique .....	94
b) Redistribution des dépenses d'aide technique directe ..	95
c) Mesures adoptées en faveur des coopérants .....	97
2°) Reconstitution, sans augmentation, des concours financiers	98
a) Maintien des aides budgétaires .....	98
b) Reconstitution de l'enveloppe des prêts d'ajustement structurel .....	99
<b>D - Les autres instruments du ministère de la Coopération</b>	<b>99</b>
1°) Les établissements français à l'étranger .....	100
2°) Les bourses .....	100
3°) La coopération militaire .....	101
a) Modalités de la coopération militaire .....	101
b) Priorités géographiques .....	102
c) Perspectives budgétaires .....	102
<b>E - Gestion du ministère .....</b>	<b>103</b>
1°) L'augmentation des crédits inscrits au titre III .....	103
2°) Le titre V et l'alourdissement des investissements de l'Etat .....	105
<b>Les conclusions de votre rapporteur et l'examen en commission</b>	<b>106</b>

**Mesdames, Messieurs,**

L'évolution récente des pays du champ, qui relèvent de la compétence du ministère de la coopération et du développement, et dont la composition n'a pas été modifiée depuis l'intégration de l'Angola et du Mozambique au champ, en décembre 1988, atteste l'impasse dans laquelle se trouvent aujourd'hui les tentatives de promouvoir le développement de l'Afrique subsaharienne.

Pour l'essentiel, les difficultés qui obscurcissent l'avenir des pays du champ sont communes à la plupart des pays en développement (à l'exception de ceux que l'on classe désormais dans la catégorie des nouveaux pays industrialisés). Le monde en développement demeure caractérisé par la persistance d'une crise économique et sociale aiguë, dont les manifestations les plus significatives sont le déclin continu du PNB par habitant, et l'augmentation du rapport de la dette au PNB. L'écart se creuse de manière croissante entre la prospérité du monde développé et le dénuement du monde en développement.

Avec un encours total de 1 000 milliards de dollars, la dette des pays en développement oblige les pays les plus endettés à consacrer une part toujours plus importante du produit de leurs exportations au service de la dette, situation qui ne peut que menacer la stabilité du système financier international.

A cet égard, les responsabilités sont largement partagées : les prêteurs -banques privées et organismes publics- ont

omis d'analyser les possibilités de remboursement des débiteurs et l'opportunité de l'emploi des fonds prêtés. Quant aux emprunteurs, ils ont trop fréquemment financé, au moyen de ces prêts, des investissements inutiles ou inadaptés.

Les solutions apportées jusqu'à présent au problème de la dette se sont avérées peu judicieuses. Le FMI continue de privilégier une approche comptable plus qu'économique du développement, fondée sur le principe d'austérité et sur la priorité absolue au remboursement de la dette, alors qu'il conviendrait de restaurer avant tout les capacités productives de ces pays. En outre, les plans d'ajustement entrepris sous l'égide du FMI aboutissent à mettre sous tutelle internationale les pays concernés, ce qui peut parfois, dans certains cas, compromettre à terme des démocraties encore fragiles.

Par ailleurs, la concurrence que se livrent dans les pays en développement certains organismes internationaux et, notamment, la Banque Mondiale et le FMI, ajoute aux inconvénients précédemment désignés des effets peu favorables au développement.

En ce qui concerne la politique française de coopération, celle-ci est victime d'un morcellement administratif préjudiciable à son efficacité. L'APD française relève, en effet, de quatre principaux ministères (Economie et finances : 38,9 %, Coopération et développement : 20,5 %, Affaires étrangères : 11,5 %, et Recherche : 8,1 %), ainsi que de la Caisse centrale de coopération économique (pour 16,7 % de l'APD).

Cette regrettable dilution des compétences incite votre rapporteur à déplorer qu'un "ministère du développement" ne soit pas investi de tous les aspects de l'aide au développement, ou qu'au moins ne soit pas créée une instance de coordination, chargée d'assurer la cohérence de l'ensemble. Il est bien évident que, dans un tel système, où les organismes compétents en matière de coopération ne limiteraient pas leurs interventions aux pays du champ, la traditionnelle priorité africaine serait maintenue.

En dépit de l'incohérence de l'actuel partage des compétences, votre rapporteur se félicite de l'importance de l'effort

mis en oeuvre par la France dans le domaine du développement. En 1990, l'APD augmentera de 9 %, et la part du PNB de la France consacrée au développement dépassera 0,54 %, ce qui, dans un contexte de croissance du PNB, constitue une performance appréciable.

Votre rapporteur ne déplorera pas, contrairement à la tradition propre aux discussions budgétaires, que le budget du ministère de la coopération et du développement connaisse cette année une progression de 4,8 %, inférieure à l'augmentation, de l'ordre de 6 %, que l'on avait fort opportunément constatée dans le projet de loi de finances pour 1989. En effet, il est normal que le ministère de la coopération participe à l'effort actuel de réduction des dépenses publiques. C'est donc sur la répartition des crédits entre les différents chapitres à l'intérieur de cette enveloppe globale que votre rapporteur concentrera ses critiques.

Votre rapporteur fera précéder son analyse du projet de budget du ministère de la coopération et du développement pour 1990 d'un tableau global de la crise africaine en 1989, et inscrira l'analyse des orientations actuelles de la politique française de coopération dans le contexte d'enjeux économiques, politiques et démographiques qu'il importe de prendre en considération.

## CHAPITRE PREMIER

### SITUATION DE L'ÉCONOMIE AFRICAINE EN 1989

La situation de l'économie africaine en 1989 défie la prospérité retrouvée des pays développés.

Votre rapporteur envisagera tout d'abord un tableau d'ensemble de la crise subie par les pays du champ, avant d'analyser plus particulièrement deux des manifestations les plus aiguës de cette crise : les déséquilibres commerciaux et le problème de la dette.

#### A - LA CRISE ÉCONOMIQUE DE L'AFRIQUE SUBSAHARIENNE : TABLEAU D'ENSEMBLE

Alors que les perspectives de croissance sont désormais favorables dans la plupart des pays industrialisés et dans certains pays d'Amérique Latine et d'Asie, l'économie de l'Afrique subsaharienne et de l'Océan Indien demeure caractérisée par un état de crise généralisée.

Les pays du champ ont connu en 1988, d'après le FMI, une croissance voisine d'1,5 % à peine (alors que la croissance moyenne des pays de l'OCDE était à 4,1 %, et que celle des pays en développement d'Asie atteignait 9 %). L'inflation moyenne s'est élevée en Afrique Subsaharienne à 19,5 %, contre 3,1 % dans les pays de l'OCDE et 14 % dans les pays en développement d'Asie.

Les échanges commerciaux entre l'Afrique et les pays de l'OCDE ont globalement diminué entre 1981 et 1988. Les ventes de l'Afrique, qui représentaient, en 1981, 6,5 % des achats de l'OCDE, sont tombées à 4,2 % en 1985 et 3,1 % en 1988. Par ailleurs, l'Afrique achète en valeur plus qu'elle ne vend à l'OCDE. Le déficit de la

balance commerciale africaine avec l'ensemble des pays de l'OCDE s'élève aujourd'hui à 1,2 milliard de francs.

L'ampleur de la crise économique de l'Afrique subsaharienne se manifeste essentiellement par le maintien d'une situation de déficit alimentaire, par un retard industriel persistant, et par le déséquilibre des finances publiques.

### **1) Un déficit alimentaire durable**

Au moment de la sécheresse de 1973, la F.A.O. avait estimé à 80 millions le nombre des Africains menacés par la famine et par la malnutrition. En 1985, elle l'estimait à 150 millions, ce qui représente environ un tiers de la population africaine.

Alors que l'Afrique subvenait, en 1975, à 86 % de ses besoins, la production vivrière africaine ne devrait plus, en l'an 2000, couvrir que 60 % des besoins alimentaires. La production vivrière a, en effet, été affectée par des conditions climatiques défavorables entre 1982 et 1985, ce qui s'est traduit par une dépendance alimentaire croissante en dépit d'améliorations sensibles constatées en 1988-1989.

#### **a) Une dépendance alimentaire croissante**

Celle-ci se manifeste par une augmentation continue des importations de produits alimentaires, et par l'accroissement des livraisons des pays développés au titre de l'aide alimentaire.

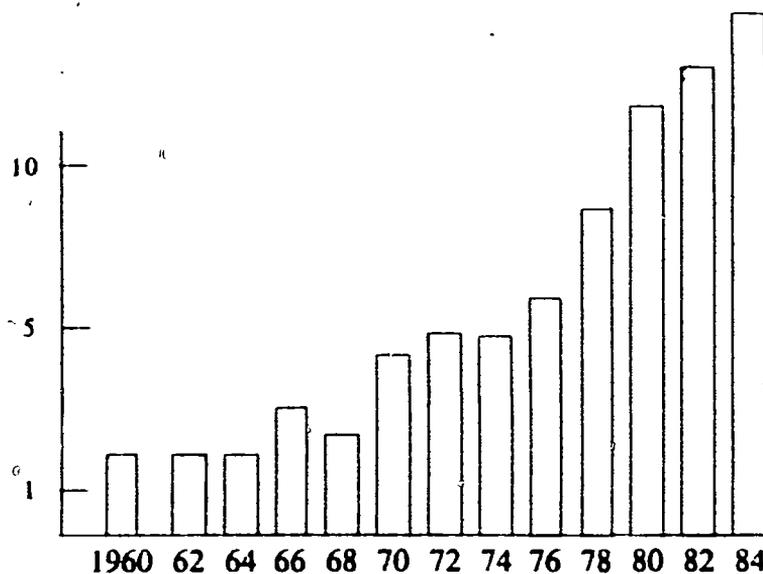
##### **a1) L'augmentation continue des importations de produits alimentaires**

Les importations ivoiriennes de riz représentent l'équivalent de 60 % de la production nationale. 85 % des besoins du Gabon en produits alimentaires sont importés. Quelque 20 % des

revenus que l'Afrique subsaharienne tire de ses échanges avec l'étranger sont absorbés par les importations de céréales. <sup>1</sup>

Le graphique ci-joint, fondé sur des sources publiées par le Département de l'agriculture américain, montre très clairement, pour la période 1960-1984, l'augmentation des quantités de céréales importées par l'Afrique subsaharienne.

### Évolution des importations de céréales (en millions de tonnes)



#### a2) L'accroissement de l'aide alimentaire occidentale

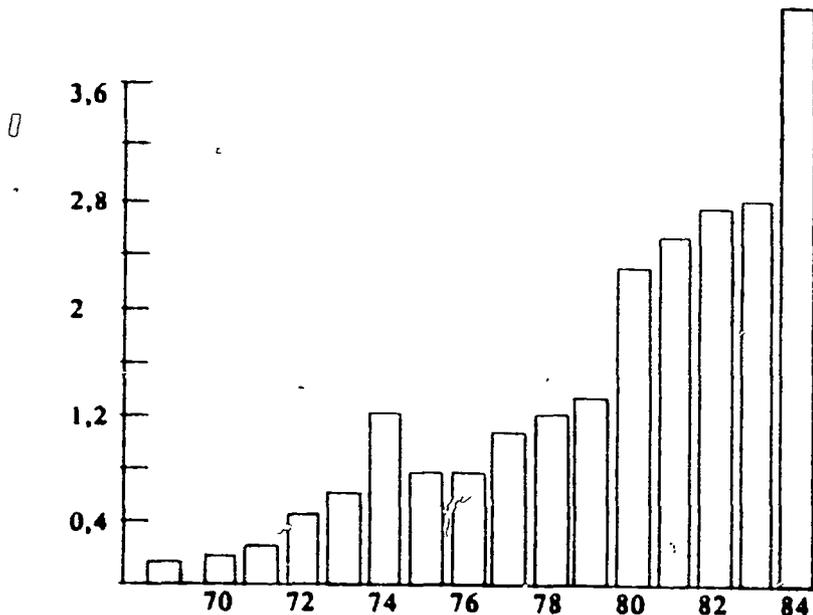
L'aide alimentaire occidentale à destination de l'Afrique s'est manifestée pour la première fois en 1960, et a connu une impulsion rapide en 1974, en conséquence de la sécheresse de 1973.

Le schéma ci-joint indique une augmentation soutenue de l'aide alimentaire occidentale depuis 1980. <sup>2</sup>

1. F. Magnard, N. Tenzer. *La crise africaine : quelle politique de coopération pour la France ?* PUF, 1988. PP 24-25

2. Source : Département américain de l'agriculture

### Évolution de l'aide alimentaire (en millions de tonnes)



La France participe largement à cet effort.

L'aide alimentaire française à l'Afrique subsaharienne se partage entre l'aide bilatérale, fournie en nature, et la participation aux aides internationales accordées dans le cadre de la Communauté européenne et du PAM.

A titre indicatif, la France a, dans le cadre de l'aide alimentaire bilatérale, livré entre janvier et août 1989, 5000 tonnes de farine à l'Angola, 7000 tonnes de blé au Mozambique, 6000 tonnes de blé à la Mauritanie, 5000 tonnes de blé à Haïti, 1000 tonnes de blé au Zaïre, 1000 tonnes de farine à Sao Tomé et 2000 tonnes de farine à la Guinée Bissau.

En 1989, la contribution française à l'aide alimentaire communautaire s'élève à 690 millions de francs, ce qui représente 20,3 % du total, et les versements français au PAM portent sur 22 millions de francs.

En février 1989 ont été définis les principes sur lesquels se fondera l'aide alimentaire française en 1990 :

- l'aide doit être proportionnelle aux besoins, et ne saurait être "systématique et reductible sans examen" ;
- il convient d'éviter que l'aide ne perturbe les marchés locaux en introduisant une concurrence extérieure préjudiciable à la stabilité des prix ;
- les distributions d'aides gratuites se limiteront aux situations d'urgence ;
- l'aide doit éviter de modifier les habitudes alimentaires locales ;
- enfin, l'aide alimentaire doit s'inscrire dans des opérations de développement rural, et doit encourager les productions locales par des opérations dites d'aide triangulaire. Celles-ci consistent à promouvoir les échanges entre PED excédentaires et PED déficitaires afin de permettre, à plus ou moins long terme, le désengagement du donateur. En 1989, une opération triangulaire a été menée par la France au Niger dans le cadre du FAC (Fonds d'aide et de coopération), pour un montant de 1,6 million de francs.

En dépit du caractère alarmant de la situation africaine sur le plan alimentaire, certains progrès récents, bien qu'encore très relatifs, ouvrent des perspectives d'amélioration que l'on peut estimer encourageantes.

#### **b) Une amélioration relative de la situation en 1988-1989**

Le bilan de la situation de l'Afrique subsaharienne fait apparaître des progrès très nets dans le domaine des cultures vivrières.

Celles-ci ont en effet bénéficié, au cours de la dernière campagne, d'un volume de précipitations globalement satisfaisant - en dépit de fortes disparités entre les régions. De plus, la recrudescence

des invasions de criquets pèlerins a été beaucoup moins spectaculaire que prévu : 4 millions d'hectares avaient été traités au Sahel entre juillet et décembre 1988, ce qui a permis de protéger les cultures de mil et de sorgho.

. Au Sahel, on constate donc un développement normal des cultures dans la majorité des régions. Des progrès ont été annoncés au Burkina Faso, au Mali, en Mauritanie, au Niger, au Tchad et en Guinée Bissau. L'augmentation de la production sahélienne augmenterait ainsi de 37 % par rapport à la campagne précédente. Toutefois, la Gambie, le Sénégal et le Cap Vert enregistrent des performances inférieures à celles de 1987-1988.

. En Afrique côtière, l'augmentation de la récolte de céréales est de 10 % par rapport à la campagne précédente. Les conditions climatiques ont également favorisé la production des tubercules.

. En Afrique centrale, de bons résultats ont été réalisés pour le riz et les céréales secondaires. Au Tchad, la production céréalière serait, en dépit du maintien d'un déficit de 10 % par rapport aux besoins, en augmentation de plus de 44 %.

. L'Angola et le Mozambique font toutefois exception, et la situation des approvisionnements alimentaires y demeure préoccupante en 1989.

## **2) Un retard industriel persistant**

Le déficit alimentaire de l'Afrique subsaharienne n'est nullement compensé par les résultats de l'industrie africaine.

Au contraire des pays du Sud-Est asiatique et de certains Etats latino-américains, l'Afrique subsaharienne, qui réalise moins de 1 % de la production mondiale de biens manufacturés, n'a connu aucun véritable développement industriel.

D'après une étude de la Banque Mondiale, la valeur ajoutée du secteur manufacturier aurait été, en 1983, de 13 milliards de dollars pour toute l'Afrique subsaharienne, ce qui représente moins des deux tiers de la production sud-coréenne, et moins d'un demi pour cent de la production industrielle mondiale.

Le poids de l'industrie africaine dans le commerce mondial est également négligeable : la valeur des exportations de produits industriels se limite à 2 milliards de dollars, ce qui représente environ 5 % des exportations industrielles de la Belgique, ou 10 % des exportations de Hong-Kong ou de la Corée du Sud. Les exportations de produits manufacturés de la totalité de l'Afrique subsaharienne sont comparables aux seules ventes réalisées par la Thaïlande, pays pourtant relativement peu industrialisé.<sup>3</sup>

Bien qu'aucun pays africain ne relève de la catégorie des "nouveaux pays industrialisés", quelques Etats ont cependant amorcé un développement industriel : l'île Maurice, le Zimbabwe, et, dans une moindre mesure, la Zambie et la Côte d'Ivoire. En dehors de ces pays, l'industrialisation n'est, dans la plupart des cas, qu'"esquissée".<sup>3</sup>

### **3) Le déséquilibre des finances publiques**

La mauvaise tenue des cours des matières premières -et, tout particulièrement, du café et du cacao-, qui constituent l'essentiel des exportations africaines (votre rapporteur reviendra ultérieurement sur ce point), est à l'origine de manques à gagner considérables pour les budgets des Etats de l'Afrique subsaharienne. En effet, les recettes liées aux échanges extérieurs -recettes fiscales ou parafiscales prélevées sur les exportations, ou recettes douanières assises sur les importations- constituent l'essentiel du financement des budgets africains.

3. Jacques Giri. *L'Afrique en panne*. Karthala. 1985. p. 87

Votre rapporteur distinguera successivement la situation des Etats de la zone franc et des autres pays du "champ".

**a) Situation des Etats de la zone franc**

. Dans les pays de l'UMUOA (Afrique de l'Ouest), les déficits budgétaires enregistrés en 1988 ont été nettement plus importants que prévu, notamment en Côte d'Ivoire. C'est pourquoi la position nette de ces Etats auprès de l'institut d'émission s'est dégradée de 72 milliards de francs CFA, alors qu'une amélioration de 91 milliards de francs CFA avait été enregistrée en 1987.

. En ce qui concerne la zone BEAC (Banque des Etats de l'Afrique centrale), la gestion de la trésorerie publique est particulièrement difficile au Congo et au Gabon. A la fin de l'année 1988, les Etats de cette zone ont dû s'endetter auprès de la BEAC, à l'exception du Cameroun, où la situation des finances publiques est favorisée par le rapatriement de recettes pétrolières et par les aides extérieures.

**b) Situation hors zone franc**

En dépit du caractère incomplet des statistiques disponibles, on remarque certaines améliorations, mais les évolutions sont trop contrastées selon les pays pour permettre un bilan d'ensemble.

\*

\* \*

Cette situation de crise généralisée et d'appauvrissement constant est aggravée encore par les modalités de la participation africaine au commerce international. Celle-ci est caractérisée par une dégradation continue des termes de l'échange, qui empêche le commerce extérieur africain de constituer un moteur de croissance envisageable.

## **B - DES TERMES DE L'ÉCHANGE DÉFAVORABLES**

11  
Le déséquilibre structurel du commerce extérieur africain, principalement dû à une dépendance excessive à l'égard des produits de base, est à l'origine d'une marginalisation croissante de l'Afrique dans le commerce mondial.

### **1) Problèmes posés par les produits de base**

#### **a) Dépendance de l'Afrique subsaharienne à l'égard des produits de base**

Alors que les importations africaines sont constituées (à raison de 75 %) de produits manufacturés, 95 % des exportations proviennent des produits de base.

. Plus de la moitié des pays de l'Afrique subsaharienne dépendrait à 90 % environ du commerce des matières premières.

A titre d'exemple, votre rapporteur rappellera que le coton représente 73 % des exportations du Tchad, et qu'il constitue la principale ressource des PMA (pays les moins avancés) de la région sahélienne (Mali, Tchad, Burkina-Faso, Sénégal).

93 % des exportations de l'Ouganda proviennent du café, et 89 % des exportations de la Zambie dépendent du cuivre.

. Les ressources procurées par les exportations des différents produits de base sont d'autant plus indispensables qu'elles servent à financer les achats des produits manufacturés nécessaires, et qu'elles sont, à travers l'imposition des recettes d'exportation, à l'origine d'une large partie des ressources fiscales des pays d'Afrique subsaharienne.

## b) Evolutions contrastées des cours des matières premières

L'évolution des cours des matières premières constatée pendant l'année 1988 et les premiers mois de 1989 est sensiblement différente de celle que l'on avait pu observer un an auparavant.

Si les cours du cacao et du café ont poursuivi leur baisse, en revanche le coton et le pétrole connaissent un très net redressement, tandis que les cours de l'huile de palme, du caoutchouc et de l'aluminium sont désormais en déclin.

Le tableau ci-après retrace les dernières évolutions des cours de produits de base :

Produits	Référence	Unité	Cours 4/7/89	Cours 4/7/88	Evolution 89/88	Evolution 88/87
Cacao	Paris, à terme septembre 89	FF/kg	8,75	10,60	- 17 %	- 13 %
Café robusta	Paris, à terme septembre 89	FF/kg	9,15	10,95	- 16 %	- 20 %
Coton	Afr. Ouest CAF	FF/kg	10,85	8,95	+ 21 %	- 25 %
H. d'arachide	CAF, France	FF/kg	6,00	5,30	+ 13 %	+ 50 %
H. de palme	brute CAF	USD/t	360,00	575,00	- 37 %	+ 27 %
Caoutchouc	CAF, France	FF/kg	6,90	9,10	- 24 %	+ 21 %
Aluminium	CAF, France	FF/kg	2,54	2,36	- 08 %	+ 40 %
Cuivre	Londres	1.st/kg	1,54	1,37	+ 12 %	+ 26 %
Pétrole	Brent blend	USD/bar	18,60	14,00	+ 32 %	- 27 %
Phosphates	CAF- France/Togo	FF/kg	400,00	309,00	+ 29 %	-

. Les perspectives à moyen terme peuvent être définies de la manière suivante :

- conformément aux prévisions, les cours du cacao, qui avaient atteint en août 1988 leur niveau le plus bas depuis sept ans, ont continué à se dégrader, du fait de l'effet conjugué de la surproduction mondiale et de l'état des stocks. Aucune amélioration ne semble, selon les informations transmises à votre rapporteur, devoir être envisagée ;

- bien que la situation soit, dans le cas du café, moins mauvaise, il est peu probable que l'on observe dans les mois à venir un quelconque redressement ;

- les cours du coton ont enregistré, dans les premiers mois de 1989, un rafermissement certain, qui n'avait pas été envisagé dans les dernières prévisions de 1988, sans que la nature du marché international du coton permette de prévoir son évolution à moyen terme ;

- aucune tendance nette ne semble se dégager de l'évolution des autres matières premières agricoles (huile de palme, caoutchouc, huile d'arachide) ;

- pour les métaux de base et les minerais, on prévoit le maintien de cours élevés, confortés par une demande forte due à la croissance soutenue des pays industrialisés ;

- quant au pétrole, le règlement du conflit Iran-Irak est peut-être à l'origine du redressement du prix du baril, qui a enregistré entre juillet 1988 et juillet 1989 une hausse de 29 % (succédant à la baisse de 27 % constatée entre juillet 1987 et juillet 1988).

**c) Les conséquences sur les finances publiques et la balance des paiements des pays du champ sont très variables selon les pays.**

- L'imprévisibilité des cours des produits de base dont dépendent les pays d'Afrique subsaharienne rend aléatoire tant le montant des recettes fiscales, assises sur les taxes perçues à l'exportation, que les capacités d'importation de ces pays. L'instabilité de ces cours fait échec à toute tentative de fonder la mise en oeuvre de plans de développement sur des prévisions fiables. Le cas de la Côte d'Ivoire illustre ce qui précède.

En Côte d'Ivoire, le recours systématique à l'endettement extérieur et la mise en oeuvre de programmes de dépenses publiques surdimensionnés, autorisés par l'augmentation sans précédent des cours du cacao et du café, à la fin des années 1970, se sont soldés par

une crise financière d'ampleur considérable quand les cours ont commencé à baisser.

En revanche, au Cameroun, une gestion prudente de la "rente pétrolière", affectée au financement d'investissements industriels et à l'alimentation des réserves en devises, a permis de limiter les conséquences de la baisse des prix du pétrole.

- Les perspectives diffèrent selon que l'on considère les pays de la zone franc ou les pays extérieurs à cette zone.

L'avenir des pays de la zone franc dépendra avant tout des recettes d'exportation de ces pays et, par conséquent, du cours des matières premières. La situation sera la plus difficile pour les pays à revenu intermédiaire (Gabon, Côte d'Ivoire, Cameroun et Congo), qui doivent faire face à un service de la dette élevé, que les recettes d'exportation sont loin de couvrir. Toutefois, la hausse des cours du pétrole devrait améliorer la situation du Gabon, du Congo et du Cameroun. Pour les pays à faible revenu de la zone franc, la bonne tenue des cours du coton, de l'huile d'arachide et des phosphates ouvre des perspectives moins défavorables. Il est à craindre cependant que la hausse des prix du pétrole, en alourdissant la facture pétrolière de ces pays, annule les effets positifs de l'amélioration des cours de certains produits de base.

En dehors de la zone franc, la situation de la balance des paiements des pays considérés dépendra essentiellement de l'aide financière internationale, dont l'attribution implique la mise en oeuvre de programmes d'ajustement. De manière générale, l'avenir des exportateurs de produits agricoles et, notamment, de café (Burundi, Madagascar), sera plus difficile que celui des exportateurs de minerais et métaux (Zaire, Guinée).

- Les actions mises en oeuvre par les gouvernements africains, afin de réduire la dépendance à l'égard des produits de base, visent à rationaliser les filières de production et à diversifier les produits d'exportation. Ces mesures exigent toutefois des délais importants, qui rendent inenvisageable une amélioration de la situation de l'Afrique subsaharienne à court terme.



## **2) Fonctionnement décevant des accords de produits**

Les accords de produits existants se différencient selon le caractère plus ou moins ambitieux de leurs finalités.

**a) Les accords à ambition limitée sont les accords sur les bois tropicaux et sur le sucre.**

- L'accord sur les bois tropicaux est un accord de recherche et développement dont l'objet est l'amélioration de la gestion des ressources forestières tropicales.

Lors de la 6e session de l'Organisation internationale des bois tropicaux (OIBT), qui s'est tenue à Abidjan en mai 1989, il a été décidé de prolonger de deux ans, à partir de mars 1990, sans négociations nouvelles, l'accord sur les bois tropicaux. Il est possible que l'action de l'OIBT soit compromise à l'avenir par l'ampleur des arriérés des cotisations impayées, qui atteignent désormais un million de dollars.

- L'accord sur le sucre ne comporte aucune clause économique. C'est un accord international administratif qui a pour but de favoriser la coopération internationale et de constituer un cadre cohérent pour la préparation d'un accord économique.

Actuellement, la stabilité des prix du sucre est assurée par l'équilibre entre l'offre (107,8 millions de tonnes) et la demande (107,55 millions de tonnes).

**b) Les accords destinés à la stabilisation des prix et à la régulation des stocks concernant le café, le cacao et le caoutchouc.**

- L'accord sur le café prévoit un système de contingentement des exportations selon des quotas révisables chaque trimestre, et inscrit l'évolution des prix dans une fourchette comprise entre 120 et 140 cents la livre.

L'accord actuel, conclu en 1986, devait arriver à échéance le 30 septembre 1989. Depuis le 4 juillet 1989, l'application de cet accord est paralysée par l'abandon du système des quotas et par le retour au marché libre, décidés par le conseil de l'Organisation Internationale du Café (O.I.C.).

L'échec de l'accord du café est imputable à l'existence de marchés parallèles à moitié prix (notamment en URSS et dans les pays de l'Est), ainsi qu'à l'insuffisance de la production dans les variétés les plus demandés (arabica).

Le retour au marché libre devrait donc se traduire par des difficultés accrues pour les producteurs des variétés moins appréciées (robusta) : or ceux-ci sont, pour la plupart, africains. Depuis le 1er octobre 1989, l'accord 1986 a été reconduit sans clauses économiques, et il est prévu d'entamer des négociations en vue de l'élaboration d'un nouvel accord.

- L'accord sur le cacao, entré en vigueur en janvier 1986, est paralysé depuis mars 1988. Cinq années consécutives de surproduction ont empêché les stocks, parvenus à saturation, d'assurer leur fonction régulatrice.

Le terme de cet accord étant proche, le problème de la liquidation des stocks devra bientôt être examiné. A cet égard, il serait souhaitable -telle est l'approche défendue par la France- de procéder à un rééchelonnement aussi étalé que possible de la liquidation du stock, afin que celle-ci n'accentue pas l'actuelle baisse des cours.

- L'accord sur le caoutchouc, négocié en 1979 et renégocié en 1987, est le seul accord international de produit dont le fonctionnement soit satisfaisant. Le stock régulateur de 550 000 tonnes remplit parfaitement ses fonctions, et assure la stabilisation des prix en assurant l'équilibre entre l'offre et la demande.

Toutefois, l'impact de ce succès est limité en Afrique, qui occupe un rang marginal parmi les producteurs mondiaux.

### **c) Perspectives limitées du programme intégré pour les produits de base (PIPB)**

Lors de la 4ème Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, réunie à Nairobi en 1976, il avait été décidé de créer, dans le cadre du PIPB, un fonds commun destiné à soutenir les stocks régulateurs des accords internationaux de produits de base et, accessoirement, à contribuer à des projets de recherche susceptibles d'améliorer la production des matières premières.

L'accord portant création du fonds commun, agréé en 1980, n'est entré en vigueur que le 19 juin 1989.

Les priorités imparties au fond ont été réévaluées au profit des activités de recherche, le contexte actuel étant défavorable à l'idée-même de soutien des cours des matières premières.

Ainsi, le fonds commun devrait atteindre 325,7 millions de dollars affectés au soutien des stocks régulateurs (premier guichet), et 33,7 millions de dollars pour la contribution aux efforts de recherche (deuxième guichet). La quote-part de la France sera de 56,8 millions de francs au titre du premier guichet, et de 96 millions de francs au titre du second guichet.

L'inefficacité de l'accord cacao depuis mars 1988, jointe à la paralysie de l'accord café depuis juillet dernier, ne permettent pas d'envisager, à court ou à moyen terme, la conclusion de nouveaux accords de produits dans le cadre du PIPB. C'est pourquoi l'idée d'inscrire dans la convention de Lomé un système de soutien à la restructuration des filières des matières premières est actuellement défendue par la France.

### **d) L'avenir des systèmes de compensation offerts dans le cadre de Lomé III**

Le STABEX (système de stabilisation des recettes d'exportation des produits agricoles) et le SYSMIN (facilité de financement spéciale) ont pour objectif de fournir aux pays ACP parties à la Convention de Lomé III les fonds nécessaires à la compensation de leur dépendance excessive à l'égard des exportations, vers la Communauté, de matières premières.

### **d1) Limites financières de la compensation offerte par le STABEX**

. Le STABEX, institué par la première Convention de Lomé (1975-1979), a été progressivement étoffé, et couvre aujourd'hui 49 produits agricoles tropicaux.

Les enveloppes annuelles définies par rapport à la dotation du STABEX ne suffisent plus à couvrir les demandes de transfert, qui portent, du fait de la baisse conjuguée des cours du café et du cacao, sur des montants croissants :

. En 1987, les demandes de transfert ont représenté un total de 687,2 millions d'écus, alors que la dotation disponible était de 491,7 millions d'écus (encore la dotation initiale de 255,4 millions d'écus a-t-elle été augmentée par l'affectation de fonds de coopération régionale non engagés, et par l'utilisation de reliquats du Fonds européen de développement).

. En 1988, la poursuite de la baisse des cours des principaux produits de base agricole a accru la distance entre la ressource disponible (de 190,35 millions d'écus) et les demandes de transfert (761,2 millions d'écus).

Des propositions formulées par la commission des communautés, tendant à augmenter les ressources du STABEX, sont actuellement à l'étude.

A la fin de 1988 (dernières estimations transmises à votre rapporteur), les versements effectués au titre du STABEX dans le cadre de la Convention de Lomé III ont représenté 919 millions d'écus. Les principaux bénéficiaires ont été les Etats de l'Afrique francophone et, au premier chef, la Côte d'Ivoire et le Sénégal, pour la période 1986-1989. Le premier produit concerné (en termes financiers) est le café.

Dans une très large mesure, le STABEX a donc atteint son objectif de "lissage" des variations conjoncturelles des cours des produits de base. Sa rapidité d'intervention, son automaticité et la fiabilité de ses mécanismes en ont fait un instrument très appréciable de réduction des déséquilibres entre producteurs et consommateurs. Toutefois, les difficultés financières de 1988 et 1989 montrent les limites de la protection offerte par le STABEX : c'est pourquoi la reconduction de ce système de régulation implique une augmentation substantielle de l'enveloppe disponible.

## **d2) Obstacles à une mise en oeuvre systématique du SYSMIN**

Le SYSMIN est destiné à limiter les effets préjudiciables, sur les revenus des pays ACP, des perturbations affectant le secteur minier. Contrairement au STABEX, l'intervention du SYSMIN n'est pas automatique, et ce système ne vise pas à compenser les baisses des recettes d'exportation, mais à rétablir des capacités de production et à diversifier les structures économiques des pays ACP. Les prêts accordés au titre du SYSMIN LOMÉ III sont consentis pour une durée de 40 ans, et assortis d'une franchise de 10 ans et de taux d'intérêt particulièrement avantageux (1 % - 0,5 % pour les ACP les moins développés).

Sur une dotation globale de 415 millions d'écus dans le cadre de Lomé III, 87,1 millions d'écus (soit 21 % du total) avaient été engagés au 31 juillet 1989. Alors qu'en 1988, quatre projets ont été décidés, ce nombre a été réduit à un en 1989. Les produits concernés sont le minerai de fer, l'alumine, le cuivre-cobalt et tous les produits miniers.

La mise en oeuvre du dispositif prévu par le SYSMIN est limitée par l'importance des délais d'examen des requêtes, par la difficulté de compréhension des textes, ainsi que par la complexité des procédures. C'est pourquoi une simplification et une clarification des textes ont été proposés lors de la négociation pour le renouvellement de la convention de Lomé III.

## **3) L'Afrique exclue des grands courants d'échanges internationaux**

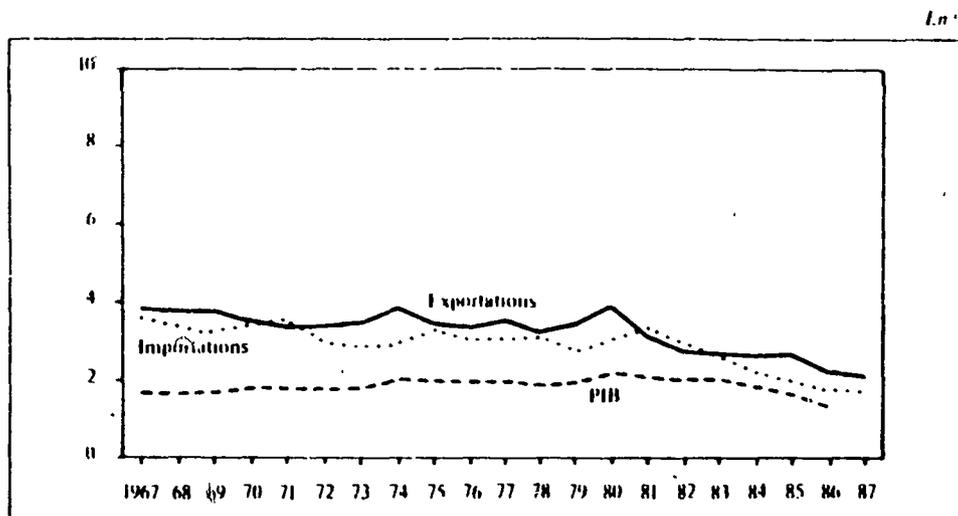
L'Afrique connaît, du fait d'une spécialisation excessive dans la production de matières premières, une situation de déséquilibre commercial unique au monde, qui résulte de l'écart entre l'augmentation continue des importations et la stagnation, voire le déclin, des exportations.

En effet, le taux de croissance annuel des exportations africaines a été, selon une étude de la Banque Mondiale, négatif sur la

période 1973-1983, alors que la moyenne mondiale attestait une progression annuelle de 3,3 % des exportations.

L'Afrique subsaharienne (hors République sud africaine) participe aux exportations mondiales dans des proportions plus que modestes : 3,1 % en 1984, un peu moins de 3 % en 1985.

### Part de l'Afrique sub-saharienne dans le monde



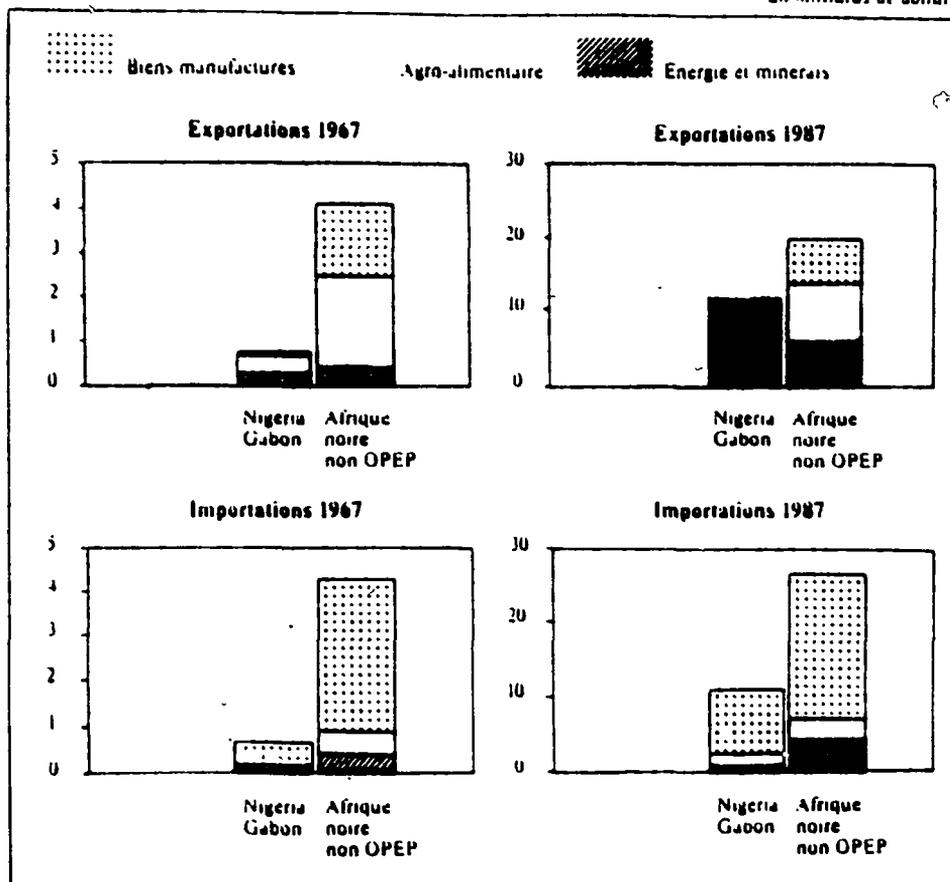
Source : C.E.P.II - Banque de données CHELEM - PIB et PDP

Le graphique ci-dessus illustre le déclin continu des exportations africaines depuis 1980, ainsi que la contraction constante des importations depuis 1981.

La faible intégration de l'Afrique dans les courants d'échanges internationaux, qui contraste avec la part importante du commerce extérieur de l'Afrique subsaharienne dans le PIB africain (dont plus de la moitié résulte des échanges avec l'extérieur) apparaît comme la conséquence directe de la spécialisation des structures économiques africaines dans la production de matières premières destinées à l'exportation. La chute des cours des matières premières n'a pas permis le développement significatif d'investissements productifs, et est à l'origine du maintien d'un commerce extérieur dont les structures sont typiques des pays en développement (exportations de produits de base/importation de produits à forte valeur ajoutée). Le graphique ci-après montre que l'insertion de l'Afrique subsaharienne dans le commerce mondial demeure traditionnelle.

### Structure des échanges en 1967 et en 1987

En milliards de dollars



Source: CEPII - Banque de données CHELEM - CINH.

W

\*

\* \*

La nécessité de payer les indispensables importations de produits manufacturés dans un contexte de détérioration des termes de l'échange, et de faire face, dans la mesure du possible, à un déficit alimentaire croissant, s'est soldé par un recours souvent massif à l'endettement, justifié par l'insuffisance des ressources internes - épargne et recettes d'exportation.

\*

\* \*

## **C - CROISSANCE DE LA DETTE AFRICAINE**

Le montant de la dette extérieure de l'Afrique, estimé par l'OCDE à la fin de 1987 à 130 milliards de dollars, connaît aujourd'hui une croissance extrêmement préoccupante : multiplié par cinq entre 1975 et 1985, l'encours de la dette africaine a doublé pendant la période 1982-1987.

En dépit de l'ampleur de ce phénomène, il convient de rappeler que la part de la dette africaine dans l'endettement de l'ensemble des pays en développement demeure modeste, puisqu'elle représente seulement 11 % de l'encours global (la situation de l'Amérique Latine est, à cet égard, plus alarmante, puisque la dette latino-américaine représente à elle seule 38 % du total).

Toutefois, la contrainte de plus en plus aigüe que représente le service de la dette situe le problème de l'endettement au coeur des difficultés auxquelles se heurte aujourd'hui l'Afrique subsaharienne.

### **1) Des situations contrastées**

a) Si l'on considère l'encours de la dette de l'Afrique subsaharienne, les principaux débiteurs africains peuvent être regroupés en quatre catégories.

. Dans la zone franc, qui représente 28 % de l'encours total, les pays les plus endettés sont la Côte d'Ivoire (11,7 milliards de dollars de dette à long terme fin 1987, dont 3,3 milliards de dollars de dette privée non garantie), puis le Congo (3,7 milliards de dollars), le Cameroun (3,3 milliards de dollars) et le Sénégal (3,1 milliards de dollars).

. Les autres pays du "champ" (20 % de l'encours de la dette africaine) comptent, parmi les principaux débiteurs, le Zaïre (7,3 milliards de dollars), Madagascar (3,1 milliards de dollars), la Mauritanie (1,9 milliard de dollars) et la Guinée (1,6 milliard de dollars).

**b) Le taux d'endettement (calculé par le rapport encours de la dette/produit national brut) des pays d'Afrique subsaharienne recouvre une grande diversité de situations.**

Dans certains pays, la dette représente le double, voire le triple du PNB : Sao Tome (336 %), Guinée-Bissau (320 %), Mauritanie (215 %), Congo (195 %).

Dans d'autres Etats, l'encours de la dette est égal ou supérieur au PNB : Zaire (140 %), Gambie (132 %), Côte d'Ivoire (124 %), Mali (96 %).

On constate toutefois, parmi les pays du champ, des taux relativement faibles : Rwanda (26 %), Cameroun (27 %), Tchad (28 %), Maurice (34 %).

**c) Le service de la dette rapporté au montant des exportations indique les capacités de remboursement (assises sur les revenus procurés par les exportations).**

Là encore, la situation est très contrastée. Dans certains pays, le service de la dette absorbe près de la moitié des recettes d'exportation (47 % au Niger, 41 % en Côte d'Ivoire).

Néanmoins, le poids du service de la dette est moins considérable dans des cas tels que le Gabon (5 %), les Seychelles (7 %), Haïti (7 %), le Tchad (4 %) ou les Comores (4 %).

## **2) Spécificité de la dette africaine**

L'endettement africain se caractérise, à l'exception de certains pays d'Afrique anglophone, par l'importance de la dette publique (ou à garantie publique).

Selon les chiffres publiés par la Banque Mondiale, la structure de la dette à long terme de l'Afrique subsaharienne était, fin 1987 (dernières données disponibles), la suivante :

- dette totale à long terme (hors FMI) : 109,3 milliards de dollars
- dette publique ou à garantie publique : 103,9 milliards de dollars (95,32 % de la dette à long terme), dont :
  - . dette multilatérale : 28,1 milliards de dollars
  - . dette bilatérale : 45,7 milliards de dollars
  - . crédits privés garantis : 30,1 milliards de dollars
- dette privée non garantie : 5,4 milliards de dollars (4,95 % de la dette à long terme)

On constate donc la part importante de la dette publique (ou à garantie publique) dans l'encours total, ce qui est caractéristique, semble-t-il, des pays à faible revenu.

L'évolution de ces montants au cours des cinq dernières années montre la stabilité de la dette privée non garantie, répartie sur un petit nombre de pays : Côte d'Ivoire (60 % du total), Cameroun (10 %), Kenya (10 %), Nigeria (5 %), Niger (5 %) et Soudan (5 %).

La dette publique a connu, entre 1982 et 1987, une augmentation considérable; puisque son montant, au cours de la même période, a été multiplié par 2,5 pour la dette multilatérale, et par 2,3 pour la dette bilatérale.

Les prêts publics bilatéraux semblent s'être stabilisés à 45 % de l'encours total, tandis que l'on observe une croissance continue de l'aide publique multilatérale, dont le montant est passé de 20 milliards de dollars en 1986 à 28,1 milliards de dollars en 1987.

### **3) Le rééchelonnement des dettes africaines**

Conditionné par un accord du FMI<sup>①</sup>, le rééchelonnement constitue un réaménagement de la dette, mais ne donne pas lieu à

un allègement des charges de remboursement. Il est effectué aux conditions du marché, ce qui signifie, pour la France, que le refinancement passe par la BFCE qui emprunte, avec la garantie de l'Etat, sur le marché monétaire, les montants bénéficiant du rééchelonnement.

### **a) Généralités**

Il convient de rappeler en premier lieu que les mesures de rééchelonnement ne s'appliquent qu'aux créances bilatérales. Les interventions du Club de Paris concernent les prêts bilatéraux d'origine publique (y compris les crédits à l'exportation financés par le secteur bancaire et garantis par un organisme public de crédit à l'exportation), alors que l'action du Club de Londres regroupe les créanciers privés. Le rééchelonnement des dettes de l'Afrique subsaharienne relève donc presque exclusivement du Club de Paris.

### **b) Les rééchelonnements pratiqués**

Entre 1975 et 1986, 88 accords de rééchelonnement ont, selon des données publiées par la Banque Mondiale, été mis en oeuvre dans le cadre du Club de Paris. Ils ont porté sur une proportion du principal comprise entre 85 et 95 %. Certains pays ont bénéficié d'un rééchelonnement de 100 % du capital, voire de montants ayant déjà fait l'objet d'un rééchelonnement.

Entre octobre 1988 et juin 1989, quatorze pays (dont treize relèvent du "champ") ont bénéficié de mesures de rééchelonnement : Bénin, Cameroun, Centrafrique, Guinée, Guinée Equatoriale, Madagascar, Mali, Mauritanie, Niger, Ouganda, Sénégal, Togo et Zaïre (la Tanzanie, qui ne fait pas partie des pays du "champ", a également fait l'objet de telles mesures).

A l'exception du Cameroun, qui se classe parmi les pays à revenus intermédiaires, il s'agit de pays parmi les plus pauvres et les plus endettés.

Les montants rééchelonnés représentent au total une somme de 2,7 milliards de dollars. Les créances françaises s'élèvent à 830 millions de dollars, soit 30,74 % de l'ensemble.

La Côte d'Ivoire a conclu le 29 avril 1988 un accord avec ses créanciers privés dans le cadre du Club de Londres. Toutefois, la dégradation de la situation financière ivoirienne a empêché le respect des stipulations de cet accord, qui devra être révisé quand la Côte d'Ivoire aura défini avec les institutions internationales un nouveau programme d'ajustement.

### **c) La recherche d'une stratégie pragmatique de la dette**

Trois phases peuvent être distinguées dans l'élaboration de solutions en vue d'un règlement du problème de la dette.

- En 1982, à la suite de la crise mexicaine, avait été mise en oeuvre une politique de rééchelonnement à grande échelle, accompagnée d'un reflux massif des nouveaux prêts.

- En 1985, le plan Baker ouvrait une seconde phase, caractérisée par le cumul de la reprise des flux destinés aux PED et de mesures de rééchelonnement.

- La même année, la constatation que les remboursements des prêts accordés excédaient le montant des nouveaux prêts versés à l'Afrique subsaharienne, c'est-à-dire que les transferts nets aux PED étaient devenus négatifs, a conduit à privilégier le pragmatisme dans l'élaboration de solutions. Afin de réévaluer le fardeau incombant aux Etats endettés et aux créanciers -banques commerciales et gouvernements-, deux voies ont été proposées : poursuivre l'effort d'ajustement financier, et réduire le montant de l'encours de la dette.

#### **d) Les solutions proposées par la France**

Celles-ci obéissent à une logique différente selon qu'elles s'adressent aux pays à revenus intermédiaires, ou aux pays les plus pauvres.

d1) Au sommet des pays francophones de Dakar, en mai 1989, le Président de la République a annoncé qu'il demanderait au Gouvernement de déposer un projet de loi annulant la totalité des créances d'aide publique au développement dues par les 35 pays les plus pauvres et les plus endettés. Cette disposition se situait dans le prolongement des mesures d'annulation partielle définies lors du Sommet des Sept à Toronto, en juin 1988, et qui avaient représenté pour la France un montant de 1 250 millions de francs pour 1989.

Les créances qui seront annulées en conséquence de l'initiative de Dakar sont les prêts de la Caisse Centrale de Coopération Economique, les prêts du Trésor, ainsi que les prêts de refinancement accordés par le Trésor ou par la Banque Française de Commerce Extérieur. Les crédits concernés doivent avoir été versés avant le 31 décembre 1988. L'encours de ces créances atteint 17 400 millions de francs, montant auquel s'ajoutent les intérêts à échoir, soit 6 300 millions de francs.

L'annulation proposée à Dakar vise également les prêts à taux d'intérêt non concessionnels consentis par la Caisse Centrale de Coopération Economique dans le cadre de l'aide publique. Ces prêts, garantis par l'Etat ou assortis d'une bonification de taux d'intérêt, ont été attribués au Burkina-Faso, à Madagascar, au Niger, au Sénégal et au Togo. Leur montant s'élève à 2 590 millions de francs, et à 1 440 millions de francs au titre des intérêts à échoir.

d2) Aux Nations Unies, le Président de la République a, le 29 septembre 1988, proposé la constitution d'un fonds de garantie de la dette due aux banques, mécanisme destiné prioritairement aux pays à revenu intermédiaire, et qui devrait permettre de réduire tant l'encours que le service de la dette. Cette proposition constituait la première prise en compte des problèmes spécifiques de la dette

**bancaire et de la situation des pays à revenu intermédiaire, exclus des mesures d'annulation annoncées à Dakar.**

**Cette initiative comporte trois dispositions centrales (nécessité de la réduction de la dette bancaire, appui des institutions de Bretton-Woods, et création d'un mécanisme de garantie des intérêts payés aux banques, sous réserve d'une réduction du service de la dette). Ces propositions ont été acceptées par les organes compétents du FMI et de la Banque Mondiale, qui ont décidé de consacrer quelque 12 milliards de dollars à ces opérations. Afin de compléter les ressources que le FMI et la Banque Mondiale peuvent consacrer à ces mesures, la France a proposé que le fonds de garantie multilatéral en question fût alimenté par l'émission de DTS.**

#### **e) Suggestions de votre rapporteur**

**En réalité, le problème de la dette est loin d'être résolu, et mériterait la mise en oeuvre de plans plus ambitieux, accompagnés d'une volonté politique des pays riches plus affirmée.**

**Outre une progression beaucoup plus importante des dons à destination des pays les plus pauvres, il serait sans doute souhaitable de créer :**

**- d'une part, un fonds international destiné à gérer la dette garantie. Les dettes relevant du Club de Paris seraient regroupées en "pool" dans un fonds international, qui pourrait s'interposer entre les débiteurs et les marchés, afin d'appliquer les techniques financières modernes à la gestion de la dette (Marché à terme, options et "swaps" de taux qui protégeraient les débiteurs contre les risques de change). La mutualisation des risques, la capacité à profiter des mouvements du marché, et la gestion des rééchelonnements permettraient des économies substantielles, pour les débiteurs comme pour les créanciers ;**

**- d'autre part, un fonds international de rachat de la dette bancaire, fonds qui pourrait racheter cette dette, avec une décote**

raisonnable, aux banques qui le voudraient. En échange, les banques recevraient des obligations émises par le fonds.

**Ce dispositif permettrait :**

- de développer un esprit de partenariat en associant les débiteurs à la gestion,
- de mutualiser les risques,
- de gérer la dette rachetée comme la dette garantie,
- de négocier efficacement, au cas par cas, les conditions de la rétrocession de la décote consentie par les banques,
- d'indexer le service de la dette sur les recettes d'exportation.

\*

\* \*

**En conclusion de ce bilan d'ensemble qui demeure extrêmement préoccupant, en dépit d'améliorations ponctuelles, votre rapporteur rappellera que le développement de l'Afrique ne peut se concevoir sans un effort de responsabilisation des autorités des pays concernés.**

**Sans qu'il soit question de mettre en cause la responsabilité des pays développés dans la crise financière que subit aujourd'hui l'Afrique subsaharienne, il importe de mettre un terme à des investissements inadaptés, qui compromettent le développement de ces pays et ne contribuent pas à améliorer le sort des populations.**

**Or, il n'y a pas de développement économique qui vaille si l'Homme n'en est pas bénéficiaire, et il n'y a aucun développement économique qui ne trouve sa source en l'Homme, ultime créateur et ultime consommateur de la richesse.**

## CHAPITRE II

-----

### CADRE GÉNÉRALE DE LA POLITIQUE FRANÇAISE DE COOPÉRATION

Avant de déterminer les caractéristiques générales de la politique française de coopération -volume de l'aide publique au développement, priorité en faveur de l'Afrique, et parts respectives de l'aide bilatérale et de l'aide multilatérale dans l'APD-, votre rapporteur rappellera les enjeux (politique, économique et démographique) de l'effort mis en oeuvre par la France à travers le budget de la Coopération.

#### A - LES ENJEUX DE LA POLITIQUE FRANÇAISE DE COOPÉRATION

Les efforts mis en oeuvre par la France en faveur de l'Afrique subsaharienne se justifient pas des enjeux politiques, économiques et démographiques.

##### 1°) Enjeux politiques de la coopération française

Maintenir et développer des liens privilégiés avec les pays de l'Afrique subsaharienne est un moyen d'ancrer ces pays dans le camp occidental, et de favoriser la stabilité politique de l'Afrique subsaharienne.

### **a) L'ancrage de l'Afrique dans le camp occidental**

La présence française dans des pays "idéologiquement incertains"<sup>1</sup> permet d'éviter la déstabilisation de pays politiquement fragiles et tentés de s'aligner sur l'URSS : c'est le cas pour Madagascar, le Congo et le Bénin.

Enfin, l'intégration de l'Angola et du Mozambique aux pays du champ, à date du 1er janvier 1989, confirme l'absence de conditionnalité politique de la coopération française. L'actuelle remise en cause, par les dirigeants soviétiques, des relations privilégiées de l'URSS avec certains pays en développement, relations désormais trop coûteuses pour l'Union soviétique, ouvre probablement des perspectives à la présence française en Afrique subsaharienne.

### **b) La stabilité politique de l'Afrique subsaharienne**

Outre la dimension francophone de la coopération franco-africaine et le soutien que les pays d'Afrique subsaharienne apportent à la France dans le cadre de l'ONU, la présence française en Afrique revêt, sur le plan politique, une importance fondamentale, eu égard aux conséquences que pourrait avoir toute déstabilisation du continent africain.

Qu'il s'agisse de l'expansionnisme libyen, de l'explosion du foyer sud-africain ou la diffusion de la présence cubaine, toute déstabilisation de l'Afrique aurait des conséquences sur la politique de la France au Moyen-Orient et en Afrique du Nord (sur le renforcement du pôle libyen), ou sur la situation de Départements et Territoires d'Outre-Mer.<sup>1</sup>

1. Franck Magnard, Nicolas Tenzer. **La crise africaine : quelle politique de coopération pour la France ?** PUF. 1988. p.187

## **2°) Enjeux économiques : freiner le désengagement des entreprises françaises d'Afrique subsaharienne**

### **a) Manifestations du retrait des entreprises françaises**

Accélééré depuis 1985-1986, le désengagement des entreprises françaises est dû à la contraction des marchés locaux -inévitables étant donné l'ampleur de la crise économique africaine- ainsi qu'à la dégradation des conditions locales d'exploitation, imputable à une aggravation de la fiscalité et de la concurrence. En effet, à la concurrence européenne (belge et britannique), s'ajoute aujourd'hui une concurrence japonaise très vive, une concurrence nord-américaine non moins menaçante, et la concurrence de pays comme l'Inde ou le Brésil, qui proposent aux marchés africains des produits à des prix très compétitifs. Le désengagement touche à des degrés divers l'ensemble des catégories d'entreprises et des secteurs.

En ce qui concerne les entreprises industrielles, le secteur textile subit actuellement des difficultés particulièrement aiguës en Côte d'Ivoire, et des problèmes de compétitivité à l'exportation expliquent, par exemple, la fermeture de Saupiquet au Sénégal.

Quant aux banques, elles poursuivent une stratégie de repli ou de resserrement de leur dispositif (dont témoigne la fusion des réseaux BNP et BIAO) et, au Sénégal et au Cameroun, de restructuration de leurs implantations.

Dans le secteur de l'ingénierie et des BTP, la croissance des impayés et la réduction des budgets d'investissements publics explique une tendance très nette au retrait des entreprises françaises.

Toutefois, on constate un maintien des entreprises de service (ingénierie exclue), en dépit de la concurrence soutenue entre les groupes et de la baisse des chiffres d'affaires.

Néanmoins, dans un contexte général de recul des investissements nets, certains pays attirent de nouveaux investissements français. C'est le cas de l'Ile Maurice, seul pays du champ à compter un nombre important de joint-ventures récentes. La même tendance se manifeste, à un moindre degré, à Madagascar, à Haïti et en Guinée. Ces nouveaux investissements sont intervenus

dans les filières agro-industrielles (hévée, banane, tabac, pêche), et ont, dans certains cas, participé à des opérations de privatisation.

#### **b) Mesures mises en oeuvre pour freiner le désengagement des entrepreneurs français**

L'action mise en oeuvre par l'administration française pour freiner cette évolution préjudiciable à la présence française en Afrique relève de deux niveaux.

Le soutien financier des entreprises françaises investissant en Afrique transite par la Caisse Centrale de Coopération Economique, qui attribue des prêts permettant de refinancer des investissements d'équipement. La Proparco, filiale de la CCCE, prend en outre des participations dans des entreprises conjointes franco-africaines. Le ministère de la Coopération et du Développement contribue au financement de certains besoins connexes et, notamment, de programmes de formation et d'assistance technique, ou d'études de faisabilité.

Une action à plus long terme sur les conditions d'investissement dans les pays africains vise à rendre ces pays plus attractifs pour les investisseurs français -et, tout particulièrement, pour les PME- en améliorant l'environnement administratif et réglementaire des Etats de l'Afrique subsaharienne. A cet effet, le ministère de la Coopération et du Développement intervient, en concertation avec la Banque Mondiale, pour conseiller les Etats en vue de l'adoption de législations -notamment fiscales- mieux adaptées aux contraintes des entreprises.

#### **3°) Risques résultant de la croissance démographique africaine**

La démographie de l'Afrique subsaharienne demeure caractérisée par une dynamique puissante, qui contraste avec le mouvement de déclin séculaire que l'on constate en Europe occidentale.

**a) Une expansion démographique continue ...**

Cette expansion s'explique, de manière désormais classique, par les effets conjugués du progrès médical (qui a eu pour conséquence de réduire l'écart d'espérance de vie entre pays en développement et pays développés) et du maintien, en Afrique subsaharienne, d'un taux de fécondité élevé.

Contrairement aux autres régions du monde, qui ont connu à des dates différentes un fléchissement durable de la natalité, l'Afrique subsaharienne est restée à l'écart d'un mouvement qui s'est étendu, vers 1970, à des pays aussi divers que le Mexique, l'Indonésie, le Pérou, le Vietnam, le Bangladesh, le Maroc, l'Algérie, le Pakistan ou l'Égypte.

Le tableau ci-joint atteste, en effet, que l'Afrique reste à l'écart de la tendance à la baisse de la fécondité moyenne observée dans les pays en développement (où le nombre moyen d'enfants par femme est passé, entre 1950 et 1955, de 6,12 à 4,06).



Evolution de la fécondité (nombre moyen d'enfants par femme)  
grandes régions et principaux pays, depuis 1950

Régions	1950-1955	1965-1970	1980-1985
Afrique	6,47	6,60	6,34
Egypte	6,56	6,56	4,82
Nigeria	6,27	7,10	7,10
Asie			
Chine	6,21	5,97	2,36
Japon	2,77	2,07	1,79
Indonésie	5,49	5,97	4,10
Vietnam	5,03	6,70	4,30
Philippines	7,25	6,01	4,41
Thaïlande	6,62	6,14	3,52
Inde	5,97	5,69	4,30
Pakistan	6,96	7,21	5,84
Bangladesh	5,72	6,91	6,15
Iran	8,50	7,55	5,64
Turquie	6,15	5,80	3,96
Amerique latine	5,86	5,49	4,09
Mexique	6,74	6,70	4,61
Brésil	6,15	5,31	3,81
Amerique du Nord	3,43	2,52	1,83
Etats-Unis	3,45	2,55	1,85
Europe	2,56	2,47	1,86
Europe occidentale	2,36	2,44	1,63
Allemagne de l'Ouest	2,09	2,34	1,40
France	2,73	2,61	1,90
Italie	2,32	2,49	1,60
Royaume-Uni	2,19	2,53	1,90
Europe orientale	2,91	2,33	2,18
Union soviétique	2,82	2,42	2,35
Océanie	3,78	3,49	2,65
Ensemble du monde	4,94	4,86	3,52
Pays développés	2,80	2,41	1,97
Pays en développement	6,12	5,98	4,06

. La population africaine croît actuellement (1985-1990) de 3 % par an (1,6 % pour l'Asie et 2,2 % pour l'Amérique Latine), ainsi que l'indique le tableau ci-joint :

Taux d'accroissement annuel moyen  
de la population  
Afrique, Asie, Amérique latine  
1850-2020 (en %)

Période	Afrique	Asie	Amérique latine
1850-1900	0,6	0,3	1,6
1900-1920	0,5	0,4	1,0
1920-1950	1,1	1,2	2,0
1950-1960	2,2	2,0	2,7
1960-1970	2,5	2,3	2,9
1970-1980	2,8	2,1	2,5
1980-1985	2,9	1,8	2,3
1985-1990	3,0	1,6	2,2
1990-2000	3,1	1,7	2,0
2000-2010	2,9	1,5	1,7
2010-2020	2,4	0,9	1,4

Sources : F.N. Biraben, *Population*, n° 1979, et Nations Unies, *World Population Prospects. Estimates and Projections as Assessed in 1984*, New York, 1986.

. Les démographes considèrent que la population africaine devrait se stabiliser à 1,5-2 milliards dans le courant du XXI<sup>e</sup> siècle, ce qui signifie que, contrairement aux autres continents, "la poussée démographique y est davantage du domaine du futur que de celui du passé (...). Ce continent, longtemps vide d'hommes, pourrait devenir aussi peuplé que l'était l'Asie au milieu des années 1960"<sup>2</sup>.

## b) ... contrastant avec le déclin démographique de l'Europe

Le déclin démographique de l'Europe est imputable, pour les neuf dixièmes, à la baisse de la fécondité (2,75 enfants par femme en 1964 ; 1,58 enfant en 1985). Le taux d'accroissement naturel de l'Europe, actuellement compris entre 0,28 % et 0,3 %, atteindrait, selon les prévisions, 0,04 % en 2020-2025, alors que le taux

d'accroissement naturel de l'Afrique se maintiendrait, vers 2025, à 1,93 %.

L'écart entre l'Europe et l'Afrique est donc appelé à s'accroître : entre 1985 et 2025, l'Europe perdrait 100 millions d'habitants, alors que l'Afrique en gagnerait 1 milliard. Vers 2025, la population européenne se limiterait à 300 millions d'habitants, alors que l'Afrique en compterait alors 1,5 milliard.

**c) ... et qui ne peut que renforcer l'attraction économique de l'Europe sur l'Afrique**

En raison du creusement de l'écart entre l'Europe et l'Afrique sur le plan du niveau de vie, et de l'incapacité de la démographie européenne à faire face aux besoins de l'Europe en main d'oeuvre, il semble inéluctable que l'Europe exerce sur l'Afrique une attraction économique croissante, qui permet d'anticiper pour l'avenir un développement de flux migratoires d'Afrique vers l'Europe.

L'écart des niveaux de vie entre l'Europe et l'Afrique subsaharienne ne peut qu'être appelé à s'accroître : pour une croissance annuelle moyenne de la population de 3 %, la production céréalière de l'Afrique subsaharienne ne progresse que de 1,2 % par an. L'augmentation continue de la population a pour conséquence directe une diminution de la production agricole par tête. Or, entre la moyenne de la CEE et celle de l'Afrique subsaharienne, l'écart de niveaux de vie est actuellement de 1 à 8 (la comparaison du niveau de vie italien avec le niveau de vie africain moyen fait apparaître une différence de 1 à 10).

Le besoin en main d'oeuvre de l'Europe est appelé à augmenter, non seulement en raison du déclin démographique européen -ainsi, la part de la main d'oeuvre allemande en Allemagne Fédérale devrait ne représenter que 50 % des actifs en 2050-, mais aussi à cause de l'élévation constante du niveau d'instruction en Europe, où la population autochtone devrait désertier les emplois faiblement qualifiés.

**. "Les hommes vont naturellement là où il y a des richesses" : il semble que la conjugaison, en Afrique, d'une pression démographique croissante et d'un problème de subsistance de plus en plus aigu pourrait confirmer ces propos d'Alfred Sauvy en faisant apparaître l'Europe, proche et prospère, comme la solution de tous les problèmes africains.**

**"Un jour, des millions d'hommes quitteront les parties méridionales pauvres du monde pour faire irruption dans les espaces relativement accessibles de l'hémisphère Nord à la recherche de leur survie" <sup>3</sup>. Ces migrations "de survie" prévues par le président algérien Houari Boumedienne constitueraient une menace d'autant plus préoccupante que, à la différence des migrations des années 1960, encouragées par la demande des pays d'accueil, les migrations à venir résulteraient d'une exigence du monde en développement, et que l'économie européenne ne suffirait pas nécessairement à absorber l'augmentation annuelle de la population africaine, évaluée à 20-30 millions d'habitant.**

\*

\* \*

**Le développement non maîtrisable de flux migratoires constitue donc un enjeu majeur de toute politique de coopération. S'il serait abusif d'appliquer aujourd'hui à l'Afrique subsaharienne les clichés faciles du "péril jaune", il convient toutefois de ne pas occulter cette dimension essentielle de l'aide française à l'Afrique, dont votre rapporteur abordera pour commencer les aspects généraux.**

**3. Cité par Alfred Sauvy. L'Expansion. juin 1978**

## **B - LES ORIENTATIONS DE LA POLITIQUE FRANÇAISE DE COOPÉRATION**

L'effort mis en oeuvre par les politiques nationales de coopération se justifie doublement : par l'ampleur et la pérennité de la crise africaine, ainsi que par le défi que celle-ci oppose à la prospérité du monde développé.

Votre rapporteur appréciera ici l'orientation générale de l'aide publique française au développement, et définira les objectifs et les priorités imparties, pour 1990, à la politique française de coopération.

### **1°) L'aide publique au développement et sa priorité africaine**

Le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE a élaboré les critères entrant dans la définition de l'aide publique au développement. Celle-ci regroupe l'ensemble des dons et des prêts participant à la politique de coopération des États.

L'aide publique française au développement est caractérisée par trois orientations majeures : importance en volume, priorité affichée en faveur des partenaires traditionnels de l'Afrique subsaharienne, et composition privilégiant l'aide bilatérale et les prêts.

#### **a) Le volume de l'aide publique française au développement : un effort significatif**

La France consacre traditionnellement des moyens importants à l'Aide publique au développement. En 1988, ceux-ci ont atteint 28,5 milliards de francs, soit approximativement 0,50 % du Produit national brut.

L'aide française se situe ainsi au troisième rang mondial en valeur absolue, derrière les Etats-Unis et le Japon. Rapportée au PNB, l'aide publique française n'est devancée que par les pays nordiques (Norvège, Pays-Bas, Danemark et Suède), et se classe au cinquième rang mondial.

Le niveau relativement satisfaisant de 0,54 % du PNB atteint en 1985 n'a pu être maintenu par la suite en raison de la nécessité d'un effort de rigueur budgétaire.

Celui-ci a donc empêché que fût atteint l'objectif, défini par le Gouvernement lors de ses conseils restreints des 28 novembre 1981 et 8 juin 1982, d'une proportion de 0,7 % de l'aide publique au développement rapportée au PNB en 1988.

Les progressions affichées en 1987 et 1988 n'ont pas permis de rattraper le niveau atteint en 1985. La prévision de 0,54 % pour 1988 a été ramenée à 0,50 %, en raison de la croissance de la richesse nationale, plus importante que prévu. Il semble toutefois que cette proportion de 0,54 % du PNB pourrait être atteinte en 1989, ce qui ne constituerait que le rattrapage du niveau de 1985.

Votre rapporteur rappellera cependant que, dans un contexte de PNB croissant, toute augmentation, même mineure, de la part du PNB consacrée à l'APD, implique un effort proportionnellement plus important que par le passé.

### EVOLUTION DE L'AIDE PUBLIQUE FRANÇAISE DEPUIS 1980

	Valeur absolue en milliards de francs courants	En pourcentage du PNB
1980	10,0	0,36
1981	14,1	0,45
1982	17,2	0,49
1983	19,1	0,48
1984	22,3	0,52
1985	24,9	0,54
1986	24,3	0,48
1987	27,0	0,51
1988	28,5	0,50
1989		0,54 (évaluation)

Le projet de budget pour 1990 prévoit une augmentation de 9 % de l'APD française qui tient notamment à l'annulation des dettes annoncées au sommet de Dakar.

#### **b) La priorité en faveur de l'Afrique subsaharienne**

L'Afrique est, pour des raisons historiques, le premier bénéficiaire de l'aide publique au développement d'origine française. Cette priorité se traduit par le fait que la France est (du moins jusqu'en 1987 inclus), le premier bailleur d'aide publique au développement de l'Afrique subsaharienne.

La part de l'aide publique française au développement destinée à l'Afrique subsaharienne dans le total de l'aide publique au développement française semble se stabiliser à 65 %.

	Aide française destinée à l'Afrique subsaharienne (en milliards de francs courants)	Total de l'aide bilatérale française (en milliards de francs courants)	Part de l'Afrique subsaharienne dans l'aide publique française
1986	10,3	15,8	65 %
1987	11,1	17,2	65 %

**c) Limites de l'aide aux pays les moins avancés**

L'objectif retenu par la Conférence des Nations-Unies sur l'aide aux pays les moins avancés, réunie à Paris en 1981, était de 0,15 % du PNB des pays donateurs.

La France a dépassé cet objectif en 1983. La croissance de l'aide française aux pays moins avancés, continue en volume depuis 1979 (à l'exception de 1986, année où l'aide française aux pays moins avancés a diminué de 0,6 milliard de francs), ne s'est toutefois pas traduite par une augmentation de la part du PNB consacrée aux pays les moins avancés. En 1986 et 1987, la part de l'aide française aux pays les moins avancés dans le PNB a été inférieure à la norme de 0,15 % adoptée en 1981, ainsi que le montre le tableau ci-joint.

	Aide aux PMA (en milliards de francs courants)	Part de l'aide aux PMA dans le PNB (en %)
1979	2,03	0,08
1980	2,4	0,09
1981	3,3	0,11
1982	4,3	0,12
1983	5,1	0,19
1984	6,6	0,15
1985	7,3	0,16
1986	6,7	0,14
1987	7,4	0,14

L'aide publique française aux pays les moins avancés représente approximativement 27 % du total de l'aide publique française au développement. Toutefois, la France est largement distancée par certains pays du Comité d'aide au développement (Norvège, Suède, Pays-Bas), qui consacrent un effort proportionnellement plus important en faveur des PMA. De plus, le nombre de pays classés dans la catégorie des moins avancés s'étant accru, l'aide publique française à ces pays a en réalité décliné.

Pour finir, la France est, avec le Japon, le pays dont l'aide aux pays les moins avancés comporte la plus faible part de dons.

**d) Composition de l'aide publique française au développement :  
prédominance de l'aide bilatérale et des prêts**

L'analyse de la composition de l'aide française aux pays en développement révèle une prédominance de l'aide bilatérale qui, pour être traditionnelle, n'en mérite pas moins d'être relativisée, et atteste le maintien de la prépondérance des dons sur les prêts.

**d1) La prédominance traditionnelle de l'aide bilatérale doit être relativisée**

La France consacre une part plus faible que les autres pays du Comité d'aide au développement (CAD) à l'aide multilatérale. L'évolution récente du partage entre l'aide bilatérale et l'aide multilatérale dans l'aide aux pays en développement française montre cependant que la France se situe désormais à un niveau très proche de la moyenne du CAD, même si cette moyenne recouvre des différences sensibles entre le maximum de 46,3 % observé en 1987 au Royaume-Uni, et le minimum de 21,7 % enregistré en 1987 aux Etats-Unis.

**PART DE L'AIDE MULTILATERALE DANS L'APD TOTALE  
(pourcentages)**

	1976-78	1984	1985	1986	1987
<b>Moyenne CAD</b>	34,2	31,5	25,5	28,5	27,8
<b>France</b>	25,1	24,2	26,5	26,9	26,7
<b>Etats-Unis</b>	37,4	25,9	13,0	20,5	21,7
<b>Italie</b>	83,1	44,8	28,9	38,2	28,2
<b>Allemagne</b>	25,8	32,9	32,7	31,0	29,6
<b>Japon</b>	32,9	43,8	32,7	31,7	29,6
<b>Pays-Bas</b>	28,8	30,7	32,9	32,2	32,3
<b>Canada</b>	43,8	36,1	38,9	37,8	33,2
<b>Suède</b>	37,3	29,0	31,0	28,7	34,9
<b>Royaume-Uni</b>	42,7	45,2	43,8	41,8	46,3

Toutefois, si l'on rapporte, conformément au tableau ci-après, pour chaque membre du CAD, l'aide multilatérale au PNB, ce qui traduit l'effort réel consacré à l'aide multilatérale, on constate que la France figure parmi les donateurs présentant les meilleures performances, puisqu'elle n'est dépassée que par les Pays-Bas, la Suède et le Canada. L'effort véritable d'aide multilatérale mis en oeuvre par la France a donc fortement progressé.

**PART DE L'AIDE MULTILATÉRALE DANS LE PNB  
(pourcentages)**

	1976-78	1984	1985	1986	1987
<b>Moyenne CAD</b>	0,12	0,11	0,09	0,10	0,10
<b>France</b>	0,08	0,13	0,14	0,13	0,14
<b>Etats-Unis</b>	0,09	0,06	0,03	0,05	0,04
<b>Japon</b>	0,07	0,15	0,09	0,09	0,09
<b>Italie</b>	0,10	0,13	0,08	0,15	0,10
<b>Allemagne</b>	0,13	0,15	0,15	0,13	0,12
<b>Royaume-Uni</b>	0,18	0,15	0,14	0,13	0,13
<b>Canada</b>	0,21	0,18	0,19	0,18	0,16
<b>Suède</b>	0,32	0,23	0,27	0,24	0,31
<b>Pays-Bas</b>	0,23	0,31	0,30	0,35	0,32

En 1987-1988, les contributions françaises aux organismes d'aide multilatérale se sont réparties entre les institutions communautaires, le groupe de la Banque Mondiale, les banques et les fonds régionaux de développement, et les institutions des Nations-Unies.

La répartition de l'aide multilatérale française entre ces différents organismes privilégie traditionnellement les institutions communautaires et le groupe de la Banque Mondiale, ce que confirme le tableau suivant :

(en milliards de francs)

	1987	1988
CEE (dont FED)	2,5 (1,3)	3,6 (1,8)
Groupe de la Banque Mondiale (dont AID, Fonds spécial Afrique)	3,0 (1,0)	1,8 (1,6)
FMI (FAS) Institutions régionales (dont BAD)	- 0,9 (0,4)	0,2 1,3 (0,5)
Nations Unies (dont FIDA)	0,7 (0,1)	0,7 -
Total	7,2	7,6

Bien que l'effort réalisé par la France en matière d'aide multilatérale mérite d'être encouragé, votre rapporteur tient à souligner que la prépondérance de l'aide bilatérale française au développement se justifie par la nécessité de préserver le rôle spécifique de la France comme interlocuteur privilégié de l'Afrique, et que toute remise en cause de ce statut semble, dans le contexte actuel, peu opportun.

## d2) Le nécessaire redressement de la répartition entre les prêts et les dons

La diminution de la part des dons dans l'aide publique française s'est accentuée depuis quelques années.

En 1980, les prêts représentaient quelque 20 % de l'aide française aux pays en développement française. Depuis 1985, ils en constituent plus de 25 %. En 1986, la part des prêts était de 26,7 %, et elle s'est élevée à 29,6 % en 1987.

Rapportée à la seule aide bilatérale, la progression des prêts est encore plus évidente (les versements effectués au titre de l'aide multilatérale sont, en effet, exclusivement composés de dons), puisqu'elle est passée, entre 1985 et 1987, de 34,2 % de l'aide bilatérale à 40,4 %.

## AIDE BILATERALE

	DONS	PRÊTS
1980	72,9 %	27,1 %
1981	67,0 %	33,0 %
1982	66,3 %	33,7 %
1983	74,1 %	25,9 %
1984	68,9 %	25,9 %
1985	65,8 %	34,2 %
1986	63,5 %	36,5 %
1987	59,6 %	40,4 %

Toutefois, divers efforts sont actuellement effectués en vue d'améliorer le partage de l'aide publique en développement entre les dons et les prêts.

En 1988, l'augmentation de la part de l'élément don a eu des conséquences budgétaires estimées à 900 millions de francs, et qui représenteraient 1,5 milliard de francs en 1989 et 2,2 milliards de francs en 1990.

Ainsi, l'adoucissement de la condition des prêts du premier guichet accordés par la Caisse Centrale de Coopération Economique aux pays les moins avancés, désormais assortis de conditions très "concessionnelles" (proches de celles de l'Association internationale de développement), relève d'une politique tendant à accentuer l'élément-don des prêts.

Le maintien des crédits du Fonds d'aide et de coopération à un niveau relativement élevé (encore que sujet à une érosion préoccupante) s'inscrit dans cet effort général.

L'initiative française à l'égard de la dette des Pays les moins avancés (allègement de l'encours et assouplissement des conditions de remboursement), est également susceptible de conforter l'actuelle tendance, favorable à la réévaluation de la part des dons dans l'aide publique française au développement.

Ainsi, l'annulation unilatérale et inconditionnelle des prêts consentis avant 1988 à 35 pays très pauvres d'Afrique

subsaharienne, annoncée au sommet de Dakar en mai 1989, concernera en 1990 un encours de près de 20 milliards de francs.

C'est donc dans ce cadre général que se situe la politique française de coopération pour 1990.

## **2°) Objectifs et priorités imparties à la politique française de coopération pour 1990**

Lors du débat du 20 avril 1989 à l'Assemblée nationale, les objectifs et les priorités de la coopération française ont été définis et justifiés.

Les quatre points suivants font donc l'objet d'une attention particulière :

- valoriser les ressources humaines,
- renforcer la complémentarité entre ajustement et développement,
- favoriser une meilleure gestion des ressources naturelles,
- mobiliser les partenaires potentiels en faveur du développement.

### **a) Valoriser les ressources humaines**

La nécessité de concourir à la formation, en vue de permettre aux Africains de retrouver la maîtrise de leur avenir, est largement prise en compte dans l'effort français de coopération.

La contribution française à la politique éducative des Etats africains vise à perfectionner la gestion et l'administration des systèmes éducatifs par une meilleure formation du personnel, à

améliorer les conditions d'enseignement par la fourniture de matériels éducatifs (manuels, supports pédagogiques ...), à soutenir des secteurs prioritaires comme l'enseignement primaire, l'enseignement scientifique et la formation professionnelle, à offrir aux meilleurs étudiants africains l'accès aux filières d'excellence française par l'attribution de bourses, et, enfin, à favoriser la définition, par les Etats africains eux-mêmes, de politiques éducatives cohérentes.

L'effort consacré par la France à la recherche africaine se traduit par l'accueil des chercheurs africains dans les grands instituts de recherche français, par le développement des implantations africaines et malgaches de l'ORSTOM, du CIRAD et de l'Institut Pasteur, et par la mise en place de réseaux d'échanges thématiques dans des domaines essentiels (riz, manioc, fertilité des sols).

Lors du sommet de Dakar, en mai 1989, le Président de la République a annoncé une augmentation significative de cet effort, dans le but de structurer à terme un véritable espace scientifique africain. Dans cette perspective serait créée une Fondation internationale pour la recherche africaine, organisme qui aurait vocation à mobiliser l'aide internationale dans le cadre de programmes majeurs (santé, développement économique et social, par exemple).

L'action culturelle atteste l'originalité de la coopération française, qui considère la construction d'une identité culturelle forte comme l'une des conditions de la cohésion sociale africaine. A cet effet, le livre, la presse écrite, la radio, le cinéma, les réseaux de télévision nationaux, la valorisation du patrimoine africain et les établissements culturels bénéficient de priorités particulières.

## **b) Renforcer la complémentarité entre ajustement et développement**

L'ajustement n'est plus considéré comme une correction ponctuelle des déséquilibres financiers et monétaires à court terme, mais revêt aujourd'hui un caractère structurel, qui l'inscrit nécessairement dans le long terme. C'est pourquoi les dispositions traditionnelles d'ajustement, qui comportent l'intervention de la

Banque Mondiale et du Fonds Monétaire International, ainsi que l'allègement du fardeau de la dette des pays les plus pauvres, méritent d'être complétés par trois catégories de mesures : soutien aux efforts de développement à long terme, prise en compte des aspects sociaux de la crise africaine, et mise en oeuvre d'une politique de gestion du développement orientée vers l'amélioration des structures économiques et administratives des pays.

**Le soutien français aux efforts de développement à long terme s'ajoute aux moyens de financement de l'ajustement. Cet effort se manifeste par l'aide aux investissements, orientée à raison d'un tiers vers le secteur rural.**

**La prise en compte des aspects sociaux de la crise africaine -et des conséquences sociales de politiques d'ajustement rigoureuses- recouvre des actions extrêmement diversifiées : amélioration de l'hygiène et de la prophylaxie, politique en faveur de l'accès à l'eau potable et de l'autosuffisance alimentaire, mesures destinées à améliorer la santé maternelle et infantile et à alléger le travail domestique des femmes.**

**Ce domaine représente 10 % des moyens de l'aide bilatérale, et emploie près de 1000 coopérants.**

**La mise en oeuvre d'une politique de gestion du développement, orientée vers l'amélioration des structures économiques et administratives des pays, concerne les infrastructures de transport, la remise en cause des structures étatiques de l'industrie, et la réduction des effectifs des administrations.**

**15 pour cent des moyens de l'aide bilatérale française sont ainsi consacrés aux opérations de maintenance et de réhabilitation des infrastructures de communications routières, ferroviaires ou aéronautiques, dans le cadre général d'une rationalisation de la gestion et du choix des investissements, ainsi que d'une amélioration de la productivité.**

### **c) Rationaliser la gestion des ressources naturelles**

Les risques de dégradation du milieu naturel constituent pour l'Afrique subsaharienne un véritable défi. L'insuffisance des ressources en eau est suffisamment connue pour qu'il ne soit pas nécessaire d'y revenir. La surexploitation des sols et le surpâturage entraînent une aridification progressive des sols qui rend ceux-ci plus vulnérables aux différentes formes d'érosion. L'accroissement accéléré et anarchique des agglomérations urbaines contribue à altérer la proche campagne par mitage et surpâturage. Les établissements industriels, conçus le plus souvent à l'économie, sont à l'origine de pollutions périurbaines (pollution aquatique notamment) difficilement maîtrisables.

Le ministère de la Coopération et du Développement a donc proposé la création, au sein du Comité d'aide au développement, d'un groupe de travail consacré à la préservation de l'environnement dans les États du Sud, et dont les travaux ont commencé en octobre 1989. L'initiative française, présentée au sommet de Casablanca, de créer un observatoire du Sahel, relève également de cette attention croissante dont font l'objet les problèmes d'environnement.

### **d) Mobiliser des partenaires potentiels en faveur du développement**

Les efforts mis en oeuvre par la France en vue de mobiliser les partenaires potentiels en faveur du développement s'expriment tant à l'égard de la communauté internationale qu'à l'égard de l'opinion publique française.

Le rôle de médiateur entre le Nord et le Sud joué par la France nous vaut la gratitude de nos partenaires du Sud, qui considèrent la France comme leur meilleur porte-parole parmi les pays développés.

La sensibilisation de l'opinion publique française tend à rattraper le retard de la France par rapport à la plupart des pays de

**l'OCDE en ce qui concerne l'aide privée. C'est pourquoi l'effort de mobilisation de la société civile vise à responsabiliser les ONG, les collectivités locales et le secteur privé, et à faire bénéficier les initiatives de ces différents acteurs du soutien des pouvoirs publics.**

\*

\* \*

**Les priorités de la politique française de coopération pour 1990 restent donc, dans l'ensemble, très proches de celles qui avaient été avancées pour 1989, avec toutefois trois inflexions importantes, qui permettent la mise en oeuvre de mesures particulières dans les domaines de la recherche, de la gestion urbaine, et de la protection de l'environnement.**

**C'est dans le cadre des priorités précédemment définies, et qui sont, pour l'essentiel, des objectifs de bon sens, que s'inscrit donc la politique française de coopération, dont votre rapporteur présentera une approche sectorielle, avant d'aborder l'analyse du projet de budget pour 1990.**

## CHAPITRE III

-----

### PRÉSENTATION SECTORIELLE DE L'ACTION DU MINISTÈRE DE LA COOPÉRATION ET DU DÉVELOPPEMENT

Les manifestations les plus aiguës de la crise africaine -l'endettement et l'évolution incertaine des cours des matières premières- ont suscité la mise en oeuvre de politiques d'ajustement structurel, qui ont souvent abouti à sacrifier des secteurs comme la recherche, l'éducation ou la santé, au profit de mesures à court terme destinées à combattre l'alourdissement de la contrainte extérieure.

Soucieuse de privilégier les efforts de développement à long terme, la politique française de coopération s'oriente prioritairement vers les domaines culturel et social, et vers la restructuration macroéconomique.

#### A - ASPECTS CULTURELS DE LA COOPÉRATION FRANÇAISE

L'éducation, l'action culturelle et la francophonie, constituent les trois volets de l'action française en matière de coopération culturelle.

##### 1°) Coopération et éducation

Près de 30 % des moyens du ministère de la Coopération et du Développement sont consacrés, sous forme d'assistance technique, d'équipement et de bourses, à la formation : cette proportion fait du ministère de la Coopération et du Développement le premier des intervenants extérieurs dans ce secteur.

**a) La politique française de coopération poursuit, dans le domaine de l'éducation, trois catégories d'objectifs.**

**- La définition de politiques éducatives adaptées aux nécessités du développement ainsi qu'aux particularités locales se traduit par un effort particulier en faveur de l'enseignement de base, fondé sur la qualification des instituteurs et sur l'équipement des écoles, et par l'extension de l'enseignement technique et professionnel, auquel contribuent notamment les coopérants.**

**- L'encouragement de la formation supérieure vise à créer des capacités de recherche compatibles avec les impératifs du développement. A cet effet, un important programme de bourses est destiné en priorité à des étudiants de troisième cycle universitaire.**

**- L'appui à l'enseignement du français a pour but de consolider l'espace francophone en limitant la dégradation constatée, dans le domaine de l'enseignement du français, dans de nombreux pays. L'apprentissage du français favorise également l'insertion sociale et professionnelle des intéressés.**

**b) Les moyens affectés à l'éducation sont en augmentation.**

**b1) Les crédits sont stables, si l'on se réfère au tableau suivant :**

	Dépenses ordinaires et crédits de paiement	Autorisation de programmes (en millions de francs)
1988	1 508,32	137,61
1989	1 609,49	211,90
1990	1 628,75	236,55

Si les crédits consacrés à la formation ont connu entre 1988 et 1989 une augmentation de 6,71 %, en revanche l'amélioration constatée entre 1989 et 1990 ne sera que de 1,20 %.

En 1989, 200 millions de francs auront été affectés, au titre de l'appui aux systèmes éducatifs d'Afrique, au Fonds d'aide et de coopération (160 millions de francs en 1988).

b2) Le nombre de bourses attribuées en 1987 a été de 5352 et de 5365 en 1988. Les statistiques pour 1989 et les prévisions pour 1990 ne sont pas encore disponibles, mais le nombre global devrait être en légère croissance.

En 1987, la répartition des bourses par disciplines était la suivante :

Droit-économie	410
Administration publique	545
Equipement	530
Sciences et techniques	1 086
Commerce et gestion	218
Développement rural	752
Santé	466
Enseignement et sport	567
Information	266
Lettres et Sciences humaines	382
Divers	130
<b>TOTAL</b>	<b>5 352</b>

En 1988, la répartition des bourses par catégories s'est présentée comme suit :

<b>Etudes (France)</b>	<b>1 412</b>
<b>Etudes (Afrique)</b>	<b>1 011</b>
<b>Recherche</b>	<b>672</b>
<b>Stages</b>	<b>2 113</b>
<b>Divers</b>	<b>157</b>
<b>TOTAL</b>	<b>5 365</b>

Quant à la répartition par Etat attributaire (voir tableau ci-après), elle a fait l'objet d'une modification en 1989, afin de prendre en compte les stagiaires originaires d'Angola et du Mozambique, qui relevaient, jusqu'à la fin de l'année 1988, du ministère des Affaires étrangères.

<b>Bénin</b>	<b>198</b>	<b>Haïti</b>	<b>115</b>
<b>Burkina</b>	<b>280</b>	<b>Madagascar</b>	<b>353</b>
<b>Burundi</b>	<b>102</b>	<b>Mali</b>	<b>401</b>
<b>Cameroun</b>	<b>400</b>	<b>Maurice</b>	<b>268</b>
<b>Cap-Vert</b>	<b>49</b>	<b>Mauritanie</b>	<b>235</b>
<b>Centrafrique</b>	<b>159</b>	<b>Niger</b>	<b>199</b>
<b>Comores</b>	<b>79</b>	<b>Petites Antilles</b>	<b>65</b>
<b>Congo</b>	<b>200</b>	<b>Sao Tomé</b>	<b>39</b>
<b>Côte d'Ivoire</b>	<b>191</b>	<b>Sénégal</b>	<b>424</b>
<b>Djibouti</b>	<b>135</b>	<b>Seychelles</b>	<b>60</b>
<b>Gabon</b>	<b>200</b>	<b>Tchad</b>	<b>367</b>
<b>Gambie</b>	<b>28</b>	<b>Togo</b>	<b>217</b>
<b>Guinée</b>	<b>198</b>	<b>Zaïre</b>	<b>109</b>
<b>Guinée Bissau</b>	<b>65</b>	<b>Divers</b>	<b>110</b>
<b>Guinée Equatoriale</b>	<b>59</b>		<b>-----</b>
		<b>TOTAL</b>	<b>5 365</b>

Une amélioration du dispositif des bourses est prévue en 1990, grâce à une revalorisation des allocations, à l'amélioration des conditions d'accueil et d'hébergement, et au renforcement des procédures de sélection et d'orientation.

En ce qui concerne plus particulièrement la filière des bourses d'excellence, qui existe depuis juillet 1986, celle-ci vise à améliorer la compétitivité internationale de la formation des étrangers en France. On compte, depuis 1986, un total, encore modeste, de 17 bénéficiaires, accueillis dans les universités (plus que dans les grandes écoles) au niveau du doctorat.

L'enveloppe perçue par les étudiants attributaires de bourses d'excellence est considérable, puisqu'elle s'élève à 8 000 francs par mois (alors que les bourses ordinaires portent sur des mensualités comprises entre 3 300 et 5 200 F). La sélection des candidats relève des autorités des pays dont les candidats sont originaires, du patron de thèse français, et des missions de coopération concernées. Le choix est effectué de façon à retenir les dossiers d'individus susceptibles d'exercer dans leur pays des responsabilités dans leur spécialité.

Dix dossiers sont actuellement en instance. Il est question d'accroître le nombre de bourses d'excellence attribuées par la France aux étudiants des pays du champ.

b3) Un effectif de 5 197 coopérants (dont 308 volontaires du service national actif) a contribué, en 1988, à l'effort de formation entrepris par la France.

Les estimations pour 1989 indiquent un nombre de 4925 coopérants (dont 269 VSNA), et les prévisions pour 1990 concernent 4775 coopérants (dont 263 VSNA).

## **2°) L'action culturelle**

L'action culturelle du ministère de la Coopération et du Développement prend en compte la dimension culturelle du développement et la promotion des identités culturelles.

L'action culturelle du ministère de la Coopération et du Développement s'articule autour de trois priorités : les échanges et la coopération culturelle, les actions de communication (presse, audiovisuel ...), et la francophonie.

### **a) Echanges et coopération culturels**

Ce groupe de programmes rassemble les actions de coopération culturelle et les interventions en faveur de la jeunesse et des sports dans la zone couverte par le Fonds d'aide et de coopération, en ce qui concerne six domaines distincts : la promotion de la lecture publique, le développement des industries de biens culturels, le cinéma, les échanges artistiques, la jeunesse et les sports, ainsi que les établissements culturels.

#### **a1) Le livre et la lecture publique**

L'ambition de la politique française de coopération dans ce secteur est de favoriser des projets de création de réseaux de bibliothèques publiques, et de contribuer à promouvoir les littératures locales. Un effort financier particulier est prévu en faveur du livre et de la lecture, dans le cadre du projet de budget pour 1990 : la fourniture de livres (autres que des manuels) aux bibliothèques des établissements scolaires, ainsi que l'envoi massif, aux pays africains, de livres récents, fait partie des priorités qui seront imparties à l'action culturelle en 1990.

Ainsi 220 000 livres auraient été gratuitement envoyés, en 1988, aux pays africains. Ce nombre a été porté à 250 000 en 1989, et s'élèvera à 300 000 en 1990.

## **a2) Le développement des industries de biens culturels**

Le ministère de la Coopération et du Développement affecte à la gestion et à la maintenance des secteurs concernés des techniciens français qualifiés, et développe les formations adaptées aux conditions locales.

## **a3) Le cinéma**

Le soutien apporté par le ministère de la Coopération et du Développement au cinéma africain s'attache autant à permettre aux jeunes réalisateurs de sortir leur premier film, qu'à appuyer la création de réalisateurs confirmés. L'action du ministère de la Coopération vise également la promotion du film français en Afrique noire francophone, par l'achat de droits commerciaux et par une aide à la copie.

## **a4) Les échanges artistiques**

Le ministère de la Coopération et du Développement contribuera en 1990 au développement des échanges artistiques par la prise en charge directe de l'accueil des troupes et des spectacles africains en tournée en France. Il est question d'autre part que le Fonds d'aide et de coopération ouvre des autorisations de programme afin d'appuyer l'art contemporain en Afrique. Le nombre de manifestations artistiques françaises dans les pays du champ est en très légère augmentation (123 en 1988, 143 en 1989, 150 sont prévues en 1990), de même que le nombre des manifestations artistiques des pays du champ en France (63 en 1987, 68 en 1988 et 75 sont prévues en 1990).

#### a5) La jeunesse et les sports

L'organisation des premiers jeux de la francophonie, en juillet 1989, a montré l'attention portée par le ministère de la Coopération à la formation des sportifs de haut niveau. Cette orientation se poursuivra en 1990 : un dispositif élargi d'assistants itinérants, spécialisés chacun dans un sport et rayonnant dans une région déterminée, permettra un meilleur suivi de la préparation des athlètes, et favorisera le développement des sports de masse.

Enfin, les initiatives du ministère de la Coopération et du Développement concernent l'amélioration de l'encadrement des jeunes, notamment dans le cadre des Maisons des Jeunes et de la Culture.

#### a6) Les établissements culturels

Le ministère de la Coopération et du Développement s'appuie sur un réseau de 26 centres culturels principaux, 6 centres annexes, 3 instituts (l'Institut français de Haïti et 2 Instituts culturels d'expression française à Malabo et Bata), et un centre culturel franco-étranger à Niamey, ce qui constitue un total de 36 établissements.

Parallèlement au réseau des centres culturels, le ministère soutient l'action de 58 comités d'Alliance française et de 3 délégations générales, associations de droit local rattachées à l'Alliance française de Paris, et dont la vocation est de relayer l'action des centres et des instituts dans le domaine de la diffusion de la langue et de la culture françaises.

Ces différents établissements ont employé, en 1988, 170 personnes rémunérées par les établissements eux-mêmes, et en tout 660 personnes (dont 484 personnels locaux).

A ces établissements s'ajoutent les écoles françaises, qui jouent un rôle fondamental dans le rayonnement de la langue et de la culture françaises.

## **b) Communication**

Ce groupe de programmes recouvre un ensemble d'actions destinées à contribuer à l'essor des radios, des télévisions et de la presse écrite des pays du champ, et à promouvoir la présence culturelle française ainsi que la progression de la langue française.

**b1) L'audiovisuel constitue aujourd'hui un aspect extrêmement important de l'action culturelle de la France dans les pays du champ, et revêt quatre dimensions : assistance technique, fourniture pour diffusion télévisuelle ou radiophonique de programmes en français, formation et équipement (émetteurs, matériels de production et de diffusion).**

Le recours à l'usage de satellite renforcera l'efficacité de la diffusion culturelle française. Deux projets, tournés respectivement vers l'Afrique francophone et vers l'Océan Indien et la région des Caraïbes, accroîtront de manière significative la qualité et la quantité des prestations françaises en matière de produits audiovisuels. Depuis le 1er janvier 1989, les 24 télévisions africaines concernées se sont dotées des stations de réception satellite leur permettant de percevoir, gratuitement, Canal France International. A la fin de 1989, les pays suivants seront équipés d'une antenne satellitaire : Bénin, Cameroun, Cap-Vert, Congo, Côte d'Ivoire, Gabon, Mauritanie, Sao Tomé, Sénégal, Tchad, Togo et Zaïre.

- Le projet Canal-France, orienté vers l'Afrique francophone, utilisera le satellite INTELSAT V 332° 5 Est, qui diffusera tous les jours, à destination des pays africains du champ, quatre heures de programmes de télévision, complétées par vingt minutes d'actualités quotidiennes. Deux millions de francs seront consacrés à des coproductions franco-africaines.

- L'utilisation du satellite français TELECOM 1, initialement limitée aux DOM-TOM, est étendue aux Etats de la région Caraïbes et de l'Océan Indien. Ce satellite diffuse vers les DOM-TOM les programmes d'Antenne 2 à raison de sept heures quotidiennes, et ceux de RFO à raison de cinq heures par jour. La levée de l'obstacle juridique s'opposant à l'utilisation du satellite Telecom 1 en dehors du territoire national a permis l'extension de programmes français aux pays du champ voisins de l'outre-mer. A

l'Ile Maurice, aux Seychelles et en Haïti sont déjà en service les stations terriennes pointées sur ce satellite. Des investissements de même nature sont en cours à Madagascar.

Ces deux projets constituent un progrès significatif de la présence audiovisuelle française dans les pays du champ.

En effet, la diffusion de programmes français était, jusqu'à la fin 1988, limitée à une moyenne comprise entre 250 et 300 heures annuelles, alors que les satellites Intelsat et Telecom 1 permettent l'émission de respectivement quatre et douze heures de programmes quotidiens.

## b2) La presse écrite

Le ministre de la Coopération et du Développement soutient la presse écrite des pays du champ par trois catégories d'actions :

- formation des journalistes,
- modernisation ou création d'imprimeries de presse,
- assistance technique aux entreprises de presse.

En conclusion, les différentes formes d'action culturelle mises en oeuvre par la coopération française font l'objet d'un effort financier en augmentation continue, ce que confirme le tableau ci-joint.

en millions de francs

	Autorisations de programmes	Crédits de paiement
1988	250,91	314,63
1989	168,25	346,04
1990	308,78	619,97

### 3°) Francophonie

Le troisième sommet de la francophonie qui s'est tenu à Dakar en mai 1989 a marqué une progression significative des contributions françaises à la coopération multilatérale francophone. Entre 1988 et 1989, le montant des financements apportés par le ministère de la Coopération et du Développement à l'ACCT (Agence de commerce culturel et technique), qui est devenue l'organe d'exécution des sommets de la francophonie, est ainsi passé de 18,25 à 32,25 millions de francs.

Ces crédits sont ainsi ventilés entre les différents secteurs :

- Agriculture	7 millions de francs
- Energie	10 millions de francs
- Culture	2,75 millions de francs
- Communication	2 millions de francs
- Industries de la langue	1,5 million de francs
- Education	7 millions de francs
- Autres	2 millions de francs

Votre rapporteur précise que dans le domaine culturel, les contributions du ministère de la Coopération s'appliqueront, en 1989, prioritairement à l'étude de faisabilité et à la mise en place d'un mécanisme nouveau, les "bons francophonie" d'aide à la diffusion du livre dans les pays francophones du Sud, ainsi qu'à la mise en place d'un Fonds international pour le développement des langues et des civilisations africaines (FIDELCA).

### B - ACTION SANITAIRE ET SOCIALE

La politique française de coopération en matière sanitaire et sociale vise à intégrer le développement sanitaire et social, trop

souvent victime des politiques d'ajustement, au développement économique.

1°) Les priorités suivantes ont été définies en matière d'aide médico-sociale :

- planification sanitaire,
- soins de santé primaire,
- soins hospitaliers intégrés dans un système cohérent de santé,
- gestion et maintenance des hôpitaux,
- développement social et rôle économique des femmes,
- problèmes de démographie,
- formation.

2°) Parmi les actions entreprises en 1989 au titre de l'aide médico-sociale, un certain nombre mérite une attention particulière.

Le souci de mettre en place une assistance technique de haut niveau dans le domaine de la gestion et de la maintenance hospitalière est illustré par l'exemple de l'hôpital de Bobo-Dioulasso, au Burkina-Faso, dont la réhabilitation est allée de pair avec l'affectation d'un directeur et d'un ingénieur de maintenance : 23 millions de francs d'autorisation de programme ont été accordés par le comité directeur du FAC le 12 juillet 1989.

Des plans sectoriels de santé ont été réalisés au Mali, au Burkina-Faso et au Niger.

L'appui à la lutte contre le SIDA porte sur la mise en place d'unités de dépistage, sur la fourniture régulière de produits nécessaires à la réalisation des tests, et sur la participation à des programmes de formation des personnels et d'information des populations, en concertation avec l'OMS.

L'aide attribuée aux organisations interétatiques africaines (OCEAC en Afrique Centrale et OCCGE en Afrique de l'Ouest) contribue au renforcement de la coopération Sud-Sud dans le domaine médical.

Les actions menées dans le secteur social concernent l'animation urbaine, l'intégration des marginaux, la formation d'agents africains au développement social, et l'intégration sociale des femmes.

La participation croissante de la France aux projets réalisés dans le cadre de l'OMS et de l'UNICEF et, notamment, aux programmes de vaccination réalisés par l'UNICEF au Burkina-Faso, à Madagascar et au Congo, ont reçu en 1989 trois millions et demi de crédits.

3°) Les moyens mis en oeuvre dans le domaine de l'aide médico-sociale concernent les crédits et les effectifs mis à la disposition de la coopération sanitaire et sociale.

a) Les moyens financiers consacrés par le ministère de la Coopération à l'action sanitaire et sociale sont les suivants :

	Dépenses ordinaires et crédits de paiement	Autorisations de programme
1988	434,02 millions de francs	145,01 millions de francs
1989	518,49 millions de francs	157,38 millions de francs
1990	425,14 millions de francs	177,08 millions de francs

b) L'effectif total des assistants techniques est pour 1989 de 873 (dont 108 VSNA) parmi lesquels on compte 58 généralistes, 57 chirurgiens, 49 gestionnaires, 48 épidémiologistes, 44 biologistes, 43 laborantins et 43 anesthésistes-réanimateurs.

## C - COOPÉRATION SCIENTIFIQUE ET TECHNIQUE

Ce domaine recouvre la recherche scientifique, l'aide au développement rural et l'aide au développement industriel.

## **1°) L'action en faveur de la recherche**

**Le ministère de la Coopération et du Développement oriente son action en faveur de la recherche dans trois directions :**

- exercice d'une cotutelle de l'ORSTOM et du CIRAD avec le ministère de la recherche et de la technologie,**
- concertation avec les autres aides extérieures intervenant en Afrique (dans le cadre multilatéral notamment),**
- création d'un espace scientifique africain.**

**S'agissant plus particulièrement de la cotutelle exercée sur l'ORSTOM (Institut français de recherche scientifique pour le développement) et sur le CIRAD (Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement), le but recherché est de parvenir à une association des scientifiques africains à l'effort de recherche entrepris dans les instituts gérés par l'ORSTOM et le CIRAD, qui sont appelés à devenir des organismes d'accueil et de formation des chercheurs africains.**

**De plus, la réforme en cours du centre de l'ORSTOM d'Adiopodoumé, prévue par l'accord cadre franco-ivoirien de coopération en matière de recherche scientifique du 25 avril 1984 et confirmé par le protocole franco-ivoirien du 3 mars 1988, illustre l'orientation actuelle de la coopération en matière de recherche dans un sens favorable à la mise en oeuvre de synergies internationales. Ce point a été développé dans le rapport de notre excellent collègue Guy Cabanel sur l'accord-cadre relatif à l'aide et à la coopération en matière de recherche scientifique entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Côte d'Ivoire (rapport n° 361).**

**. La concertation avec les autres aides extérieures s'effectue dans le cadre multilatéral, au sein du PNUE (Programme des Nations Unies pour l'environnement), du SPAAR (Programme**

spécial pour la recherche agronomique africaine), et du GCRAI (Groupe consultatif pour la recherche agricole internationale). La France s'efforce également de parvenir à une meilleure concertation avec les Etats-Unis, dans le cadre notamment de programmes internationaux tels que, dans le domaine médical, le Tropical diseases research.

. Afin de promouvoir un espace scientifique africain, et d'aider la communauté scientifique africaine à se structurer, le ministère de la coopération favorise le lancement de programmes fédérateurs comme l'Observatoire du Sahara et du Sahel, qui vise à coordonner l'action de tous les intervenants scientifiques et institutionnels concernés par la désertification. L'effort français de coopération en matière de recherche, d'un montant, en 1989, de 51,2 millions de francs au titre de la contribution à l'effort de recherche des Etats, et de 74 millions au titre de programmes transnationaux d'intérêt général (dont 12 millions affectés à l'Institut ivoirien d'Adiopodoumé), devrait être reconduit en 1990.

## **2°) L'action relative au développement industriel**

Le contexte actuel est caractérisé par les faiblesses structurelles de l'environnement industriel en Afrique (marchés intérieurs limités, niveau élevé des prix de revient) et par un ensemble de contraintes conjoncturelles (crise des finances publiques, évolution heurtée des prix des matières premières, politiques d'ajustement ayant pour effet de contracter la demande), aggravées par l'inadaptation des législations et des administrations aux contraintes des entreprises industrielles.

C'est pourquoi l'action mise en oeuvre par le ministère de la Coopération dans le domaine du développement industriel en Afrique vise le développement du secteur privé et, tout particulièrement, des PME, qui dans le contexte budgétaire et économique actuel constituent la principale source d'investissements.

C'est en janvier 1987, lors des Rencontres de Libreville, qu'a été lancée la politique de coopération avec le secteur privé en Afrique.

Cette politique favorise la concertation avec les représentants du secteur privé. Les entreprises sont, depuis la fin de 1987, associées aux commissions mixtes bilatérales. Un ensemble de comités a été mis en place, à la suite des Rencontres de Libreville, en vue de la promotion des sociétés mixtes franco-africaines. Des réunions trimestrielles sont organisées avec les représentants des entreprises industrielles françaises implantées en Afrique et, plus particulièrement, avec le Comité ACP du CNPF.

. Des programmes spécifiques d'appui aux PME (assistance, conseil, formation) sont en cours dans les pays suivants : Zaïre, Congo, Mali, Madagascar, Sainte-Lucie, Côte d'Ivoire, et Haïti. Certains de ces programmes visent à faciliter la réinsertion dans le secteur privé de fonctionnaires invités à quitter l'administration par des mesures de déflation budgétaire.

. Quant aux cinq procédures d'accompagnement des initiatives privées, elles tendent à partager avec l'entreprise le risque de la prospection, à réduire le coût de démarrage des projets industriels, et à faciliter les transferts de technologie.

- Le Fonds d'études remboursables (FER) vise à participer au financement des études effectuées par les entreprises, auxquelles n'incombe qu'un minimum de 20 % des frais engagés. Ce fonds, dont la gestion financière relève de la Proparco (filiale de la CCCE), a été porté à 20 millions de francs pour 1989. Sur les 130 dossiers reçus de 1987 à 1989, 50 ont été agréés par le FER.

- Mis en place à la fin de 1988, Afrique Audit Assistance (AAA) effectue des études de diagnostic et d'audit pour des entreprises africaines à réhabiliter. 5 opérations ont déjà, à ce jour, été financées par ce fonds qui a, à cet effet, été doté de 2 millions de francs.

- La procédure de partenariat technique, également mise en place fin 1988, apporte un soutien financier aux entreprises africaines souhaitant bénéficier de l'assistance d'une entreprise française, sans pour autant impliquer une prise de participation au capital. Aucun financement n'a encore été prévu pour cette procédure.

- Les cofinancements avec le Centre de Développement Industriel, mis en oeuvre dans le cadre d'une convention signée en 1986 avec le CDI, concernent la formation des personnels locaux des entreprises créées en partenariat, et l'assistance technique à la mise en route d'unités industrielles. Le

financement de ces opérations est réparti entre le CDI et le ministère de la Coopération et du Développement. 6 projets ont, en 1989, bénéficié de cette procédure.

- Les crédits déconcentrés d'intervention, délégués aux Missions de coopération, peuvent être mobilisés pour des projets productifs initiés localement, bien que la vocation de cette procédure dépasse le secteur industriel proprement dit. Cette procédure, très récemment appliquée au secteur privé, a bénéficié à deux opérations en 1989.

Ces différentes mesures en faveur de l'investissement privé nous paraissent insuffisantes. Le principe de la libre entreprise paraît aujourd'hui recueillir un assentiment général. Nombreux sont les pays qui mènent une politique de privatisation, même en Afrique subsaharienne.

Les progrès réalisés au cours de cette décennie par des pays tels que l'Inde ou la Chine montrent quel rôle décisif peut jouer le développement du secteur privé. Une action dans ce sens paraît à votre rapporteur répondre à un effort de coopération plus dynamique et plus efficace.

### **3°) L'aide au développement économique dans le secteur rural**

Outre les actions effectuées dans le cadre international (aide alimentaire, soutien des cours des produits de base), la politique de développement rural mise en oeuvre par le ministère de la Coopération et du Développement se réalise tant au niveau local qu'au niveau national.

Les crédits consacrés au secteur rural s'élèvent pour 1989 à 560 millions de francs, dont plus de 260 pour les dépenses de personnel, les concours financiers, les subventions et les bourses, et 300 millions de francs pour les dépenses d'investissement en crédits de paiement (auxquels il convient d'ajouter 380 millions de francs en autorisations de programmes).

### **a) Actions locales de développement rural**

Ces actions visent à entreprendre des projets de petite dimension, que les paysans peuvent aisément maîtriser, et permet ainsi une meilleure prise en compte des particularités régionales.

La politique de développement rural mise en oeuvre au niveau local se fonde sur plusieurs principes. L'objectif est de favoriser l'écoulement des produits agricoles par la libéralisation du commerce intérieur, de permettre l'émergence d'une profession agricole structurée capable de prendre le relais de l'Etat dans l'agriculture, de renforcer l'intégration agriculture-élevage, d'encourager les systèmes locaux de crédit agricole, et de sécuriser les paysans en leur garantissant la possession de leurs terres.

### **b) Actions entreprises au niveau national**

Celles-ci sont rendues nécessaires par la priorité dont ont bénéficié, dans les pays du champ, l'industrialisation et l'exploitation minière depuis les années 1960. L'agriculture d'exportation a ainsi été taxée assez lourdement pour financer le secteur secondaire. Quant aux importations de céréales, elles ont été développées à la faveur des bas prix mondiaux, qui permettaient aux gouvernements de nourrir les villes africaines à bas prix en faisant l'économie d'un soutien des productions locales.

Les actions entreprises en faveur de l'agriculture au niveau national visent donc à promouvoir une politique de crédit agricole, de distribution des engrais, de commercialisation, ainsi qu'à protéger les productions locales contre la concurrence des produits subventionnés par les pays riches.

L'approche aujourd'hui privilégiée par le ministère de la Coopération est une approche par "filiale", qui a été tout particulièrement illustrée par la restructuration de la filière coton, dont le déficit s'élevait à quelque 2 milliards de francs. Les mesures mises en oeuvre ont permis en deux ans une réduction moyenne de 30 % du coût du coton exporté par les pays de l'Afrique de l'Ouest, ce qui a rendu le coton africain plus compétitif, et a favorisé la réduction du déficit de cette filière.

## CHAPITRE IV

-----

### ANALYSE FINANCIÈRE DU PROJET DE BUDGET POUR 1990

Avec un budget qui s'élèvera à 7 313 700 000 francs en 1990 (en dépenses ordinaires et crédits de paiement), ce qui représente par rapport à 1989 une augmentation de 4,80 %, le ministère de la Coopération et du Développement connaît un taux de croissance de ses crédits voisin, bien que légèrement inférieur, de celui du budget de l'Etat dans son ensemble.

Bien que ce taux de progression de 4,80 % soit inférieur à celui, proche de 6 %, enregistré en 1989 par rapport à 1988, le ministère de la Coopération et du Développement a échappé à la norme de progression des dépenses publiques de 2,2 % imposée par la lettre de cadrage. Il a également été exonéré de la mesure de régulation des dépenses publiques mise en oeuvre en 1989 par le Premier Ministre, et qui porte sur un montant de 10 milliards de francs. Ce traitement privilégié atteste la priorité reconnue par le Gouvernement à l'aide au développement.

Le volume, le taux de progression et la part dans le budget du ministère de la Coopération des principales catégories de dépenses sont les suivants :

Catégories de dépenses	Montant (en millions de francs)	Taux de progression (90/89)	Part dans les crédits du ministère
<b>Dépenses d'aide technique directe</b>	<b>2 114,8</b>	<b>2,74 %</b>	<b>28,91 %</b>
<b>Fonds d'aide et de coopération</b>			
AP	1 900	10,47	
CP	1 657,6	4,65 %	22,66 %
<b>Concours financiers</b>	<b>975,8</b>	<b>0 %</b>	<b>13,34 %</b>
<b>Bourses</b>	<b>258,2</b>	<b>5,22 %</b>	<b>3,53 %</b>
<b>Etablissements français à l'étranger</b>	<b>244,8</b>	<b>7,06 %</b>	<b>3,34 %</b>
<b>Appui aux initiatives privées et décentralisées</b>	<b>139,6</b>	<b>19,21 %</b>	<b>1,90 %</b>
<b>Autres actions de développement titre IV</b>	<b>509</b>	<b>22,61 %</b>	<b>6,85 %</b>
<b>Crédits de recherche</b>			
AP	13	0	
CP	11,6	-6,45 %	0,15 %
<b>Assistance technique et formation militaires</b>	<b>905,8</b>	<b>3,31 %</b>	<b>12,38 %</b>

Les taux de progression des différentes masses de crédits retenus lors de la préparation du projet de loi de finances pour 1990 indiquent le maintien de la priorité accordée aux actions de coopération privée et décentralisée, traduisent la volonté de limiter l'augmentation des crédits du FAC, confirment le déclin des instruments traditionnels de la politique française de coopération (concours financiers et assistance technique), et montrent la progression satisfaisante des crédits attribués aux bourses, aux établissements français à l'étranger ainsi qu'aux autres actions de développement. Toutefois, on peut continuer à déplorer la faible augmentation des dépenses de coopération militaire.

Après avoir abordé ces différents points, votre rapporteur évoquera l'évolution de la gestion du ministère de la Coopération et du Développement.

## **A - MAINTIEN DE LA PRIORITÉ DE L'APPUI AUX INITIATIVES PRIVÉES ET DÉCENTRALISÉES (chapitre 42-24)**

L'appui aux initiatives privées et décentralisées (chapitre 42-24) fait l'objet d'une attention soutenue, ce dont témoigne l'augmentation des crédits inscrits au chapitre 42-24, qui passent de 117 107 357 à 139,6 millions de francs, soit une progression de 19,21 % (l'augmentation constatée entre 1988 et 1989 était de 13,8 %).

Les orientations définies par le projet de loi de finances pour 1990 confirment les tendances constatées dans le projet de loi de finances pour 1989.

Les crédits attribués aux initiatives privées et décentralisées se répartissent, à l'intérieur du chapitre 42-24, de la manière suivante :

	1989	1990
Article 10 : organisations non gouvernementales	2 250 190	4 250 190
Article 20 : associations de volontaires	112 870 767	127 370 767
Article 30 : coopération décentralisée et projets conjoints	1 986 400	7 986 400
<b>Total</b>	<b>117 107 357</b>	<b>139 607 357</b>

### **1°) Soutien des organisations non gouvernementales (article 10)**

Les ONG ont, en 1989, bénéficié d'une augmentation sensible des crédits d'appui direct, qui sont passés entre 1988 et 1989 de 937 698 francs à 2 250 190 francs. Cette augmentation a permis notamment de cofinancer des projets d'éducation au

**développement, et d'apporter un soutien significatif à RITIMO (Réseau d'Information Tiers Monde des centres d'information pour le développement), qui regroupe les 22 centres régionaux d'information assurant le relais de l'action d'éducation au développement en France.**

**Les actions de sensibilisation de l'opinion, cofinancées en 1989 et imputées sur le chapitre 42-24-10, sont retracées dans les tableaux ci-joints.**

<u>ONG</u>	<u>Intitulé de l'opération</u>	<u>Montant</u>
PEUPLES SOLIDAIRES	Action de sensibilisation en France sur le thème de l'Épargne et du Crédit	90.000 F
Ligue Française d'enseignement (LFEAP)	Réalisation d'une valise pédagogique	29.000 F
SAÏTE SUD	Diffusion de la série des films de K. Touré "Maman, je veux vivre"	74.000 F
UNCS MM	Formation et stages des étudiants en médecine (3ème année)	100.000 F
CJN	Scoutien à la revue du Centre des Jeunes Nations + documentation	60.000 F
FEID	Séminaire et colloque organisé par la SIDI sur le développement local, le secteur informel et les nouveaux modes de financement et d'insertion de l'aide privée internationale	100.000 F
ORCHIDEES	Édition d'un livre Terres d'Espoir (présentation série de 10 films)	50.000 F
RITIMO	Édition de 2 jeux pédagogiques sur la dette	80.000 F
AJACS	Réalisation d'un document vidéo pédagogique	80.000 F
COILDE EUROPÉENNE DU RAID	6ème forum d'Agén prévu en Octobre 1989	200.000 F
CÉREAL	Action d'évaluation des actions de sensibilisation	10.000 F
CFCF	Numéro spécial de Nations Solidaires pour la journée alimentaire mondiale	50.000 F
C'ET	Valises d'animation pour des jeunes	50.000 F
	Séminaires de formation de 330 responsables départementaux	100.000 F
CIMADE	"Célébrer demain" - cinquantenaire de la CIMADE -	200.000 F

<u>ONG</u>	<u>Intitulé de l'opération</u>	<u>Montant</u>
CLED	- Formation de leaders de projets d'éducation au développement	30.000 F
	- Logiciel éducatif Europe et Tiers-Monde	50.000 F
	- Préparation de la table ronde sur l'éducation au développement	76.000 F
FDI	- Revue Santé et Développement	200.000 F
	- Développement de la vie associative	37.000 F
	- Hallette droits de l'homme et développement	20.000 F
ISF	Action d'éducation au développement auprès de jeunes ingénieurs des Grandes Ecoles	10.000 F
SOLAGIAL	Revue SOLAGIAL	150.000 F
RITMO	Appui aux centres régionaux	300.000 F
SILO-DEVELOPPEMENT SOLIDAIRE	- Formation de formateurs	16.190 F
	- Création d'un dossier pédagogique	18.000 F
UCJC	Cycle de formation d'agents de développement	70.000 F
<u>TOTAL</u> : .....		<u>2.250.190 F</u>

En 1990, le soutien financier aux ONG sera augmenté de 2 millions, qu'il est prévu d'affecter notamment à l'amélioration de la qualification des cadres financiers et administratifs des associations, ainsi qu'à l'organisation de tables rondes destinées à renforcer l'éducation au développement.

Votre rapporteur s'interroge sur la portée de telles mesures, et se demande s'il n'aurait pas été plus opportun de consacrer ces moyens à des actions de développement local, et de laisser la sensibilisation de l'opinion française aux problèmes du développement à la charge d'initiatives exclusivement privées.

## **2°) Soutien des associations de volontaires (article 20)**

L'article 20 permet la prise en charge des frais divers relatifs au volontariat.

Bénéficiaire du soutien financier inscrit au chapitre 42-24-20 les associations ayant été habilitées "ONG de volontariat" par la Commission du Volontariat, organisme associant des représentants des ONG ainsi que des pouvoirs publics. A ce jour, 26 associations de solidarité internationale sont considérées comme des associations de volontariat.

Parmi celles-ci, l'AFVP (Association française des volontaires du progrès) reçoit une contribution du ministère de la Coopération et du Développement destinée à la prise en charge des indemnités et à la couverture sociale des volontaires. L'AFVP est également mandatée pour mettre en place le programme "Volontaires européens du développement" (VED) en liaison avec le ministère allemand de la coopération.

D'autres associations agréées par la Commission du volontariat reçoivent une aide forfaitaire (actuellement de 18 480 F) pour la prise en charge de la couverture sociale de leurs volontaires civils et pour la prime de réinsertion de ceux-ci.

Dans le cadre d'une convention avec le ministère de la coopération, la DCC (Délégation catholique pour la coopération) et le DEFAP (Département évangélique français d'action apostolique - Mission protestante), qui envoient des volontaires au titre du service national, perçoivent une contribution forfaitaire du ministère de la coopération.

Pour finir, le ministère de la Coopération et du Développement participe à la prise en charge de postes d'animateurs jeunesse et d'éducation permanente (15 postes FONJEP).

En 1989, les crédits inscrits à l'article 20 ont été répartis comme suit :

<b>AFVP</b>	<b>84 635 750 F</b>
<b>VED (volontaires européens du développement)</b>	<b>6 250 000 F</b>
<b>Couverture sociale et prime de réinsertion</b>	<b>13 952 715 F</b>
<b>VSN + FOM</b>	<b>7 319 599 F</b>
<b>FONJEP</b>	<b>626 000 F</b>
<b>Formation de volontaires dans des stages coopération</b>	<b>86 703 F</b>
<b>Total</b>	<b>112 870 767 F</b>

En 1990, les 14 500 000 francs de crédits supplémentaires inscrits au chapitre 42-24-20 financeront les frais imputables à l'augmentation prévue du nombre de volontaires (50 volontaires de progrès et 50 volontaires issus des autres ONG), le renforcement du programme "Volontaire européen de développement", ainsi que le relèvement des crédits destinés à la couverture sociale des volontaires civils, afin de tenir compte tant de l'actualisation des taux pratiqués par la sécurité sociale que de l'augmentation des effectifs.

Avec 127 370 767 francs inscrits au projet de loi de finances pour 1990, les associations de volontaires sont, de très loin, les principales bénéficiaires du chapitre 42-24, dont le montant total s'élève à 139 607 357 francs.

### **3°) Soutien des initiatives décentralisées (article 30)**

#### **a) Collectivités locales et développement**

Nouveaux acteurs de la coopération, les collectivités locales françaises mettent en oeuvre, dans le cadre juridique des circulaires 2063/SG du 10 mai 1985, 3239/SG, 3240/SG et 3241/SG du 12 mai 1987, des projets diversifiés dont certains associent des ONG ou des entreprises privées. Parmi ces actions, les jumelages-coopération méritent un commentaire particulier.

On compte aujourd'hui 130 jumelages-coopération franco-africains. De l'envoi de médicaments, de livres scolaires ou d'équipement d'occasion, le contenu de ces jumelages s'est étendu à des projets plus structurés.

Certains projets au contenu plus technique concernent l'hydraulique villageoise, l'appui à l'agriculture ou aux productions artisanales ainsi que des projets d'amélioration de l'habitat et de l'urbanisme. L'instruction, la mise en oeuvre des crédits et l'évaluation de ces projets sont délégués au Comité national de jumelage (affilié à la Fédération mondiale des cités unies-FMCU).

Créée par arrêté du 27 janvier 1989 du ministre de la Coopération et du Développement, et officiellement installée le 5 juillet 1989, la Commission nationale de la coopération décentralisée a pour objectif d'organiser le dialogue entre l'Etat et les collectivités territoriales françaises dans le domaine du développement. Cet organisme prend donc acte du rôle croissant des collectivités locales dans la coopération, et de la nécessité de coordonner les initiatives locales en faveur du développement.

**b) L'augmentation significative des crédits inscrits au chapitre 42-24-30**

D'un montant de 90 000 francs au titre de la loi de finances pour 1988, les crédits inscrits au chapitre 42-24-30 ont atteint, en 1989, 1 986 400 francs répartis comme suit :

Chapitre 42-24-30	1989
- Comité national des jumelages	800 000 F
- Crédits d'études et d'évaluation du GRET (Groupe de recherche et d'échanges technologiques)	600 000 F
- Mouvement "Survie"	130 000 F
- Mise en place de la commission Coopération décentralisée	300 000 F

Le projet de loi de finances pour 1990 porte à 7 986 400 francs, soit une augmentation de 6 millions de francs, les crédits inscrits au chapitre 42-24-30, ce qui permettra de prendre en charge des missions d'expertise technique dans le cadre des contrats de plan Etat-régions, et de donner à la commission Coopération décentralisée les moyens de fonctionner.

Dans la mesure où les projets réalisés grâce à l'intervention de collectivités territoriales s'attachent à des actions d'ampleur modeste, dont les acteurs ont la capacité de maîtriser les données, la coopération décentralisée peut avoir pour effet de limiter le rôle de l'Etat dans les sociétés africaines concernées -ou, au moins, de faire comprendre que le développement doit s'appuyer sur des initiatives de la base. A ce titre, l'effort mis en oeuvre dans le projet de loi de finances pour 1990 dans le domaine de la coopération décentralisée mérite d'être encouragé.

Il convient toutefois d'être vigilant sur la nécessité que les crédits inscrits au chapitre 42-24-30 financent réellement des actions de développement, et d'éviter que la commission Coopération décentralisée, ainsi que le Comité national de jumelage, ne se transforment en véritables organes administratifs, cette évolution ne pouvant que détourner ces institutions de leur véritable vocation.

## **B - LES CRÉDITS DU FAC : UNE ÉROSION DISCRÈTE**

Votre rapporteur analysera tout d'abord les caractéristiques des projets mis en oeuvre par le FAC, avant d'aborder les aspects budgétaires de l'évolution du Fonds d'aide et de coopération.

### **1°) Caractéristiques des projets subventionnés par le FAC**

#### **a) Prédominance des projets-Etats**

Le tableau ci-après montre que, en dépit de la diminution de la part relative des projets réalisés au profit d'un Etat, ceux-ci dominent encore très largement les autres catégories d'interventions. Les projets inter-Etats, destinés à financer des programmes transnationaux sont, en dépit d'une baisse très importante mais ponctuelle, effectuée en 1988, relativement stables. La part des projets d'intérêt général a fortement progressé entre 1987 et 1988, tendance que les statistiques de 1989 pourront confirmer.

	1986	1987	1988	1989 (1er trimestre)
<b>Etats</b>	61 %	64 %	58 %	54 %
<b>Inter-Etats</b>	14 %	15 %	8 %	15 %
<b>Intérêt général</b>	25 %	21 %	34 %	31 %

### **b) Répartition géographique des subventions du FAC**

En 1988, les premiers bénéficiaires des projets réalisés au profit d'un Etat ont été le Tchad (6,38 % des crédits du FAC-article 10), le Gabon (4,21 %), le Congo (3,63 %), Madagascar (3,44 %), le Zaïre (3,09 %), le Sénégal (3,06 %) et la Guinée (2,90 %).

Sur les cinq premiers mois de 1989, on constate une redistribution des crédits du FAC affectés aux projets Etats, au profit du Sénégal (7,90 %) et de la République centrafricaine (4,61 %).

### **c) Répartition sectorielle des projets subventionnés par le FAC**

On remarque entre 1986 et 1988 une diminution des parts des infrastructures et du secteur de la formation et de l'enseignement.

Le secteur de la culture et de l'information est affecté d'une augmentation régulière mais modérée, ainsi que les secteurs industriel et minier (en dépit d'une diminution sensible en 1987).

Le développement rural demeure le premier affectataire des crédits du FAC, mais la part relative de ce secteur régresse de manière régulière depuis 1986.

## **2°) Perspectives budgétaires**

La progression des crédits inscrits au chapitre 68-91 est, entre 1989 et 1990, de 10,4 % en ce qui concerne les autorisations de programme et de 4,6 % pour ce qui est des crédits de paiement. Toutefois, cette augmentation est obtenue par l'inscription au chapitre 68-91 d'un nouvel article 30, composé des dons associés aux prêts de la Caisse Centrale de Coopération Economique. La dotation prévue par le projet de loi de finances pour 1990 s'élève à 150 millions de francs.

A structures budgétaires constantes, l'évolution des crédits du FAC est plus nuancée. L'article 10 (Fonds d'aide et de coopération proprement dit), porté de 1520 millions de francs à 1550 millions en autorisations de programme (soit une augmentation de 1,9 %, qui témoigne de la tendance actuelle à la repluriannualisation des projets du FAC), enregistre une diminution en crédits de paiement, puisque ceux-ci passent de 1384 à 1307,5 millions de francs (soit une baisse de 5,5 %). Votre rapporteur est donc réservé sur cette érosion des moyens du FAC. Certes, les diminutions des crédits inscrits au projet de loi de finances pour 1990 succèdent à une réévaluation sensible des moyens du FAC en 1988, qui n'avait été que reconduite en 1989 alors que le champ s'étendait à deux pays nouveaux, l'Angola et le Mozambique. Le projet de budget pour 1990 confirme donc une tendance à la diminution des crédits du FAC qui ne peut qu'être préoccupante pour l'avenir d'un instrument fondamental de notre coopération. En revanche, l'article 20 (opérations exceptionnelles) est maintenu à 200 millions de francs, qu'il s'agisse des crédits de paiement ou des autorisations de programmes.

L'intégration au chapitre 69-91 d'un article 30 tire les conséquences budgétaires de la participation du FAC aux programmes de la CCCE, et permet que les dons de la CCCE soient examinés et discutés par le Parlement, ce dont votre rapporteur ne peut que se féliciter. Cette modification de la nomenclature budgétaire du ministère de la Coopération et du Développement a également pour effet de mieux distinguer entre les prêts (de la CCCE) et les dons (du FAC).

Toutefois, la création de l'article 30 s'accompagne, sur le plan administratif, d'une articulation complexe et, semble-t-il, peu

opportune des compétences entre le ministère de la Coopération et du Développement et celui de l'Economie et des Finances, qui demeure responsable de la mobilisation des crédits destinés aux dons de la CCCE, en dépit de l'inscription de ceux-ci au budget de la coopération.

Votre rapporteur, inquiet du manque de cohérence du dispositif français d'aide au développement, ne pouvait manquer de souligner cet inconvénient majeur, même si, par ailleurs, il estime très positif que le FAC puisse désormais faire l'objet d'un contrôle administratif et financier approfondi, dans le cadre du nouveau système informatisé de gestion et de contrôle en cours d'achèvement.

## **C - DÉCLIN DES INSTRUMENTS PRIVILÉGIÉS DE LA COOPÉRATION FRANÇAISE**

### **1°) Poursuite de la déflation de l'assistance technique**

a) Cette évolution est traduite par la diminution des effectifs de l'assistance technique.

A la suppression de 112 postes à la rentrée 1989 succédera, au 1er septembre 1990, la suppression de 50 postes d'assistants techniques enseignants. La diminution des effectifs de coopérants s'accompagne de la transformation de postes d'enseignants en postes de techniciens, ceux-ci étant moins marqués par la coopération de substitution : une centaine de postes (Côte d'Ivoire exclue) seront affectés au personnel technicien.

Selon les dernières estimations, le total des effectifs de coopérants devraient être de 7 368 postes, chiffre qui tient compte de la nécessaire surprogrammation imputable à des difficultés de recrutement dans certains secteurs, et aux inévitables désistements de candidats.

On remarque que la réduction des effectifs s'est, en 1989, opérée en grande partie en Côte d'Ivoire. Cet Etat connaît un statut particulier, puisqu'il rembourse, en effet, 70 % du coût de l'assistance technique française. Les contraintes budgétaires et financières auxquelles est soumise la Côte d'Ivoire expliquent que ce pays se soit engagé depuis plusieurs années dans une politique de déflation des effectifs, qui s'inscrit dans une politique globale de réduction des dépenses publiques, et dont pâtissent au premier chef les coopérants étrangers.

Le tableau ci-joint montre que, en dépit de cette tendance à la déflation, c'est en Côte d'Ivoire que sont affectés les effectifs de coopérants les plus nombreux (1704 coopérants, soit 23,12 % du total), avant le Sénégal (838 coopérants, soit 11,3 % du total) et le Gabon (585 coopérants, soit 7,93 % de l'ensemble des effectifs en poste).

EFFECTIF D'ASSISTANCE TECHNIQUE PROGRAMME -SEPTEMBRE 1989-

	ENSEIGNANTS			NON-ENSEIGNANTS			TOTAL GENERAL		
	ETATS	INTER-ET	TOTAL	ETATS	INTER-ET	TOTAL	ETATS	INTER-ET	TOTAL
ANGOLA	3		3	5		5	8	0	8
BENIN	50	2	62	48		48	108	2	110
BURKINA	142	31	173	89	30	119	231	51	292
BURUNDI	47		47	45	2	47	92	2	94
CAMEROUN	329	4	333	126	10	136	455	14	469
CAP-VERT	6		6	8		8	14	0	14
CENTR	53		153	149	6	155	302	6	308
COMORES	57		57	60		60	117	0	117
CONGO	159	3	172	130	2	132	299	5	304
DJIBOUTI	211		211	187		187	398	0	398
GABON	392	5	397	186	2	188	578	7	585
GAMBIE	6		6	2		2	8	0	8
GUINEE	32		32	55		55	87	0	87
GUINEE-S	6		6	15		15	21	0	21
GUINEE-E	14		14	21	2	23	35	2	37
HAITI	50	1	51	28		28	78	1	79
MADAGASCAR	255		255	143		143	398	0	398
MALI	171	2	173	75	10	85	246	12	258
MAURICE	22		22	19	1	20	41	1	42
MAURITANIE	138	4	142	120	1	121	258	5	263
MOZAMB	6		6	10	1	11	16	1	17
NIGER	194	3	197	120	12	132	314	15	329
RWANDA	35	5	40	43		43	78	5	83
PET ANT	6	1	7	29	1	30	35	2	37
ST-THOMAS	8		8	7		7	15	0	15
SENEGAL	501	23	624	503	11	514	804	34	838
SEYCH	13		13	17		17	30	0	30
TCHAD	49		49	101		101	150	0	150
TOGO	87	3	90	54	6	60	141	9	150
ZAIRE	43		43	80		80	123	0	123
TOTAL	3 305	87	3 392	2 175	97	2 272	5 480	194	5 674
COTE IV	1 303	8	1 311	372	21	393	1 675	29	1 704
TOTAL	4 608	95	4 703	2 547	118	2 665	7 155	213	7 368

b) La diminution des effectifs d'assistance technique est accompagnée d'une redistribution des dépenses d'aide technique directe inscrites au projet de loi de finances pour 1990. Celles-ci enregistrent par rapport à 1989 une progression de 2,7 % : elles passent en effet de 2058 à 2114 millions de francs. L'évolution des crédits d'aide technique directe reproduit la réduction des effectifs du personnel enseignant (qui procure une économie de 27,3 millions au chapitre 42-23-10), au profit du personnel technicien (qui bénéficie de l'inscription

de 83,7 millions, au titre des mesures nouvelles, au chapitre 42-23-20, dont les dotations augmentent de 10,4 %).

### **c) Mesures adoptées en faveur des coopérants**

Selon les informations transmises à votre rapporteur, la titularisation des coopérants s'est, en 1989, opérée dans de bonnes conditions dans le cadre de l'Education nationale, mais se heurte aux difficultés habituelles en ce qui concerne les autres départements ministériels.

Toutefois, un changement fondamental est intervenu en 1989 du fait d'un arrêt (du 24 mars 1989) du Conseil d'Etat. Cet arrêt a fait droit à la demande d'un coopérant non titulaire dont le poste avait été supprimé par l'Etat. En effet, selon la loi du 11 juin 1983, les coopérants non titulaires ont vocation à être titularisés et ne peuvent être licenciés que pour insuffisance professionnelle ou pour motif disciplinaire. Le requérant n'ayant été licencié pour aucun de ces deux motifs, le Conseil d'Etat a conclu à l'illégalité du licenciement. Selon l'arrêt du 24 mars 1989, tous les non titulaires qui satisfaisaient aux conditions de la loi du 11 juin 1983 au moment de la promulgation de celle-ci doivent donc se voir offrir un poste en coopération ou en France.

Par ailleurs, un dispositif d'aide aux coopérants privés d'emploi, et qui perçoivent à ce titre les allocations versées par l'assurance chômage, a été mis en place : ceux-ci bénéficient désormais de la possibilité d'effectuer un stage de réinsertion.

Une aide de 22 500 francs maximum est accordée pour faire face aux frais pédagogiques afférents aux stages. Soixante-dix stages sont, en moyenne, attribués chaque année.

De plus, le ministère de la coopération dispose d'un bureau de réinsertion destiné à aider les coopérants, à leur retour, à trouver un emploi et à déterminer l'éventuel stage approprié. Le

ministère de la coopération facilite également le recrutement des intéressés dans les différents ministères.

## **2°) Reconstitution, sans augmentation, des concours financiers**

Le Gouvernement a, en 1987 et 1988, fortement augmenté les concours financiers inscrits au chapitre 41-43, dont la progression a été de l'ordre de 38 % et 20 % sur ces deux années. A l'augmentation de 11,4 % en 1989, que votre rapporteur qualifiait de confortable, succèdera en 1990 une croissance nulle : le projet de loi de finances pour 1990 ne fait que reconduire les crédits inscrits dans le budget de 1989.

Les concours financiers, qui sont destinés à améliorer la situation budgétaire de nombreux Etats africains, représentent cependant 13,34 % des crédits du ministère de la Coopération et du Développement, et constituent le troisième poste de ce département, après l'assistance technique civile et le FAC.

De plus, le fait que les concours financiers ne fassent l'objet, dans le projet de loi de finances pour 1990, que d'une croissance nulle, pour regrettable qu'il soit, doit toutefois être relativisé par l'effet des annulations de créances décidées à Dakar en mai 1989.

**a) Les aides budgétaires du chapitre 41-43-10, attribuées directement aux Etats subissant une situation financière difficile, afin qu'ils puissent entamer une négociation avec les institutions financières internationales sur un programme de redressement, ont, pendant les six premiers mois de 1989, bénéficié à la République Centrafricaine (90 millions de francs), au Tchad (41 millions), à Djibouti (37,5 millions), aux Comores (30 millions), au Bénin (25,5 millions), à la Guinée équatoriale (11,9 millions), ainsi qu'à la Guinée (10 millions). Il s'agit donc de pays classés parmi les pays pauvres. Le projet de loi de finances pour 1990 maintient à 475 380 384 francs la dotation de l'article 10.**

**b) Les prêts d'ajustement structurel du chapitre 41-43-20, consentis par la CCCE afin de contribuer au financement d'un programme d'ajustement défini avec le concours du Fonds monétaire international, sont bonifiés par le ministère de la Coopération et garantis par l'Etat.**

On distingue deux catégories de prêts de la CCCE bonifiés par le ministère de la Coopération : les prêts d'ajustement structurel (PAS) destinés aux pays à revenu intermédiaire, dont la bonification, inscrite au budget du ministère de la Coopération, permet de réduire le taux à la charge des emprunteurs à 5,75 %. Les prêts d'ajustement structurel destinés aux pays pauvres (prêts coordonnés d'ajustement structurel-PCAS, et prêts spéciaux d'ajustement structurel-PSAS) sont attribués à des conditions très avantageuses, puisque le taux d'intérêt supporté par l'emprunteur est limité à 0,681 %.

Sur les six premiers mois de 1989, les crédits inscrits au chapitre 41-43-20 ont permis de financer la bonification de PCAS accordés au Sénégal (33 millions de francs de bonification au titre de l'article 20), au Mali (24 millions de francs) et au Bénin (15 millions de francs), ainsi que la bonification d'un PSAS attribué au Bénin (11,55 millions de francs de bonification au titre de l'article 20).

**Le projet de loi de finances pour 1990 reconduit les crédits inscrits au chapitre 41-43-20 en 1989, c'est-à-dire 500 408 000 francs.**

## **D - LES AUTRES INSTRUMENTS DU MINISTÈRE DE LA COOPÉRATION**

Il s'agit principalement des établissements français à l'étranger, des bourses et de la coopération militaire.

**1° Les établissements français à l'étranger - chapitre 42-25**

Les crédits consacrés aux établissements français à l'étranger (écoles françaises, centres culturels et alliances françaises) passent de 228,6 à 244,7 millions de francs dans le projet de loi de finances pour 1990. Cette progression de 7,06 % est comparable à celle de 8 % que l'on avait constatée en 1989, et s'inscrit dans un processus de rééquilibrage entrepris, depuis que les établissements français à l'étranger font partie de la compétence du ministère de la coopération, c'est-à-dire depuis 1986.

La poursuite de l'effort engagé en faveur des établissements français à l'étranger, pour louable qu'elle soit, est contredite toutefois par une part négligeable du chapitre 42-25 dans le total des crédits inscrits au ministère de la Coopération, puisque les crédits attribués aux établissements français à l'étranger ne représentent que 3,34 % de la dotation du ministère de la Coopération. Les écoles françaises (article 10) continuent d'absorber la majeure partie de cette dotation (87,57 %), et voient leurs crédits augmenter de 9,4 millions de francs. Les crédits des centres culturels (article 20) progressent de 4,4 millions de francs.

Les crédits des alliances françaises (article 30) (qui sont des associations de droit local), se stabilisent à 10,5 millions de francs, après avoir été quadruplés entre 1988 et 1989.

**2° Les bourses (chapitre 42-23-40)**

Les crédits consacrés aux bourses progressent de 5,22 % et passent de 245,3 à 258,1 millions de francs. Cet effort succède à l'augmentation de 2 % en francs courants constatée entre 1988 et 1989, et qui coïncidait avec la prise en charge, par le ministère de la Coopération, des bourses attribuées aux ressortissants du Mozambique et de l'Angola, et financées jusqu'à la fin de 1988 par le ministère des Affaires étrangères.

L'augmentation de 5,22 % des crédits inscrits au chapitre 42-23-40 sera absorbée presque pour moitié par les effets de la revalorisation des bourses.

### **3°) La coopération militaire**

La coopération militaire s'effectue dans le cadre juridique d'accords de coopération militaire ou d'assistance militaire technique.

Ces actions ne se développent qu'à la demande des partenaires de la France, et répondent au souci d'aider ces pays à assurer leur indépendance face aux menaces extérieures.

#### **a) Modalités de la coopération militaire**

L'aide militaire française s'effectue soit par le biais de la mise à disposition d'assistants militaires techniques (le ministère de la coopération intervient en prenant en charge le complément de traitement des personnels militaires concernés), soit par la participation à la formation des cadres africains dans les écoles militaires françaises ou interafricaines, soit enfin par des dons de matériel.

Ainsi, sur les 876,828 millions de francs inscrits en 1989 au chapitre 41-42, 196 (245 si l'on intègre les 49 millions de francs inscrits dans la loi de finances rectificative de 1988) ont financé des fournitures de matériel d'armement. Parmi ces dons, on peut citer la livraison de véhicules tactiques, de postes radio, de munitions, de pièces de rechange auto et d'engins blindés au Niger (9 millions de francs), la livraison au Mali de pièces auto et d'hélicoptères, ainsi que la contribution à l'équipement du Prytanée militaire malien de Kati (8 millions de francs).

Au total, 2 177 places de stage auront été attribuées en 1989 aux 29 pays bénéficiaires de l'aide militaire française<sup>1</sup> et 940 postes d'assistants militaires techniques auront été ouverts en 1989.

## **b) Priorités géographiques**

Le Tchad est toujours, en 1989, le premier bénéficiaire de l'aide militaire française. Au seul titre de l'aide directe, le Tchad a reçu, en 1989, 65 millions de francs (soit 26,53 % du total de l'aide militaire française), qui ont financé des actions de soutien des forces armées tchadiennes dans les domaines de l'aéronautique, des véhicules et blindés, des munitions, de l'habillement et de la santé.

En dehors du Tchad, le Sénégal, le Zaïre, le Centrafrique, Djibouti et le Togo ont bénéficié de l'aide la plus importante.

Le Gabon et le Zaïre sont les premiers bénéficiaires de l'aide militaire technique avec respectivement 105 et 103 postes ouverts en 1989.

Si l'on considère le nombre de places de stage accordées, le Gabon (229 postes), la Côte d'Ivoire (226 postes), le Togo (192 postes) et le Cameroun (189 postes) sont les principaux bénéficiaires de cette modalité de la coopération militaire.

## **c) Perspectives budgétaires**

Les crédits militaires inscrits au chapitre 41-42 du projet de loi de finances pour 1990 progressent de 3,31 %, ce qui représente par rapport à 1989 une augmentation de 29,02 millions de francs. Cette augmentation globale profite de manière différenciée aux trois

1. Angola, Bénin, Burkina Faso, Burundi, Cameroun, Cap-Vert, Centrafrique, Comores, Congo, Côte d'Ivoire, Djibouti, Gabon, Gambie, Guinée, Guinée Bissau, Guinée Equatoriale, Haïti, Ile Maurice, Madagascar, Mali, Mauritanie, Mozambique, Niger, Rwanda, Sénégal, Seychelles, Tchad, Togo et Zaïre

composantes de la coopération militaire. L'assistance technique croît de 1,6 % seulement, en raison de l'actuelle réduction du nombre de personnels militaires français en Afrique. Les crédits affectés à la fourniture de matériel progressent de 5,1 %. C'est la formation de stagiaires étrangers qui bénéficie de la plus forte croissance, puisque celle-ci s'élève à 9 %.

L'augmentation de 3,31 % prévue par le projet de loi de finances pour 1990 ne fera que compenser approximativement la diminution de crédits qui avait été opérée entre 1988 et 1989. La relative amélioration permise par le présent projet de loi de finances est donc insuffisante. La coopération militaire doit faire l'objet d'une augmentation continue de ses moyens, au lieu d'être sacrifiée aux impératifs d'austérité budgétaire.

Votre rapporteur s'était inquiété, l'année dernière, de la diminution des crédits du chapitre 41-42, soulignant que la coopération militaire contribuait, en renforçant la sécurité des Etats, au développement de ceux-ci. Il importe donc de ne pas négliger cette dimension essentielle du développement que constitue l'aide militaire française.

## **E - GESTION DU MINISTÈRE**

Conformément à la tradition, les titres III "Moyens des services" et V "Investissements exécutés par l'Etat" représentent une part très réduite des crédits du ministère : respectivement 6,1 % et 0,47 %. Cette proportion est très comparable à celle que l'on pouvait constater dans le budget pour 1989.

### **1°) L'augmentation des crédits inscrits au titre III**

En augmentation de 5,53 %, les crédits inscrits au titre III passent de 423,33 à 446,75 millions de francs.

### TITRE III - MOYENS DES SERVICES

	1989	PLF 1990
Personnel - Rémunérations d'activité (en millions de francs)	281,9 MF	292,7 MF
Personnel en activité et en retraite - Charges sociales	32,06 MF	33,59 MF
Matériel et fonctionnement des service	87,43 MF	98,52 MF
Subventions de fonctionnement	21,94 MF	21,94 MF

On remarque, entre 1989 et 1990, une inflexion de la part des différents postes inscrits au titre III. La part des subventions de fonctionnement passe de 5,18 % à 4,91 %. Celle des dépenses de personnel (rémunérations d'activité et charges sociales) régresse de 74,16 % à 73,03 %. En revanche, la part du poste "matériel et fonctionnement des services" passe de 20,65 % à 22,05 %, ce qui est dû au surcoût résultant de l'effort d'informatisation mis en oeuvre.

Le titre III reste caractérisé par un louable effort de rigueur, dont témoigne la poursuite d'une politique de diminution des effectifs, supportée par l'administration centrale (10 emplois seront supprimés en 1990).

Toutefois, votre rapporteur s'inquiète de l'importance croissante du poste "remboursement à diverses administrations" (chapitre 34-93) qui passe de 3,48 à 8,72 millions de francs. Le chapitre 34-93 comprend le remboursement, au ministère de la Défense, des sommes dues par le ministère de la coopération au titre des personnels mis à disposition, et surtout le remboursement, aux PTT, d'une dette considérable accumulée depuis plusieurs exercices, et dont l'apurement se fera progressivement. Potentiellement lourd d'augmentations futures, ce poste compromet donc quelque peu les effets d'une gestion rigoureuse.

## **2°) Le titre V et l'alourdissement des investissements de l'Etat**

Consacrés aux investissements exécutés par l'Etat en matière d'équipement administratif, les crédits de paiement et les autorisations de programme du titre V font l'objet, dans le projet de loi de finances pour 1990, d'une augmentation importante, mais moins significative que celle qui était inscrite dans le budget pour 1989.

Ainsi, les crédits de paiement, qui avaient triplé entre 1988 et 1989, connaissent une progression de 11,14 % qui les porte à 34,47 millions de francs au lieu de 31,02 millions de francs.

Les autorisations de programme, qui avaient presque doublé entre 1988 et 1989, augmentent de 55,96 %, ce qui les porte à 52,95 millions de francs au lieu de 39,95 millions de francs.

Pour l'essentiel, la hausse des crédits de paiement profite aux centres culturels (chapitre 57-10-30), qui bénéficient de 17,4 millions de francs de mesures nouvelles, après avoir déjà fait l'objet d'un effort soutenu dans le cadre du budget pour 1989.

5 millions de francs supplémentaires sont affectés aux missions de coopération et d'action culturelle (chapitre 57-10-10). Quant à l'administration centrale, elle bénéficie de 2,57 millions de francs de crédits supplémentaires, tandis que les écoles françaises (chapitre 57-10-40) sont créditées de 1,5 million de francs au titre des mesures nouvelles. Il convient d'ajouter à ces crédits les 17 millions de francs d'autorisation de programme et les 15,1 millions de francs de crédits de paiement inscrits au chapitre 68-94-10 du titre VI (subventions d'investissement accordées par l'Etat), et consacrés à la réalisation de diverses opérations immobilières destinées aux écoles françaises de droit local.

\*

\* \*

En conclusion, votre rapporteur se bornera à rappeler que la situation actuelle de l'Afrique subsaharienne et les enjeux de la politique française de coopération justifient le maintien de l'augmentation des crédits du ministère de la coopération parmi les objectifs prioritaires du gouvernement.

Si donc le projet de budget pour 1990 préserve l'essentiel des instruments de la coopération française, différents points appellent une vigilance accrue : il s'agit essentiellement de l'action en faveur des établissements français à l'étranger, de l'érosion des crédits du FAC, de l'insuffisance des concours financiers, des moyens affectés à la coopération militaire, et de la déflation préoccupante des effectifs de coopérateurs, dont l'action sur le rayonnement de la France et sur la présence française dans les pays du champ est essentielle.

Alors que le budget pour 1989 du ministère de la coopération avait suscité un avis favorable de votre rapporteur, étant donné le caractère positif des orientations majeures qui le sous-tendaient, force est de constater que les crédits inscrits dans le projet de loi de finances pour 1990 ne permettent pas de préserver les moyens et les instruments de notre politique de coopération au niveau qu'ils mériteraient.

C'est pourquoi, en raison de ces réserves, votre rapporteur propose de s'en remettre à la sagesse du Sénat.

\*

\* \*

Votre commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées a consacré deux réunions à l'examen du projet de budget pour 1990 du ministère de la Coopération et du Développement.

Elle a procédé, le 16 novembre 1989, à l'audition de M. Pelletier, ministre de la coopération et du développement.

Réunie le 22 novembre 1989 sous la présidence de son président M. Jean Lecanuet, elle a écouté le rapport de M. Paul d'Ornano, rapporteur pour avis sur le budget du ministère de la Coopération et du Développement.

A l'issue de l'exposé de M. Paul d'Ornano, la commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées a adopté les conclusions du rapporteur.

Un échange de vues s'est instauré entre MM. Paul d'Ornano, André Bettencourt, Xavier de Villepin, Jean Garcia et Charles-Henri de Cossé-Brissac. M. André Bettencourt est revenu sur les suggestions formulées par le rapporteur en vue de la création d'un fonds international chargé de la gestion de la dette. Estimant cette proposition judicieuse dans son principe, M. André Bettencourt a néanmoins proposé qu'il fût précisé que les suggestions du rapporteur en matière de règlement de la dette africaine étaient énoncées à titre personnel.

S'interrogeant sur l'existence d'une alternative à la politique de coopération franco-africaine, M. Xavier de Villepin a estimé que l'agriculture devait, en raison de l'important déficit alimentaire subi par les pays du champ, faire l'objet d'un effort accru.

MM. Paul d'Ornano et Xavier de Villepin ayant souligné l'importance de la coopération de gestion, orientée notamment vers les secteurs de la police, des douanes et de l'administration fiscale, M. Paul d'Ornano a rappelé que, conformément à ce qu'avait déclaré M. Jacques Pelletier, ministre de la coopération et du développement, lors de son audition par la commission, la coopération de gestion constituait déjà l'une des priorités de l'action de ce ministère.

En réponse à une question de M. Xavier de Villepin sur le recul des implantations d'entreprises françaises en Afrique, M. Paul

d'Ornano a estimé que, si le ministère de la coopération et du développement mettait en oeuvre une aide au profit du secteur privé, et, tout particulièrement, des P.M.E. d'Afrique, ce concours demeurerait néanmoins insuffisant.

M. Jean Garcia s'étant inquiété d'une éventuelle diminution des crédits destinés à l'enseignement, M. Paul d'Ornano a rappelé l'importance de l'effort entrepris par la France en matière de formation, de recherche scientifique et d'enseignement du français dans les pays du champ.

Puis M. Charles-Henri de Cossé-Brissac a suggéré que le total de l'effort financier affecté au développement, dans le cadre de la coopération décentralisée, par les collectivités locales, fit l'objet d'une estimation chiffrée, demande que M. Paul d'Ornano s'est proposé de transmettre au Gouvernement.

M. Claude Estier a alors annoncé que les membres du groupe socialiste se prononceraient en faveur du projet de budget pour 1990 du ministère de la coopération et du développement, M. Jean Garcia affirmant que les membres du groupe communiste s'abstiendraient, en raison de l'insuffisance des crédits consacrés à l'aide française au développement.