

N° 88

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1990 - 1991

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1990.

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 1991 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* ; Paul Alduy, Jean-Luc Bécart, Roland Bernard, 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 Duboscq, Claude Estier, Gérard Gaud, Jean-Claude Gaudin, Philippe de Gaulle, Jacques Golliet, Bernard Guyomard, Mme Nicole de Hauteclocque, MM. Marcel Henry, André Jarrot, Louis Jung, Christian de La Malène, Marc Lauriol, Edouard Le Jeune, Max Lejeune, Philippe Madrelle, Michel 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^e législ.) : 1593, 1627, 1635, (annexe n° 9), 1637 (tome VIII), 1638 (tome II) et T.A. 389.

Sénat : 84 et 85 (annexe n° 4) (1990-1991).

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	9
I. - LA CRISE AFRICAINE EN 1990	13
A. Situation critique de l'économie de l'Afrique subsaharienne en 1989-1990	13
1° Facteurs structurels aggravant la crise économique générale	14
a. L'insuffisante coopération économique interafricaine et ses conséquences sur la rareté des débouchés locaux	14
<i>a1. Le bilan décevant des organisations économiques inter-régionales</i>	14
<i>a2. Avantages susceptibles de résulter d'une intégration accrue</i>	17
<i>a3. Secteurs ouverts à une coopération régionale fructueuse</i>	18
b. L'atonie du secteur privé africain	19
<i>b1. Causes structurelles de la faiblesse des entreprises africaines</i>	19
<i>b2. Un environnement défavorable à l'épanouissement du secteur privé</i>	20
<i>b3. Problèmes imputables à la situation des banques africaines</i>	22
c. La vulnérabilité des agricultures subsahariennes	23
<i>c1. Le poids de l'aléa climatique</i>	23
<i>c2. L'insécurité alimentaire</i>	24
<i>c3. L'insuffisance des cultures vivrières</i>	25
d. La dépendance africaine à l'égard des produits de base ..	26
<i>d1. Une spécialisation excessive dans le domaine des produits primaires</i>	26
<i>. Le choix de l'exportation aux dépens de la consommation intérieure</i>	26

. L'échec des stratégies africaines de lutte contre l'effondrement des cours	27
d2. L'évolution récente des cours des principaux produits de base	28
d3. L'échec relatif des accords de produits	30
<i>. Accords dénués de clauses économiques (bois tropicaux et sucres)</i>	30
<i>. Accords visant la stabilisation des cours (café, cacao et caoutchouc)</i>	30
<i>. L'avenir incertain du Programme intégré pour les produits de base</i>	32
d4. Perspectives ouvertes aux accords de compensation Stabex et Sysmin dans le cadre de Lomé IV	33
2° Conséquences prévisibles de la crise du Golfe sur les économies africaines	35
a. Le cas des pays producteurs	35
b. La gravité de la situation des pays importateurs	36
3° Evolutions récentes relatives à la dette des pays du champ	36
a. La concentration géographique de la dette	37
<i>a1. Le cas des pays du champ</i>	37
<i>a2. Les pays "hors champ"</i>	37
b. Spécificité de la dette subsaharienne : le poids de la dette publique	38
c. Le fardeau de la dette	39
<i>c1. Au regard du taux d'endettement</i>	39
<i>c2. au regard des capacités de remboursement</i>	41
d. Les mesures tendant à alléger la charge de la dette et l'importance des initiatives françaises	41
<i>d1. Le rééchelonnement</i>	41
<i>d2. Mesures d'annulation au profit des PMA</i>	42
<i>d3. Mesures concernant les pays à revenus intermédiaires</i>	43
<i>d4. Remarque de votre rapporteur sur l'absence d'association du Parlement à des mesures engageant les finances publiques françaises pour des montants considérables</i>	44

B. Aspects sociaux de la crise africaine	45
1° La "décennie perdue" des années 1980 : l'ancrage de la pauvreté en Afrique subsaharienne	45
a. L'Afrique subsaharienne à l'écart des progrès sociaux ..	45
b. Les signes d'une régression durable du niveau de vie africain	48
c. Le fardeau démographique et l'absence d'une amélioration envisageable sur le plan social	49
2° L'influence déstabilisatrice des migrations internes	50
a. Les conséquences sociales de l'explosion urbaine en Afrique subsaharienne	50
b. Les effets des flux transfrontaliers de réfugiés	51
3° Une situation sociale explosive	53
a. Les conséquences sociales de la crise économique	53
b. L'agitation sociale en 1990	55
C. Un nouveau départ politique ? Bilan provisoire des troubles politiques de 1989-1990	56
. Réflexion préalable sur l'impact de l'"effet Gorbatchev"	56
. Réflexion préalable sur la question du multipartisme africain	57
1° Une ouverture politique parfois assortie de garanties relativement solides	58
2° Une démocratisation encore souvent incertaine ...	59
a. Le choix de l'attentisme	60
b. Une ouverture démocratique qui reste à confirmer ...	60
c. Hypothèques résultant de l'issue encore incertaine de guerres civiles	62
3° Le choix de l'immobilisme	62
II.- LE CADRE GÉNÉRAL DE LA POLITIQUE AFRICAINE DE COOPÉRATION	65
A. Les enjeux de la coopération franco-africaine	65
1° Eviter que les évolutions européennes ne conduisent	

à accentuer l'isolement de l'Afrique subsaharienne ..	65
<i>a. Le "manque à gagner" susceptible de résulter du Grand Marché de 1993</i>	65
<i>b. Les craintes suscitées par les perspectives d'édification d'un espace paneuropéen</i>	66
<i>b1. L'inévitable problème d'arbitrage entre priorités est-européennes et priorités africaines</i>	66
<i>b2. L'improbable émergence de courants de solidarité Est-Sud</i>	67
2° Assurer le "développement dans la paix"	68
<i>a. Pérennité de l'instabilité en Afrique subsaharienne</i> ..	68
<i>a1. Portée de la "perestroïka" africaine</i>	68
<i>a2. La permanence des conflits en Afrique subsaharienne</i>	69
<i>b. Coopération militaire et développement</i>	70
3° Investir dans l'Homme	72
<i>a. Santé et éducation</i>	73
<i>a1. Avantages économiques susceptibles de résulter d'une politique attentive à faire progresser les secteurs de la santé et de l'éducation</i>	73
<i>a2. Atténuer le risque résultant des politiques d'ajustement</i>	73
<i>b. Restaurer l'emploi en Afrique</i>	74
B. - Les grandes orientations de la coopération franco-africaine	75
1° Caractéristiques de l'aide française au développement	75
<i>a. Un volume substantiel attestant un effort significatif</i> ..	75
<i>b. La priorité africaine</i>	77
<i>c. L'engagement de la France en faveur des PMA</i>	77
<i>d. La prédominance relative de l'aide bilatérale</i>	79
<i>e. Le redressement récent de la part des dons dans l'APD française</i>	81

2° "Pas de développement sans démocratie"	83
3° Le dispositif français de soutien au secteur privé africain	83
a. Les lacunes des politiques fondées sur le partenariat franco-africain et sur la promotion des PME françaises ...	84
b. La réorientation récente de la politique du ministère de la coopération à l'égard du secteur privé africain	85
<i>b1. Actions mises en oeuvre pour améliorer l'environnement des entreprises en Afrique</i>	85
<i>b2. Les programmes de développement des micro-entreprises</i>	86
c. Le maintien des efforts préalablement engagés	86
<i>c1. L'association du secteur privé et des organismes professionnels français</i>	86
<i>c2. Actions entreprises au niveau des Etats africains</i>	87
<i>c3. Encouragements financiers aux entreprises privées ..</i>	88

III - PRÉSENTATION SECTORIELLE DE L'ACTION DU MINISTÈRE DE LA COOPÉRATION ET DU DÉVELOPPEMENT **90**

A. - La coopération française dans le secteur culturel ...	90
1° Le secteur éducatif	90
a. Actions financées par le biais du FAC	90
b. Un système de bourses diversifié	91
<i>b1. Les différentes catégories de bourses</i>	91
<i>b2. Répartition géographique</i>	93
<i>b3. Répartition par secteur</i>	94
<i>b4. Réflexion de votre rapporteur sur les critères devant, selon lui, présider à l'attribution de bourses</i>	95
2° L'action culturelle	95
a. Echanges culturels	96
<i>a1. Promotion du livre et de la lecture publique</i>	96
<i>a2. L'appui à la création audiovisuelle</i>	96

<i>a3. La promotion des échanges artistiques</i>	97
<i>a4. Actions relatives à la sauvegarde du patrimoine cultural des pays du champ</i>	97
<i>a5. Le domaine de la jeunesse et des sports</i>	98
<i>a6. Les établissements culturels</i>	98
b. Communication	99
B. - Action sanitaire et sociale	100
1° Priorités définies en matière de santé publique	101
<i>a. L'aide aux ministères africains compétents en matière de santé publique</i>	101
<i>b. L'amélioration des structures hospitalières</i>	101
<i>c. L'appui à la médecine décentralisée</i>	101
2° Efforts entrepris dans le domaine de la lutte contre le SIDA	102
<i>a. Orientations des programmes de lutte contre le SIDA</i> ..	102
<i>b. Priorités définies pour 1991</i>	102
C.- Coopération scientifique et technique	103
1° Soutien des actions de protection de l'environnement 103	
<i>a. Les secteurs prioritaires</i>	103
<i>b. L'observatoire du Sahara et du Sahel</i>	104
2° L'action en faveur de la recherche scientifique	105
<i>a. Programmes d'intérêt général</i>	106
<i>b. Programmes destinés aux Etats</i>	107
3° Actions relatives au développement économique en milieu rural	108
<i>a. Actions entreprises au niveau local</i>	108
<i>b. Actions entreprises au niveau national</i>	108
<i>c. Actions entreprises au niveau international</i>	109
<i>c1. L'aide alimentaire</i>	109
<i>c2. La mise en valeur et la gestion des forêts africaines</i> ..	110

<i>c3. L'encouragement de la coopération régionale agricole</i>	111
IV - LES CRÉDITS DU MINISTÈRE DE LA COOPÉRATION POUR 1991 : UN BUDGET PROFONDÉMENT AFFECTÉ PAR LES CONSÉQUENCES DU SOMMET DE LA BAULÉ (JUIN 1990)	112
A. - L'incidence budgétaire des décisions de La Baule	113
1° Modalités de la substitution des dons aux prêts en faveur des pays les plus pauvres	114
<i>a. Prêts auxquels se substituent les dons</i>	114
<i>b. Dons créés à l'issue du Sommet de La Baule</i>	114
2° L'augmentation des concours financiers (chapitre 41-43)	115
3° L'évolution nuancée des crédits du FAC (chapitre 68-91)	116
<i>a. L'augmentation considérable des autorisations de programmes</i>	116
<i>b. La diminution des crédits de paiement</i>	117
B. - Maintien d'un effort soutenu en faveur des initiatives privées et décentralisées (chapitre 42-24)	117
1° Soutien des Organisations non gouvernementales (article 10)	118
2° Soutien des Associations de volontaires (article 20)	120
3° Soutien des initiatives décentralisées (article 30) ...	120
<i>a. Les collectivités locales, acteurs du développement</i>	120
<i>b. L'augmentation des moyens consacrés à la coopération décentralisée dans le cadre du PLF 1991</i>	124
C. - L'insuffisance des crédits affectés à la coopération militaire (chapitre 41-42)	125
1° Modalités de la coopération militaire franco-africaine	125
2° Priorités géographiques	126
3° Des perspectives limitées par l'insuffisance des moyens budgétaires	130

D. - Les autres instruments de la coopération franco-africaine	131
1° L'assainissement du financement de l'assistance technique	131
a. Poursuite de la déflation des effectifs de l'assistance technique	131
b. L'augmentation des crédits inscrits au chapitre 42-23 ..	134
c. Mesures adoptées en faveur des coopérants	134
2° Les bourses (chapitre 42-24-40)	136
3° L'insuffisance des crédits prévus en matière d'aide alimentaire et d'aide d'urgence	136
a. L'aide alimentaire	136
b. L'aide d'urgence	137
4° Incidence budgétaire de la création de l'AEFE (Agence pour l'enseignement français à l'étranger) ...	137
a. Bref rappel des compétences imparties à l'AEFE	137
b. Une diminution apparente du poste "établissements français à l'étranger - écoles françaises"	138
E. - Gestion du ministère	139
1° L'évolution du titre III hors AEFÉ (Agence française pour l'enseignement français à l'étranger)	140
2° La stabilisation relative du titre V	142
Conclusions de votre rapporteur	144
Examen en commission	145

Mesdames, Messieurs,

La situation actuelle de l'Afrique subsaharienne, qui relève pour l'essentiel de la compétence du ministère de la Coopération et du Développement, semble indiquer que cette région particulièrement défavorisée du monde en développement est plus "mal partie" que jamais. Au constat pessimiste qu'inspirait à votre rapporteur, il y a un an, l'état de délabrement des économies subsahariennes, s'ajoute aujourd'hui le triste bilan social confirmé par les manifestations récentes d'un malaise généralisé à la vie politique.

La crise politique commune à de nombreux pays d'Afrique subsaharienne rend plus sensible encore le danger considérable qui résulterait, pour des pays économiquement fragiles et socialement vulnérables, de toute dérive potentiellement déstabilisatrice.

Face au défi que constitue pour le "Nord" l'enlisement d'un continent dans le sous-développement, votre rapporteur se félicite de l'effort mis en oeuvre par la France dans le domaine de l'aide au développement. En 1991 en effet, l'APD française atteindra une proportion de 0,56 % du PNB, et progressera ainsi de quelque 11% par rapport à 1990.

Toutefois, votre rapporteur s'inquiète du morcellement administratif qui persiste à caractériser l'aide française au développement dont la responsabilité incombe à un nombre varié d'intervenants : ministère des Finances (45,8%), Caisse centrale de

Coopération Economique (15%), ministère des Affaires étrangères (9,8%), ministère de la Recherche (8,1%), ministère de l'Education nationale (2,3%), et ministère de l'Agriculture (1,2%). Le ministère de la Coopération, dont les interventions, limitées à l'Afrique subsaharienne et aux Petites Antilles, ne concernent que les pays dits "du champ" -la liste de ceux-ci s'est, en août 1990, étendue à la Namibie-, représente quant à lui 17,8% de l'aide française au développement.

Cette dilution des compétences, qui est loin de se limiter à une rivalité entre le ministère de la Coopération (ou rue Monsieur) et le ministère des Affaires étrangères (ou Quai d'Orsay), semble préjudiciable, non seulement à l'efficacité des actions mises en oeuvre, mais aussi à la cohérence et à la lisibilité budgétaires de l'ensemble. Cette réflexion incite votre rapporteur à renouveler la remarque que lui inspire traditionnellement l'absence d'un véritable ministère du développement, dont la création présenterait des avantages considérables, ne serait-ce que sur le plan de la transparence du dispositif. Il est évident par ailleurs que, tant les particularités de la crise à laquelle se heurte aujourd'hui l'Afrique subsaharienne, que le caractère historique et privilégié de nos relations avec ces pays -dont la plupart sont francophones-, rendraient nécessaire et légitime le maintien, selon des modalités à définir, de la spécificité africaine au sein de cette nouvelle structure.

Pour en revenir aux actions gérées par la "rue Monsieur", le projet de budget du ministère de la Coopération pour 1991 est caractérisé par une augmentation substantielle de 7,53% par rapport à l'exercice précédent.

Cependant, votre rapporteur ne se contentera pas d'applaudir à cette considérable croissance des crédits affectés à la coopération franco-africaine, et axera sa réflexion sur la répartition de cette enveloppe entre les différentes priorités de l'aide au développement.

En effet, l'augmentation du budget de la "rue Monsieur" traduit pour l'essentiel les conséquences de la décision, annoncée à grand renfort médiatique par le Président de la République en juin 1990, lors du sommet franco-africain de La Baule, d'annuler les prêts aux pays les plus pauvres du "champ", et de ne plus attribuer à

ceux-ci que des dons. Si cette mesure semble aujourd'hui incontestable sur le fond, votre rapporteur ne saurait souscrire à ce qu'il considère comme le monopole présidentiel de décisions financières qui doivent au premier chef tenir compte des compétences budgétaires du Parlement, et associer, à travers celui-ci, les contribuables français, indépendamment d'une tradition propre à la Ve République qui fait de l'Afrique un domaine d'intervention privilégié de l'Elysée. Tenir informée la représentation nationale de mesures aussi opportunes que généreuses ne pourrait, en effet, que renforcer le consensus qui doit s'exprimer au sein de l'opinion publique française en faveur d'une aide accrue au développement.

D'autre part, votre rapporteur attendra le projet de loi de finances pour 1992 avant de se féliciter de l'augmentation des crédits de la coopération prévue par le présent projet de loi de finances. Il importe, en effet, que l'effort consenti en 1991 soit confirmé et prolongé par un effort au moins équivalent en 1992, sous peine de nuire au suivi des dépenses actuellement engagées.

Votre rapporteur fera, de manière classique, précéder l'examen des orientations actuelles de la politique française de coopération et du projet de budget du ministère de la Coopération et du Développement pour 1991, par un tableau général de la crise -économique, sociale et politique- qui caractérise aujourd'hui l'Afrique subsaharienne, et par une analyse des enjeux -internationaux, stratégiques et humains- qui justifient la mise en oeuvre d'efforts particuliers en faveur de la coopération franco-africaine.

I - LA CRISE AFRICAINE EN 1990

A - SITUATION CRITIQUE DE L'ÉCONOMIE AFRICAINE EN 1989-1990

En dépit de quelques signes d'amélioration traduits par les évolutions statistiques récentes, l'agitation sociale sans précédent de 1989-1990, et sur laquelle votre rapporteur reviendra ultérieurement de manière détaillée, tire indirectement ses sources de la pérennité de la crise économique des pays du champ.

Certes, on relève une certaine amélioration des comptes extérieurs. Les recettes d'exportations des pays d'Afrique subsaharienne se sont accrues, en 1989, dans des proportions plus importantes (15,8 %) que les importations (10,1 %), permettant au déficit commercial africain de passer de 3 370 milliards de FCFA à 2 800 en 1989. Parallèlement, les déficits des balances des paiements courants ont connu une amélioration de 5,5 % entre 1988 et 1989.

Malgré les relatifs progrès enregistrés, force est de constater que les tendances lourdes plaident contre tout espoir de reprise économique africaine à brève échéance. Votre rapporteur regrette que le constat de crise durable généralisé, effectué à l'occasion de son précédent rapport pour avis, demeure valable. Ainsi, les pays de la zone franc ont enregistré une croissance pratiquement nulle en 1989, et les chiffres disponibles pour 1990 ne permettent pas, en raison notamment de la crise profonde subie par le Gabon, la Côte d'Ivoire et le Cameroun, d'anticiper une amélioration considérable. Déficit alimentaire, retard industriel et déséquilibre des finances publiques demeurent toujours, avec des termes de l'échange défavorables et l'enclavement de l'Afrique par rapport aux échanges internationaux, les "plaies structurelles" des économies africaines.

Sur ces différents points, votre rapporteur se permettra de renvoyer à son précédent rapport pour avis, afin de développer plus particulièrement, à l'occasion de l'examen des crédits du ministère de la coopération pour 1991, d'autres aspects de la crise économique africaine.

Ainsi, s'agissant tout d'abord des facteurs structurels aggravant le marasme économique africain, votre rapporteur développera le problème du cloisonnement des marchés africains, l'atonie du secteur privé en Afrique subsaharienne, la persistance d'une situation d'insécurité alimentaire, puis l'excessive dépendance de l'Afrique à l'égard des produits de base. Seront ensuite abordées les conséquences, sur les économies subsahariennes, de la crise du Golfe -pour autant que l'on puisse prévoir celles-ci-, et enfin, de manière classique, les évolutions récentes relatives à l'endettement de l'Afrique subsaharienne.

1. Facteurs structurels aggravant la crise économique africaine

a. L'insuffisante coopération économique interafricaine et ses conséquences sur la rareté des débouchés locaux

La nécessité de coordonner les économies africaines est apparue dès le lendemain des indépendances, moment auquel se sont opposées des thèses panafricanistes favorables à la supranationalité, et des positions plus modérées envisageant l'édification d'espaces économiques élargis. Par ailleurs, la résolution du 10 août 1963 de l'Organisation de l'Unité africaine a encouragé les regroupements sous-régionaux entre Etats-membres.

Après avoir retracé le cadre de la coopération interrégionale africaine, votre rapporteur définira les avantages qui résulteraient d'un resserrement de l'intégration économique, avant d'exposer les secteurs dans lesquels les "communautés économiques" africaines pourraient le plus opportunément accroître leurs efforts.

a1. Le bilan décevant des organisations économiques interrégionales

Les étapes de la création d'organisations régionales africaines

. L'organisation de "communautés économiques" interrégionales a souvent été inspirée par l'héritage colonial. Ainsi, le Conseil de l'Entente, mis en place le 29 mai 1959 entre la Haute-Volta, le Dahomey, la Côte d'Ivoire et le Niger, auxquels s'est joint ultérieurement le Togo, est le plan ancien organisme de coopération régionale du continent. Visant à l'origine l'encouragement à la constitution de grands espaces économiques régionaux, il a récemment orienté son action vers les cultures vivrières et l'hydraulique villageoise.

D'autre part, l'Union douanière équatoriale (UDE), fondée en juin 1959 pour améliorer les échanges entre les dépendances françaises de la région, s'est prolongée dans l'Union douanière et économique de l'Afrique centrale (UDEAC), créée en 1964 par le traité de Brazzaville (révisé en 1974 à Yaoundé) et qui réunit le Cameroun, la République centrafricaine, le Congo, le Gabon, la Guinée Equatoriale, le Tchad et, prochainement Saint-Thomas-et-Prince. La vocation de l'UDEAC est d'être une union à la fois douanière, économique et monétaire.

Egalement créée au moment des indépendances, l'Union monétaire de l'Afrique de l'Ouest (UMOA), qui a succédé à la Banque centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest, s'est mise en place dès 1959 pour gérer la monnaie commune aux Etats membres. Ceux-ci sont, depuis 1984, la Côte d'Ivoire, le Bénin, le Burkina-Faso, le Mali, la Mauritanie, le Niger, le Sénégal et le Togo.

. Le mouvement interrégional africain a reçu une nouvelle impulsion pendant les années 1970. La Communauté économique de l'Afrique de l'Ouest (CEAO), dont le traité fondateur est entré en vigueur en janvier 1974, réunit la Côte-d'Ivoire, le Bénin, le Burkina-Faso, le Mali, la Mauritanie, le Niger et le Sénégal (c'est-à-dire les anciens membres de l'AOF) dans le but de développer les échanges entre Etats membres et d'encourager les actions communes en matière de transports, communication, élevage, industrie, pêche et infrastructures touristiques.

La Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEAO) comprend, depuis sa fondation en mai 1975, le

Bénin, le Burkina-Faso, le Cap Vert, la Côte d'Ivoire, la Gambie, le Ghana, le Mali, le Liberia, la Mauritanie, le Niger, le Sénégal, le Nigeria, la Sierra Leone, et le Togo, soit un marché potentiel de 130 millions de personnes. Le mandat de la CEAO porte non seulement sur la coopération et le développement entre Etats membres dans des domaines aussi variés que les questions monétaires, l'agriculture, l'industrie, les transports, les télécommunications et l'énergie, mais aussi sur l'harmonisation des législations, notamment douanières.

. De nouvelles organisations régionales sont apparues dans la première moitié des années 1980 et, notamment, concernant les pays du "champ", la Communauté économique des Etats de l'Afrique centrale (CEEAC), dont les membres (Burundi, Cameroun, République centrafricaine, Congo, Rwanda, Gabon, Guinée équatoriale, Saint-Thomas-et-Prince, Tchad et Zaïre), réunis depuis décembre 1984, sont convenus de mettre en place un véritable "marché commun de l'Afrique centrale".

La Commission de l'Océan Indien (COI) a été créée en décembre 1982 entre Maurice, Madagascar, et les Seychelles. Elle comprend en outre depuis 1986 la France et les Comores. Ses objectifs concernent non seulement la coopération diplomatique, mais aussi des actions plus ciblées dans les domaines de la pêche thonière, la surveillance météorologique et la conservation des écosystèmes.

Obstacles au fonctionnement des "communautés africaines"

La situation actuelle de l'économie africaine et la dégradation continue des conditions de vie des Africains témoignent elles-mêmes de l'échec des initiatives mises en oeuvre en matière de développement dans le cadre de ces ensembles régionaux (telles que le programme pour la "Décennie du développement industriel en Afrique - 1980-1990").

Cet échec peut tenir à deux causes.

. D'une part, en dépit des quelques efforts récemment mis en oeuvre sur le plan financier (et, notamment, la création, dans le cadre de la CEAO, d'un prélèvement communautaire de 1 % sur les importations en provenance de pays tiers, et d'une taxe communautaire sur le développement de l'élevage dans les pays de l'UDEAC), l'insuffisance des ressources mises à la disposition des différents ensembles régionaux nuit d'autant plus à l'efficacité des actions entreprises que les Etats membres eux-mêmes, ainsi que l'a déploré l'OUA, ne semblent pas toujours respecter les engagements contractés.

. D'autre part, on peut s'interroger sur les aspects administratifs du mouvement communautaire africain et, plus particulièrement, sur l'inadaptation d'appareils administratifs étoffés et nécessairement coûteux à l'urgence des problèmes à régler en Afrique subsaharienne. De même, la participation simultanée de certains pays à plusieurs regroupements régionaux ayant des vocations similaires conduit probablement à une perte de talents, de moyens et à des redondances regrettables. Enfin, le caractère trop général et ambitieux des objectifs que se sont fixées certaines "communautés" porte probablement préjudice à l'efficacité des actions mises en oeuvre, alors que la définition de mandats plus précis permettrait une moindre dilution des moyens.

a2. Avantages susceptibles de résulter d'une intégration accrue

En dépit des dysfonctionnement précédemment relevés, le resserrement des liens entre membres des différentes communautés ne pourrait générer que des avantages.

. En limitant l'inconvénient lié à la dimension réduite des marchés intérieurs, due notamment à la contraction du pouvoir d'achat africain, le renforcement des solidarités interrégionales pourrait non seulement créer des débouchés pour des industries locales enclavées n'ayant pas nécessairement accès aux marchés internationaux, mais aussi améliorer la structure de marchés trop souvent fondés sur la concentration du chiffre d'affaires des entreprises sur un nombre réduit de clients, et de stimuler la concurrence entre producteurs.

. Enfin, les regroupements régionaux pourraient conduire à des économies d'échelles dans le domaine des infrastructures, et à une meilleure maîtrise des circuits de distribution.

Le renforcement des regroupements interrégionaux africains aurait donc pour conséquence, en levant tous les obstacles précédemment cités, de favoriser le développement industriel africain, encore très marginal.

. D'autre part, la coordination des législations fiscales, sociales et douanières, favorisée par l'émergence de "communautés économiques" pourrait, en simplifiant les procédures opposables aux investisseurs, encourager l'implantation des capitaux étrangers, et, par conséquent, dynamiser le secteur productif africain.

a3. Secteurs ouverts à une coopération régionale fructueuse

Les efforts régionaux de coopération seraient susceptibles de stimuler efficacement le développement africain dans les domaines notamment de l'agriculture, de la protection de l'environnement, de la recherche et des infrastructures, à condition néanmoins de définir un petit nombre d'actions précises de nature à générer des coûts de fonctionnement modestes.

. S'agissant de l'agriculture, les efforts de coopération régionale peuvent concerner, entre autres initiatives, la fabrication conjointe d'engrais et de pesticides bon marché, ainsi que de matériels agricoles adaptés aux spécificités locales.

. La mise en oeuvre des services météorologiques communs, la coordination des activités de reboisement et de stabilisation des dunes, la création d'un système régional d'alerte concernant la sécheresse et l'application de politiques communes de mise en valeur des ressources en eau permettraient aux solidarités et aux complémentarités régionales d'accroître l'efficacité de la lutte

contre la désertification et la sécheresse du fait d'une bonne connaissance des spécificités d'un milieu naturel commun.

. **En matière de recherche scientifique, la mise en oeuvre d'efforts interrégionaux peut éviter les doubles emplois qui résulteraient inmanquablement du financement de programmes redondants, et serait de nature à permettre aux scientifiques africains d'orienter leurs recherches de manière adaptée aux nécessités locales -paludisme, lèpre, trypanosomiase, pesticides ...**

. **S'agissant des infrastructures, la coopération interrégionale peut jouer un rôle favorable dans le domaine des liaisons routières entre capitales ainsi que dans celui des transports aériens, ferroviaires et maritimes, dont on peut attendre le désenclavement de villes ou de pays isolés et le développement du commerce interétatique, encore gravement insuffisant. La fourniture d'énergie, sur la base de l'exploitation des complémentarités entre pays, peut également bénéficier du renforcement des solidarités interrégionales.**

b. L'atonie du secteur privé africain (1)

La fragilité du secteur privé africain tient, d'une part, à des causes structurelles et, d'autre part, à un environnement défavorable aux entreprises. Cette vulnérabilité est d'autant plus préjudiciable à l'avenir des économies africaines que les politiques d'ajustement désormais mises en oeuvre dans la plupart des pays du champ comportent un volet "privatisation" très étoffé.

b1. Causes structurelles de la faiblesse des entreprises africaines

Outre les conséquences de l'étroitesse des marchés africains, évoquée ci-dessus par votre rapporteur, sur l'insuffisance des débouchés offerts aux produits des entreprises, le développement du secteur privé africain pâtit de faiblesses structurelles

(1.) Voir à cet égard **La coopération française et les entreprises en Afrique subsaharienne** (ministère de la coopération, mars 1989), dont les développements ci-après sont très largement inspirés

considérables. Celles-ci tiennent pour l'essentiel au niveau élevé des coûts des facteurs de production.

. Ainsi, le coût de la main d'oeuvre demeure élevé - dans le secteur formel du moins - en raison du maintien de législations sociales probablement trop protectrices, qui prévoient notamment un salaire minimum garanti, ce qui rend la comparaison entre l'Afrique subsaharienne et l'Asie du Sud-Est très défavorable au continent noir, et empêche celui-ci de bénéficier d'avantages comparatifs. C'est pourquoi l'Afrique subsaharienne n'a pas, à ce jour, bénéficié du mouvement de délocalisation industrielle qui a profité, pendant les années 1970, à l'Asie et au Maghreb.

. Le prix de l'énergie, sensiblement plus élevé en Afrique que dans d'autres régions en développement, exerce une influence dissuasive sur de nombreuses activités industrielles, et contribue à la faiblesse du tissu industriel africain.

. Le prix élevé des transports maritimes et aériens (voyageurs et frêts), qu'il s'agisse de la desserte de l'Afrique depuis l'Europe ou des liaisons interafricaines, est non seulement de nature à décourager les implantations étrangères et le développement des entreprises africaines, mais se trouve aussi à l'origine du renchérissement de la main d'oeuvre expatriée. De plus, on remarque les difficultés que présentent les liaisons terrestres dans certains pays (Tchad et Zaïre notamment).

La compétitivité des entreprises africaines est donc limitée par la piètre rentabilité des activités productrices en Afrique.

b2. Un environnement défavorable à l'épanouissement du secteur privé

L'environnement juridique, administratif ~~et culturel~~ propre aux entreprises africaines n'est pas de nature à exercer une influence stimulante sur celles-ci.

L'inadaptation des législations fiscale, douanière et sociale

- Les fiscalités africaines constituent un facteur pénalisant pour la gestion des entreprises, en raison de la complexité des règles applicables et d'une imposition du secteur productif nettement désavantageuse par rapport au commerce et aux revenus des ménages.

- Le montant élevé des droits de douane (assis sur des taux de 70 % en Côte d'Ivoire et de plus de 50 % en Guinée) nuit aux activités consommatrices de produits importés (les matières premières étant, notamment au Mali, plus lourdement taxées à l'importation que les produits finis), et porte de ce fait préjudice à la compétitivité des entreprises exportatrices.

Par ailleurs, les nombreuses exonérations prévues dans le cadre des récents codes d'investissement, afin d'encourager les investisseurs étrangers, sont en raison de leur grande complexité à l'origine de difficultés de gestion fort peu incitatives.

- La complexité des législations sociales africaines, et le formalisme administratif qui régit les embauches de personnel comme les procédures de licenciement, constituent un facteur pénalisant de plus.

Des pratiques administratives peu encourageantes

Les caractéristiques bien connues du fonctionnement des administrations africaines imposent aux partenaires étrangers et aux entrepreneurs africains des délais d'obtention d'autorisations (d'exportations ou d'investissements) incompatibles avec le souci de rentabilité inhérent à la logique privée. Cette caractéristique des systèmes administratifs africains contraste avec les progrès enregistrés dans ce domaine dans des pays comme Maurice, le Maroc ou la Tunisie. De plus, les fréquents conflits de compétence entre ministères ou directions compromettent la sécurité des situations

juridiques en générant des contradictions et des incohérences entre les différentes réglementations.

Un contexte culturel incompatible avec les exigences du secteur privé

Manque de disponibilité des cadres africains, manque d'adaptabilité des comportements aux contraintes de la compétition internationale, foi excessive en la prééminence de l'Etat, sont à l'origine d'une image de marque défavorable à l'Afrique subsaharienne, dont la comparaison avec le Sud-Est asiatique fait ressortir de manière très apparente les insuffisances en terme d'esprit d'entreprise.

b3. Les problèmes imputables à la situation des banques africaines

Les contraintes imposées aux banques commerciales par les banques centrales, qui pratiquent un strict encadrement du crédit et des marges bancaires, et un plafonnement rigide des taux débiteurs, sont à l'origine de l'insuffisance des crédits et de l'importance des besoins de financement des entreprises. En effet, les banques commerciales sont réticentes à accorder des crédits à l'investissement, trop risqués, et préfèrent privilégier les crédits à court terme. De plus, les délais préalables à l'attribution de financements à moyen et long termes nuisent à la rentabilité des projets.

Ces difficultés sont aggravées par l'insuffisance de l'épargne locale affectée aux activités productives, ce qui est dû à une nette préférence des Africains pour les placements lucratifs, essentiellement dans les secteurs de l'immobilier ou du commerce.

Ces différents éléments confortent donc de manière évidente les réticences, non seulement africaines mais aussi étrangères, à investir en Afrique subsaharienne.

c. La vulnérabilité des agricultures subsahariennes

L'agriculture africaine reste caractérisée par la soumission à l'aléa climatique, qui contribue à rendre incertaine l'autosuffisance alimentaire de nombreux pays, problème aggravé encore par l'absence de diversification des productions.

c1. Le poids de l'aléa climatique

Dans une forte proportion des pays du champ, le volume de la production demeure soumis à de fortes variations, dues au poids de l'incertitude climatique. Celle-ci peut, selon les années, jouer dans un sens positif ou défavorable et induit un bilan contrasté selon les pays.

. La dégradation des conditions climatiques a été manifeste au Niger et, à un moindre degré, au Burkina-Faso et au Sénégal.

- Le Niger a subi les conséquences d'une pluviométrie irrégulière et trop brève qui, jointe aux effets d'une invasion acridienne, a empêché le maintien du niveau record enregistré en 1988-1989, et qui a nécessité le recours au stock de sécurité constitué pour les besoins de la population.

- Au Burkina Faso, les améliorations constatées en 1988-1989 ont été compromises ensuite par la mauvaise répartition des pluies (en dépit d'une bonne pluviométrie) et par une forte densité de sautériaux. On peut donc probablement d'ores et déjà anticiper un déficit céréalier dû à une baisse de la production de maïs, de mil et de sorgho (à hauteur de - 12%). En revanche, la récolte de coton -produit constituant la première ressource d'exportation de l'ex- Haute-Volta- atteste des progrès par rapport à la campagne 1988-1989.

- Au Sénégal, l'efficacité de la lutte antiacridienne et une pluviométrie satisfaisante ont certes permis une meilleure production agricole en 1989-1990 qu'à l'occasion de la récolte 1988-1989. Toutefois, s'agissant des perspectives envisageables pour la campagne 1990-1991, il semble, selon les informations transmises à votre rapporteur, que les retards pris par la saison des pluies rendent envisageable une dégradation des statistiques agricoles.

. Les améliorations relatives autorisées par des conditions climatiques favorables (en 1989-1990) concernent,

dans des proportions variables, les exemples du Mali, de Madagascar, du Bénin et du Burundi.

- Ainsi, les niveaux records de production de céréales et de coton enregistrés au Mali en 1989, et qui succèdent aux bons résultats constatés en 1988, ont permis à la croissance du PNB malien de passer de 1% en 1988 à 9,6% en 1989, et de transformer en excédents de production le déficit alimentaire observé lors de la campagne 1987-1988. Les hypothèques sur l'avenir du Mali ne sont pas pour autant levées par ces bons résultats, en raison notamment des invasions acridiennes, toujours sensibles dans certaines régions.

- Madagascar a bénéficié, en 1989, de conditions climatiques relativement favorables, qui permettront aux niveaux des productions vivrières et, notamment, à la récolte de riz, d'atteindre l'autosuffisance alimentaire.

- Au Bénin, la bonne tenue de la campagne vivrière de 1989 succède à une récolte rendue médiocre par des conditions climatiques défavorables. D'autre part, les résultats positifs enregistrés dans la culture du coton n'ont toutefois pas contribué à rendre le taux de croissance du PNB positif sur l'année 1989.

- Au Burundi, la croissance récente de la production vivrière (+ 5%) et de la production des cultures d'exportation (+ 6%) a été autorisée par une pluviométrie satisfaisante, et a permis aux exportations agricoles en hausse (à l'exception du café) de bénéficier de surcroît des effets de la dévaluation de la monnaie.

c2. L'insécurité alimentaire

On observe, depuis 1970, un accroissement de la vulnérabilité alimentaire de l'Afrique subsaharienne : si 80% des besoins étaient couverts en 1970, en revanche les estimations relatives à la période 1990-2000 semblent attester un taux d'autosuffisance de 70% au plus en moyenne.

La fragilité des pays ayant récemment atteint ou maintenu récemment un taux d'autosuffisance alimentaire satisfaisant tient, dans la plupart des cas, au facteur climatique (cas du Burundi, où l'autosuffisance dépend des caractéristiques de la pluviométrie), ou à l'apparition de bons résultats dont la pérennité n'a rien d'évident (cas, en 1989, du Tchad, grâce à une production

U) céréalière en hausse, de Madagascar, du fait de deux bonnes récoltes de riz consécutives). Cette fragilité peut également être le fait d'habitudes de consommation favorables aux importations : ainsi, la Côte-d'Ivoire, qui présente pourtant des conditions de fertilité et de pluviométrie relativement satisfaisantes, a importé 300 000 tonnes de riz en 1989, pour satisfaire notamment les habitudes de consommation des populations urbaines.

Les pays ne couvrant pas leurs besoins alimentaires sont confrontés à des problèmes variés, qu'il s'agisse de l'impact de la guerre sur la désorganisation du secteur rural (cas de l'Angola), des effets conjugués de conditions climatiques défavorables et d'un choix en faveur de la monoculture d'exportation (cas de Maurice), de l'insuffisance du secteur agricole (cas du Gabon, où l'appareil productif est orienté essentiellement vers le pétrole et vers l'extraction des ressources minières -uranium, manganèse-), ou de l'influence du climat et des acridiens (cas du Cameroun). Certains pays, confrontés à un taux d'autosuffisance peu optimal, en dépit de l'augmentation de la production vivrière, pourraient toutefois, le cas échéant, espérer atteindre (voire retrouver) l'autosuffisance (cas du Sénégal et de la Mauritanie).

A titre d'exemple, les taux d'autosuffisance du Gabon, de la Mauritanie et du Sénégal sont respectivement de 15%, 50% et 60%, et rendent nécessaire le recours à l'importation de produits agricoles vivriers, ce qui contribue à grever les comptes extérieurs d'une charge d'autant plus inutile que ces pays cultivent par ailleurs, avec des succès divers, des produits destinés à l'exportation (café, thé, cacao, coton...).

c3. L'insuffisance des cultures vivrières

Alors que des pays comme Madagascar peuvent tirer profit d'une production agricole relativement harmonieusement partagée entre les secteurs vivrier (riz, manioc, maïs, haricots) et spéculatif (coton, canne à sucre, café, vanille, girofle), assurant ainsi une certaine répartition des risques et des profits, l'une des plaies des pays du champ réside dans l'absence de diversification de leur agriculture, orientée de manière trop exclusive vers les cultures d'exportation aux dépens des cultures vivrières destinées au marché intérieur.

Ainsi, Maurice consacre la moitié de ses surfaces cultivées à l'exploitation de la canne à sucre, ce qui l'oblige à importer la quasi-totalité des produits vivriers nécessaires à l'alimentation de la population.

d. La dépendance africaine à l'égard des produits de base

L'un des aspects majeurs de la crise économique africaine réside dans une excessive dépendance à l'égard de produits primaires, dont les cours, en proie à d'incessantes fluctuations, n'offrent que peu de perspectives, qu'il s'agisse des accords de produits ou des mécanismes relevant des conventions de Lomé.

Cette situation est due pour l'essentiel à une spécialisation trop prononcée de la plupart des pays du champ en faveur des matières premières destinées à l'exportation.

d1. Une spécialisation excessive dans le domaine des produits primaires

. Le choix de l'exportation aux dépens de la consommation intérieure

Force est de constater que, en misant sur l'exportation de ressources naturelles prétendument spéculatives, les nations africaines ont empêché la diversification de leurs appareils productifs, ont nui au développement d'industries qui font aujourd'hui cruellement défaut, et ont favorisé l'insécurité alimentaire par l'insuffisante expansion des cultures vivrières.

Plus de deux pays d'Afrique subsaharienne sur trois dépendraient de deux ou trois produits de base pour les 2/3 de leurs recettes d'exportation, à une époque où les produits de substitution

concurrentent dangereusement les matières premières naturelles, et où les consommateurs occidentaux préfèrent les fibres synthétiques au coton, les édulcorants de synthèse au sucre de canne, le caoutchouc synthétique à l'hévéa, la matière grasse végétale au beurre de cacao, et les matières plastiques aux métaux.

S'agissant plus particulièrement des "cultures de rente", il est particulièrement significatif de constater que le café constitue quelque 21% des recettes de l'Etat au Burundi, et qu'il procure au Rwanda 80% de ses recettes d'exportation. Le Cameroun tire 50% de ses recettes d'exportation de la vente de cacao et de café, la proportion s'élevant à 80% si l'on ajoute le coton.

. L'échec des stratégies africaines de lutte contre l'effondrement des cours

Devant *l'effondrement des cours*, qui s'est produit à la fin des années 1970, les prix ayant atteint leur niveau le plus bas au milieu des années 1985, en raison notamment du déclin de la demande occidentale, certains producteurs ont tenté, sans succès, de cartelliser les marchés concernés.

Le cartel du cuivre ou CIPEC (Conseil intergouvernemental des pays exportateurs de cuivre), mis en place en 1974 par le Chili, le Zaïre, le Pérou et la Zambie, a échoué en raison d'un manque très prévisible de cohésion entre producteurs africains et latino-Américains, qui ne sont pas parvenus à définir une communauté d'intérêts.

L'alliance des producteurs africains de cacao, suscitée en 1979 à l'initiative de la Côte-d'Ivoire, était destinée à soutenir les prix en gelant les stocks disponibles afin de créer un "manque" parmi les consommateurs occidentaux. Le projet a tourné court en raison de la défection de certains membres, tentés d'écouler leurs réserves au meilleur prix.

d2. L'évolution récente des cours des produits de base

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

Produits	Référence	Cours août 89	Cours août 90	Evolution 89/88	Evolution 90/91
Cacao	New-York, USD/t	1 205	1 167	- 17%	- 4%
Café robusta	Londres, s/t	759	566,1	- 16%	- 25,5%
Coton	Liverpool, s/t/0,45 kg	86,16	81,12	+ 21%	- 6%
Aluminium	Haut grade settlement Londres S/t	1 799,2	1 782,5	- 8%	- 1%
Cuivre	Grade A settlement Londres, s/t	1 732,3	1 552,8	+ 12%	- 11%
Pétrole	brut Brent (Rotterdam) USD/baril	17,2	26	+ 32%	+ 51,16%

Caoutchouc naturel	Indice en FF (1980 = 100)	100,2	77,7	- 24%	- 23%
Bois tropicaux	"	173,6	190,5	-	+ 9,7
Métaux et minerais non ferreux	"	189,7	161,8	-	- 15%
Phosphates	"	131	112,3	+ 29%	- 15%

Les évolutions récentes traduisent des mouvements différents à la fois de ceux que l'on observait il y a un an, et des perspectives que l'on envisageait pour le moyen terme.

On constate, en effet, un redressement très relatif des cours du cacao et du café robusta, qui connaissent désormais un déclin moins brutal qu'auparavant, même s'il semble encore prématuré d'envisager une amélioration décisive de ces cours.

- Le raffermissement des cours du coton, observé pendant les premiers mois de 1989, est loin d'avoir été confirmé en 1990.

- Les cours du caoutchouc naturel sont très comparables en 1990 à la tendance constatée en 1989, et le déclin persiste de manière nette.

- Les bois tropicaux connaissent une évolution relativement favorable.

- Le déclin des cours du cuivre, amorcé en 1989, s'est confirmé en 1990, ce qui correspond à la tendance propre aux métaux et minerais non ferreux. En revanche, on observe un certain redressement des cours de l'aluminium.

- Après la progression importante remarquée en 1989 s'agissant des phosphates, les premiers mois de 1990 sembleraient attester une chute relativement brutale des cours.

- Quant aux cours du pétrole, ils enregistrent une croissance spectaculaire, due aux conséquences de la crise du Golfe. Cette augmentation succède au redressement constaté depuis 1987, sans que l'on puisse savoir si le prix du baril se stabilisera à un niveau comparable à celui atteint en août 1990, ou si la progression continuera. Votre rapporteur envisagera plus loin (infra, 2) les conséquences d'ores et déjà envisageables de cette augmentation sur l'économie des pays du champ.

d3. L'échec relatif des accords de produits

Les évolutions récentes n'ont pas apporté d'améliorations dans l'évolution du fonctionnement des accords de produits -qu'il s'agisse des accords dénués de clauses économiques ou des accords visant la stabilisation des cours-, ce qui limite considérablement les perspectives offertes au Programme intégré pour les produits de base (PIPB).

. Les accords dénués de clauses économiques visant la stabilisation des cours concernent les bois tropicaux et le sucre.

. L'accord relatif aux bois tropicaux vise exclusivement la recherche et, plus précisément, l'amélioration de la gestion des ressources forestières tropicales. Parvenu à expiration en 1990, il a été prorogé jusqu'en 1992.

Les difficultés budgétaires auxquelles se heurte l'Organisation internationale des bois tropicaux (OIBT) limitent les possibilités d'intervention de cet organisme. Lors de la 8e session du conseil de l'OIBT, qui s'est tenue en mai 1990, il a été en effet constaté que des Etats membres de l'Organisation (sept pays producteurs et trois pays consommateurs), parmi lesquels les Etats-Unis, n'avaient pas encore acquitté leur contribution au titre de 1989.

. L'accord international sur le sucre ne constitue qu'un cadre de coopération internationale. Il n'est désormais plus envisagé, contrairement aux prévisions des premiers signataires, de compléter l'accord actuel par des clauses économiques. Il est donc probable qu'une fois parvenu à échéance (en décembre 1990), l'accord international sur le sucre soit prorogé dans sa forme actuelle, en raison notamment de l'absence de consensus entre les membres.

. Les accords visant la stabilisation des cours et la régulation des stocks concernent le café, le cacao et le caoutchouc.

. L'accord sur le café fonde les mécanismes de régulation des prix sur un système de contingentement à l'exportation. Celui-ci est assis sur la définition de quotas révisables chaque trimestre, en fonction de l'évolution des prix par rapport à une fourchette comprise entre 120 et 140 cents la livre.

Alors que l'accord actuellement en vigueur depuis 1988 devait arriver à échéance en septembre 1989, son application est paralysée depuis que le conseil de l'organisation du café (OIC) a décidé de l'abandon du système des quotas et du retour au marché libre. Or, les conséquences de cette mesure pèsent plus lourdement sur les producteurs africains de robustas que sur les producteurs de variétés les plus demandées (arabicas). L'accord de 1986 est donc, à ce jour, prorogé sans clause économique. D'autre part, il ne semble pas qu'un consensus en faveur de la reprise des négociations puisse intervenir à brève échéance.

. L'accord de 1986-1987 sur le cacao, arrivé à échéance en septembre 1990, a été prorogé sans clauses économiques jusqu'en 1992, en raison de l'incapacité du stock régulateur à assurer ses fonctions dans un contexte de surproduction durable. Par ailleurs, l'absence de consensus entre producteurs et consommateurs a empêché le fonctionnement des mécanismes de retraits et de modulation des prix d'intervention, aboutissant ainsi de facto à la paralysie de cet accord.

. L'accord sur le caoutchouc constitue le seul exemple d'accord de produit fonctionnant de manière satisfaisante. Entré en vigueur en janvier 1989 sous sa forme renégociée, il prévoit l'intervention d'un stock régulateur de 550 000 tonnes destiné à stabiliser les cours. L'évolution décevante des prix du caoutchouc en 1989 devrait contribuer à limiter les quantités produites à l'avenir.

L'impact de cet accord est cependant marginal en Afrique subsaharienne, qui n'occupe qu'un rang modeste parmi les producteurs mondiaux.

L'avenir incertain du Programme intégré pour les produits de base (PIPB)

Destiné, à l'origine, à régulariser les marchés des produits de base en encourageant notamment l'augmentation du nombre des accords de produits, le PIPB était initialement fondé sur les interventions de deux guichets, le premier devant financer les stocks régulateurs des accords de produits assortis de clauses économiques, le second destiné à soutenir à des projets de recherche susceptibles d'améliorer la production des matières premières.

. Les activités de premier guichet devraient prochainement être mises en sommeil, en raison de la faillite de l'accord étain en 1985, et de la paralysie des accords café et cacao en 1988-1989.

La France a déjà acquitté, au titre de la première tranche, une cotisation qui s'élevait en juin 1990 à 17,03 millions de francs sur les 40,67 millions de dollars perçus par le fonds commun (à rapporter aux 325,7 millions de dollars attendus au titre du premier guichet).

. Les moyens relativement limités affectés à la deuxième tranche ne devraient permettre de financer que des projets de recherche modestes, les premiers versements effectués ne dépassant pas 7,7 millions de dollars à la fin de juin 1990. La quote-part totale de la France s'élèverait à 15 millions de dollars, soit la sixième contribution après l'OPEP, la République Fédérale d'Allemagne, le Japon, les Philippines et la Norvège.

. Les espoirs conçus par les fondateurs du PIPB ont donc été déçus, étant donné que l'échec des accords de produits existants rendent extrêmement illusoire l'élaboration de nouveaux accords, et que, par ailleurs, ni les Etats-Unis ni la Côte-d'Ivoire ne font partie des 104 parties à l'accord relatif au Fonds commun.

d4. Perspectives ouvertes aux accords de compensation Stabex et Sysmin dans le cadre de Lomé IV

Destinés à compenser, au moyen de transferts financiers, la dépendance des pays ACP parties aux accords de Lomé à l'égard des exportations de matières premières vers la Communauté, le Stabex (système de stabilisation des recettes d'exportation des produits de base agricoles) et le Sysmin ("facilité de financement spéciale") ont été récemment réévalués dans le cadre du renouvellement de la convention de Lomé.

Si le Stabex a permis de limiter de manière relativement efficace les variations conjoncturelles des cours des quelque 49 produits de base agricoles désormais couverts, ce système a, en revanche, été soumis en 1988, 1989 et 1990 à des tensions financières aiguës qui n'ont pas garanti la satisfaction de la totalité des demandes de transferts (le taux de couverture des demandes s'est ainsi limité, sur l'année d'application 1989, à 51,04% et, en 1988, à 49,96%).

. Les modifications apportées au Stabex par la convention de Lomé IV, entrée en vigueur le 1er mars 1990 (bien que le projet de loi autorisant la ratification de cet accord, et qui fera l'objet d'un rapport ultérieur, n'ait pas encore été examiné par le Parlement français), concernent notamment les points suivants :

- une augmentation substantielle de l'enveloppe, portée pour l'ensemble de la période 1990-2000 à 1 500 millions d'écus au lieu de 925 (soit + 62%), ce qui élève la tranche disponible en 1991 à 375 millions d'écus au lieu de 141 en 1990 ;

- la transformation du Stabex en système de dons à 100%, qui tient compte des capacités réelles de remboursement des ACP : les transferts ne sont donc plus considérés comme des prêts sans intérêts. L'obligation de reconstituer les ressources est donc supprimée.

- la suppression de la clause du "tunnel", qui avait été destinée à l'origine à réduire l'impact des fluctuations monétaires sur le fonctionnement du Stabex, ce qui avait abouti à privilégier les pays de la zone franc, avantagés par leur stabilité monétaire, et à inciter les pays hors zone franc à suspendre cette clause ;

- **l'abaissement du seuil de déclenchement du mécanisme de compensation, assorti d'une garantie de reversement des éventuels reliquats du Stabex en fin de période d'application de Lomé IV ;**

- **la possibilité de moduler les conditions d'ouverture de droits à transferts, voire d'annuler les bases du transfert si une éventuelle baisse des recettes est imputable à une mesure de politique commerciale prise par un Etat ACP en vue de restreindre l'offre disponible sur le marché, ainsi que certains exportateurs de cacao en ont récemment offert l'exemple.**

. **En dépit de l'augmentation de l'enveloppe disponible au titre du Stabex, il n'est pas acquis que les bases de transfert soient considérablement augmentées, puisqu'elles seront établies sur la référence des moyennes très basses dues à la dégradation constante des cours des principaux produits de base agricoles.**

. **Destiné à remédier aux conséquences, pour les pays ACP, des perturbations temporaires affectant le secteur minier, le Sysmin vise à rétablir les capacités de production des exportateurs, et à soutenir des programmes de diversification de l'économie des pays concernés. La mise en oeuvre de la "facilité de financement spéciale" n'est, contrairement à l'intervention du Stabex, pas automatique, et n'a pas pour objet de compenser des baisses de recettes d'exportation.**

- **Les obstacles au fonctionnement du Sysmin tiennent à la durée excessive des délais d'examen des requêtes et d'instruction des projets (ceux-ci ne sont pas présentés au Comité du FED avant trente mois en moyenne), due pour beaucoup à la complexité des textes et réglementations en vigueur. C'est pourquoi, sur 7 demandes éligibles au Sysmin (présentées par le Niger, la Mauritanie, la Guinée, le Botswana, le Togo et la Nouvelle-Calédonie), un seul projet (concernant le Botswana) a été décidé en 1989 (aucun en 1990). Par ailleurs deux demandes seulement, originaires de Zambie et du Sénégal, sont actuellement en cours d'examen. Ce blocage est à l'origine d'un montant des engagements très réduit au 31 décembre 1989, puisque 25% seulement de la dotation Lomé III a été consacrée à la restauration de la capacité de production minière des pays ACP.**

- En conséquence, les améliorations apportées par Lomé IV à la "facilité de financement spéciale" concernent les points suivants :

- simplification des procédures par la fusion, en une étape unique, de l'examen de l'éligibilité d'une demande et de la décision elle-même, qui faisaient l'objet sous Lomé III de deux décisions indépendantes ;

- élargissement de l'accès au système par l'inclusion de l'uranium et de l'or parmi les produits miniers visés ;

- redéfinition des objectifs du Sysmin : rétablir la viabilité des secteurs menacés de perte de capacité de production ou de recettes d'exportation, intervenir en cas de perturbation affectant les recettes d'exportation des pays ACP, sans nécessairement que la viabilité de leur secteur minier soit affectée, et diversifier les structures économiques des Etats ACP trop dépendants de leur secteur minier.

2. L'aggravation probable imputable à la crise du Golfe

La situation des pays du champ au regard du choc pétrolier imputable à la crise du Golfe diffère bien évidemment selon que l'on considère le cas des pays producteurs ou des pays importateurs de pétrole.

a. Le cas des pays producteurs

Si les pays producteurs sont fondés à anticiper, du fait de recettes majorées par le renchérissement du prix du pétrole, l'amélioration de leurs comptes extérieurs, ils peuvent en revanche être confrontés aux risques inhérents au retour de la "manne pétrolière" et, notamment, à la pression d'opinions publiques désireuses de bénéficier de la revalorisation du principal produit d'exportation des pays concernés. Ainsi pourraient se trouver compromis les efforts, par ailleurs socialement difficiles à faire admettre, mis en oeuvre ces dernières années dans le cadre de l'ajustement. La condition de la bonne gestion de la manne pétrolière réside donc dans le maintien d'un consensus politique parfois très fragile.

b. La gravité de la situation des pays importateurs

Les pays non producteurs de pétrole seront, quant à eux, confrontés à brève échéance au problème classique de l'alourdissement de la facture énergétique, avec des conséquences évidentes sur le déficit commercial et le déséquilibre des paiements courants.

D'autre part, en contribuant d'autant plus sûrement au ralentissement de l'activité économique des pays importateurs de pétrole que ceux-ci ne peuvent effectuer d'achats de précaution, le choc pétrolier devrait contribuer à limiter les recettes publiques de ces pays, et à accroître encore des déficits budgétaires déjà importants.

3. Evolutions récentes relatives à l'endettement des pays du champ

Estimée à la fin de 1989 par la Banque Mondiale à plus de 143 milliards de dollars, la dette extérieure des pays d'Afrique subsaharienne représente à elle seule 60% de la dette africaine et, par conséquent, une part croissante de la dette des PED (9,3% en 1982 ; 12,3% en 1989).

L'encours de la dette subsaharienne a doublé depuis 1982 - c'est-à-dire depuis le déclenchement de la crise de la dette - soit une augmentation beaucoup plus rapide que celle de l'ensemble de la dette des pays en développement, qui a augmenté de 50%. Si, d'autre part, la croissance de la dette subsaharienne s'est ralentie depuis 1988, l'encours total a, malgré cette tendance, augmenté de quelque 10% entre 1988 et 1989. Néanmoins, l'Afrique subsaharienne est à ce jour la région la plus lourdement endettée du monde par rapport à son PIB. De plus, sur les 26 pays à faible revenu les plus endettés, 25 sont situés en Afrique subsaharienne.

Ces tendances générales recouvrent toutefois des situations très contrastées selon les pays. Votre rapporteur évoquera

donc la question de la répartition géographique de la dette africaine, avant d'analyser les spécificités de la dette subsaharienne, les conséquences économiques de celle-ci, et les mesures récentes tendant à alléger le fardeau de la dette.

a. La concentration géographique de la dette

a1. L'encours de la dette des pays du champ s'élevait à 64,4 milliards de dollars à la fin de 1988 (dernières statistiques disponibles), soit 45,5 % de la dette subsaharienne.

- Les pays de la zone franc, endettés à hauteur de 37,5 milliards de dollars, représentaient fin 1988 26,5% de la dette subsaharienne et plus de 58% des créances des pays du champ. Les pays les plus endettés sont la Côte-d'Ivoire (14 milliards de dollars), le Congo (4,8 milliards de dollars), le Cameroun (4,2), et le Sénégal (3,6). Ces quatre pays supportent à eux seuls 70% de la dette des pays du champ.

- Hors zone franc -cet ensemble de pays représente 19% de la dette subsaharienne-, les créances sont concentrés sur le Zaïre (8,5 milliards de dollars), le Mozambique (4,4), Madagascar (3,6) et la Guinée (2,5).

a2. Les pays d'Afrique subsaharienne "hors champ" étaient endettés, à la fin de 1988, à hauteur de 77,1 milliards de dollars, soit 54,5% de la dette subsaharienne.

Le Nigéria représente à lui seul 22% du total des créances subsahariennes et 40% de la dette des pays "hors champ".

La concentration géographique de la dette subsaharienne (champ et hors champ confondus) apparaît clairement si l'on considère que huit pays (Côte-d'Ivoire, Nigéria, Congo, Zaïre, Soudan, Zambie, Kenya, Tanzanie) sont débiteurs de 71% de la totalité de la dette subsaharienne.

b. Spécificité de la dette subsaharienne : le poids de la dette publique

L'importance de la dette publique dans l'encours total des créances subsahariennes (environ 85% du total) constitue un signe de la faiblesse des revenus subsahariens.

La structure de la dette subsaharienne à long terme à la fin de 1989 était la suivante (source : Banque Mondiale).

- dette publique ou à garantie publique	119,7 milliards de dollars
dont	
. dette multilatérale	33,2 milliards de dollars
. dette bilatérale	52,4 milliards de dollars
. crédits privés garantis	34,1 milliards de dollars
- dette privée non garantie	5,9 milliards de dollars
- total dette à long terme (hors FMI)	125,6 milliards de dollars

. La dette à long terme représente donc une proportion de 87,83% de l'encours total de la dette subsaharienne. La part de la dette publique dans la dette extérieure subsaharienne s'élève à 83,7%.

. La dette multilatérale a triplé depuis 1982. Elle représente 23,21% de la dette subsaharienne (29,6% si l'on intègre les crédits du FMI). La part de la dette multilatérale dans la dette à long terme de l'Afrique subsaharienne est plus importante s'agissant des pays du champ que des pays ne relevant pas du ministère de la coopération ; elle est plus élevée dans le cas des pays à faible revenu que dans celui des pays à revenu intermédiaire.

. La dette bilatérale s'élève à 42% de la dette à long terme de l'Afrique subsaharienne. Elle est plus importante dans les pays du

champ que dans les pays hors champ. Son encours a été multiplié par 2,6 depuis 1982.

. La dette privée garantie a augmenté de quelque 55% entre 1982 et 1989, et représente désormais 23,84% de la dette subsaharienne (28,48% de la dette à long terme).

. Quant à la dette privée non garantie, dont l'encours est stable depuis 1984, elle est concentrée sur un nombre limité de pays (Côte-d'Ivoire, Kenya, Cameroun, Soudan, Nigéria et Niger) dont tous ne relèvent pas du "champ". La Côte d'Ivoire est débiteur de 64% de la dette subsaharienne à long terme privée non garantie.

c. Le fardeau de la dette se mesure par le taux d'endettement (encours de la dette rapporté au PNB) et, de manière plus significative, par le calcul de la capacité de remboursement (rapport service de la dette - revenus procurés par les exportations) (Voir tableau ci-après).

ci. Les taux d'endettement des pays d'Afrique subsaharienne révèlent des situations très contrastées.

. La dette extérieure représente dans certains cas plus du double du PNB : Mozambique (436%), Guinée-Bissau (299%), Congo (238%), Mauritanie (223%), et Madagascar (209%).

. Dans d'autres pays, l'encours de la dette est comparable au PNB : Togo (93,1%), Comores (96,6%), Guinée (105%), et Mali (108,1%).

. Les taux sont comparativement relativement faibles dans certains cas : Cameroun (33,7%), Tchad (38,3%), et Cap-Vert (38,6%).

. Toutefois, la moyenne des pays du champ attestait en 1988 une proportion de 121% du PNB (115,3% pour l'ensemble de l'Afrique subsaharienne), la plus élevée du monde en développement (50,9% pour l'Amérique Latine, et 79% pour l'Afrique du Nord et le Moyen-Orient). C'est donc en Afrique subsaharienne que la dette extérieure constitue le frein le plus sensible à la croissance économique.

LE FARDEAU DE LA DETTE

(données de 1988)

	Encours de la dette (millions de \$)	Dettes par habitant (en \$)	Dettes/PNB (en %)	Service/exports (en %)
(données de 1989)				
Pays en développement	1.165.452	298	44,1	27,5
Afrique subsaharienne	143.210	308	115,3	27,6
Asie du Sud	100.163	90	28,9	27,5
Amérique latine	434.063	1052	50,9	39,7
Asie de l'Est	204.584	136	24,9	16,7
Europe et Méditerranée	162.890	557	47,6	28,0
Afrique Nord et Moyen-Orient	120.451	877	79,0	38,4
PAYS DU CHAMP				
Angola*	1.933	205		
Bénin	1.055	237	64,5	23,9
Burkina Faso	866	101	42,5	10,4
Burundi	793	154	74,0	47,8
Cameroun	4.229	377	33,7	30,9
Cap Vert	133	378	38,0	35,7
Centrafrique	673	248	61,0	12,8
Comores	199	452	98,6	29,4
Congo	4.763	2268	238,3	79,3
Côte d'Ivoire	14.125	1218	161,8	39,9
Djibouti	123			
Gabon	2.663	421	82,1	8,9
Gambie	327	399	172,1	17,1
Guinée	2.363	388	105,0	23,6
Guinée-Bissau	423	450	299,7	32,9
Guinée Equatoriale	200	500	141,5	35,0
Madagascar	3.602	319	209,2	53,7
Mali	2.067	258	108,1	20,1
Maurice	861	861	45,1	14,3
Mauritanie	2.076	1093	223,5	25,8
Mozambique	4.406	294	436,0	31,6
Namibie				
Niger	1.742	243	15,6	46,8
Nigeria	434	74	27,3	12,9
Sao Tomé e Príncipe	99			19,7
Sénégal	3.617	502	76,6	30,2
Seychelles	159		56,9	7,6
Tchad	346	64	38,3	4,0
Togo	1.230	356	93,1	26,8
Taïwan	8.475	252	142,6	15,9
MOYENNE		543	120,7	27,4
Nemo: ZONE FRANC	37.556	660	93,8	28,7
PAYS HORS CHAMP				
Botswana	499	429	40,2	3,9
Ethiopie	2.978	65	54,0	39,2
Ghana	3.099	221	61,9	62,8
Kenya	5.888	256	71,3	37,8
Lesotho	281	165	38,1	3,2
Libérie	1.632	680		3,6
Malawi	1.349	165	97,2	45,3
Nigeria	30.718	279	107,1	29,3
Ouganda	1.925	119	43,2	47,2
Sierra Leone	727	186	66,0	28,8
Somalie	2.035	345	214,8	6,8
Soudan	11.853	498	134,3	15,7
Swaziland	265	160	43,0	7,4
Tanzanie	4.729	191	164,6	24,6
Zambie	6.498	886	180,8	14,2
Zimbabwe	2.659	266	43,5	12,4
MOYENNE		319	90,7	25,1
Moyenne hors Nigeria		322	89,5	24,9
PFR subsahariens	107.399	317	121,5	26,6
PFR - Nigeria	76.681	318	122,0	26,5
PRI subsahariens	34.156	827	78,2	26,3
PFR lourdement endettés	103.407	285	111,4	28,2
PRI lourdement endettés	515.595	1040	53,6	38,2

* données OCDE dont le mode de calcul diffère légèrement de celui utilisé par la Banque mondiale.

c2. La charge de la dette compromet les capacités de remboursement des pays du champ

Certes, les moyennes de l'Afrique subsaharienne (27,5%) et des pays du champ (27,4%) révèlent des capacités de remboursement moins insuffisantes que dans d'autres régions en développement (Afrique du Nord et Moyen-Orient : 38,4% ; Amérique Latine : 39,7%).

Néanmoins, le poids du service de la dette est contrasté selon les pays. Dans certains cas, le service de la dette absorbe environ 50%, voire plus de la moitié, des recettes d'exportation (Congo : 79,3% ; Madagascar : 53,7% ; Niger : 48,8% ; Burundi : 47,8%).

Il convient toutefois de rappeler que certains pays du champ connaissent une situation relativement favorable en termes de capacités de remboursement (Tchad : 4% ; Seychelles : 7,6% ; Gabon : 8,9%).

Le fait qu'une douzaine de pays au plus acquittent régulièrement leur service de la dette depuis 1980 atteste cependant le caractère économiquement malaisément soutenable du fardeau de la dette. Cette situation justifie les différentes initiatives mises en oeuvre par les pays développés afin d'alléger la charge de la dette.

d. Les mesures tendant à alléger la charge de la dette africaine font ressortir les initiatives françaises à l'égard de l'endettement des PED.

d1. Le rééchelonnement ne s'applique qu'aux créances bilatérales, et est subordonné à un accord du FMI. Il constitue un réaménagement de la dette, sans donner lieu à un allégement des charges de remboursement.

Pendant l'année 1989 et les sept premiers mois de 1990, le Club de Paris -le Club de Londres regroupant les créanciers privés, le rééchelonnement des créances africaines implique, en effet, presque exclusivement le Club de Paris- a procédé à quelque 35 rééchelonnements. Ceux-ci concernent 32 pays pour un montant de 30,7 milliards de dollars.

Ces interventions portent à 180 le nombre de rééchelonnements effectués depuis l'origine de cette procédure, à 54 le nombre de pays concernés et à 130,5 milliards de dollars le montant total des créances réaménagées.

Sur les 35 pays ayant fait l'objet de mesures entre janvier 1990 et juillet 1991, on relève 21 pays d'Afrique (tous d'Afrique subsaharienne), 8 d'Amérique Latine, 2 d'Asie et 1 d'Europe de l'Est.

Les pays d'Afrique représentent 41% des consolidations pratiquées pendant l'année 1989 et les sept premiers mois de 1990 (les parts de l'Europe de l'Est et de l'Amérique Latine s'élèvent à 31% et 21%). La France a réalisé sur cette période 27% du montant des consolidations concernant l'Afrique (près de 18% du montant total des consolidations).

d2. Les mesures d'annulation de créances visent les Pays les moins avancés.

. Les mesures d'annulation partielle -portant sur un tiers des créances faisant l'objet d'un réaménagement- proposées par la France lors du Sommet des Sept de Toronto (juin 1988) et ultérieurement suivies par le Japon, la Finlande et la Suède, ont porté sur 20 milliards de francs et ont concerné 15 pays d'Afrique subsaharienne (dont 8 pays de la zone franc). La France supporte à elle seule 28% de cet effort.

. Dans le prolongement des mesures de Toronto, la France a pris l'initiative en mai 1989, à l'occasion du Sommet de Dakar, de mettre en oeuvre des mesures additionnelles d'annulation des prêts d'aide publique à 35 pays très pauvres d'Afrique ⁽²⁾ (parmi lesquels 10 appartiennent à la zone franc), pour un montant de plus de 27 milliards de francs, dont 20 de principal.

. La décision de transformer en dons les concours français aux PMA d'Afrique subsaharienne, annoncée en juin 1990 lors du Sommet franco-africain de La Baule aura, par ailleurs, une incidence financière encore difficile à évaluer (voir infra IV.A l'analyse des conséquences du Sommet de La Baule sur le budget du ministère de la Coopération pour 1991).

. S'agissant enfin de la réduction de la dette bancaire des pays les plus pauvres et les plus endettés, cette mesure passe par la création, appuyée en 1989 par la France, d'une facilité de réduction dotée de 100 millions de dollars et mise en place dans le cadre de l'Association internationale pour le développement (AID) dans le but de soutenir les accords de réduction de la dette bancaire.

d3. Les pays à revenus intermédiaires, exclus des mesures d'annulation de créances décidées au profit des PMA, font l'objet d'une attention qui se porte prioritairement sur la dette bancaire et sur la restructuration des dettes.

. Les propositions formulées par le Président de la République devant l'Assemblée Générale des Nations Unies, le 29 septembre 1988, et tendant à la constitution de fonds de garantie, alimentés en DTS, afin de soutenir des opérations de réduction de la dette bancaire, ont été avalisées par le FMI et la Banque Mondiale, sous l'égide desquels des mécanismes de soutien aux opérations de réduction de l'encours ou du service de la dette ont été mis en place en 1989. Le Sommet des Sept de juillet 1989 a apporté son appui à cette démarche. Des contributions françaises qui s'ajouteraient aux ressources de garanties obtenus auprès des institutions multilatérales et d'autres donateurs sont, à ce jour, envisagées. Cette

(2). Bénin, Botswana, Burkina-Faso, Burundi, Cap-Vert, Comores, Djibouti, Ethiopie, Gambie, Ghana, Guinée, Guinée Bissau, Guinée Equatoriale, Kenya, Lesotho, Libéria, Madagascar, Malawi, Mali, Mauritanie, Mozambique, Niger, Ouganda, Centrafrique, Rwanda, Saint-Thomas-et-Prince, Sénégal, Sierra Leone, Somalie, Soudan, Tanzanie, Tchad, Togo, Zaïre et Zambie.

participation est toutefois encore subordonnée à l'issue de négociations bancaires non encore engagées.

. Les créances publiques des pays à revenus intermédiaire font l'objet de mesures de consolidation, assorties de crédits nouveaux.

A cet égard, la Côte-d'Ivoire (membre de la zone franc) a, en décembre 1989, bénéficié d'un allongement de la durée de remboursement consenti par le Club de Paris. Cette mesure porte la période de remboursement à 14 ans dont 8 années de grâce, au lieu de la période de remboursement de 10 ans, dont 4 à 6 de grâce habituellement accordée aux pays de cette catégorie.

Les efforts de la France visent actuellement à étendre à d'autres pays à revenus intermédiaires le bénéfice de cette restructuration. Après que le Sommet des Sept de juillet 1990 s'est prononcé dans ce sens, le Club de Paris a, en septembre 1990, décidé d'allonger les durées de remboursement à 15 ans pour les pays à revenus intermédiaires de la tranche inférieure, et d'ouvrir au profit des créanciers une faculté de convertir leurs créances.

. Enfin, le Cameroun, le Congo, la Côte-d'Ivoire et le Gabon bénéficient désormais, du fait des décisions annoncées à La Baule par le Président de la République, d'une réduction exceptionnelle du service de la dette dû par ces pays à la France (le taux d'intérêt sur les prêts publics est ainsi réduit à 5% à compter du 1er juillet 1990).

d4. Remarque de votre rapporteur sur l'absence d'association du Parlement à des mesures engageant les finances publiques françaises pour des montants considérables.

Les décisions relatives à l'allègement du fardeau que représentent tant l'encours que le service de la dette pour les pays en développement et, plus particulièrement, pour l'Afrique subsaharienne, peuvent difficilement être contestées. En effet, la dette subsaharienne entrave durablement toute perspective de reprise économique pour un continent enlisé dans la pauvreté. D'autre part, ces mesures portent sur des créances que les débiteurs ne peuvent rembourser que de manière aléatoire et incomplète.

Néanmoins, votre rapporteur constate que les annulations et les mesures de restructuration des créances dues à la France relèvent d'initiatives du Président de la République, sans que celui-ci juge bon d'informer -et, a fortiori, de consulter- le Parlement de décisions dont les incidences budgétaires sont considérables et qui sont, eu égard au renfort médiatique dont elles sont systématiquement assorties, absolument irrévocables une fois annoncées.

Or, votre rapporteur souligne une nouvelle fois que l'association du Parlement à ces mesures ne pourrait que renforcer le consensus national autour de la question de l'aide au développement, au moment où les PED se heurtent à une crise économique qui implique de la part de l'Occident un effort financier croissant, dont la nécessité n'est cependant pas clairement perçue par tous.

B - ASPECTS SOCIAUX DE LA CRISE AFRICAINE

Le contexte général de crise économique en Afrique subsaharienne n'a pas manqué de se traduire par une péjoration de la situation des populations concernées. Confrontées aux manifestations les plus aigües d'une pauvreté durablement ancrée dans le milieu subsaharien, les sociétés africaines subissent les effets cumulés de migrations internes déstabilisatrices, et de politiques économiques socialement coûteuses, à l'origine des troubles récemment observés.

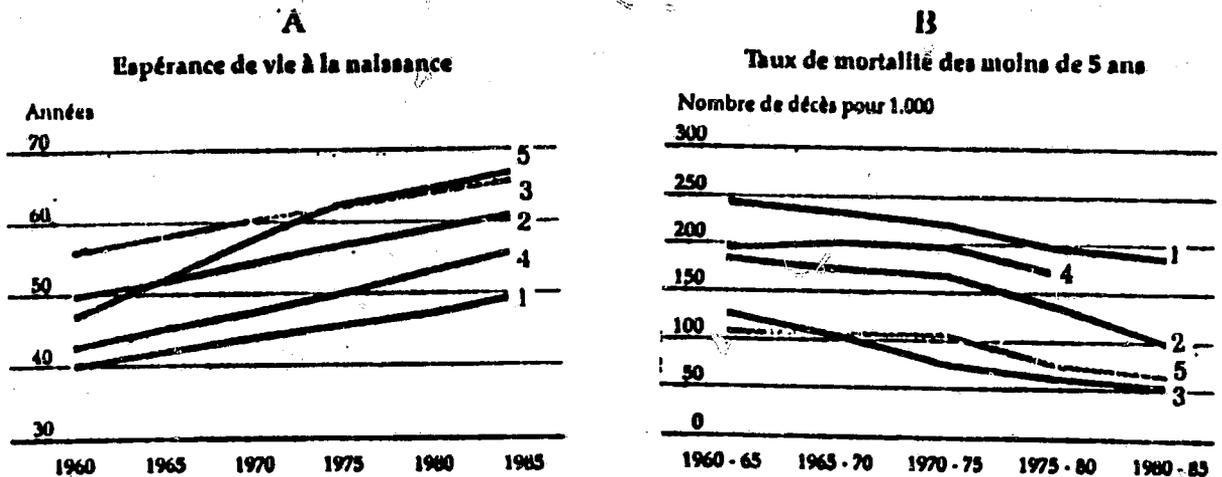
1. La "décennie perdue" des années 1980 : l'ancrage de la pauvreté en Afrique subsaharienne

a. L'Afrique subsaharienne à l'écart des progrès sociaux

Ainsi que l'a remarqué le président de l'Organisation de l'unité africaine, lors du XXVI^e sommet des chefs d'Etat et de Gouvernement de l'OUA, en juillet 1990, le bilan de la "décennie perdue" des années 1980 atteste la "situation pitoyable" du continent africain, où le nombre de pays répondant aux critères des "moins

avancés" est, en l'espace de dix ans, passé de vingt à vingt-huit, et où 160 millions de personnes vivent aujourd'hui en-dessous du seuil de pauvreté.

a1. La déplorable situation sanitaire africaine apparaît clairement au regard d'un taux de mortalité de 120‰. En dépit de certaines améliorations, l'Afrique subsaharienne conserve le triste privilège de détenir l'espérance de vie à la naissance la plus faible du monde en développement (3) et le taux de mortalité infantile le plus élevé : ce retard est illustré par les graphiques A et B ci-après, tirés du Rapport sur le développement dans le monde publié par la Banque Mondiale en 1990 (p. 88).



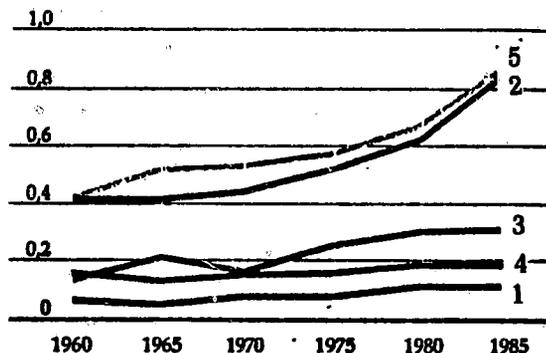
1 : Afrique subsaharienne - 2 : Moyen-Orient - Afrique du Nord - 3 : Asie de l'Est - 4 : Asie du Sud - 5 : Amérique Latine, Caraïbes.

Quant au nombre de médecins pour 1 000 habitants, il a pratiquement stagné entre 1960 et 1985, alors que l'Amérique Latine, le Moyen-Orient et l'Afrique du Nord ainsi que, à un moindre degré, l'Asie de l'Est enregistraient des progrès non négligeables (graphique C).

(3) et, a fortiori, la plus faible du monde : l'espérance de vie à la naissance n'a atteint que 49,4 ans pour l'Afrique subsaharienne en 1985, alors qu'elle se situe à la même date autour de 61 ans en moyenne mondiale.

C

Nombre de médecins pour mille habitants



Source :
Rapport sur le
développement dans
le monde 1990.
Banque Mondiale,
p.88

1. Afrique subsaharienne
2. Moyen-Orient-Afrique du Nord
3. Asie de l'Est
4. Asie du Sud
5. Amérique latine-Caraïbes

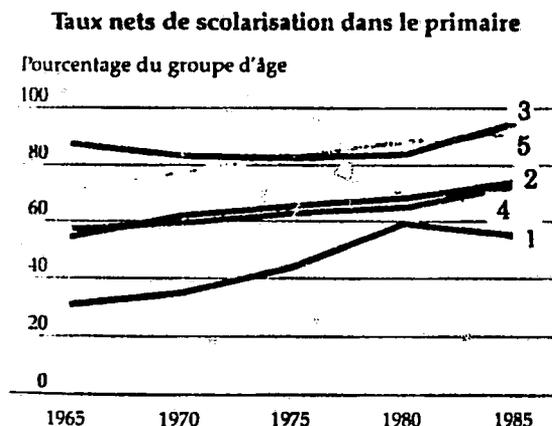
Ces quelques éléments expliquent la coïncidence, en Afrique subsaharienne, de la pauvreté et de la maladie, par insuffisance de soins curatifs de base, de soins préventifs, et d'infrastructures médicales. Recrudescence du paludisme, de la tuberculose, du tétanos néonatal et de maladies sexuellement transmissibles -notamment du SIDA- figurent dans le triste constat de l'état sanitaire africain.

A titre d'exemple, l'extension très préoccupante du sida fait aujourd'hui de celui-ci l'une des premières plaies du continent noir : 10% de la population seraient contaminés, entre 8 et 10% de la population adulte des grandes métropoles d'Afrique de l'Est et d'Afrique centrale seraient séropositifs, et on prévoit 20.000 cas de sida pédiatrique en 1992.

a2. En ce qui concerne l'état du système éducatif en Afrique subsaharienne, le taux d'analphabétisme y atteindrait, d'après le président de l'OUA, 65%⁽⁴⁾. D'autre part, l'Afrique subsaharienne se distingue non seulement par le plus faible taux de scolarisation dans le primaire du monde en développement, mais aussi par la constatation d'un déclin très net depuis le début des années 1980 (figure D ci-après).

(4). Le Monde, 11 Juillet 1990

D



Source : Banque Mondiale. Rapport sur le développement dans le monde, 1990 - p.89

1 : Afrique subsaharienne

4 : Asie du Sud

2 : Moyen-Orient - Afrique du Nord

5 : Amérique Latine - Caraïbes

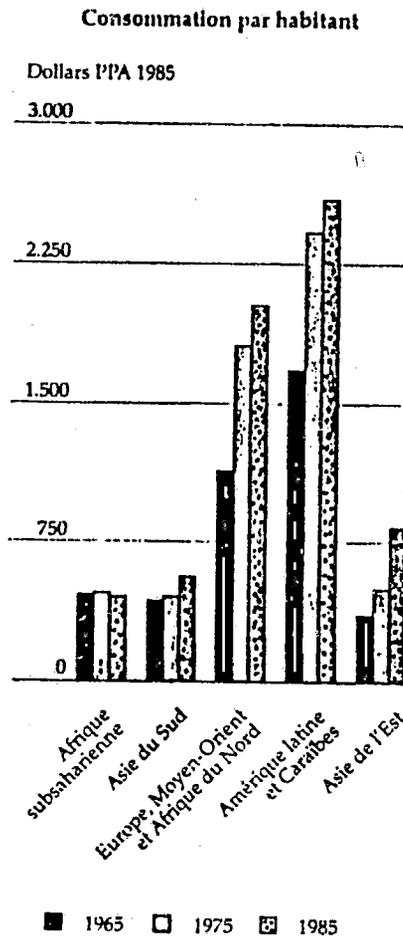
3 : Asie de l'Est

D'après un calcul effectué par la Banque Mondiale dans son dernier Rapport sur le développement dans le monde, le taux de scolarisation en Afrique subsaharienne aurait pu, si les progrès constatés pendant les années 1960 s'étaient prolongés, espérer atteindre, à la fin de la décennie 1990, un taux de 86%, ce qui est loin d'être envisageable désormais au vu des contre-performances actuelles.

b. Les signes d'une régression durable du niveau de vie africain

Sur la base des indicateurs de pauvreté analysés ci-dessus, on constate non seulement une régression du niveau de vie africain au niveau atteint pendant les années 1960, mais encore une tendance à la péjoration de la situation sociale de l'Afrique subsaharienne : de 16% en 1985, la proportion des pauvres d'Afrique subsaharienne serait susceptible de doubler en l'espace de quinze ans.

Le schéma ci-joint indique que l'Afrique subsaharienne, après avoir connu en 1965 une situation relativement favorable, au regard de la consommation par habitant, par rapport aux autres régions en développement, se trouve aujourd'hui dans une situation de net retard. Celle-ci traduit les conséquences du renchérissement des produits importés, dû à la dégradation des termes de l'échange dont pâtit le continent noir.



c. Le fardeau démographique et l'absence d'améliorations envisageables sur le plan social

. Selon les experts de la Banque Mondiale, un taux de croissance du PNB de 5,5% (calculé avant la crise du Golfe) serait nécessaire en Afrique subsaharienne aux seules fins de maintenir les populations dans leur état de paupérisation actuel. Or, dans le contexte résultant de la crise du Golfe, les perspectives de croissance africaine semblent incertaines, et ne permettent pas, en dépit des taux de croissance élevés constatés en 1989 au Ghana, au Mali, au Burkina-Faso et à Maurice (ces pays ont, en effet, connu des taux supérieurs à 5%, insuffisants cependant à assurer un taux

d'investissement capable de permettre le remplacement des biens d'équipement hors d'usage), de miser sur des prévisions optimistes.

. Toutes choses étant égales par ailleurs, il est prévu que, avec une croissance annuelle de la population de 3%, soit un doublement des effectifs en 22 ans, et 165 millions d'habitants de plus à la fin de la décennie 1990, l'Afrique subsaharienne représentera, en l'an 2000, 19% de la population mondiale (12% actuellement) et comptera entre 800 et 900 millions d'habitants. Dans ces conditions, la croissance démographique absorbant les effets de la croissance économique, l'Afrique subsaharienne ne pourra assurer, en l'an 2000, qu'un revenu par habitant inférieur de 20% au niveau de 1990. Or, celui-ci est à peine supérieur au minimum vital. Les anticipations sur la démographie africaine n'offrent donc aucune perspective à l'amélioration des indicateurs sociaux d'Afrique subsaharienne.

2. L'influence déstabilisatrice des migrations internes

Qu'il s'agisse de l'exode rural, à l'origine d'une explosion urbaine sans précédent en Afrique, ou des flux transfrontaliers de réfugiés, les migrations internes contribuent, à l'heure actuelle, à obscurcir encore le tableau de la situation sociale de l'Afrique subsaharienne.

a. Conséquences sociales de l'explosion urbaine en Afrique subsaharienne

. L'urbanisation est, certes, un phénomène commun à l'ensemble du monde en développement : la population urbaine du tiers-monde est, en effet, passée entre 1960 et 1985 de 600 à 1 200 millions d'habitants, et pourrait atteindre, en l'an 2000, deux milliards d'habitants. Alors que, en 1950, six des plus grandes métropoles du monde appartenaient au monde en développement, la proportion sera, à la fin du XXe siècle, de dix-sept sur vingt-six.

. Due au sous-emploi rural, et à l'attraction exercée par les villes jusque sur les populations défavorisées des pays limitrophes,

l'urbanisation africaine se distingue par la brutalité du phénomène au regard du rythme relativement modeste observé jusqu'à une date récente, comparé à la situation de l'Amérique Latine ou de l'Algérie.

. Il serait, certes, excessif de prétendre que les effets sociaux de l'urbanisation sont tous négatifs : l'exode rural peut permettre une meilleure rentabilité des investissements urbains, favoriser l'industrialisation, constituer un substitut à l'émigration de la main-d'oeuvre la plus motivée vers les pays développés, et exercer une influence positive sur l'intégration nationale aux dépens des réflexes d'allégeance ethnique. D'autre part, l'accès aux équipements médicaux, meilleur en milieu urbain, permet un taux de mortalité moins élevé en ville qu'en milieu rural.

. En revanche, les plaies sociales liées à une urbanisation trop rapide sont aisément identifiables. Il s'agit, pour l'essentiel, de la recrudescence des diverses formes de délinquance et, notamment, de la toxicomanie et de la prostitution, susceptibles de tenter des populations rurales que la ville a acculturées, du chômage, dû, entre autres facteurs, à l'insuffisance des emplois industriels, et de la déficience de l'urbanisme - rareté et cherté des logements, insalubrité, développement de l'habitat sommaire, insuffisance des transports urbains au regard du développement des quartiers périphériques, problèmes fonciers...

De manière générale, les populations africaines urbaines sont en outre confrontées, dans un contexte d'autoconsommation impossible, à la cherté des produits de première nécessité dont beaucoup sont importés.

b. Les effets des flux transfrontaliers de réfugiés

. Sur les 15 millions de réfugiés que le Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés (HCR) prend en charge, plus de 4 millions sont aujourd'hui originaires d'Afrique subsaharienne, en raison de la pérennité des conflits et guerres civiles sur ce continent. Au cours de l'année 1989, les mouvements de retour observés vers le Tchad, l'Ouganda, le Zimbabwe et l'Ethiopie, ainsi que le mouvement de rapatriement vers la Namibie, ont été compensés par les

500.000 arrivées nouvelles constatées, entre autres destinations, au Malawi, au Sénégal, en Mauritanie, en Ethiopie et à Djibouti. En effet, les mouvements des réfugiés africains -ceux-ci sont, par ailleurs, malaisément séparables des migrations spontanées- s'effectuent sur des distances très limitées, et concernent au premier chef les pays voisins de préférence aux pays développés. Ces migrations font naturellement peser sur le pays d'accueil, lui-même en proie, dans la plupart des cas, à un problème d'emploi, voire de subsistance, une charge extrêmement lourde, en dépit de la mobilisation de diverses institutions internationales (HCR, UNESCO, FAO, OMS, UNICEF...).

Quant à l'année 1990, elle est caractérisée notamment par l'influence de la guerre civile au Libéria, qui aurait causé un nouvel exode de 200.000 personnes environ.

A cet égard, votre rapporteur remarquera que, étant donné les imbrications internationales du problème des réfugiés, la distinction entre les pays du champ et les pays hors champ est, en l'espèce, relativement peu opportune, puisqu'un conflit né dans un pays d'Afrique exclu de la compétence de la rue Monsieur peut induire une charge pour un pays du champ.

. L'analyse des quelques exemples ci-après illustre les dangers résultant, pour les pays d'accueil, de populations souvent difficilement intégrables.

- Djibouti a dû accueillir dans les camps gérés par le HCR quelque 1 500 réfugiés d'origine éthiopienne. 30 000 Somaliens chassés par les combats livrés au nord de la Somalie se sont parallèlement repliés sur Djibouti. Pour un Etat de 23 000 km² et 400 000 habitants, fondé sur la cohabitation de deux ethnies, proches, l'une, de la Somalie, et l'autre, de l'Ethiopie, l'afflux de réfugiés éthiopiens et somaliens ne peut être sans conséquences sur l'équilibre politique d'un pays par définition fragile.

- Le Libéria est, depuis décembre 1989, en proie à un grave conflit interne opposant les troupes gouvernementales à celles du Front national patriotique. Cette crise a provoqué le déplacement

de quelque 200 000 personnes : au flux des 190 000 civils libériens réfugiés dans les pays voisins (Guinée (100 000), Côte-d'Ivoire (70 000) et, à un moindre degré, Sierra Leone (20 000)), s'ajoute le retour, dans leur pays d'origine, de quelques milliers de Guinéens et de Sierra-Leonais résidant précédemment au Libéria. Il est clair que le retour de ces émigrés dans leurs pays d'origine, où les conditions d'accueil ne sont pas nécessairement très favorables, ajoute ses effets économiquement et politiquement déséquilibrants aux conséquences aisément prévisibles du transfert massif des réfugiés vers la Côte-d'Ivoire et la Guinée.

- Les affrontements intercommunautaires qui se sont produits, en avril 1989, en Mauritanie et au Sénégal ont provoqué, non seulement le rapatriement, dans leur pays d'origine, des Maures du Sénégal et des Sénégalais de Mauritanie, mais aussi l'expulsion, par les autorités mauritaniennes, de plusieurs milliers de "Toucouleurs". Le Sénégal a dû intégrer 170 000 personnes, parmi lesquelles quelque 100 000 rapatriés ont pu se réinsérer sans problème majeur. En revanche, les 120 à 140 000 rapatriés en Mauritanie représentant plus de 10% de la population du pays, un problème de réintégration relativement aigu se pose aujourd'hui aux autorités de Nouakchott.

3. Une situation sociale explosive

a. Les conséquences sociales de la crise économique

La baisse générale de l'activité économique en Afrique subsaharienne joint ses effets à ceux de la réduction, partout constatée aujourd'hui, des dépenses publiques. Imputable à la dégradation continue des termes de l'échange, qui aboutit à limiter les recettes publiques, cette évolution est particulièrement dommageable dans des pays où l'Etat a été amené, au lendemain des indépendances, à prendre en charge des pans entiers de l'économie.

Les effets de l'actuelle réévaluation du rôle de l'Etat en Afrique apparaissent de la manière la plus évidente dans les pays qui ont mis en oeuvre, sous la tutelle des autorités financières, des plans d'ajustement structurel. Les principales orientations de ceux-ci - compression de la demande, réduction des dépenses de l'Etat et du train de vie des administrations, restructuration des prix, notamment

agricoles, dévaluation (quand celle-ci est envisageable, c'est-à-dire hors zone franc), et lutte contre la fraude fiscale et douanière entraînent une recrudescence du chômage, des hausses de prix, et une limitation de l'accès à certains services publics qui constituent autant de signes de l'entrée dans une spirale déflationniste.

Celle-ci affecte tous les acteurs de l'économie : les ménages, par le biais de l'interruption des subventions en faveur des prix des biens de consommation, les entreprises, par la diminution du volume des importations et par la réduction des débouchés sur le marché intérieur, et l'Etat, dont les dépenses budgétaires, notamment en personnels, se trouvent fortement réduites.

. La réduction des dépenses publiques se traduit par le blocage des salaires des fonctionnaires et par l'interruption du recrutement de jeunes diplômés dans l'administration.

. La restructuration des entreprises publiques et semi-publiques implique la restauration de la compétitivité de ces entreprises : les réductions d'effectifs souvent substantielles ainsi opérées font peser un risque de chômage accru.

. La réforme de la gestion des services publics s'est parfois soldée par des effets très négatifs en terme d'accès aux services publics de la santé et de l'éducation.

Ainsi, certains hôpitaux admettent désormais le principe du paiement des soins. Or, au Cameroun, 99% du budget de fonctionnement de la santé ayant été, entre 1985 et 1987, absorbés par les dépenses de personnel incompressibles, la politique d'austérité budgétaire s'y est traduite par une dégradation de la qualité des soins.

S'agissant du secteur éducatif, la contribution des parents à la prise en charge des frais de scolarité est désormais acquise dans certains pays.

. La libéralisation des prix se manifeste plus particulièrement dans les secteurs sensibles des produits alimentaires, de l'eau et de l'électricité. Si elle est défavorable aux consommateurs, la

libéralisation des prix alimentaires permet néanmoins un transfert de ressources au profit du milieu rural.

En dépit des manifestations, ci-dessus évoquées, d'un malaise social particulièrement aigu, il est admis aujourd'hui qu'aucune alternative à de telles politiques n'est, en dépit des conséquences sociales de celles-ci, actuellement concevable pour l'Afrique subsaharienne.

b. L'agitation sociale en 1990

. L'agitation sociale qui s'est manifestée dans certains pays d'Afrique subsaharienne dans les premiers mois de 1990 a souvent été initiée par les étudiants, que l'interruption du recrutement dans l'administration a contribué à priver des débouchés habituels. Tel a été le cas, par exemple, au Bénin, au Gabon, en Côte-d'Ivoire et au Cameroun en février-mars 1990.

A titre d'exemple, les mesures d'austérité -réductions d'effectifs et privatisation des entreprises- annoncées par les autorités nigériennes en mai 1990, dans le cadre de la mise en oeuvre du plan de redressement décidée en juillet dernier, sont à l'origine d'un vaste mouvement de grève suivi, en août 1990, dans l'administration, dans le secteur privé et dans les transports, et que les initiateurs envisagent de prolonger tant que les revendications des participants n'auront pas été satisfaites.

. Les mesures de réduction des salaires et des effectifs employés ont, d'autre part, déclenché les mouvements de grèves des chemins de fer au Cameroun et au Gabon, et du secteur bancaire en Côte-d'Ivoire.

La généralisation de mouvements sociaux, souvent violents, se superpose aux effets d'un climat de contestation politique très vive, qui a remporté des succès divers selon les pays.

C - UN NOUVEAU DÉPART POLITIQUE ? BILAN PROVISoire DES TROUBLES POLITIQUES DE 1989-1990

La chronique politique africaine des premiers mois de 1990 atteste, dans certains pays du champ, un réaménagement parfois radical des structures institutionnelles et de l'environnement idéologique d'Etats confrontés à une pression sociale souvent très vive, dans laquelle des observateurs se sont plu à voir les influences conjuguées du "cyclone Gorbatchev" et de l'"effet Ceaucescu", voire de "l'effet Mandela" sur des systèmes pour la plupart régis, avant les événements récents, par les principes du parti unique.

. Réflexion préalable sur l'impact de l'"effet Gorbatchev"

Il est clair, sans entrer dans le détail d'un débat sur le déterminisme historique, que les révolutions est-européennes de 1989 ne sauraient être considérées comme la seule cause directe des changements politiques intervenus récemment en Afrique subsaharienne, où la crise économique, jointe à l'inaptitude des élites à satisfaire le désir de participation des peuples, avait déjà favorisé l'apparition d'un vent de fronde larvée qui s'était manifesté notamment par les révoltes au Nigéria en 1986 et en Zambie en 1989, et par les grèves récurrentes des étudiants et fonctionnaires béninois au cours de 1989. D'autre part, des mesures de réduction de la masse salariale et du salaire moyen sont intervenues au Gabon dès 1986, sans pour autant déboucher sur les troubles que l'on a connus en 1990.

Il est donc probable que les succès remportés par les opposants est-allemands, hongrois, tchécoslovaques et, à un moindre degré, bulgares et roumains, contre les dirigeants communistes de l'"autre Europe" ont encouragé la radicalisation des mouvements africains d'opposition, en agissant comme un catalyseur sur une situation potentiellement explosive.

. Réflexion préalable sur la question du multipartisme africain

C'est autour de l'instauration du multipartisme -et du respect de l'Etat de Droit- que se sont cristallisées les revendications des opposants africains.

Si certains pays du champ se sont, sous la pression de troubles sociaux difficiles à endiguer, orientés vers des institutions fondées sur le multipartisme, il convient de ne pas omettre que les réticences de nombreux responsables à donner sur ce point satisfaction à leurs opposants étaient motivées par le souvenir de la période ayant succédé aux indépendances, quand on a assisté à une véritable prolifération de partis politiques (44 au Togo pendant les années 1960), dont les clivages reproduisaient souvent des clivages ethniques. Si ce souvenir peut susciter des craintes légitimes, en réactivant le spectre de la guerre civile dans certains pays, votre rapporteur souhaite néanmoins préciser que toute association systématique entre le multipartisme en Afrique subsaharienne et l'anarchie consiste à nier aux peuples africains la capacité à assumer une situation politique complexe, position à laquelle il est inconcevable de souscrire même si, par ailleurs, il serait abusif de juger du caractère démocratique d'un régime politique à l'aune du nombre de partis autorisés.

La mise en place, à l'issue des périodes d'anarchie qui ont sévi au lendemain de indépendances, de systèmes politiques fondés sur un parti unique omniprésent et sur un chef d'Etat surpuissant, se trouve à l'origine d'une insuffisante association des populations au fonctionnement d'institutions politiques monopolisée par le parti unique, ce que les exemples est-européens ont brutalement rendu insupportable.

L'objet de la présente partie est donc de faire le point, de manière très générale, des changements politiques -ou de l'absence de changements- intervenus dans certains pays du champ depuis la fin de l'année 1989 (sous réserve des événements susceptibles de rendre caduques une part des réflexions de votre rapporteur après la mise sous presse de ce rapport).

Votre rapporteur abordera ultérieurement (II, A, 2) la question spécifique de l'évolution de l'idéologie marxiste-léniniste en Afrique subsaharienne, réservant ici son propos au problème de l'ouverture démocratique des pays du champ.

La démocratisation de ceux-ci a, dans certains cas, avec des succès variable, connu au moins une impulsion prometteuse. Dans d'autres, elle reste occultée par diverses hypothèques. Enfin, le processus démocratique s'est parfois heurté à une fin de non-recevoir, sans que l'accélération de l'histoire, dont on constate aujourd'hui les effets en Europe comme en Afrique, n'autorise à exclure des évolutions ultérieures plus favorables à la cause démocratique.

L'ouverture politique du Congo étant trop récente (le multipartisme n'y a été officiellement instauré par le Comité Central du PCI que le 1er octobre) pour qu'il soit, à ce jour, possible d'en évaluer la portée et les modalités, votre rapporteur estime préférable de ne pas aborder le cas de ce pays dans les développements ci-après, tout en notant que l'annonce du passage au multipartisme constitue probablement une étape sur la voie de l'ouverture à venir.

1. Une ouverture politique parfois assortie de garanties relativement solides

- Sur fond de réconciliation nationale, les élections libres organisées pour la première fois en Namibie en novembre 1989, avec 97% de participation, n'ont pas assuré à la SWAPO la majorité qualifiée des 2/3 qui lui aurait permis d'imposer ses vues à l'Assemblée constituante. Adoptée le 9 février 1990, la constitution namibienne consacre le principe du multipartisme et fonde un régime démocratique aux allures présidentielles, qu'une majorité qualifiée au Parlement peut transformer en régime d'assemblée.

- Depuis décembre 1989, le processus démocratique mis en oeuvre aux Comores, et fondé sur le multipartisme et la liberté de la presse, a déjà permis, en mars 1990, l'organisation d'élections libres.

- Après avoir, le 9 décembre 1989, abandonné le marxisme-léninisme et, de manière plus anecdotique, supprimé de toute correspondance officielle le terme de "camarade", l'ex-république populaire démocratique du Bénin s'est engagée, au terme de la Conférence nationale réunie à Cotonou en février 1990, sur la voie des changements radicaux préconisés par les "forces vives" de la nation : reconnaissance des libertés fondamentales et des droits de l'Homme, suppression de la Constitution de 1977 et dissolution des institutions issues de la loi fondamentale, séparation du parti unique et de l'Etat, création d'un poste de Premier ministre responsable devant le Haut Conseil de la République -sorte de Conseil des sages qui tient lieu de Parlement-, création d'un ministère de la défense (poste auparavant monopolisé par le chef de l'Etat), convocation, pour janvier 1991, d'élections législatives libres devant permettre l'élaboration d'une nouvelle constitution fondée sur le multipartisme.

- Tirant les conséquences d'une large aspiration libérale dans la population malgache, le président Ratsiraka, le 1er mars 1990, a autorisé le multipartisme : dès avril 1990 sont apparues à Madagascar une dizaine de formations politiques nouvelles, parmi lesquelles il semblerait toutefois que le chef de l'Etat ne soit pas concurrencé par un opposant véritablement crédible.

- Quant au Cap Vert, le problème de l'ouverture démocratique s'y est soldé par l'autorisation de la création d'un parti d'opposition : un système bipartisan se substitue désormais à l'ancien monopole détenu par le Parti africain de l'indépendance du Cap Vert (PAICV). Dès décembre 1990 auront lieu des élections présidentielles fondées sur des candidatures multiples, suivies d'élections législatives pluralistes.

2. Une démocratisation encore souvent incertaine

Que les autorités des pays concernés par les revendications démocratiques populaires se soient réfugiées dans l'attentisme, que les réformes annoncées se traduisent par des effets ambigus, ou qu'il s'agisse de conflits non encore résolus et obscurcissant l'avenir politique de certains Etats africains, il est

patent que l'ouverture démocratique de certains pays d'Afrique subsaharienne demeure occultée par des hypothèques sérieuses.

a. Le choix de l'attentisme

Au Zaïre, les autorités se sont réfugiées, en dépit des revendications exprimées par la population, dans des déclarations d'intentions qui, si elles permettent d'envisager une certaine démocratisation du régime, n'ont encore donné lieu à aucune mesure décisive et ne sont encore fondées sur aucun projet cohérent.

Après l'annonce, par le président Mobutu, le 24 avril 1990, de changements politiques importants qui devaient permettre le remplacement du système de parti unique par une "IIIe République" fondée sur le multipartisme, les projets de réformes envisagés au lendemain d'une consultation populaires dont les résultats avaient mis en valeur la faible audience du Parti-Etat mobutiste auprès des Zaïrois semblent s'être essoufflés pour longtemps. C'est du moins ce qui paraît ressortir de la répression sévère qui a frappé, en juin dernier, des manifestants étudiants.

b. Une ouverture démocratique qui reste à confirmer

. Au Cameroun, la volonté d'ouverture du président Biya s'est manifestée lors du Congrès RDPC, du 28 au 30 juin 1990, au cours duquel le chef de l'Etat a annoncé l'abolition de la censure de la presse et des lois sur la subversion. Un opposant politique ayant été, deux mois plus tôt, condamné à trois ans de réclusion pour incitation à la révolte, la réalité de ce tournant favorable aux libertés publiques peut faire l'objet d'interrogations légitimes.

Quant à l'orientation vers le multipartisme envisagée par le président Biya en juin dernier, elle demeure encore, de l'avis des observateurs, prudente et relative.

. Dès octobre 1989 ont été annoncées, en Guinée, des réformes institutionnelles certes profondes, mais dont le calendrier de réalisation ouvre la voie à de nombreuses incertitudes. En effet, après l'élaboration, à la fin de 1990, d'une nouvelle constitution, une période transitoire de cinq années, gérée par le Comité militaire de

redressement national, devrait permettre la préparation d'élections présidentielles et législatives fondées sur un système bipartisan. Il n'est cependant pas certain que les modalités de cette transition constituent une garantie démocratique évidente.

. Devant la tension sociale extrême et les difficultés économiques aiguës qui sévissent actuellement au Niger, le général-président Ali Saibou, chef de l'Etat depuis 1987, a tenté de désamorcer les contestations en reconnaissant l'urgence de "mesures concrètes devant garantir la transparence dans la gestion de l'Etat", et de l'élaboration d'une nouvelle constitution engageant les institutions dans un sens pluraliste. Quant au multipartisme, s'il semble officiellement acquis, du moins en principe, les modalités de sa mise en oeuvre restent encore à définir. Des difficultés risquent d'être opposées par l'armée, considérée par le président Saibou comme "l'une des composantes de la nation".

Des événements récents pourraient être le signe, en Côte-d'Ivoire et au Gabon, d'évolutions plus décisives sur la voie de la démocratisation.

. L'ouverture des institutions de Côte-d'Ivoire au multipartisme remonte au mois de juin 1990 -simultanément ont été reconnues des libertés nouvelles en faveur de la presse-, alors que le besoin d'expression et de participation de la population est apparu de manière manifeste dès octobre 1989. L'activité des nombreux partis d'opposition qui se sont mis en place au lendemain des réformes est encore, à ce jour, limitée par le manque de culture politique des Ivoiriens. Les récents élections présidentielles, qui ont assuré à M. Houphouët-Boigny 81,68 % des suffrages après une campagne pourtant difficile, ont abouti à deux réformes constitutionnelles majeures : la création d'un poste de Premier ministre et l'aménagement, au profit du président de l'Assemblée nationale, de la succession du "Sage de l'Afrique".

. La "conférence nationale" convoquée au Gabon après les manifestations du 17 janvier et du 25 février 1990, a incité le président Bongo à dissoudre le parti unique, à instaurer le multipartisme et à nommer un "gouvernement de transition" dont la majorité des membres (22 sur 28) était issue de l'ex-parti unique, le Parti démocratique gabonais. En dépit du maintien de l'essentiel des

pouvoirs du chef de l'Etat, les élections législatives du 4 novembre 1990 ont, certes, assuré au PDG (parti démocratique gabonais), ex-parti unique, la majorité absolue au sein de l'Assemblée nationale, mais les autres formations politiques détiennent désormais 57 sièges sur 120.

c. Hypothèques résultant de l'issue encore incertaine de guerres civiles

. Au Mozambique, malgré l'acceptation, en mars 1990, par les dirigeants du FRELIMO (Front de libération du Mozambique, parti unique), de l'ouverture de pourparlers avec la RENAMO (mouvement de résistance nationale) qui ont permis, le 9 juillet 1990, la première rencontre du président Chissano avec la RENAMO à Rome, les violences entre les deux mouvements n'en ont pas moins continué en 1990, occultant l'effet des décisions prises lors du Ve congrès du FRELIMO en juillet 1989 : abandon de toute référence au marxisme-léninisme, et élaboration d'une constitution garantissant le respect des libertés individuelles.

L'avenir politique du Mozambique reste donc suspendu au succès encore aléatoire des négociations entre les dirigeants et la résistance.

. Quant à l'Angola, qui fait partie des pays du "champ" depuis juin 1988, le conflit qui oppose les partisans de l'UNITA au mouvement marxiste-léniniste du MPLA a connu un regain de violence entre août 1989 et mars 1990, alors que la rencontre du président Dos Santos et du résistant Jonas Savimbi semblait avoir, le 22 juin 1989, scellé la réconciliation nationale.

Dans ce contexte, les perspectives offertes à la timide "perestroïka" angolaise -fondée sur le projet d'élections libres et de formation d'un gouvernement de coalition -demeurent hypothéquées par les conséquences d'une guerre civile extrêmement meurtrière.

3. Le choix de l'immobilisme

Les mouvements contestataires, dont l'Afrique subsaharienne a fréquemment été le cadre depuis quelques mois, se

sont, dans certains cas, heurtés à une fin de non recevoir et au maintien, assorti parfois de modifications purement symboliques, des institutions existantes.

. En Guinée Equatoriale, les élections présidentielles qui se sont tenues pour la première fois dans ce pays en juin 1989, ont assuré au président Obiang 99,96% des suffrages... Bien qu'elles soient considérées par le chef de l'Etat comme un début de démocratisation, il est peu probable que ces élections constituent une étape sur la voie du multipartisme, dont le président Obiang n'a pas estimé souhaitable la reconnaissance.

. Au Mali, le président Traore, chef de l'Etat depuis 1968, a réaffirmé, lors de son message aux travailleurs, le 1er mai 1990, le monopole du parti unique, l'UDPM. Les signes d'ouverture politique ne sont donc pas véritablement décisifs, au Mali, malgré la prise de position du syndicat unique, l'UNTM, en mai 1990, en faveur du multipartisme.

. En République centrafricaine, le mouvement de contestation, particulièrement virulent depuis le printemps 1990, a abouti à la création du poste de Premier ministre, décidée en mai 1990, et confirmée par le remaniement ministériel du 5 juin. En revanche, le multipartisme a été rejeté lors de la session extraordinaire du RDC (Rassemblement démocratique centrafricain, parti unique), réunie en mai 1990.

Un processus démocratique très relatif est, en effet, en cours depuis 1985 : dissolution du Comité militaire de redressement national et entrée de ministres civils au gouvernement, et organisation d'élections législatives (juillet 1987) et municipales (mai 1988) sur une base monopartisane.

. Dans deux pays, -Togo et Burkina-Faso-, la question de la libéralisation de la vie politique a été résolue par le choix de l'ouverture du parti unique, dont le monopole n'est pas remis en cause, à différents courants.

. Le Togo connaît depuis quelque cinq années une relative libéralisation, qui s'est manifestée, en 1987, par la création d'une commission des droits de l'Homme saluée par Amnesty International et surtout, en 1985, par l'autorisation des candidatures multiples. Cette décision du président Eyadema, confirmée lors des élections législatives de mars 1990, a permis la fin du système des candidatures uniques et l'élection de 69 nouveaux députés (dont trois femmes) sur 87.

La réforme constitutionnelle, prévue pour 1991, devrait avaliser le projet présidentiel de séparation du parti et de l'Etat, ainsi que la légalisation de courants rivaux au sein du RPT (Rassemblement du peuple togolais).

. Lors du premier congrès national du Front populaire du Burkina-Faso, qui s'est tenu en mars 1990, deux nouvelles formations politiques de tonalité modérée ont été admises à rejoindre cette fédération de trois groupuscules marxistes-léninistes qui tient lieu de parti. D'autre part, une commission a été chargée d'élaborer une constitution, le Burkina-Faso étant privé de loi fondamentale depuis dix ans.

*

* *

Les troubles politiques des premiers mois de 1990, dont la plupart ne sont pas éteints, n'ont certes pas abouti partout aux réformes espérées par les opposants. Néanmoins, l'agitation politique qui a embrasé de nombreux pays d'Afrique subsaharienne, et dont une extension à d'autres foyers n'est pas exclue, a montré aux occidentaux la maturité des revendications politiques des populations africaines et la force du désir de liberté et de démocratie qui anime aujourd'hui celles-ci.

II - LE CADRE GÉNÉRAL DE LA POLITIQUE FRANÇAISE DE COOPÉRATION

A - Les enjeux de la coopération franco-africaine

1. Eviter que les évolutions européennes ne conduisent à accentuer l'isolement de l'Afrique subsaharienne

Tant l'approfondissement de la construction communautaire que les perspectives "paneuropéennes" ouvertes par les changements intervenus en Europe de l'Est ont suscité, en Afrique subsaharienne, la crainte que le continent noir ne fût victime d'arbitrages préjudiciables au maintien d'un effort substantiel en faveur de l'Afrique.

a. Le "manque à gagner" susceptible de résulter du Grand Marché de 1993

Bien que l'impact de la mise en oeuvre de l'Acte unique sur la situation de l'économie des pays du "champ" n'ait, à ce jour, pas fait l'objet d'anticipations systématiques, il est actuellement possible de prévoir certaines conséquences de l'approfondissement des solidarités communautaires sur l'Afrique subsaharienne.

. S'agissant tout d'abord des effets positifs de la création du **Marché unique**, il convient de rappeler que la CEE de 1993 demeurera ouverte aux échanges commerciaux avec les pays tiers, au lieu de se replier sur les échanges intercommunautaires, et que, par ailleurs, les exportations des pays tiers à destination des Douze devraient, selon la Commission de Bruxelles, augmenter de 7% en volume. Enfin, il est possible que l'intégration à l'Europe communautaire de l'Allemagne orientale stimule la demande de produits exotiques, et offre de ce fait un débouché supplémentaire aux exportations africaines.

. Toutefois, les **conséquences négatives** de la construction européenne sur la situation économique de l'Afrique subsaharienne sont d'ores et déjà aisément identifiables.

En premier lieu, on constate depuis dix ans une **tendance à la diminution de la part des A.C.P. dans les échanges avec la CEE**. En ce qui concerne plus particulièrement l'Afrique subsaharienne, cette réduction atteint 50%, ce qui est largement imputable à l'évolution erratique des cours des matières premières. Il est peu envisageable que l'échéance de 1992 conduise à une inversion de tendance.

D'autre part, la communautarisation des politiques commerciales qu'implique le Grand Marché est de nature à **compromettre la politique sélective d'approvisionnement** encore récemment autorisée, et dont bénéficient les pays ACP et, parmi ceux-ci, l'Afrique subsaharienne.

Enfin, le maintien de la priorité politique dont bénéficie aujourd'hui l'Afrique subsaharienne parmi les partenaires en développement de la CEE ne peut qu'être menacé par la concurrence qui ne manquera pas d'opposer partisans allemands des solidarités est-européennes, Etats ibériques favorables à l'Amérique Latine, et attraction exercée par la Méditerranée sur les pays du Sud de l'Europe. En conséquence, votre rapporteur craint que l'actuelle disproportion de la répartition des aides dont bénéficie l'Afrique ne soit considérablement atténuée à l'avenir.

b. Les craintes suscitées par les perspectives d'édification d'un espace paneuropéen

b1. L'inévitable problème d'arbitrage entre priorité est-européenne et priorité africaine

La dynamique Nord-Est, encouragée par les immenses besoins auxquels se heurtent les nouveaux dirigeants est-européens pendant la phase de transition de leurs systèmes économiques, risque

de conduire à un essoufflement de la dynamique Nord-Sud, qu'il s'agisse de l'Aide publique au développement ou des flux privés générés par les banques et les investisseurs.

Les besoins de financement s'élevant, pour la seule partie orientale de l'Allemagne, à quelque 250 milliards de dollars, il est probable que les nouvelles solidarités paneuropéennes poseront entre partenaires est-européens et africains un problème aigu d'arbitrage, à un moment où le découragement inspiré au Nord par la pérennité de la crise africaine pourrait jouer en faveur de l'Est.

b2. L'improbable émergence de courants de solidarités Est-Sud

Certes, l'émergence, évoquée par M. Jacques Pelletier, ministre de la coopération et du développement, de courants de solidarités Est-Sud, constituerait, si elle était possible, une solution séduisante à la question de l'enclavement de l'Afrique.

Ainsi, on remarquera une mutation récente de l'attitude des pays de l'Est à l'égard de l'aide au développement. Considérée initialement comme une conséquence du passé colonial que l'Occident doit être seul à assurer, l'aide au développement est désormais abordée de manière plus ouverte par l'URSS, qui a notamment adhéré au Fonds commun pour les produits de base. Néanmoins, en dépit de ces intentions favorables, on voit mal comment la part du Produit intérieur brut consacré au tiers-monde par les pays est-européens (0,20% pour l'URSS et 0,12% en moyenne pour l'ensemble des pays de l'Est) pourrait augmenter, en l'état actuel de délabrement de leurs économies.

Enfin, les propositions de M. Jacques Pelletier, ministre de la coopération et du développement, sur la création d'un "triangle de solidarité Nord-Est-Sud", et visant à recycler vers le Sud les crédits consentis à l'Est, méritent certes d'être étudiées de plus près. Néanmoins, le projet d'affectation, à un éventuel fonds destiné à financer des opérations de développement au Sud, des remboursements des pays de l'Est, demeure problématique quant à sa mise en oeuvre. En effet, la doctrine actuelle en matière de dette faisant prévaloir le rééchelonnement, voire l'annulation pure et

simple des créances, sur le remboursement des prêts, l'alimentation d'un tel fonds risque fort de ne pas suffire à susciter de véritables actions de développement.

2. Assurer le "développement dans la paix" (1)

Bien que la "perestroïka" entreprise dans les pays d'Afrique subsaharienne jusqu'alors régis par l'idéologie marxiste-léniniste constitue un élément favorable au relâchement des tensions, l'Afrique subsaharienne demeure la proie d'une insécurité récurrente qui justifie plus que jamais un effort soutenu en matière de coopération militaire.

a. Pérennité de l'insécurité en Afrique subsaharienne

Votre rapporteur n'abordera pas ici les problèmes de sécurité strictement internes, mais les risques de déstabilisation de nature à faire peser un véritable danger à l'échelle du continent. Ceux-ci tiennent désormais moins à l'éventualité d'une dérive prononcée du continent noir vers le marxisme-léninisme qu'à la permanence de conflits civils ou transfrontaliers.

a1. Portée de de la "perestroïka" africaine

La "nouvelle diplomatie soviétique" de la fin des années 1980 a mis un terme aux relations privilégiées qu'entretenait l'URSS avec certains pays du tiers-monde depuis la période expansionniste des années 1970, ces liens étant devenus trop coûteux pour un pays ouvertement soucieux de privilégier la résolution de ses problèmes internes. Le retrait soviétique d'Afrique subsaharienne a ainsi favorisé une accélération des négociations entre gouvernants et opposants angolais et mozambicains, permettant dès lors d'envisager la fin de conflits régionaux parmi les plus graves et les plus meurtriers de la période immédiatement contemporaine.

(1). Col Gérard Paveau. "Organisation et moyens de la défense dans les États subsahariens". *Défense nationale*, septembre 1989 - pp. 73-84.

Quant aux conséquences internes des réformes est-européennes sur les Etats africains à parti unique se réclamant du marxisme-léninisme, elles n'ont été sensibles qu'à partir de 1989-1990, quand l'accélération de l'ouverture de l'Europe centrale et orientale a contribué à radicaliser l'opposition en Afrique subsaharienne. Le discours officiel a alors abordé les thèmes du multipartisme et de la démocratisation, sans toutefois mettre systématiquement en application ce qui n'est d'abord resté que déclaration d'intention. Ainsi, lors de son Ve Congrès, en juillet 1989, le Frelimo mozambicain a, certes, abandonné officiellement toute référence au marxisme-léninisme, et a donc cessé d'être l'avant-garde de l'"alliance des ouvriers et des paysans", tout en réaffirmant néanmoins son engagement socialiste.

Les réformes véritablement décisives n'ont été mises en oeuvre dans certains pays qu'en 1990, quand, par exemple, le président béninois a tiré les conséquences des résultats de la "table ronde", organisée en février, et, plus récemment, quand le Congo s'est orienté vers le multipartisme. Si, d'autre part, l'intégration de la Namibie parmi les partenaires de la coopération française a représenté un signe de l'ancrage de ce pays parmi les partenaires de l'Occident, les progrès de la démocratisation en Angola et au Mozambique demeurent toutefois encore fragiles.

A cet égard, la tendance au retrait des conseillers militaires cubains, est-européens et soviétiques, s'il n'est pas partout achevé, constitue cependant une manifestation de la fin de la période de l'expansionnisme soviétique sur le continent africain.

Cette évolution favorable n'occulte pas, pour autant, la véritable source d'insécurité que constitue aujourd'hui la permanence des conflits interafricains.

a2. La permanence des conflits en Afrique subsaharienne

L'histoire récente de l'Afrique est une longue suite de guerres civiles, de conflits ethniques et de conflits interfrontaliers.

Les guerres civiles ont ruiné le Zaïre entre 1960 et 1969, constituent une donnée permanente au Tchad, et font peser une lourde hypothèque sur l'avenir de l'Angola et du Mozambique.

La récurrence des conflits ethniques a reçu une regrettable illustration dans le cadre du différend sénégalomauritanien, tandis que le conflit frontalier qui a, en 1975 et en 1985, opposé le Burkina-Faso au Mali, représente à ce jour le seul exemple de guerre interétatique vraiment grave.

A ces différents risques s'ajoutent, d'une part, les "guerres sauvages" de pillage, telle que celle que livrent les Touaregs au Mali et au Niger, et, d'autre part, les conséquences susceptibles de résulter en Afrique subsaharienne de l'expansionnisme libyen.

Enfin, dans un autre ordre d'idée, la pauvreté des populations africaines deshéritées constitue un germe de déstabilisation dont il importe de ne pas négliger les manifestations potentielles, et qui nécessite plus que jamais un effort accru en faveur du développement africain.

b. Coopération militaire et développement

Les différents risques d'insécurité précédemment évoqués ne peuvent trouver leur solution que dans un effort encore plus important dans le domaine de la coopération franco-africaine, au sein de laquelle la coopération militaire doit pouvoir jouer le rôle qui lui revient.

(Votre rapporteur abordera ultérieurement -voir ci-dessous, IV-B- les aspects spécifiquement budgétaires de la coopération militaire franco-africaine dans le cadre du projet de loi de finances pour 1991).

Qu'il s'agisse de la formation des cadres militaires africains, de la contribution française à la sécurité des pays du champ, ou du rôle des armées africaines dans le domaine du développement, la France fait l'objet de sollicitations de la part de ses partenaires africains.

. La formation des cadres militaires africains accueillis soit dans les écoles militaires interafricaines spécialisées (transmissions en Côte-d'Ivoire, infanterie au Sénégal, administration au Togo) mises en place par la France, soit dans les établissements situés en France, ou bénéficiaires de stages particuliers d'une durée de six mois, rencontre un succès considérable, le nombre de candidatures proposées chaque année excédant largement le nombre de places disponibles.

Certains pays sont aujourd'hui candidats à l'accueil d'une école militaire spécialisée. Le Congo défend ainsi un projet d'installation d'une école technique de l'armée de l'air sur son territoire.

. S'agissant de l'action de la coopération militaire en matière de sécurité et de prévention de la déstabilisation, celle-ci s'effectue de manière à ne pas se substituer aux forces locales de police. Toutefois, la gendarmerie fait, à cet égard, l'objet de demandes dignes d'attention, qui attestent de la part des pays solliciteurs (parmi lesquels le Congo), l'intention de privilégier le maintien de l'ordre dans le respect de l'Etat de droit.

. Le cas africain montre la particulière opportunité d'une réflexion sur la vocation de l'armée en temps de paix. Certes, assurer la sécurité est une dimension évidente du développement quand on considère le poids que vont longtemps encore représenter les séquelles de la guerre s'agissant du développement de pays tels que l'Angola, le Mozambique ou le Tchad. Mais encourager en outre la contribution des armées africaines au développement par le biais de tâches extramilitaires -administratives, économiques, sociales et sanitaires- pourrait également offrir à la coopération franco-africaine un champ d'action privilégié.

La situation démographique des pays d'Afrique subsaharienne offre, en effet, aux armées africaines une ressource

extrêmement importante pour laquelle le service militaire, sous quelque forme que ce soit, pourrait constituer l'occasion d'acquérir une formation professionnelle appréciable. Canaliser cette force de travail potentielle, menacée de marginalisation ou d'acculturation, vers des travaux d'intérêt général tels que la lutte contre les acridiens, la construction d'infrastructures ou divers travaux d'ordre social, pourrait non seulement jouer un rôle bénéfique en matière de développement, mais aussi en matière d'éducation civique, dans des pays privés pour la plupart de véritable consensus et d'esprit national.

S'agissant plus particulièrement de la coopération militaire franco-africaine, celle-ci peut trouver un créneau à exploiter dans une réforme du service militaire qui s'inspirerait du service militaire adapté en vigueur dans les DOM-TOM. Une réflexion aurait déjà été mise en oeuvre en ce sens au Mali, au Niger et à Madagascar. Tout aboutissement risque cependant de se heurter au problème du coût, au demeurant élevé, de cette forme de service militaire, qui risque d'excéder les moyens des pays intéressés.

Enfin, le devoir que constitue actuellement pour l'Occident le développement de l'Afrique subsaharienne, et la nécessité aujourd'hui accrue de ne pas laisser le continent noir s'enliser dans une crise généralisée, rendent impératives, dans le contexte actuel de retrait des Forces françaises d'Allemagne, la mise en oeuvre d'une réflexion sur la possibilité d'accroître les responsabilités de nos armées en matière de développement. En effet, pour des militaires désormais réduits à l'hexagone, la responsabilité que représenterait la contribution au développement africain pourrait limiter les conséquences, notamment morales, du retrait d'Allemagne sur les motivations de nos armées.

3. Investir dans l'Homme

La valorisation des ressources humaines, qu'il s'agisse des progrès en matière de santé et d'éducation, ou de la restauration de la force de travail africaine par le biais de la création d'emplois doit, en Afrique, faire l'objet d'efforts d'autant plus importants que les politiques d'ajustement présentent un risque considérable au regard de leurs conséquences sur le niveau de vie africain, et que cette situation de retard social constitue un frein

susceptible de compromettre l'efficacité des mesures mises en oeuvre en matière de développement économique.

a. Santé et éducation

a1. Les avantages économiques susceptibles de résulter d'une politique attentive à faire progresser l'éducation et la santé sont considérables.

Le rôle potentiel de l'éducation en termes d'amélioration de la productivité est loin d'être négligeable. Ainsi, quatre ans de scolarisation suffiraient à accroître la productivité des agriculteurs africains de 8% en moyenne par rapport à celle des agriculteurs non scolarisés (2).

De même, l'instruction des femmes permettrait de diminuer de 9% la mortalité des enfants de moins de cinq ans, et exercerait probablement un effet positif sur la maîtrise de la fécondité (3).

Quant aux effets économiques de l'amélioration de l'état sanitaire et nutritionnel des populations africaines, ils se traduisent également, de manière évidente, par une meilleure productivité des travailleurs, notamment agricoles.

a2. Atténuer le risque résultant des politiques d'ajustement

Or, les politiques d'ajustement risquent de se traduire par une diminution des efforts entrepris en matière de santé et d'éducation.

En effet, en période d'austérité budgétaire -ce qui est aujourd'hui le cas de la plupart des pays du champ-, les problèmes d'arbitrage qui se posent nécessairement aux autorités peuvent nuire au maintien d'efforts substantiels en faveur des investissements

(2). Banque Mondiale, **Rapport sur le développement dans le monde**, 1990. p.92

(3). Banque mondiale, **Rapport sur le développement dans le monde**, 1990. p. 94

sociaux, que l'on pourrait estimer négligeables au regard de réformes macroéconomiques ambitieuses.

Cependant, en l'absence de solution alternative, le maintien de politiques d'ajustement dans la décennie à venir étant indispensable afin de faire repartir les économies africaines sur des bases durablement assainies, il importe d'orienter l'ajustement de manière à en amortir les effets sur les plus déshérités. A cet égard, les progrès nécessaires en matière sanitaire et éducative constituent pour la coopération franco-africaine un enjeu considérable. Votre rapporteur se félicite que la France plaide traditionnellement, au sein des instances financières internationales, en faveur de mesures tendant à atténuer les conséquences sociales des politiques d'ajustement.

b. Restaurer l'emploi en Afrique

Les plans d'ajustement contribuant à mettre fin aux débouchés qu'offraient par le passé, aux jeunes diplômés, les administrations africaines, et le contexte général de crise économique structurelle n'étant pas propice à la sécurité de l'emploi, il importe de dynamiser le secteur privé africain, qu'il s'agisse des entreprises africaines ou de la source d'emplois que peuvent représenter les entreprises étrangères. Toute évolution favorable à l'entreprise privée ne peut, en créant des emplois, que contribuer à maintenir sur place une main-d'oeuvre nécessairement tentée par l'émigration, et doit donc, à ce titre, figurer parmi les priorités de la coopération franco-africaine.

Votre rapporteur commentera ci-après (voir II.B.3) les orientations de la politique française en faveur du secteur privé africain.

B - LES GRANDES ORIENTATIONS DE LA COOPÉRATION FRANCO-AFRICAINNE

Les grandes orientations de la politique française de coopération peuvent être définies par le maintien de la priorité dont bénéficie l'Afrique au sein de l'Aide publique au développement, l'importance accordée à la moralisation de la vie publique africaine, et par la récente réévaluation de la politique française à l'égard du secteur privé africain.

1. Les caractéristiques de l'aide française au développement

L'aide publique française au développement se distingue par le caractère substantiel de son volume, par la priorité définie en faveur de l'Afrique subsaharienne, par la prédominance de l'aide bilatérale, et, enfin, par l'actuelle augmentation de la part des prêts dans l'APD.

a. Un volume substantiel attestant un effort significatif

Les moyens consacrés par la France à l'Aide publique au développement, traditionnellement importants, situent l'aide française au troisième rang mondial après les Etats-Unis et le Japon.

Le niveau relativement satisfaisant de 0,54% du PNB, atteint en 1985, n'a pu être rattrapé qu'en 1989, du fait de l'effort de rigueur budgétaire entrepris par la France. En 1991, l'augmentation de l'APD française, qui passera de 34,6 à 38,4 milliards de francs, devrait permettre à la part de l'aide publique dans le PNB d'atteindre 0,56% (voir tableau ci-après).

Pour important qu'il soit, cet effort ne permet toutefois pas de respecter l'objectif de 0,7% défini par le gouvernement français lors des conseils restreints des 28 novembre 1981 et 8 juin 1982, en vue de

l'échéance 1988. Cependant, dans un contexte de croissance du PNB, toute progression, même limitée, de la part du PNB consacrée à l'APD, implique que soient consacrés à l'Aide publique au développement des moyens proportionnellement plus importants que par le passé.

EVOLUTION DE L'APD FRANÇAISE DEPUIS 1980

	Valeur absolue en milliards de francs courants	Progression n + 1/n (en pourcentages)	Part de l'APD dans le PNB (en pourcentages)
1980	10	-	0,36
1981	14,1	+ 4,1	0,45
1982	17,2	+ 21,98	0,49
1983	19,1	+ 11,4	0,48
1984	22,3	+ 16,75	0,52
1985	24,9	+ 11,65	0,54
1986	24,3	+ 8,96	0,48
1987	27	+ 11,11	0,51
1988	28,5	+ 5,55	0,50
1989	32,9	+ 15,43	0,54
1990	34,6	+ 5,16	0,54
1991	38,4	+ 10,98	0,56

Les prévisions pour 1991 traduisent non seulement une reprise de l'augmentation de la part de l'APD française dans le PNB, mais aussi une croissance plus substantielle qu'en 1990 du volume de l'APD. Celui-ci progresse en effet de quelque 11% au lieu des 5,16 % précédemment enregistrés, ce qui traduit notamment l'incidence de mesures d'annulation de créances prises à la suite des sommets de Dakar et de La Baule.

Enfin, la période actuelle étant sensible sur le plan budgétaire, ne serait-ce qu'en raison de l'effort d'économie imposé par la crise du Golfe, votre rapporteur précise que l'important est moins d'augmenter l'enveloppe consacrée à la coopération et au développement que de répartir ces crédits de la manière la plus

judicieuse possible entre les différentes priorités imparties à l'APD.

b. La priorité africaine

Traditionnellement premier bénéficiaire de l'Aide française au développement, l'Afrique a vu sa part dans le total de l'APD augmenter récemment. En effet, stabilisée à 65% vers 1985-1986, la part de l'Afrique dans l'aide publique française s'est élevée à quelque 70,3% en 1988, et à 68,2% en 1989.

L'importance de cette proportion traduit l'attention portée par la France à des partenaires qui lui sont liés pour des raisons historiques, et atteste l'importance accordée par la France aux responsabilités particulières qu'elle a contractées à l'égard de l'Afrique subsaharienne. Dans le contexte actuel de crise aiguë qui caractérise désormais le continent noir, il est bon que l'éventualité d'une extension de l'APD française à d'autres régions du monde n'aboutisse pas à la remise en cause de la priorité africaine.

c. L'engagement de la France en faveur des PMA

. Le programme d'action adopté à l'issue de la Conférence de Paris sur les PMA a fait apparaître trois catégories de donateurs :

- ceux qui consacrent déjà plus de 0,20% de leur PNB à l'aide aux PMA (Norvège, Danemark, Finlande...),
- ceux dont l'aide aux PMA représente environ 0,15% de leur PNB (France, Italie...),
- et ceux, enfin, qui se situent en-deça de la norme de 0,15% (Etats-Unis, Japon...).

. La Conférence de 1990 n'a pas, contrairement à celle de 1981, qui avait retenu l'objectif de 0,15% du PNB, abouti à la définition d'un

objectif chiffré commun à tous les donateurs, s'agissant de l'aide publique au développement des PMA.

Le texte final de 1990 s'est, en effet, borné à avaliser l'engagement de tous les donateurs à augmenter le niveau global de leur aide aux PMA, et à définir plusieurs normes d'aide aux PMA en fonction du niveau actuel de celle-ci.

- Les donateurs consacrant plus de 0,20% de leur PNB à l'aide aux PMA s'engagent à accroître encore leur effort,

- ceux dont l'aide se situe autour de 0,15% souscrivent à un objectif de 0,20% du PNB à atteindre à l'échéance de l'an 2000,

- ceux qui ont accepté la norme de 0,15% (cette catégorie exclut les Etats-Unis et le Japon) réaffirment celle-ci et s'engagent à l'atteindre en 5 ans (c'est le cas de la Belgique) ou, au moins, à redoubler d'efforts,

- quant aux autres donateurs, ils accroîtront sensiblement leur aide aux PMA.

. La France se situe parmi les donateurs qui ont accepté l'objectif de 0,20% du PNB, à atteindre en dix ans.

L'AIDE FRANÇAISE AUX PMA DEPUIS 1983

	Aide aux PMA (en milliards de francs courants)	Progression n + 1/n en %	Part de l'aide aux PMA dans le PNB (en %)	Part de l'aide aux PMA dans l'APD (en %)
1983	5,1	18,6	0,19	28,8
1984	6,6	29,4	0,15	29,6
1985	7,3	10,6	0,16	29,3
1986	6,7	- 8,3	0,14	28
1987	7,4	10,44	0,14	27,4
1988	8,2	10,81	0,14	28,8
1989	9,4	14,63	0,15	28,6

La part de l'aide aux PMA représente approximativement 28% du total de l'APD française.

D'autre part, la décision, annoncée par M. le Président de la République lors du sommet de septembre 1990, d'étendre les mesures d'annulation de dette adoptées en mai 1989 lors du sommet de Dakar à l'ensemble des PMA devrait augmenter les moyens consacrés à l'aide aux pays les moins avancés.

Enfin, la transformation des créances de certains pays d'Afrique en dons, avalisée lors du sommet de la Baule de juin 1990, accroîtra la part des dons au sein de l'aide française aux PMA.

d. La prédominance relative de l'aide bilatérale

Consacrée aux autres pays membres du CAD (comité d'aide au développement), la France consacre une part modeste de son APD à l'aide multilatérale.

Cette constatation mérite cependant d'être relativisée, car le niveau de l'aide multilatérale française, comparé à celui des autres donateurs du CAD, diffère selon que l'on rapporte l'aide multilatérale à l'aide publique au développement ou au PNB.

Le tableau suivant indique donc, pour 1989, la part de l'aide multilatérale dans l'APD globale et dans le PNB des principaux donateurs du Comité d'aide au développement. N'est pas prise en compte, s'agissant des membres de la CEE, l'aide au développement transitant par les institutions communautaires.

	Part de l'aide multilatérale dans le total de l'APD (en %)	Part de l'aide multilatérale dans le PNB (en %)
Moyenne CAD	21	0,07
France (DOM-TOM inclus)	9,2	0,07
Grande-Bretagne	24,2	0,08
RFA	20,4	0,08
Etats-Unis	11,1	0,02
Pays-Bas	19,5	0,18
Italie	28,1	0,12
Japon	24,4	0,08
Suède	29,1	0,28

On remarque donc que, si la part de l'aide multilatérale dans l'APD française se situe très en-deçà de la moyenne du CAD, en revanche la part de l'aide multilatérale française dans le PNB correspond très exactement à la moyenne du Comité d'aide au développement. D'autre part, si l'on tient compte de l'aide multilatérale française transitant par Bruxelles, l'effort français s'élèverait à quelque 25,5% de l'APD totale, proportion très comparable à celle que l'on observait en 1989 en Italie (24,3%), mais encore inférieure à l'effort britannique (45,9%).

Les contributions françaises aux différentes institutions internationales et aux projets multilatéraux de développement sont réparties comme suit en 1988-1989.

	1988		1989	
	Montant (en milliards de francs courants)	Part dans l'aide multilatérale (en %)	Montant (en milliards de francs)	Part dans l'aide multilatérale (en %)
C E E	3,6	48	4	47,6
Budget général	1,8		1,8	
FED	1,8		2,2	
Banque Mondiale	1,8	24	2,2	26,2
AID	1,6		2	
BIRD	0,2		0,2	
Institutions régionales	1,9	16	0,9	10,7
dont groupe AID	0,5		0,5	
FMI	0,2	2,7	0,5	6
Nations Unies	0,7	9,3	0,7	8,3
Contributions obligatoires	0,3		0,3	
Contributions bénévoles	0,4		0,4	
Divers	-	-	0,1	1,2
Total	7,5	100	8,4	100

Les institutions communautaires et la Banque Mondiale sont les deux principales bénéficiaires de l'aide multilatérale française, auxquels est consacrée une proportion relativement stable égale à 48% et 25% de l'aide multilatérale française.

e. Le redressement récent de la part des dons dans l'APD française

Alors que la part des prêts dans l'APD française avait régulièrement augmenté depuis quelques années, les décisions de La Baule et les engagements souscrits dans le cadre du sommet de Paris sur les PMA en septembre 1990 conduiront à très brève échéance à un redressement de la part des dons, déjà partiellement engagé en 1989.

Cette évolution apparaît le plus clairement si l'on rapporte les parts des dons et des prêts à l'aide bilatérale, car l'aide multilatérale est exclusivement composée de dons.

**PART DES DONNS ET DES PRETS DANS L'AIDE PUBLIQUE
BILATERALE DEPUIS 1980**

	DONS	PRETS
1980	72,9 %	27,1%
1981	67 %	33 %
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 %
1988	46,2 %	53,8 %
1989	57,8 %	42,2 %

Pour 1990 (données non disponibles à l'heure où le présent rapport est mis sous presse), la part de l'élément-don devrait être accrue du fait de l'incidence des mesures adoptées au moment du sommet de Dakar en mai 1989 : les annulations de créances consenties par la France à cette occasion portent, en effet, sur un peu plus de 27 milliards de francs, dont 20 milliards de principal. D'autre part, les décisions avalisées lors du sommet de La Baule sur la transformation en dons des prêts aux PMA et leurs conséquences budgétaires -augmentation des concours financiers (à hauteur de 737,5 millions de francs), et croissance très substantielle des crédits du FAC (celui-ci est doté d'un nouvel article "dons destinés à financer les projets des pays les plus pauvres")-, devraient se répercuter sur la part de dons dans l'APD française dès le deuxième semestre 1990 et, a fortiori, à partir de l'exercice 1991.

C'est donc dans le cadre général précédemment évoqué que se situe la politique française de coopération pour 1991.

2. "Pas de développement sans démocratie"

La prise en compte des critères de démocratisation et de moralisation de la vie publique africaine dans la définition de l'effort français de coopération en faveur de l'Afrique remonte au sommet de La Baule, en juin 1990.

A l'occasion de la XVI^e Conférence des chefs d'Etat de France et d'Afrique, le Président de la République française a, en effet, sans remettre en cause le niveau de l'aide française à l'Afrique, annoncé que l'augmentation de cet effort serait dorénavant lié aux progrès démocratiques constatés dans les pays du champ. "Institutions fondées sur des élections libres, c'est-à-dire le suffrage universel, indépendance de la presse, indépendance de la magistrature, multipartisme, abandon de la censure" : tels sont les critères définis par le Président de la République à la veille de la rencontre de La Baule.

La fermeté dans la compréhension à l'égard de processus démocratiques dont la mise en oeuvre ne peut se faire à un rythme accéléré, permettra à la France de tirer éventuellement les conséquences des excès graves commis dans certains pays du champ en matière d'atteintes aux Droits de l'Homme, sans toutefois se conformer à un modèle politique unique

3. Le dispositif français de soutien au secteur privé africain

A l'issue de l'évaluation globale de la politique française en faveur du secteur privé africain, effectuée en 1989 par le ministère de la Coopération et par la Caisse centrale, le dispositif français s'est réorienté surtout vers la mise en place d'un environnement - juridique, fiscal- adapté aux contraintes des entreprises, et vers le développement des micro-entreprises africaines. D'autre part, un effort soutenu continue d'être consacré aux actions antérieurement engagées.

a. Les lacunes des politiques fondées sur le partenariat franco-africain et sur la promotion des PME françaises

Le développement du partenariat n'a pas, il s'en faut de beaucoup, produit les avantages escomptés d'une formule fondée sur l'association de PME françaises et africaines.

. D'une part, la volonté de promouvoir le développement des PME en Afrique par le partenariat reposait sur l'idée que partenaires français et africains pouvaient être suffisamment comparables pour générer des complémentarités en termes de gestion, de formation, et de débouchés commerciaux. Or, il est clair que l'association d'une entreprise française et d'une entreprise africaine ne saurait être fondée sur une réelle communauté d'intérêts. La faiblesse du tissu d'entreprises modernes en Afrique ouvre peu d'opportunités à un partage équilibré des responsabilités, des financements, de la conception d'un projet, de la gestion et des risques.

De plus, l'échec du partenariat tient également à la volonté d'indépendance des entreprises, tant françaises qu'africaines, soucieuses de préserver leur autonomie et la maîtrise de leurs projets.

. D'autre part, dans le climat économique -et politique- incertain qui caractérise désormais l'Afrique subsaharienne, il est peu opportun de reporter sur les PME françaises le risque inhérent à des investissements de rentabilité aléatoire, alors même que la plupart des grands groupes français estiment plus sage de se retirer des marchés africains.

Ces considérations expliquent le peu d'engouement suscité de la part des investisseurs français par le dispositif de suivi des rencontres de Libreville, même si, par ailleurs, le mérite des initiatives de Libreville a consisté à sensibiliser les acteurs du développement à la nécessité d'associer les entreprises françaises à l'élaboration de la réflexion du ministère de la coopération.

b. La réorientation récente de la politique du ministère de la coopération à l'égard du secteur privé africain

b1. Actions mises en oeuvre pour améliorer l'environnement des entreprises en Afrique

Procédant d'une démarche moins volontariste que les politiques de promotion des investissements en Afrique, l'amélioration de l'environnement des entreprises privées fait désormais l'objet d'actions spécifiques. Celles-ci visent à établir, à plus ou moins long terme, des conditions favorables au rétablissement d'un niveau honorable des investissements, tant nationaux qu'étrangers, en Afrique, et, par conséquent, au développement des entreprises et des industries africaines.

A cet égard, une concertation s'est engagée entre le ministère de la coopération, la Banque Mondiale et les différentes administrations concernées en vue de favoriser l'élaboration de législations et de réglementations douanières et fiscales favorables à l'environnement. Par ailleurs, la coopération administrative avec les pays du champ constitue un axe privilégié de la politique entreprise par le ministère de la coopération, et devrait permettre à nos partenaires africains de modifier le fonctionnement de leurs administrations dans un sens plus incitatif pour le secteur privé, qu'il s'agisse des entreprises africaines ou des entreprises étrangères.

Ainsi, un premier programme a été engagé en 1990 avec le Sénégal, en vue d'améliorer l'information économique des investisseurs, d'harmoniser les politiques -sociale, douanière, fiscale- concernant les entreprises, et de rendre moins dissuasif le comportement des administrations à l'égard de celles-ci.

Toutefois, il est clair que ces différentes initiatives ne pourront porter leurs fruits qu'à long terme, et que l'adoption de réglementations harmonieuses et cohérentes ne pourra favoriser le développement du secteur privé que si plusieurs pays africains, s'orientant vers des efforts de cet ordre, permettent ainsi l'émergence d'espaces juridiques transrégionaux. Par ailleurs, l'une des conditions de l'efficacité des mesures françaises en faveur de l'environnement

réside dans le maintien durable de ces objectifs, qui ne doit pas succomber à un revirement politique, sous peine d'être privé d'effet.

b2. Les programmes de développement des micro-entreprises

Dans le contexte actuel de crise économique et d'austérité budgétaire, les petites entreprises constituent la principale source d'investissement en Afrique. Quant aux micro-entreprises, elles ne peuvent que jouer un rôle considérable en Afrique, à condition de privilégier leur accès aux différents financements, et de favoriser leur intégration dans les circuits économiques officiels. L'enjeu est de drainer le formidable potentiel -commercial, production artisanale ou industrielle- que représente aujourd'hui le secteur informel en Afrique, en termes d'emploi comme en termes de production.

Le ministère de la coopération a entrepris le lancement d'expériences-pilote en faveur de micro-entreprises à Madagascar et au Tchad, où les projets demeurent encore, à ce jour, au stade de l'identification des bénéficiaires potentiels.

c. Le maintien des efforts préalablement engagés

Les trois politiques précédemment définies en faveur du secteur privé africain font l'objet d'un effort soutenu. Il s'agit de la définition des politiques françaises de coopération industrielle en concertation avec les organismes multilatéraux et du secteur privé, des actions entreprises au niveau des Etats dans certains secteurs privilégiés et, enfin, des encouragements financiers aux initiatives privées.

c1. L'association du secteur privé et des organismes professionnels à la définition de la politique française de coopération industrielle se manifeste lors des commissions mixtes bilatérales, dont l'élargissement aux entreprises a été rendu systématique à partir de 1987. Les contacts avec le secteur privé organisés avant chaque voyage en Afrique du ministre de la coopération et du développement sont une occasion de faire le point des problèmes posés par les relations industrielles bilatérales. Enfin, des réunions trimestrielles

associent à des responsables du ministère de la coopération des représentants des entreprises françaises bien implantées en Afrique (comité ACP du CNPF...).

D'autre part, des **relations approfondies avec les organisations multilatérales** (Banque Mondiale, Société financière internationale, organisation des Nations Unies pour le développement industriel) favorisent la cohérence entre les initiatives françaises et les actions mises en oeuvre à l'échelle internationale en matière de développement du secteur productif africain.

c2. Les actions entreprises au niveau des Etats concernent quelques secteurs privilégiés.

. **Normalisation, maintenance, qualité des produits** font l'objet d'un effort particulier dans les pays ayant déjà atteint un début d'industrialisation (Côte-d'Ivoire, Sénégal, Cameroun, Gabon, Maurice et Haïti), et qui se heurtent à des problèmes de concurrence internationale menaçant leur ouverture commerciale.

. **La promotion commerciale des produits africains** s'appuie sur un cofinancement avec la CEE, et permet la participation d'entreprises africaines à des manifestations commerciales françaises (Salon du tourisme, Salon des industries agroalimentaires, Foires de Paris et de Bordeaux...).

. **La restructuration et la modernisation de l'artisanat** favorisent l'intégration du secteur informel dans les circuits africains de production et de distribution et, à terme, la constitution de PME africaines. La France appuie à ce titre la constitution de chambres des métiers au Sénégal et en Côte-d'Ivoire.

. **La réorganisation des banques et des sociétés de services** vise la restructuration des circuits financiers, ces derniers constituant l'une des conditions du développement de l'investissement industriel en Afrique. Ces programmes tendent aussi à soutenir le développement d'un secteur tertiaire qui, en son état actuel de développement, ne répond pas aux besoins de certaines entreprises africaines en matière de prestations de services.

. **Des programmes spécifiques d'appui aux PME** (formation, assistance, conseil...) sont en cours au Zaïre, Congo, Mali, Madagascar, Haïti, Sainte-Lucie et Côte-d'Ivoire, afin de faciliter la réinsertion dans le secteur privé de fonctionnaires victimes de la

déflation des effectifs administratifs. Un autre axe d'interventions en faveur des PME est le développement du secteur secondaire (revalorisation des produits locaux, activités import-export de petite dimension).

c3. Les encouragements financiers aux initiatives privées relèvent actuellement de cinq procédures, désormais fédérées au sein d'un "guichet unique", ouvert à la Caisse Centrale de Coopération économique en mars 1990, et qui coordonne également depuis cette date les prises de participation de la Proparco. Votre rapporteur rappelle également que depuis juillet 1990, le capital de la Proparco est ouvert aux capitaux privés, à hauteur de 30%, et que la possibilité de consentir des prêts aux entreprises lui sera probablement bientôt ouverte.

. **Le FER (fonds d'études remboursables)** a pour objet de permettre aux entreprises de vérifier l'opportunité et la faisabilité d'un projet d'implantation en Afrique. Les entreprises financent au départ 20% des frais d'études engagés, et remboursent la totalité de ceux-ci dans le cas où leur projet aurait abouti. 10 millions de francs de crédits ont été consacrés au FER en 1990.

. **L'AAA (Afrique Audit Assistance)**, mise en place en 1988, vise le financement d'études de diagnostic et d'audit pour des entreprises africaines à réhabiliter, avant la désignation d'un repreneur potentiel. La dotation n'est pas remboursable, le repreneur participant néanmoins aux coûts induits localement.

. La procédure du **partenariat technique** apporte un financement à des entreprises africaines souhaitant bénéficier de l'assistance d'une entreprise française, sans pour autant entraîner une participation au capital. Cette procédure n'a été initiée qu'en 1990. Elle intervient au terme d'un protocole passé entre les partenaires français et africain, en définissant les apports de chacun.

. **Les cofinancements avec le Centre de développement industriel de Bruxelles** concernent des actions de formation des personnels locaux d'entreprises créées en partenariat, et les frais d'installation des unités industrielles.

L'entreprise française et son partenaire africain doivent prendre en charge une part substantielle du programme.

. Les crédits déconcentrés d'intervention, délégués aux missions de coopération, ne sont pas réservés au secteur industriel, mais s'étendent notamment à l'éducation, à la santé, et au développement rural. Ils peuvent depuis 1989 être engagés pour de petits projets dans le secteur privé.

. Outre les cinq procédures ci-dessus, le ministère de la coopération a, en 1990, créé un mécanisme de garantie ARIA (Assurance du risque des investissements en Afrique), qui permet la prise en charge, aux côtés des banques commerciales, d'une partie du risque résultant d'opérations de prêts à des investisseurs privés (à hauteur de 40% de l'encours garanti). Géré par la SOFARIS, ce fonds intervient quand les prêts accordés par un établissement de crédit bénéficient d'un refinancement total ou partiel de la CCCE.

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

Dans le cadre des orientations générales précédemment définies, l'action du ministère de la coopération et du développement se manifeste tout particulièrement dans les secteurs culturel et social, ainsi que dans le domaine de la coopération scientifique et technique.

A - LA COOPÉRATION FRANÇAISE DANS LE SECTEUR CULTUREL

L'éducation et l'action culturelle constituent les deux grands axes de la coopération culturelle franco-africaine, dont une dimension essentielle demeure la francophonie.

1) Le secteur éducatif

Orientée vers la formation supérieure, vers l'enseignement du français et vers la définition de politiques de formation adaptées aux impératifs du développement, la coopération franco-africaine dans le secteur éducatif est financée notamment par le biais du FAC, et réserve une importance particulière à l'attribution de bourses à des étudiants ou chercheurs africains.

a. Actions financées par le biais du FAC

Alors que 200 millions de francs avaient été affectés, en 1989, au Fonds d'aide et de coopération au titre de l'appui aux systèmes éducatifs d'Afrique, le montant des projets passés au FAC dans le cadre des actions éducatives de la France s'élevait, à la fin du premier semestre de 1990, selon les informations transmises à votre rapporteur, à un peu plus de 100 millions de francs, ce qui semble

permettre d'anticiper, sur l'ensemble de l'année 1990, une reconduction des allocations par rapport à 1989.

Les projets agréés par le Comité directeur du FAC en janvier et juillet 1990 concernent les secteurs suivants :

- **enseignement général** : 51,5 millions de francs (parmi ces programmes, on peut citer l'appui à l'enseignement du français au Burundi pour 4,5 millions de francs, et la consolidation du système éducatif malien pour 11,5 millions de francs) ;
- **enseignement supérieur** : 4 millions de francs (dont 2 consacrés à la rénovation des équipements scientifiques de l'Université Ngouabi au Congo) ;
- **enseignement agricole** : 5 millions de francs ;
- **recherche universitaire** : 32,5 millions de francs (dont 10 consacrés au programme CAMPUS pour la promotion scientifique et universitaire).

b. Un système de bourses diversifié

b1. Les différentes catégories de bourses

. Les bourses accordées à des étudiants ou chercheurs africains s'adressant à une population très hétérogène, elles sont diversifiées en fonction du niveau d'études et du "profil" des bénéficiaires, de la nature de la formation suivie et du lieu où celle-ci est dispensée (en France ou en Afrique).

- Les bourses d'études en France sont accordées à des étudiants des 1er et 2e cycles de l'enseignement supérieur (taux I : 3 300 F en 1990), et à des fonctionnaires ou professeurs désirant reprendre leurs études (taux II : 4 200 F en 1990). Les bourses de recherche (5.900 F en 1990) et les BFR (bourses de formation à la recherche : 4 000 F en 1990) bénéficient aux étudiants du 3e cycle de l'enseignement supérieur. Enfin, les bourses d'excellence (8 000 F en 1990) sont réservées aux meilleurs étudiants en fin de DEA.

- Les bourses de stage en France se répartissent entre les bourses de stage au taux normal (taux I : 4 200 F en 1990), les bourses de stage (taux II : 5 000 F en 1990) réservées à des formations spécifiques, et les bourses de séjours scientifiques de haut niveau (entre 8 000 et 12 000 F en 1990), attribuées en fonction de critères de qualification spécifiques.

- Les bourses en Afrique ou "bourses locales" sont essentiellement des bourses d'études, accordées à des étudiants allant suivre une formation dans un autre pays d'Afrique subsaharienne que celui dont ils sont ressortissants. Fixées à un taux unique (1 400 F en 1990), ces bourses peuvent être majorées de 400 F au titre de la prime de vie chère.

. Il est prévu que les prestations servies en 1991 aux boursiers africains du gouvernement français soient augmentées de 3% environ, afin de tenir compte de l'évolution du coût de la vie.

. La formule que le ministère de la coopération et du développement souhaite privilégier à l'avenir est celle des bourses "en alternance", destinées à permettre aux bénéficiaires d'alterner séjour de recherche en France et activité professionnelle dans leur pays. Cette formule, très souple, s'adresse en priorité aux enseignants africains désireux de préparer une thèse.

Elle implique des séjours en France très courts, ce qui présente l'avantage de supprimer les problèmes posés par la prise en charge de l'hébergement des intéressés. Un autre aspect positif est que ce système ne favorise pas la "fuite des cerveaux".

D'autre part, le ministère de la coopération oriente désormais son action de manière à favoriser non seulement les bourses d'excellence, mais aussi le système des bourses locales, notamment au bénéfice d'écoles inter-Etats spécialisées offrant des formations qui, jusqu'à un passé récent, nécessitaient l'expatriation.

b2. Répartition géographique

En 1989 (dernières statistiques disponibles), la répartition des bourses par pays attributaire était la suivante :

Angola -	107	Madagascar	322
Antigua	3	Mali	404
Bénin	158	Mauritanie	275
Burkina Faso	283	Mozambique	81
Burundi	91	Niger	250
Cameroun	403	Rwanda	83
Cap Vert	52	Sao Tomé	50
Centrafrique	146	Sénégal	385
Comores	78	Seychelles	58
Congo	201	St. Vincent	4
Côte-d'Ivoire	234	Ste Lucie	25
Djibouti	169	Tchad	360
Dominique	14	Togo	228
Gabon	144	Zaïre	115
Gambie	36	Divers	204
Grenade	6		
Guinée	186	TOTAL	5.874
Guinée Bissau	76		
Guinée Equatoriale	70		
Haiti	108		
Maurice	284		

Les données ci-dessus tiennent compte de l'incidence des programmes lancés par le ministère des Affaires étrangères au profit de ressortissants de Gambie, d'Angola et du Mozambique, avant le transfert de ces pays dans le "champ" de compétences du ministère de la Coopération. En 1991, ce nombre devrait être affecté par l'incidence de l'extension à la Namibie des compétences de la rue Monsieur.

On constate que le Mali, le Cameroun, le Sénégal, le Tchad, Madagascar, l'île Maurice et la Mauritanie sont les principaux bénéficiaires du système de bourses du gouvernement français.

b3. La répartition par secteurs privilégie très nettement, ainsi que le montre le tableau ci-dessous, les secteurs des sciences et industrie et du développement rural :

Sciences et industries	1 152
Développement rural	856
Enseignement et sport	558
Santé	554
Equipement	492
Administration publique	477
Lettres et sciences humaines	431
Droit-économie	376
Commerce et gestion	235
Information	201
Social	77
Arts	53
Divers	328
TOTAL	5 790 (1)

(1) Ce chiffre ne comprend pas les quelque 81 dossiers rattachés à la rue Monsieur après l'extension du champ à la Gambie, à l'Angola et au Mozambique.

b4. Réflexion de votre rapporteur sur les critères devant, selon lui, présider à l'attribution de bourses

Le montant des allocations servies à certains boursiers africains du gouvernement français étant loin d'être négligeable, votre rapporteur fait observer qu'il importe de faire prévaloir le critère de l'utilité des formations envisagées au regard du développement des pays des bénéficiaires.

Si, en effet, la rentabilité de bourses accordées, par exemple, dans les secteurs du commerce et de la gestion, des sciences et de l'industrie, du développement rural, de l'administration publique et de la santé, semble incontestable, en revanche on peut douter de l'opportunité d'engager des crédits publics sinon importants, du moins non négligeables, dans le domaine des arts ou dans celui des lettres et des sciences humaines. Certes, le rayonnement de l'Université française en Afrique francophone mérite infiniment d'égards, mais votre rapporteur souhaite attirer l'attention des responsables sur la nécessité d'éviter d'éventuelles dérives qui pourraient être malaisément compatibles avec le souci de coopérer au développement.

2) L'action culturelle

Conçue dans le but d'"encourager la connaissance mutuelle des cultures" et de "vivifier le dialogue interculturel", l'action culturelle du ministère de la coopération et du développement s'appuiera, à partir de la fin de 1990, sur deux structures nouvelles : la Fondation "Afrique en création" destinée à encourager la création contemporaine des pays africains, et le "Centre d'échanges" dont la vocation sera de servir d'intermédiaire entre créateurs du Nord et du Sud.

La coopération franco-africaine en matière culturelle comprend deux volets : échanges culturels et communication, qui s'intègrent dans un ensemble d'actions relatives à la

francophonie, celle-ci étant conçue comme une dimension essentielle de l'action culturelle extérieure de la France.

a. Echanges culturels

Cet ensemble de programmes couvre six domaines différents : promotion du livre et de la lecture publique, création audiovisuelle, échanges artistiques, actions en faveur de la promotion et de la sauvegarde du patrimoine culturel africain, actions en faveur de la jeunesse et des sports, actions relatives aux établissements culturels.

a1. Promotion du livre et de la lecture publique

. Ce programme vise notamment à favoriser les projets de création de réseaux de **bibliothèques publiques** (formation des bibliothécaires, conservation des ouvrages...) et de **promotion des littératures locales**.

En 1990, les crédits alloués aux bibliothèques publiques des pays couverts par les interventions du FAC ont été doublés. Un réseau de bibliothèques publiques existe donc désormais dans quinze pays du champ.

. Les actions en faveur de l'**édition non scolaire** consistent, entre autres orientations, à financer l'acquisition de matériel d'édition et d'imprimerie.

a2. L'appui à la création audiovisuelle concerne la production cinématographique et télévisuelle des pays partenaires. Celle-ci est subventionnée par le CNC (Centre national de la cinématographie), dont les trois fonds concernés par cette action ont reçu des contributions financières du ministère de la coopération.

(Pour les longs métrages, il s'agit du Fonds interministériel d'aide sélective à la production cinématographique des PED et du Fonds interministériel d'aide à la distribution des

cinématographies peu diffusées et, pour les courts métrages et les séries télévisées, du Fonds audiovisuel international).

Le prix "Afrique en création-cinéma" récemment créé a, pour la première fois en 1990, couronné un film africain au festival de Cannes.

D'autre part, le ministère de la coopération et du développement a, en 1990, accru ses efforts en matière d'aide à la distribution du film africain en France et du film français en Afrique.

Enfin, la création, en janvier 1990, d'un GIE "France cinéma diffusion", soutenue par le ministère de la coopération, devrait favoriser l'exportation d'oeuvres cinématographiques françaises vers les pays de l'Océan indien et de l'Afrique lusophone.

a3. La promotion des échanges artistiques

Cet aspect de la coopération culturelle a récemment porté sur la subvention de tournées artistiques dans les pays du champ, et sur le soutien financier à l'organisation de semblables manifestations culturelles de ces mêmes pays en France (représentations théâtrales, concerts et expositions au musée des Arts africains et océaniens à Paris ou dans les salles de la Vieille Charité à Marseille).

a4. Actions relatives à la sauvegarde du patrimoine culturel des pays du champ

Celles-ci ont consisté, en 1990, en l'attribution d'aides diverses du ministère de la coopération et du développement à des musées africains. La rue Monsieur a également participé à la réhabilitation de monuments traditionnels des pays du champ (Cathédrale de Port-au-Prince à Haïti, Palais Homné de Porto-Novo au Bénin). Enfin, le ministère de la coopération et du développement a contribué à financer des expositions internationales, comme

l'exposition "Art contemporain du Sénégal" à la Grande Arche de la Défense.

Ces diverses initiatives répondent au souci de privilégier la création artistique dans les pays du champ, afin de favoriser l'expression de l'identité culturelle de ceux-ci.

a5. Le domaine de la Jeunesse et des sports

Le ministère de la coopération et du développement encourage la pratique du sport de masse, vise la promotion du sport d'élite, et intervient en outre en matière de formation permanente.

Le redéploiement d'une partie de l'assistance technique vers les secteurs du sport de masse et du sport de haut niveau a donc été entrepris afin de respecter cette orientation prioritaire de l'action culturelle extérieure de la rue Monsieur.

De telles initiatives peuvent contribuer à l'insertion sociale et professionnelle d'une jeunesse africaine menacée par la marginalisation et la délinquance, et méritent donc, à ce titre, d'être encouragées.

a6. Les établissements culturels

Le ministère de la coopération gère un réseau de quelque 36 établissements concernant 26 centres culturels principaux, 6 centres annexes, 3 instituts culturels, et 1 centre culturel franco-étranger à Niamey.

A ces 36 centres s'ajoutent les 58 comités et les trois délégations générales de l'Alliance française (associations de droit local rattachées à l'Alliance française de Paris, et auxquelles le ministère de la coopération apporte son soutien).

Les instituts et centres culturels français ont pour mission de contribuer à la diffusion de la langue et de la culture françaises, ainsi que de la documentation et de l'information de la France, et à la promotion des biens culturels français. Ils constituent donc un élément original et fondamental de l'action culturelle de la France à l'étranger.

En 1990 et 1991, la priorité impartie au ministère de la coopération, s'agissant des établissements culturels, concerne le lancement de la construction de nouveaux centres au Mozambique et en Namibie.

b. Communication

Les actions de coopération culturelle relatives à la communication ont pour objectif de contribuer à l'essor des radios, des télévisions et de la presse écrite dans les pays de la zone FAC, tout en veillant à la progression de la connaissance du français et de la présence linguistique française dans les régions concernées.

b1. L'audiovisuel, qui constitue aujourd'hui un axe essentiel de la coopération culturelle française, recouvre quatre grands secteurs d'intervention : assistance technique, formation, fourniture pour diffusion radiophonique ou télévisuelle de programmes en français, et fourniture d'équipements permettant la production et la diffusion de programmes adaptés aux besoins locaux.

Ainsi que votre rapporteur le faisait remarquer à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 1990, la France, soucieuse de moderniser les prestations françaises dans le domaine audiovisuel, développe désormais deux projets de diffusion par satellite.

. Vers l'Afrique francophone, il s'agit du projet Canal France International (utilisant le satellite INTELSAT V 332 5 Est), qui diffuse quotidiennement quatre heures de programmes de télévision, dont 20 minutes d'actualités. Dès la fin de 1990, toutes les télévisions

africaines du champ seront équipées de stations spécifiques de réception satellite qui leur permettront de recevoir gratuitement Canal France International. Dès lors, la diffusion culturelle par l'envoi de vidéocassettes ne devrait plus jouer qu'un rôle marginal.

. Le satellite français TELECOM 1, initialement destiné aux DOM-TOM, a été étendu en 1989 à Haïti, et, en 1990, à Madagascar, Maurice et aux Seychelles.

b2. La politique d'appui à la presse écrite des pays du champ répond au souci de rendre les entreprises de presse africaines indépendantes des ministères locaux de l'information : dans le contexte politique actuel, cette préoccupation est extrêmement opportune, et peut contribuer à résoudre le problème posé par le manque de maturité politique des nouvelles formations d'opposition. Cette approche, essentiellement institutionnelle, s'appuie sur des actions de formation des journalistes, de modernisation des structures d'édition, et de soutien technique aux agences de presse.

Pour en conclure sur la dimension culturelle de la coopération franco-africaine, votre rapporteur rappellera que, malgré les quelques réserves formulées, s'agissant notamment de l'attribution de bourses, cet aspect de l'action entreprise par le ministère de la coopération et du développement s'intègre dans la très nécessaire prise en compte des dimensions sociales de l'ajustement, et est susceptible d'apporter un commencement de réponse à la quête de références sociales, culturelles et nationales d'une jeunesse africaine trop souvent désorientée.

B - ACTION SANITAIRE ET SOCIALE

Ainsi que votre rapporteur l'a indiqué plus haut, les indicateurs de santé des pays du champ sont parmi les plus faibles du monde, et nécessitent un effort de coopération d'autant plus systématique que l'état de délabrement sanitaire de l'Afrique subsaharienne subit les contre-coups à la fois des plans d'ajustement et des évolutions épidémiologiques récentes -qu'il s'agisse du sida ou du paludisme.

L'urgence de ces problèmes a justifié la concentration des moyens consacrés par la France à la coopération sanitaire sur deux types de programmes prioritaires : les programmes généraux de **santé publique** d'une part, et, d'autre part, les programmes de **lutte contre les maladies transmissibles**, parmi lesquelles le sida a nécessité la mise en place d'un dispositif particulier, dont votre rapporteur indiquera les principaux aspects.

1) Les priorités définies en matière de santé publique

A titre d'exemple, votre rapporteur développera le cas du Tchad, qui illustre tout particulièrement les actions entreprises dans le domaine de la santé publique. Celles-ci recouvrent trois volets :

a. L'aide aux services des ministères africains compétents en matière de santé publique vise à permettre à ceux-ci de disposer de moyens adaptés à leurs missions, qu'il s'agisse de gestion et de conception des programmes d'intervention, ou de moyens humains et matériels d'intervention.

Ce volet comporte notamment une aide en bureautique ainsi qu'un appui en assistance technique.

b. L'amélioration des structures hospitalières concerne la mise à disposition de personnels coopérants, l'amélioration de la formation des personnels de santé, et la mise en place de moyens techniques adaptés à la priorité que constitue le développement des chirurgies spécialisées (ORL, stomatologie, ophtalmologie), le laboratoire, la radiologie, la médecine interne et la pneumophtisiologie. Ce programme privilégie également la gestion et les structures administratives hospitalières.

c. L'appui à la médecine décentralisée vise la lutte contre les endémies dominantes par le soutien des actions entreprises en matière de médecine préventive et par la mise en oeuvre de programmes de santé intégrés (tuberculose, cécité, trypanosomiase). Ces derniers encouragent l'association des structures de soins périphériques aux mesures envisagées à l'échelon central.

SIDA 2) Les efforts entrepris en matière de lutte contre le

SIDA a. Orientations des programmes de la lutte contre le

L'extension rapide du SIDA en Afrique (voir plus haut, I, B) a justifié l'élaboration de programmes spécifiques fondés sur

- *l'amélioration de la sécurité des dons du sang* : formation des personnels, équipement des laboratoires et soutien à la maintenance de ceux-ci ;

- *la mise en place d'actions de formation des personnels médicaux* : attribution de bourses de stages post-doctorales, organisation de cours au niveau national ou régional, en collaboration avec Médecins du Monde ou avec l'Organisation Panafricaine de lutte contre le SIDA, publication et diffusion d'informations scientifiques, et organisation de colloques internationaux spécialisés ;

- *l'éducation pour la santé* : édition d'affiches et de brochures ou financement de films destinés au grand public et aux jeunes,

- *l'appui à la recherche* : financement conjoint de programmes de recherches associant des équipes africaines.

b. Les priorités définies pour 1991 concernent essentiellement les programmes de prévention, fondés sur l'information, la formation, l'éducation et la communication.

L'action du ministère de la coopération en 1991 sera orientée notamment vers le soutien à l'information audiovisuelle et aux échanges d'expériences, et vers la mise en place d'un cycle de formation intitulé "Transfusion sanguine en milieu tropical", qui s'adresse aux médecins, pharmaciens et techniciens des banques de sang et des centres de transfusion des pays d'Afrique centrale, dans le but d'améliorer la sécurité transfusionnelle.

C. COOPÉRATION SCIENTIFIQUE ET TECHNIQUE

Cet ensemble de programmes recouvre les domaines du soutien aux actions de protection de l'environnement, de la recherche scientifique, et de l'aide au développement rural.

1) Soutien des actions de protection de l'environnement

Les actions entreprises au titre de la coopération franco-africaine en faveur de la protection de l'environnement tirent les conséquences du risque que représentent l'érosion, la déforestation, la désertification et un développement urbain anarchique pour un continent qui vit essentiellement de son environnement.

Après avoir indiqué quels grands secteurs font l'objet d'un effort particulier de la part de la France, votre rapporteur analysera le cas particulier de l'Observatoire du Sahara et du Sahel, où se manifeste le caractère pionnier de l'action française en matière de protection de l'environnement africain.

a. Les secteurs prioritaires

Les programmes relatifs à la protection de l'environnement en Afrique ont fait l'objet d'un effort financier particulier en 1990, puisque les crédits qui leur sont consacrés ont augmenté de 40% par rapport à 1989. Au sein de cet ensemble, les secteurs prioritaires suivants ont été définis :

- actions dans le secteur de l'environnement urbain,
- conservation de l'énergie et utilisation énergétique du bois,
- méthodologie des études d'impact,

- projets spécifiques de protection de l'environnement (faune, flore...),
- actions dans le secteur rural.

Des efforts particuliers sont également mis en oeuvre en vue d'encourager la participation des pays africains aux négociations internationales sur les questions d'environnement global (ozone, climat, protection de l'environnement marin) et à la réglementation internationale des exportations de déchets toxiques. D'autre part, la France favorise l'adoption, par ses partenaires d'Afrique subsaharienne, de technologies propres, en concertation avec les industriels français.

Les actions ci-dessus évoquées sont entreprises en association avec la Caisse Centrale de Coopération économique, ainsi qu'avec le secrétariat d'Etat à l'environnement, et ont été dotées, en 1990, d'un FAC d'intérêt général de 15 millions de francs.

Enfin, la France est engagée dans la préparation de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (CNUED) qui se tiendra au Brésil en juin 1992. A ce titre, les pays en développement bénéficieront d'un soutien financier qui leur permettra de participer utilement à ce forum international.

b. L'Observatoire du Sahara et du Sahel

Annoncée par le Président de la République française lors du sommet de l'Arche de juillet 1989, la création de l'Observatoire du Sahara et du Sahel, en juin 1990, témoigne de l'engagement français dans la lutte contre la sécheresse et la désertification d'une région extrêmement sensible sur le plan de l'environnement.

L'observatoire devrait regrouper non seulement vingt pays africains du Nord, de l'Est et de l'Ouest, soit un espace de 284 millions d'habitants, mais aussi les principaux pays industrialisés, ainsi que de nombreuses organisations

internationales, parmi lesquelles la CEE, la Banque Mondiale et les agences spécialisées compétentes des Nations Unies.

L'action de l'Observatoire du Sahara et du Sahel s'oriente d'ores et déjà vers les trois volets suivants :

- constituer, à partir du renforcement des dispositifs d'observation et de suivi du processus de désertification, un système d'informations coordonnées entre l'Afrique de l'Ouest, de l'Est et du Nord sur l'état de dégradation des milieux naturels, les degrés d'irréversibilité et la dynamique actuelle de l'érosion des sols ;
- développer la recherche scientifique sur les végétaux, sur l'aptitude de ceux-ci à s'adapter à la sécheresse, sur les ressources en eau et leur utilisation, et, d'autre part, promouvoir les moyens de lutter contre l'érosion et d'améliorer la fertilité des sols ;
- analyser les systèmes de production agricoles et pastoraux existants, afin d'envisager l'expérimentation, la diffusion et la promotion de méthodes de prévention de la désertification.

2. L'action en faveur de la recherche scientifique

Celle-ci s'intègre dans le contexte précédemment défini de lutte contre la dégradation de l'environnement africain, et atteste notamment le souci de préserver des politiques d'austérité budgétaire mises en oeuvre dans la plupart des pays du champ le développement d'appareils de recherche adaptés aux spécificités africaines. L'autre enjeu de la coopération franco-africaine en matière de recherche relève du souci de privilégier par ce biais la présence scientifique française en Afrique subsaharienne.

Des deux traditionnelles orientations majeures de la contribution française à la recherche africaine -opérations d'orientation générale et actions destinées aux Etats- les premières bénéficient, depuis 1989, d'une priorité justifiée notamment par la parcellisation institutionnelle des appareils de recherche exerçant en Afrique, et par la nécessité de générer une véritable dynamique scientifique spécifiquement africaine.

a. Les programmes d'intérêt général

. Les crédits consacrés par le FAC -Fonds d'aide et de coopération- aux programmes d'intérêt général ont connu en 1990 une augmentation de quelque 11% par rapport à 1989, ce qui les porte à 69 millions de francs. Cette progression est due à la prise en compte des programmes fédérateurs nouveaux -Observatoire du Sahara et du Sahel et FIRA (Fondation internationale pour la recherche africaine)-, auxquels sont consacrés respectivement 25 et 6 millions de francs au titre des actions programmées du FAC en 1990. Celles-ci maintiennent une part importante au profit de la recherche agronomique (25 millions de francs) et à la recherche médicale contre le paludisme (3 millions de francs), cette dernière relevant de la priorité impartie, dans le cadre de l'action sanitaire et sociale de la France, à la lutte contre les endémies dominantes.

Il est prévu que l'effort consenti en 1991 augmentera les moyens du FIRA, afin de mettre en place des structures de recherche à vocation internationale.

. Par ailleurs, à l'enveloppe de 69 millions de francs consacrée en 1990 par le FAC à des projets transnationaux, il convient d'ajouter les crédits programmés en vue des actions orientées vers la francophonie et, notamment, la création, à Adiopodoumé (Côte-d'Ivoire), d'un centre de recherche constitué à partir d'infrastructures de l'ORSTOM ⁽¹⁾. Destiné à encourager la mise en oeuvre de synergies internationales, ce projet est attributaire de 12 millions de francs au titre du FAC en 1990.

. Les autres crédits de recherche hors FAC ne bénéficient pas du même effort.

- Sur le chapitre 68.92 (titre VI), le "programme mobilisateur de recherche" voit ses autorisations de programme et ses crédits de paiement révisés en baisse, puisque l'on passe de 13 à 10 millions de francs au titre des autorisations de programme, et de 11,6 à 7 millions de francs au titre des crédits de paiement : de 0,15% du budget du ministère de la coopération, le chapitre 68.92 ne représente plus que 0,08%.

(1) Voir le rapport Sénat n° 361 de M. Guy Cabanel sur l'accord-cadre franco-ivoirien de coopération en matière scientifique et technique du 25 avril 1984.

Néanmoins, l'augmentation substantielle des crédits du FAC-recherche scientifique atteste que l'évolution du chapitre 68.92 ne correspond, il s'en faut de beaucoup, à aucune volonté de limiter l'effort français en faveur de la recherche scientifique africaine.

- Les crédits consacrés à la recherche scientifique dans le cadre du titre IV (chapitre 42.23 "action de coopération pour le développement") connaissent un relatif renforcement. Ainsi, les moyens affectés aux invitations, colloques et congrès (article 60) sont augmentés de quelque 740 000 francs, passant de 8,042 à 8,782 millions de francs, afin de tirer les conséquences financières des actions lancées dans le cadre du FIRA et de l'Observatoire du Sahel.

b. Programmes de recherche destinés aux États

. Les crédits consacrés par le FAC aux projets de recherche nationaux ont représenté 21,9 millions de francs en 1990, au lieu de 51,2 millions de francs en 1989. Cette diminution s'est expliquée par la pluriannualisation des projets dont la durée moyenne de réalisation est de 3 ans. Ces moyens ont, en 1990, permis de financer notamment des actions de recherche dans le domaine de la culture du manioc (Congo : 1,5 million de francs), de l'agronomie (Tchad : 5 millions de francs ; Mali : 1 million de francs), de l'érosion côtière (Guinée : 1,5 million de francs) et de l'évaluation des ressources halieutiques (Mauritanie : 2,3 millions de francs).

. Le titre IV (chapitre 42.23 "actions de coopération pour le développement" a financé, en 1990, entre autres projets, des programmes de recherche agronomique (Guinée : 50 000 F ; Madagascar : 20 000 F ; Maurice : 100 000 F), de recherche en matière d'érosion côtière (Guinée : 25 000 F), et de mise en valeur du patrimoine archéologique (Mali : 170 000 F).

3) Actions relatives au développement économique en milieu rural

Les actions entreprises par la France dans le domaine du développement économique en secteur rural visent à apporter à trois niveaux -local, national et international- les remèdes qu'implique l'ampleur de la crise des agriculteurs africains.

a. Actions entreprises au niveau local

La tendance actuellement privilégiée dans le cadre de la coopération franco-africaine concerne les projets de taille limitée, facilement maîtrisable par les paysans africains. Cette stratégie, envisagée au niveau des communautés villageoises, est bien adaptée aux particularités régionales et à l'étroitesse des marchés locaux. Elle s'appuie sur cinq orientations majeures :

- *promotion des initiatives paysannes* (aide à l'émergence d'une véritable profession agricole par l'encouragement à la création de groupements professionnels - groupements de producteurs, associations paysannes, coopératives...);
- *actions tendant à favoriser l'écoulement des produits* en suscitant des débouchés, plutôt qu'à garantir un prix de vente rémunérateur (transformation locale des produits, libéralisation du commerce intérieur...);
- *politique foncière* garantissant aux paysans la conservation de leurs terres ;
- *aide à l'intégration agriculture-élevage* ;
- *actions encourageant les systèmes locaux de crédit agricole*, sur le modèle de coopératives d'épargne et de crédit.

b. Actions entreprises au niveau national

Cet axe de la politique de développement en milieu rural vise à aider les pays d'Afrique Subsaharienne à mettre en oeuvre des politiques économiques favorables à l'agriculture, celle-ci ayant été

affectée, dans l'esprit des élites issues de la décolonisation, au financement d'un développement fondé sur l'industrialisation et l'exploitation minière.

Ainsi, profitant des bas prix mondiaux, les gouvernants ont souvent préféré nourrir leurs populations au moyen de produits importés à bas prix, au lieu de favoriser la progression des productions agricoles locales. D'autre part, l'agriculture d'exportation a subi une fiscalité souvent trop lourde, destinée au financement des secteurs primaire et secondaire.

Les politiques économiques africaines doivent donc désormais promouvoir et protéger les agricultures nationales. L'approche par "filrière" aujourd'hui préconisée s'agissant des cultures d'exportation -et, notamment, de celle du coton- permet d'améliorer la compétitivité des productions nationales par la réduction des coûts de production, et de garantir aux paysans l'écoulement de leur production à un prix qui répercute au moins leurs dépenses monétaires. Les actions sur les filières -au Mali, au Togo et au Tchad, entre autres pays- sont financées par le FAC et la Caisse centrale de coopération économique.

c. Actions entreprises au niveau international

Celles-ci concernent principalement l'aide alimentaire, la forêt et l'encouragement de la coopération régionale interafricaine.

c1. L'aide alimentaire répond aux principes suivants :

- être modulée chaque année en fonction des besoins réels, au lieu d'être attribuée de manière systématique ;

- ne pas perturber les marchés locaux et, par conséquent, être réservée aux cas d'urgence ;

- ne pas modifier les habitudes alimentaires des populations concernées ;

- développer le processus d'aide "triangulaire" entre PED ;

- diversifier la gamme des produits proposés au titre de l'aide alimentaire ;

- veiller à ce que les produits écoulés dans le cadre de l'aide alimentaire ne soient pas vendus moins chers que les productions locales, et ne privent pas celles-ci de leurs débouchés locaux.

Ces principes ont été avalisés par le sommet de Bissau du 10 février 1990, au cours duquel les membres du Club du Sahel (principaux pays donateurs de l'OCDE) et des pays du Comité interafricain de lutte contre la sécheresse au Sahel -CILSS, qui regroupe le Burkina-Faso, le Cap-Vert, le Mali, la Guinée-Bissau, la Mauritanie, le Sénégal et le Tchad- se sont engagés à respecter un code de conduite destiné à endiguer les effets pernecieux de l'aide alimentaire.

c2. La mise en valeur et la gestion des *forêts africaines* nécessitent un effort international particulier, justifié par le danger que représente, pour le maintien des équilibres climatiques de la planète, la destruction annuelle de plus de deux millions d'hectares de forêt tropicale humide.

Les principes adoptés dans le cadre de la Conférence de Libreville, qui a rassemblé, le 25 avril 1990, aux côtés de M. Jacques Pelletier, les ministres chargés des forêts d'Angola, du Cameroun, de Centrafrique, du Congo, du Gabon, de Guinée Equatoriale et du Zaïre, concernent deux domaines d'intervention :

- la mise en oeuvre d'une gestion rationnelle des forêts denses,

- et le développement d'industries adaptées aux contraintes de la filière bois et des marchés locaux et internationaux.

A cet égard, la France apporte déjà son soutien aux PAFT - Plans d'action forestiers tropicaux-, en vue d'une meilleure intégration de la filière forêt-bois.

c3. L'encouragement de la *coopération régionale agricole* vise à renforcer la cohérence des politiques agricoles nationales. Une initiative sénégalaise tendant à réunir, au début de l'année 1991, les représentants de treize pays d'Afrique de l'Ouest et d'Afrique centrale (Bénin, Burkina-Faso, Cameroun, Cap Vert, Centrafrique, Côte-d'Ivoire, Gambie, Guinée, Guinée-Bissau, Mali, Niger, Tchad et Togo) dans le cadre d'une **Conférence sur la coopération agricole régionale**, recevra un soutien actif du ministère français de la coopération et du développement. Parmi les thèmes qui seront abordés lors de cette rencontre, on peut citer la sécurité alimentaire et l'aménagement de filières d'exportation (coton-cacao-café-oléagineux).

CHAPITRE IV - LES CRÉDITS DU MINISTÈRE DE LA COOPÉRATION POUR 1991 : UN BUDGET PROFONDÉMENT AFFECTÉ PAR LES CONSÉQUENCES DU SOMMET DE LA BAULE.

Avec des crédits qui s'élèveront en 1991 à 7 864,4 millions de francs, le budget de la coopération et du développement sera en 1991 en progression de 7,53 % par rapport à 1990. Cette évolution représente la plus forte progression observée depuis plusieurs années. L'augmentation du budget de l'Etat étant de 4,8 %, le budget de la rue Monsieur traduit la priorité dont fait l'objet la coopération franco-africaine.

Le tableau suivant retrace la progression et la part dans le budget du ministère de la coopération des principales catégories de dépenses :

Catégories de dépenses	MF		Taux de progression		Part dans les crédits du ministère	
	PLF 91	LFI 90	91/90	90/89	PLF 91	LFI 90
Dépenses d'assistance technique directe	2 248,9	2 114,8	6,3 %	2,74 %	28,6 %	28,91 %
FAC (chapitre 68-91)						
AP	3 166	1 900	66,6 %	10,47 %		
CP	1 505	1 647,6	- 9,2 %	4,65 %	19,13 %	22,66 %
Concours financiers (chapitre 41-43)	1 400,9	975,8	43,6 %	0 %	17,81 %	13,34 %
Bourses (chapitre 42-23-40)	266,64	258,2	3,27 %	5,22 %	3,39 %	3,53 %
Appui aux initiatives privées et décentralisées (Chapitre 42-24)	156,10	139,6	11,82 %	19,21 %	1,98 %	1,90 %
Autres actions de développement titre IV *	537,37	509		22,61 %	6,83 %	6,95 %
Assistance technique et formation militaires	927,68	905,8	2,4 %	3,31 %	11,79 %	12,38 %

* missions d'expert, aide d'urgence, transport de l'aide alimentaire, invitations, information, colloques ...

On constate, par rapport à la loi de finances initiale de 1990, une stabilité relative de la part des crédits affectés, dans le budget de la coopération, aux dépenses d'aide technique directe, aux bourses, à la coopération militaire (dont les crédits sont cependant toujours insuffisants), ainsi qu'au soutien de la coopération privée et décentralisée. Celle-ci connaît, par ailleurs, une progression qui atteste l'intérêt dont ces initiatives font désormais l'objet.

Le budget des établissements français à l'étranger, profondément remanié par suite de la création récente de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger, ne figure pas dans ce tableau en raison des modifications de nomenclature budgétaire relative à l'imputation des dépenses destinées à l'enseignement français en Afrique, et rendant malaisée toute comparaison avec l'exercice précédent.

Enfin, deux chapitres, le FAC (68-91) et les concours financiers (41-43), sont affectés par les conséquences du Sommet franco-africain de La Baule, et feront l'objet de développements particuliers.

Après avoir analysé les différents aspects du budget de la coopération et du développement, votre rapporteur évoquera l'évolution de la gestion de ce département.

A - L'INCIDENCE BUDGÉTAIRE DES DÉCISIONS DE LA BAULE

La décision de substituer des dons aux prêts à l'égard des pays les plus pauvres (c'est-à-dire aux PMA du champ ainsi qu'au Sénégal, à Madagascar et au Zaïre), annoncée par le président de la République lors du Sommet franco-africain de La Baule, en juin 1990, est, pour l'essentiel, à l'origine de la forte augmentation des crédits du ministère de la coopération et du développement pour 1991.

Votre rapporteur indiquera les modalités du dispositif de dons devant se substituer aux prêts antérieurement consentis, avant

d'envisager les conséquences budgétaires des décisions de La Baule sur le niveau des concours financiers du chapitre 41-43 et sur l'évolution des crédits du FAC.

1. Modalités de la substitution des dons aux prêts

a. Les prêts auxquels se substituent désormais les dons sont, d'une part, les prêts du 1er guichet "à condition spéciale" (PCS) relevant de l'aide-projet, remboursable en 30 ans dont 10 de différé, et assortis, jusqu'au 1er juillet 1990, d'un taux d'intérêt de 1,5 % pendant la période de différé, et de 2 % pendant la période de remboursement.

En 1990, 2,8 milliards de francs auront été prêtés par la Caisse centrale au titre des PCS ⁽¹⁾

D'autre part, les prêts spéciaux à l'ajustement structurel, accordés dans un cadre bilatéral, sont réservés aux pays répondant à certaines conditions d'endettement et engagés dans un programme d'ajustement structurel (Bénin, Burkina-Faso, Guinée, Sénégal, Madagascar, Mali, Mozambique, Togo).

Ces concours à très forte concessionnalité sont consentis pour 30 ans -avec un différé de 10 ans-, assortis d'un taux d'intérêt de 0,68 %, et accordés par la Caisse centrale de coopération économique à partir d'emprunts refinancés auprès du FDES.

Ce dispositif est complété par des aides budgétaires, accordées par le ministère de la coopération et du développement aux pays les plus pauvres n'ayant pas vocation à recevoir des prêts spéciaux à l'ajustement.

b. Les dons créés à l'issue du Sommet de La Baule sont les suivants :

(1.) les pays bénéficiaires sont les suivants : Bénin, Burkina-Faso, Burundi, Cap-Vert, République centrafricaine, Djibouti, Ghana, Gambie, Guinée, Guinée-Bissau, Guinée équatoriale, Madagascar, Mali, Mauritanie, Mozambique, Niger, Rwanda, Saint-Thomas-et-Prince, Sénégal, Tchad, Togo, Zaïre.

- Les "dons destinés à financer des projets" dans les pays les plus pauvres représenteront en 1991 un montant de 2 790 millions de francs (autorisations de programme), dont le ministère de la coopération assumera 65,93 % (soit 1 510 millions de francs), le reste (780 millions de francs) incombant au budget des Charges communes.

- Les "dons d'ajustement structurel", auxquels auront vocation dès 1991 tous les pays du champ appartenant au groupe des plus pauvres, seront financés partie sur le budget des charges communes et partie sur celui du ministère de la coopération et du développement. La responsabilité de la gestion et du suivi des dons d'ajustement sera partagée entre le Trésor, la Caisse centrale de Coopération économique et le Ministère de la coopération et du développement.

2. L'augmentation des concours financiers (chapitre 41-43)

L'augmentation de 43,6 % des crédits inscrits au chapitre 41-43 succède à la stagnation observée entre 1989 et 1990. Les concours financiers passent donc de 975,8 à 1 400,9 millions de francs, et représentent désormais 17,81 % du budget de la coopération, en progression par rapport aux 13,34 % observés en 1990.

La participation du ministère de la coopération au financement du dispositif de dons d'ajustement structurel s'est traduite par la création, au sein du chapitre 41-43, d'un nouvel article 30 "dons en faveur de l'ajustement structurel", doté de 737,5 millions de francs.

Cette enveloppe comprend une part des crédits précédemment affectés à l'article 10 au titre de l'aide budgétaire "classique". Celle-ci se trouve donc réduite à 100 millions de francs en 1991, destinés à des opérations exceptionnelles financées sur l'initiative du ministre de la coopération et du développement.

Par ailleurs, les crédits inscrits à l'article 20 (bonification de prêts d'ajustement structurel) sont augmentés de 12,5 %, et passent à 563,4 au lieu de 500,4 millions de francs.

3. L'évolution nuancée des crédits du FAC (chapitre 68-91)

Si les autorisations de programme du chapitre 68-91 augmentent de 66,6 % et s'élèvent à 3 166 millions de francs au lieu de 1 900 -l'augmentation constatée entre 1989 et 1990 n'était que de 10,4 %-, en revanche les crédits de paiement diminuent de 9,2 % après avoir progressés de 4,6 % entre 1989 et 1990 : ils représentent un montant de 1 505 millions de francs, alors que la dotation 1990 était de 1 657 millions de francs, et que votre rapporteur s'était inquiété, à l'occasion de la précédente loi de finances, de ce qu'il considérait comme une érosion des moyens du FAC.

a. L'augmentation considérable des autorisations de programme tient à la création de l'article 40 "dons destinés à financer des projets" dans les pays les plus pauvres, auquel 1 510 millions de francs sont affectés -234 millions au titre des crédits de paiement pour 1991. En revanche, les crédits inscrits à l'article 10 (FAC proprement dit) diminuent tant en autorisations de programmes (- 8,33 %) qu'en crédits de paiement (- 20,7 %). La réduction des crédits du FAC -article 10- a notamment permis de gager une inscription de 24 millions de francs au chapitre 42-23-33 (dépenses d'accompagnement de l'assistance technique). Cette évolution traduit donc une remise en cause du FAC "classique", qui s'inscrit dans une tendance longue déjà constatée.

D'autre part, les économies rendues nécessaires par la crise du Golfe ont abouti à une réduction de 50 millions de francs des autorisations de programme inscrits à l'article 10, à un prélèvement de 25 millions de francs sur la réserve du Premier ministre inscrite, au titre des "opérations exceptionnelles", à l'article 20, et à une diminution de 90 millions de francs sur les autorisations de programme de l'article 30 ("dons associés aux prêts de la CCCE"). Cette réduction importante était, par ailleurs, justifiée par la substitution des dons aux prêts.

b. La diminution des crédits de paiement du FAC concerne les articles 10, 20 et 30. Cette réduction constitue la traduction, pour 1991, de l'évolution des autorisations de programme ci-dessus évoquée. Elle s'intègre, d'autre part, dans la pluriannualisation des crédits du FAC : ceux-ci sont définis en fonction d'un nouvel échéancier qui s'étend désormais sur 4 ans.

Quant aux dons destinés à financer des projets dans les pays les plus pauvres, inscrits au nouvel article 40 pour 1991, ils ne représentent que 15 % des autorisations de programme, la raison alléguée étant que les décaissements au titre de l'article 40 s'étaleront sur quelque 6 ans en moyenne.

La réduction des crédits de paiement du FAC s'explique donc, en partie, par le fait que les 234 millions de francs inscrits en crédits de paiement à l'article 40, sont inférieurs aux 386,6 millions de francs économisés sur les articles 10, 20 et 30 au titre des crédits de paiement.

Ainsi, la part du FAC dans le budget de la coopération et du développement pour 1991 est réduite à 19,13 % au lieu de 22,66 % constatés en 1990.

Votre rapporteur s'abstiendra de commenter plus avant les tendances précédemment décrites, et reporte à l'examen de la prochaine loi de finances les réflexions que pourrait lui inspirer l'évolution des crédits de paiement du FAC.

B - MAINTIEN D'UN EFFORT RELATIVEMENT SOUTENU EN FAVEUR DES INITIATIVES PRIVÉES ET DÉCENTRALISÉES (chapitre 42-24)

L'appui aux initiatives privées et décentralisées (chapitre 42-24) fait l'objet, mis à part les taux de progression exceptionnels enregistrés en faveur des crédits du FAC et des concours financiers du chapitre 41-43, de l'effort le plus soutenu du budget du ministère de la coopération et du développement (+ 11,82 %). Certes, la croissance du

chapitre 42-24 pour 1991 est moins considérable que l'augmentation de 19,21 % inscrite dans le projet de loi de finances pour 1990, et moins importante que celle de 13,8 % enregistrée entre 1988 et 1989. Néanmoins, la succession, sur trois exercices consécutifs, de taux de progression substantiels atteste la priorité dont bénéficient aujourd'hui les initiatives privées et décentralisées.

Le tableau suivant indique la répartition des crédits entre les articles du chapitre 42-24 :

CHAPITRE 42-24	LFI 90	PLF 91	Taux de progression 91/90
Art. 10 (ONG)	4 250 190	5 250 190	23,52 %
Art. 20 (associations de volontaires)	127 370 767	141 620 767	11,18 %
Art. 30 (coopération décentralisée)	7 986 400	9 236 400	15,65 %
Total	139 607 357	156 107 357	11,82 %

1. Soutien des Organisations non gouvernementales (article 10)

Ce sont les ONG qui font l'objet du plus fort taux de progression, depuis la dernière loi de finances initiale, au sein du chapitre 42-24 (+ 23,52 %).

En 1989, l'enveloppe de 2,25 millions de francs inscrite dans la loi de finances initiale a contribué au financement de 24 projets en France, parmi lesquels 16 projets d'éducation au développement, et 8 projets concernant le domaine de la communication (organisation de colloques, séminaires ...). A cet égard, votre rapport renouvelle la remarque exprimée dans son précédent rapport pour avis, et doute de l'opportunité de faire entrer des crédits publics, même peu substantiels, dans le financement d'opérations de sensibilisation des Français aux

développement : pour fondamentales qu'elles soient sur le plan pédagogique, ces opérations devraient dépendre, en matière financière, d'initiatives privées.

D'autre part, les crédits de l'article 10 ont permis le cofinancement, en 1989, de quelque 4 projets interétats, mis en oeuvre par 20 ONG, pour un montant total de 1,8 million de francs, et de 102 projets concernant 20 pays, pour un montant moyen de 224 250 francs par projet, et entraînant la participation de 56 ONG.

Le ministère de la coopération et du développement s'efforce, par ailleurs, d'associer de manière plus systématique les ONG aux programmes bilatéraux de coopération. Le recours aux compétences des ONG françaises a permis la contribution de celles-ci à la mise en oeuvre d'opérations ponctuelles, notamment au Mozambique, en Angola et dans les pays du Sahel. Plus récemment, la participation, en 1990, d'ONG françaises aux travaux de deux commissions mixtes (Burkina Faso et Sénégal) ont donné des résultats suffisamment appréciés de part et d'autre pour que l'on puisse envisager une association plus étroite des ONG aux programmes bilatéraux de coopération, s'agissant, plus particulièrement, de l'aide alimentaire, de la dette privée (les ONG ont été autorisées à racheter des créances auprès des banques), et de la santé. Cette association présente le mérite d'assurer la cohérence entre les différents intervenants français en matière de développement.

Par ailleurs, les ONG devraient bénéficier prochainement de mesures, notamment fiscales, susceptibles de donner une impulsion favorable à leur action. Le système de déduction du revenu imposable des dons aux associations, en vigueur en 1989 (dans la limite d'1,25 % du revenu, 5 % pour les associations reconnues d'utilité publique), est remplacé par un nouveau dispositif plus incitatif, puisque la déduction désormais autorisée s'élève à 40 % de la valeur des dons (inscrite dans les limites de 1,25 % et de 5 %) et est indépendante du taux d'imposition auquel est assujetti le donateur.

2. Soutien des associations de volontaires (article 20)

Les 141,62 millions de francs de l'article 20 (en augmentation de 11,18 % par rapport à la dotation prévue par la loi de finances initiale pour 1990), soit la principale dotation du chapitre 42-24, bénéficient aux quelque 26 associations de solidarité internationale ayant été habilitées "ONG de volontariat" par la Commission du Volontariat, qui associe des représentants des ONG et des pouvoirs publics.

Dans le cadre du programme "Volontaires européens du développement" mis en oeuvre par l'Association française des volontaires du progrès (AFVP) en liaison avec l'homologue allemand de la rue Monsieur, la subvention de fonctionnement de l'AFVP a augmenté de manière à permettre à cet organisme de renforcer ses moyens d'encadrement et de gestion et, notamment, d'accroître les moyens affectés à l'opération "Volontaires 89".

Si le programme "Volontaires européens de développement", pour le moment strictement franco-allemand, n'a encore d'européen que le nom, l'éventuelle participation des partenaires espagnol et portugais pourrait, à l'avenir, compenser le refus qu'ont opposé les Britanniques et les pays d'Europe du Nord à leur intégration dans le mouvement VED.

Par ailleurs, une dizaine d'associations de volontariat ont obtenu, en vue de la création de 42 postes de volontaires, une allocation forfaitaire de 120 000 F.

3. Soutien des initiatives décentralisées (article 30)

a. Les collectivités locales, acteurs du développement

La coopération décentralisée représente désormais un ensemble diversifié d'intervenants, qui comprend certaines régions françaises, une dizaine de départements, quelques centaines de communes, parmi lesquelles certaines grandes villes (Strasbourg, Marseille, Nantes, Rennes ...) jouent aujourd'hui un rôle majeur. Cette forme de coopération permet la mobilisation d'acteurs très variés, publics (hôpitaux, chambres des métiers, écoles, chambres d'agriculture et d'industrie) et privés (agriculteurs, industriels, établissements de crédits, artisans ...).

Les interventions de ces partenaires relativement récents du développement présentent des avantages certains dans le domaine de la coopération entre villes et en matière de développement économique.

La coopération entre villes peut, en effet, contribuer à amortir les conséquences, notamment sociales, de l'urbanisation rapide de l'Afrique subsaharienne, en améliorant la gestion urbaine ou l'aménagement des villes africaines. Ainsi, la communauté urbaine de Douala, au Cameroun, bénéficie des interventions des villes d'Alsace en matière de voirie.

La coopération au développement économique africain concerne l'aide à la création d'entreprises locales, dans les secteurs notamment de l'artisanat, de l'agriculture et de l'irrigation. A cet égard, on peut citer les initiatives du département d'Ille-et-Vilaine au Mali, dans le domaine de l'appui technique aux artisans de la branche métal de la région de Mopti. La promotion d'un partenariat industriel constitue un autre axe de la contribution de la coopération décentralisée au développement économique. Plusieurs régions se sont, à la suite de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, engagées dans cette voie, et soutiennent désormais les interventions de PMI. A titre d'exemple, la région Champagne-Ardenne a très nettement soutenu l'implantation d'industriels champenois au Togo.

En revanche, les actions de développement concernant le multipartenariat paraissent plus contestables.

S'il est opportun de consacrer aux secteurs couverts par ce mode d'intervention -santé et éducation essentiellement- toute l'attention qu'ils méritent, en revanche on peut s'interroger sur la portée de certaines interventions. Certes, la formation d'animateurs socio-culturels, entreprise dans le cadre des relations entre les Maisons des Jeunes et de la Culture d'Elbeuf et de Nouakchott, peut trouver sa place dans un développement local intégré, mais on peut s'interroger sur l'opportunité de consacrer à ces initiatives, cofinancées par le ministère de la Coopération, une part du budget de l'Etat. Celui-ci respecterait probablement mieux sa vocation dans des opérations plus concrètement liées au développement.

Quant aux récentes tentatives qui se sont illustrées notamment à Montreuil, Evry ou Limours en vue de faire participer des immigrants africains à des actions de coopération avec leur pays et région d'origine, ces initiatives peuvent jouer un rôle positif si elles sont de nature à inciter ces immigrants au retour, par exemple en créant chez le partenaire africain des structures susceptibles de permettre l'emploi et la réinsertion des immigrants.

Enfin, la mise en oeuvre d'actions de coopération cogérées entre collectivités locales françaises et africaines, ou entre une collectivité locale française et le ministère de la coopération et du développement, constitue probablement un axe à explorer, susceptible de permettre l'exploitation de complémentarités entre les différents intervenants.

Ainsi, le regroupement de diverses collectivités territoriales françaises et africaines au sein d'associations telles que "Survie" et "Forage Mali", ainsi que les jumelages entre régions ou communes françaises et africaines, connaissent aujourd'hui un développement qui mérite d'être suivi.

Affilié à la Fédération Mondiale des Cités Unies (FMCU), l'ex-Comité National de Jumelage, devenu Cités Unies France, compte à ce jour 168 jumelages-coopération entre collectivités françaises et collectivités d'Afrique francophone. On constate la rapide croissance du nombre de jumelages-coopération depuis 1983, puisque de 30 opérations de ce type, on est passé à 100 en 1987 et à 130 en 1989, avant d'atteindre les 168 jumelages-coopération actuels.

D'actions ponctuelles -envois de médicaments, de matériel scolaire, d'équipements d'occasion-, l'action de Cités Unies France

s'est progressivement orientée vers des programmes pluriannuels articulés aux planifications régionales et nationales des partenaires concernés, dans des secteurs tels que l'éducation, la santé ou l'hydraulique.

Le ministère de la Coopération et du Développement a participé à la prise en charge des frais de Cités Unies France à hauteur de 2,2 millions de francs en 1989 et de 2,35 millions de francs en 1990. Il a également financé le travail d'animation et d'encadrement de Cités Unies France pour 800 000 francs en 1989 et 850 000 F en 1990.

D'autre part, la cogestion de projets entre Etat et collectivités locales favorise l'association de coopérants à la mise en oeuvre de ces projets et induit une contribution financière du FAC, ce qui ne peut qu'améliorer l'efficacité et la cohérence des actions entreprises. A cet égard, un axe de réflexion à exploiter, dans les années à venir, devrait être l'encouragement de solidarités entre collectivités locales à l'échelle européenne.

. Pour conclure sur le problème de l'intervention des collectivités locales françaises dans le domaine du développement, votre rapporteur rappellera que la création, par arrêté du 22 janvier 1989 du ministre de la coopération et du développement, d'une **Commission de la coopération décentralisée**, en fonction depuis le 5 juillet 1989, tend à tirer les conséquences de l'importance croissante de la coopération décentralisée.

Cet organisme de dialogue associe en effet représentants des collectivités territoriales (8 maires, 4 présidents de Conseils généraux, 4 présidents de Conseils régionaux) et de l'Etat (à travers les ministères concernés) au sein de groupes de réflexion dont le travail a abouti, le 29 juin 1990 à Strasbourg, à l'organisation d'Assises régionales d'Alsace sur le thème de la coopération urbaine. Plus récemment, les Assises régionales Nord - Pas-de-Calais se sont tenues à Lille le 5 octobre sur le thème du partenariat économique et du jumelage triangulaire associant deux collectivités européennes à une collectivité d'un pays en développement. Quant aux Assises régionales de Midi-Pyrénées, qui ont été réunies à Toulouse le 18 octobre, elles ont porté sur la question de la participation de la profession agricole au développement et à la coopération décentralisée.

Ces diverses initiatives permettent très certainement, non seulement d'améliorer la sensibilisation d'acteurs potentiels de la coopération décentralisée à l'opportunité de celle-ci, mais aussi de faire avancer la réflexion sur des thèmes majeurs de la coopération franco-africaine.

b. L'augmentation des moyens consacrés à la coopération décentralisée dans le cadre du P.L.F 1991

Les crédits consacrés à la coopération décentralisée ont très récemment connu une augmentation significative, puisque l'on est passé, entre les exercices 1988 et 1990, d'une enveloppe de 90 000 F à des crédits d'un montant de 7,98 millions de francs. Cette tendance est confirmée par le projet de loi de finances pour 1991, puisque les crédits inscrits au chapitre 42-24-30 s'élèvent à 9,23 millions de francs, en augmentation de 15,65 %.

Sensible au délicat problème de la pression financière considérable qui pèse sur les collectivités locales françaises depuis les grandes lois de décentralisation, votre rapporteur souhaite souligner que, si la participation des collectivités locales françaises à l'effort de coopération est particulièrement opportune (les collectivités décentralisées jouissent, en effet, d'avantages comparatifs évidents dans certains secteurs) il importe en revanche de ne pas leur faire incomber de responsabilités financièrement trop lourdes. D'autre part, il est nécessaire d'éviter que des organes tels que la Commission de la coopération décentralisée -dont la création a coûté quelque 300 000 F au budget du ministère de la coopération- ne se transforment en institutions purement administratives, détournées de leur objet premier qui doit demeurer le développement, et dont les crédits risqueraient d'être absorbés par des coûts de fonctionnement par nature croissants.

C - L'INSUFFISANCE DES CRÉDITS AFFECTÉS À LA COOPÉRATION MILITAIRE (chapitre 41-42)

Les actions de coopération militaire, qui s'effectuent dans le cadre des accords de coopération ou d'assistance technique, ont pour objet d'aider les pays du champ à acquérir les moyens de leur sécurité, celle-ci constituant une dimension évidente de leur développement.

La coopération militaire comprend trois orientations distinctes : la mise à disposition d'assistants militaires techniques et l'aide directe en matériel (chapitre 41-42-10), ainsi que la formation de stagiaires africains (chapitre 41-42-20). En revanche, les actions ponctuelles mises en oeuvre par le ministère de la défense (opération "Requin" au Gabon, dispositif Epervier au Tchad) ne relèvent pas de la responsabilité de la mission militaire de coopération.

1. Modalités de la coopération militaire franco-africaine

. La mise à disposition de cadres militaires français servant dans les forces locales africaines comme conseillers, spécialistes ou instructeurs relève de l'assistance militaire technique (AMT).

Sur les 900 officiers et sous-officiers affectés aux différentes armées des pays du champ (effectifs réalisés au 1er avril 1990), 102 servaient au Gabon, 99 au Zaïre, 88 à Djibouti, et 77 au Togo. La République centrafricaine, la Côte d'Ivoire et le Cameroun accueilleraient respectivement 75, 67 et 64 cadres militaires français.

. L'aide directe en matériel, dont les modalités sont définies en étroite concertation avec les pays bénéficiaires, permet à ceux-ci de recevoir des équipements militaires variés et des moyens de soutien adaptés. Ainsi, sur les 262 millions de francs consacrés, en vertu de la loi de finances initiale pour 1990 et de la loi de finances

transmissions et des moyens informatiques à la Côte-d'Ivoire, tandis qu'une enveloppe de 4 millions a financé la fourniture de véhicules, de matériels de santé, d'accessoires de parachutes et de pièces de rechange auto au Bénin.

. La formation des stagiaires africains consiste en l'accueil de cadres militaires africains dans les écoles militaires françaises ou interafricaines. 2 040 places ont ainsi été offertes en 1990 à des officiers et sous-officiers des pays du champ bénéficiaires de cette forme d'aide (2).

2. Priorités géographiques

Tous les partenaires de la coopération militaire franco-africaine ne bénéficient pas de manière uniforme de chacune des trois modalités de l'assistance militaire ci-dessus définies.

. Si les premiers bénéficiaires de l'Assistance militaire technique sont le Gabon, le Zaïre et Djibouti, avec respectivement 11,3 %, 11 % et 9,7 % des cadres français mis à la disposition de pays du champ, en revanche la répartition des places de stage atteste des priorités géographiques plus nuancées, ainsi que le montre le tableau ci-après, qui fait apparaître les dix premiers bénéficiaires suivants :

- Côte d'Ivoire (217 stagiaires sur 2 040),
- Sénégal (192 stagiaires),
- Gabon (179 stagiaires),
- Cameroun (168 stagiaires),
- Congo (127 stagiaires),
- Togo (119 stagiaires),
- Bénin (114 stagiaires),

(2.) Bénin, Burkina Faso, Burundi, Cameroun, Cap Vert, Centrafrique, Comores, Congo, Côte d'Ivoire, Djibouti, Gabon, Gambie, Guinée, Guinée-Bissau, Guinée équatoriale, Haïti, Maurice, Madagascar, Mali, Mauritanie, Niger, Rwanda, Sénégal, Seychelles, Tchad, Togo et Zaïre.

- Madagascar (105 stagiaires),
- Burkina Faso (95 stagiaires),
- Mauritanie (64 stagiaires).

- NOMBRE DE STAGIAIRES FORMES EN 1990 AVEC FINANCEMENT SUR LE BUDGET 1991

PAYS	METROPOLE	AFRIQUE	TOTAL
BENIN	104	10	114
BURKINA	90	5	95
BURUNDI	38	1	39
CAMEROUN	160	8	168
CAP VERT	1	0	1
CENTRAFRIQUE	43	9	52
COMORES	33	0	33
CONGO	120	7	127
COTE D'IVOIRE	204	13	217
DJIBOUTI	60	5	65
GABON	167	12	179
GAMBIE	0	0	0
GUINEE	59	9	68
GUINEE BISSAU	2	0	2
GUINEE EQUATORIALE	0	0	0
HAITI	1	0	1
ILE MAURICE	15	2	17
MADAGASCAR	105	0	105
MALI	64	6	70
MAURITANIE	66	8	94
NIGER	68	7	75
RWANDA	39	11	50
SENEGAL	183	9	192
SEYCHELLES	1	0	1
TCHAD	72	9	81
TOGO	108	11	119
ZAIRE	46	4	50
TOTAL.....	1 369	146	2 015

Le Bénin, le Burkina Faso, le Congo et la Guinée devraient, à l'avenir, faire l'objet d'une réévaluation du nombre de places accordées, dans le cadre d'un rééquilibrage progressif de la répartition actuelle des postes offerts.

L'aide militaire directe a été attribuée en priorité au Tchad (24,8 % du budget), au Sénégal (11,83 %), au Zaïre (6,1 %), à Madagascar et au Congo (5,72 %), à la Côte d'Ivoire (4,58 %), à Djibouti et à la Guinée Conakry (4,19 %) et au Togo (3,81 %). Le tableau ci-joint retrace, par pays bénéficiaire, les moyens engagés et les crédits consacrés à l'aide directe en 1990.

BILAN PHYSIQUE ET FINANCIER DE L'AIDE DIRECTE 1990

(LFI 90 + LFI 89)

PAYS	BUDGET ACCORDE (MF)	NATURE DES MATERIELS
BENIN	4	Véhicules - Matériels de santé - Pièces de rechanges auto - Equipement atelier auto - Accessoires parachutes.
BURKINA FASO	4	Entretien NORD 262- Matériels transmissions - Equipement informatique.
BURUNDI	4	Entretien aéro - Transmissions de la gendarmerie - Outillage
CAMEROUN	4	Véhicules - PR automobile - Matériel audiovisuel - Matériels de plongée et de navigation - Matériel TAP
CAP VERT	1	Véhicules rechanges - matériels transmission - Matériel de MO
CENTRAFRIQUE	15	Soutien des forces dans tous les domaines (aéro, intendance, AED, armement, santé) - Sécurité présidentielle.
CONGO	4,5	Véhicules - Matériel de MO - Soutien hélico - Habillement
CONGO	15	Equipement d'un groupement aéroporté (véhicules - Transmissions, habillement) - Soutien aéronautique - NORD 2501 - Mat bureau - Mat instruction
COTE D'IVOIRE	12	Véhicules - Munitions - Navigation - Transmissions - Informatique audiovisuel
DJIBOUTI	11	Véhicules - Outillages - rechanges auto - Munitions - MO et sécurité - Soutien hélico - groupes électrogène - Restauration collective
GABON	4	Véhicules de liaison - Munitions - Bureau et audiovisuel - Sécurité gendarmerie - TAP - Matériel de MO - Informatique
GAMBIE	1	Rechanges auto - Transmissions - habillement - Mat MO
GUINEE BISSAU	1	Infra
GUINEE CONAKRY	11	Soutien des forces et de la sécurité présidentielle (transmission auto, armement, intendance) soutien hélico
GUINEE EQUATO	1,5	Véhicules - habillement
HAITI	1	Enveloppe réservée à ce jour

: MADAGASCAR	: 15	: Equipement de la garde présidentielle	:
:	:	: Transmissions - Auto - Sport - Documentation pour	:
:	:	: les écoles militaires - Mat MO - Munitions -	:
:	:	: audiovisuel	:
: MALI	: 7	: Soutien hélico - Pièces auto - Audiovisuel -	:
:	:	: Matériel bureau et scolaire - Transmission -	:
:	:	: Plongée - Navigation	:
: MAURICE	: 1	: Maintien de l'ordre - Véhicules	:
: MAURITANIE	: 8	: Véhicules tactiques et commerciaux	:
: MOZAMBIQUE	: 1	: Matériel atelier électronique et transmissions	:
: NIGER	: 10	: Véhicules - Transmissions - outillage et rechanges	:
:	:	: auto - Santé - Munitions - TAP - Habillement	:
: RWANDA	: 4	: Soutien aéro - Transmissions - Audiovisuel -	:
:	:	: Rechanges - Mat MO	:
: SENEGAL	: 31	: Véhicules - Remotorisation des AML - Transmissions -	:
:	:	: Munitions - Audiovisuel - Infra - Marine	:
: TCHAD	: 65	: Soutien aéro - Véhicules VLRA - Munitions -	:
:	:	: Rechange AEB - Intendance - Santé - Infra	:
: TOGO	: 10	: Transmissions - Infra - Véhicules - matériel pédago	:
:	:	: Documentation	:
: ZAIRE	: 16	: Infra - Véhicules - Rechanges AEB - Matériels	:
:	:	: d'intendance - TAP - Santé	:
: TOTAL	262	(+ 4 MF réserve du Ministre)	:

NOTA : Le transport des matériels est inclus dans les chiffres indiqués.

3. Des perspectives limitées par l'insuffisance des moyens budgétaires

Malgré les nombreuses sollicitations dont fait l'objet la mission militaire de coopération, notamment en ce qui concerne la création de nouvelles écoles interafricaines, et en dépit de l'enjeu croissant que devrait constituer la coopération militaire franco-africaine dans le cadre de la contribution des armées au développement (voir plus haut II, A, 2), la quasi-stagnation des crédits inscrits au chapitre 41-42 ne permet pas d'envisager de réelles perspectives d'évolution.

. Avec une croissance de 2,4 %, qui succède à l'augmentation de 3,31 % constatée entre 1989 et 1990 après une croissance quasi nulle entre 1988 et 1989, l'effort financier consacré à l'assistance technique et à la formation militaires ne représente plus que 11,79 % du budget du ministère de la coopération et du développement, au lieu des 12,38 % précédemment observés.

On observe que cette croissance de 2,4 % est répartie de manière égale entre chacun des deux articles du chapitre 41-42 : l'assistance militaire technique ne bénéficie pas de privilège particulier par rapport aux crédits consacrés à la formation des stagiaires étrangers.

. L'insuffisance des moyens affectés au chapitre 41-42 se traduit, s'agissant de la mise à disposition des cadres français, par une réduction des effectifs qui va s'accroître en 1991. En effet, cette réduction, qui a porté sur 1,5 % des effectifs en 1989 et 1990, concernera, en 1991, 2 % des cadres militaires français en poste outre-mer. Certes, cette réduction sera compensée par l'envoi d'un plus grand nombre de cadres en missions brèves (entre 2 et 6 mois, voire moins de 2 mois), cette solution présentant l'avantage d'un coût moins élevé. Bien qu'adaptée au souci de réduction des postes dits de substitution, cette évolution est particulièrement regrettable, à un moment où le désengagement français d'Allemagne prive notre armée d'un débouché essentiel, dont l'Afrique aurait pu éventuellement constituer un substitut appréciable.

Votre rapporteur renouvelle donc l'inquiétude qu'il avait exprimée lors de l'examen des projets de loi de finances pour 1989 et 1990, et s'alarme d'une **tendance fâcheuse à négliger la coopération militaire**, alors que celle-ci ne pourra que continuer, à l'avenir, à représenter un enjeu considérable en termes de développement.

D - LES AUTRES INSTRUMENTS DE LA COOPÉRATION FRANCO-AFRICAINE

1. L'assainissement du financement de l'assistance technique

a. Poursuite de la déflation des effectifs de l'assistance technique

Les effectifs d'assistance technique programmés pour 1991 font apparaître une **nouvelle déflation de 449 emplois**, qui succède aux suppressions de 112, puis 50 postes, opérées successivement en 1989 et 1990.

Le total des effectifs de coopérants (enseignants et non enseignants confondus) devrait donc se limiter, en 1991, à 6 919 au lieu de 7 368.

Cette évolution est sensible surtout en Côte d'Ivoire : ce pays supporte, avec 250 postes supprimés sur 1 704, l'essentiel de la déflation, ce qui n'appelle pas de commentaire spécifique car c'est également la Côte d'Ivoire qui accueille le plus grand nombre de coopérants français.

Il importe de préciser que ces réductions d'effectifs interviennent dans un **contexte financier particulier**, les difficultés économiques croissantes auxquelles sont confrontés les pays d'accueil ne permettant plus à ceux-ci de contribuer aux frais induits par

l'assistance technique. Le système de la globalisation, mis en place dans les pays à revenus intermédiaires, et caractérisé par le plafonnement de la contribution française, s'est en effet heurté, au début des années 1980, à l'impossibilité, pour les pays concernés, de financer la part de l'assistance technique qui leur incombait.

C'est pourquoi, au Sénégal, à Madagascar et, plus récemment, en Côte d'Ivoire, le système du forfait (la France prend en charge les frais induits par l'assistance technique dans la limite d'un montant forfaitaire, et le pays d'accueil finance la différence avec le coût total constaté) s'est substitué à la procédure de la globalisation. Au Gabon, la solution du plafonnement des effectifs a prévalu : en-dessous de ce plafond, le coût de l'assistance technique est cofinancé à parts égales entre la France et le Gabon, celui-ci couvrant la totalité des frais générés par un dépassement du plafond.

. D'autre part, la déflation prévue pour 1991 tient compte du souci de privilégier les postes de techniciens aux dépens des emplois de substitution, conformément à une orientation générale favorable à la coopération par projet. C'est pourquoi le projet de loi de finances pour 1991 prévoit la transformation de 25 postes d'enseignants en postes de techniciens, les premiers constituant souvent des emplois de substitution.

. Enfin la réduction des effectifs de coopérants s'effectue dans le cadre de priorités géographiques pratiquement inchangées.

Ainsi, la Côte d'Ivoire conserve, avec 1 454 coopérants, l'effectif le plus important, soit 21,01 % du total (la proportion enregistrée en 1990 était légèrement plus élevée : 23,12 %), ainsi que l'atteste le tableau ci-après. Le Sénégal, avec 798 postes (11,53 % des effectifs au lieu de 11,37 % en 1990), demeure la deuxième affectation des coopérants français. Puis le Gabon (547 postes programmés en 1991, 585 en 1990) conserve une part stable des effectifs de l'assistance technique : 7,93 % en 1990 ; 7,90 % prévus en 1991. Le Cameroun, avec 454 coopérants (469 en 1990), voit sa part très légèrement augmenter en 1991 puisqu'elle représente 6,56 % au lieu de 6,33 % en 1990.

En dépit de cette stabilité et du contexte général de déflation, certains pays font l'objet d'une augmentation des effectifs programmés. Cette croissance est, dans certains cas, marginale (la Gambie reçoit un poste, le Tchad et Haïti, deux et Maurice, trois). Dans d'autres, l'évolution constatée, plus substantielle, pourrait peut-être traduire un changement de priorité (neuf postes de plus sont programmés au Togo et en Guinée, vingt-cinq postes étant attribués au Bénin).

EFFECTIFS D'ASSISTANCE TECHNIQUE PROGRAMMES
JANVIER 1991

ETAT	EFFECTIFS ENSEIGNANTS	EFFECTIFS NON ENSEIGNANTS	EFFECTIFS TOTAL
ANGOLA	3	3	6
BENIN	35	50	85
BURKINA	162	122	284
BURUNDI	44	44	88
CAMEROUN	318	136	454
CAP-VERT	7	7	14
CENTRAFRIQUE	148	158	306
COMORES	57	52	109
CONGO	162	131	293
DJIBOUTI	211	162	373
GABON	381	166	547
GAMBIE	6	3	9
GUINEE	37	59	96
GUINEE BISSAU	6	14	20
GUINEE EQUAT	17	24	41
HAITI	47	34	81
MADAGASCAR	242	134	376
MALI	165	89	254
ILE MAURICE	23	22	45
MAURITANIE	141	118	259
MOZAMBIQUE	6	10	16
NIGER	192	135	327
DOMINIQUE	2	10	12
LA GRENAD	2	5	7
SAINTE LUCIE	3	11	14
SAINTE VINCENT	2	5	7
RWANDA	33	40	73
SAINT-THOMAS	7	8	15
SENEGAL	597	201	798
SEYCHELLES	13	17	30
TCHAD	53	99	152
TOGO	90	69	159
ZAIRE	37	78	115
TOTAL HORS	3 249	2 216	5 465
COTE D'IVOIRE	1 143	311	1 454
TOTAL GENERAL	4 392	2 527	6 919

b. L'augmentation des crédits inscrits au chapitre 42-23

Les crédits inscrits au chapitre 42-23 (articles 10 et 20) enregistrent une croissance de 6,34 %, plus importante que l'augmentation de 2,72 % constatée entre 1989 et 1990, et passent de 2 114,82 millions de francs à 2 248,91 millions de francs.

Au sein de cette enveloppe, l'article 20 (personnel technicien) augmente de 8,49 %, tandis que la croissance de l'article 10 (personnel enseignant) se situe en retrait, avec 4,77 % -ce qui correspond à la priorité définie en faveur de la coopération par projets, favorisée par l'assistance technique.

Cette augmentation des crédits, en contradiction apparente avec la poursuite d'un effort de déflation particulièrement important, s'explique par le souci d'imputer une part croissante de l'assistance technique sur le budget du ministère de la coopération, afin d'éviter que l'incapacité de certains pays d'accueil à financer leur part de l'assistance technique n'aboutisse, à terme, à la nécessité de compenser les sommes dues par des prêts d'ajustement. La majoration des articles 10 et 20 du chapitre 42-23 devrait, selon les informations transmises à votre rapporteur, conduire à l'assainissement du financement de l'assistance technique à échéance de trois exercices.

c. Mesures adoptées en faveur des coopérants

Le plan de titularisation des coopérants enseignants, mis en oeuvre en application de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 et désormais achevé, dans la plupart des pays du champ, a permis, entre 1984 et 1989, la titularisation, dans des corps de l'enseignement secondaire ou supérieur, de 1 200 coopérants relevant du ministère de la coopération et du développement. S'agissant de la titularisation des coopérants qui dépendent des autres départements ministériels, celle-ci se heurte à des difficultés qui devraient s'atténuer grâce à la jurisprudence du Conseil d'Etat

(24 mars 1989) ayant conclu à l'illégalité du licenciement d'un coopérant non titulaire dont le contrat avait été supprimé par l'Etat d'affectation. Cet arrêt devrait donc faire bénéficier d'une **garantie de réemploi** les coopérants qui ne relèvent pas de l'Education nationale, et qui pouvaient satisfaire aux conditions posées par la loi "Le Pors" (11 juin 1983) au moment de la promulgation de celle-ci.

. D'autre part, le dispositif d'appui à la réinsertion des coopérants a été renforcé en 1990, s'agissant de ses moyens matériels et humains. Des actions nouvelles ont été entreprises, notamment par l'organisation de stages de préparation au retour, et par l'appui à la préparation de concours administratifs.

. Enfin, une réforme, en cours d'élaboration, vise à réorienter le dispositif réglementaire régissant les coopérants de manière plus conforme à la priorité dont bénéficie désormais la coopération par projets.

En ce qui concerne le statut des coopérants, cette réforme vise à simplifier, en les déconcentrant, les procédures concernant la vie personnelle de ceux-ci : gestion personnelle des congés, indemnités de changement de résidence, indemnités versées aux coopérants non logés ... Cet allègement doit permettre un meilleur suivi professionnel des intéressés par une définition plus précise de la mission, des fonctions et des responsabilités de chacun, des résultats attendus et de moyens mis à la disposition des coopérants, par la réaffirmation du droit à la formation continue, et par l'amélioration des procédures relatives à la réinsertion.

Enfin, la réforme en cours d'élaboration concerne également la modification du système de rémunération, et tend à rendre celui-ci plus attractif pour les postes de conseil et d'organisation dans les spécialités déficitaires (gestionnaires, informaticiens, maintenanciers), aux dépens de la rémunération des postes de substitution. Ce projet vise enfin à favoriser la mobilité des coopérants.

2. Les bourses (chapitre 42-23-40)

La progression des crédits consacrés aux bourses entre 1990 et 1991 est de 3,27 % (soit 266,64 millions de francs au lieu de 258,19 en 1990), et succède à l'augmentation de 5,22 % constatée entre 1989 et 1990. Ce déclin apparent de l'effort consenti par la France en faveur des bourses doit être relativisé par le fait que cette croissance de 5,22 % intervenait après une augmentation du chapitre 42-24-40 limitée à 2 % entre 1988 et 1989, alors même que le ministère de la coopération et du développement prenait en charge les bourses consenties aux ressortissants de l'Angola et du Mozambique, et financées jusqu'alors par le ministère des affaires étrangères.

La part du chapitre 42-24-40 dans le budget est relativement stable : 3,7 % des crédits du ministère de la coopération en 1988 ; 3,5 % en 1989 et 1990 ; et 3,39 % en 1991. Et encore, cet apparent déclin doit être rapporté à l'augmentation substantielle du budget du ministère de la coopération et du développement.

L'augmentation du chapitre 42-23-40 sera, comme en 1990, presque entièrement absorbée par la revalorisation, à hauteur de 3%, des bourses servies aux boursiers du gouvernement français, en raison de la prise en compte de l'évolution du coût de la vie.

3. L'insuffisance des crédits prévus en matière d'aide alimentaire et d'aide d'urgence

a. L'aide alimentaire (chapitre 42-23-70) est prise en charge par le ministère de la coopération et du développement sous la forme du transport des marchandises. A la fin du premier semestre 1990, 145 000 tonnes d'équivalent blé avaient déjà été livrées sur les 200 000 tonnes programmées.

Il est regrettable que le projet de loi de finances pour 1991 ne prévoie pas d'augmentation des crédits inscrits au chapitre 42-23-

70, qui demeurent fixés à 75 millions de francs (le ministère de l'agriculture participe, en 1990, à l'aide alimentaire française dans une proportion plus importante puisque sa contribution s'élève à 252 millions de francs). Or, il est probable que l'augmentation des prix du carburant n'alourdisse une enveloppe déjà trop modeste pour permettre la constitution d'une réserve affectée aux cas urgents.

b. Les crédits consacrés à l'aide d'urgence (chapitre 42-23-80) connaissent, eux aussi, une stagnation entre 1990 et 1991. Leur montant inchangé de 75 millions de francs ne saurait, de toute évidence, suffire à couvrir les frais induits par l'augmentation des interventions d'urgence, dont l'évacuation des réfugiés du conflit sénégal-mauritanien ne constitue qu'un exemple parmi d'autres.

Certes, votre rapporteur convient qu'au moment des derniers arbitrages budgétaires, il était difficile de présenter, tant en matière d'aide d'urgence que d'aide alimentaire, des prévisions fiables. Il est cependant regrettable que la stagnation des chapitres 42-23-80 permette d'ores et déjà d'envisager le recours à un collectif sur ces deux types d'intervention.

4. Incidence budgétaire de la création de l'AEFE (Agence pour l'enseignement français à l'étranger)

a. Bref rappel des compétences imparties à l'AEFE

La réforme des structures et de la gestion de l'enseignement français à l'étranger, entreprise en 1990 dans le but d'assurer la cohérence de recrutement et de la rétribution des agents et, plus particulièrement, d'égaliser le statut des détachés au barème et des "recrutés locaux", s'est traduite par la mise en place d'un établissement public administratif, l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger -AEFE (cf loi du 6 juillet 1990 publiée au JO du 11 juillet 1990), placée sous la double tutelle des affaires étrangères et de la coopération.

Chargée de gérer l'ensemble du réseau d'enseignement français à l'étranger, l'AEFE regroupe différents services précédemment répartis entre différentes administrations (ministère des affaires étrangères : service de l'enseignement français à l'étranger, sous-direction des personnels culturels et de coopération, division de la scolarisation des enfants à l'étranger, auxquels s'ajoutent la mise à disposition partielle de la Trésorerie générale pour l'étranger et du service de Comptabilité de Nantes ; s'agissant du ministère de la coopération, le bureau des écoles françaises a été transféré à l'AEFE).

L'AEFE centralise donc désormais, s'agissant de la rétribution des enseignants, le traitement brut, les indemnités résultant des mesures de revalorisation attribuées depuis juillet 1989 par les ministères de l'Education nationale ("mesures Jospin"), les indemnités et avantages statutaires prévus dans les établissements relevant de l'Education nationale, et, enfin, les indemnités d'expatriation ou de résidence, auxquelles s'ajoutent les majorations familiales pour enfants à charge.

Seules sont prises en charge par les établissements les rémunérations supplémentaires et les primes de cherté de vie.

A l'occasion de l'examen du projet de loi tendant à créer l'AEFE, votre rapporteur s'était inquiété du manque à gagner en termes d'autonomie et d'indépendance susceptible de résulter de la concentration, au sein d'un établissement unique, de la gestion de la carrière et des rémunérations des agents du réseau de l'enseignement français à l'étranger. Votre rapporteur s'était étonné d'une réforme centralisatrice, à contre-courant d'une tendance générale à la décentralisation et à la déconcentration.

b. Une diminution apparente du poste "établissements français à l'étranger - écoles françaises" (chapitre 42-25-10)

. Les crédits affectés, dans le titre IV, aux écoles relevant du réseau de l'enseignement français à l'étranger (chapitre 42-25-10) subissent une diminution considérable (- 62 %), puisqu'ils passent de

214,38 millions de francs (loi de finances initiale de 1990) à 8,26 millions de francs dans le projet de loi de finances pour 1991.

Cette évolution est compensée par la création d'un chapitre 36-30 "Agence pour l'enseignement français à l'étranger" inscrit au titre III et doté de 243,77 millions de francs pour 1991 soit, si l'on tient compte des 8,26 millions de francs du chapitre 42-25-10, qui élèvent à 252,03 millions de francs l'enveloppe consacrée aux écoles françaises, une augmentation réelle de 17,56 % par rapport aux 214,38 affectés en 1990 aux écoles françaises à l'étranger.

E - GESTION DU MINISTÈRE

Le tableau suivant indique les parts respectives de chacun des titres dans le budget du ministère de la coopération et du développement pour 1991.

	Montants inscrits au PLF 1991	Niveau LFI 1990	Part dans le budget du ministère pour 1991	Part dans le budget du ministère pour 1990	Variation 91/90
Titre II "Moyens des services"	719,5 MF	446,8 MF	9,14 %	6,1 %	+ 61,04 %
Titre IV "Interventions publiques"	5 577,83 MF	5 148,18 MF	70,92 %	70,39 %	+ 8,35 %
Titre V "Investissements"	38 MF (CP)	34,47 MF (CP)	0,48 %	0,47 %	+ 10,22 % (CP)
Titre VI "Subventions d'investissement"	1 529,02 MF (CP)	1 684,28 MF (CP)	19,44 %	23,02 %	- 9,22 % (CP)

On remarque que l'augmentation globale du budget du ministère de la coopération bénéficie en premier chef au titre III, qui voit sa part dans les crédits de la rue Monsieur passer de 6,1 % à 9,14 %. Cette progression résulte cependant de la création de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger, qui a abouti à reporter du titre IV au titre III quelque 243,77 millions de francs. Hors AEFÉ, la

part du titre III dans le budget de la coopération ne représente plus que 6,04 %, soit une proportion très comparable au niveau précédent.

. La part du titre IV reste stable, de l'ordre de 70 % des crédits du ministère de la coopération. Le montant des crédits affectés aux "interventions publiques" augmente de 8,35 % en dépit des incidences budgétaires de la création de l'AEFE, ce qui s'explique en majeure partie par l'augmentation des concours financiers du chapitre 41-43.

. Au total, les dépenses ordinaires (titre III + titre IV) représentent à elles seules quelque 80,07 % du budget de la coopération.

. Le titre V représente traditionnellement une part réduite des crédits de la coopération (0,47 % en 1990 ; 0,48 % en 1991), mais l'enveloppe des "investissements exécutés par l'Etat" augmentera de 10,22 % (en crédits de paiement) entre 1990 et 1991.

. La part du titre VI régresse, passant de 23,02 % des crédits du ministère de la coopération à 19,92 %. Les "subventions d'investissement accordées par l'Etat" diminueront, en effet, de 9,22 % (en crédits de paiement) entre 1990 et 1991.

1. L'évolution du titre III hors AEFE

. Si l'on exclut l'incidence budgétaire de la création de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger, on remarque que les différents postes inscrits au titre III connaissent entre 1990 et 1991 une évolution très comparable à celle que l'on pouvait observer entre 1989 et 1990, à cette différence près que les subventions de fonctionnement, stables entre 1989 et 1990, connaissent une certaine régression de 21,9 à 20,21 millions de francs.

TITRE III - MOYENS DES SERVICES

	LF1 1990	PLF 1991
Personnel - Rémunérations d'activité	292,7 MF	309,8 MF
Personnel en activité et en retraite charges sociales	33,59 MF	35,26 MF
Matériel et fonctionnement des services	98,52 MF	110,45 MF
Subventions de fonctionnement	21,94 MF	20,21 MF (1)

(1) Compte non tenu de l'AEFE

. S'agissant de la nomenclature budgétaire propre au titre III, on remarque le regroupement, en un chapitre unique déjà existant (34-98, "moyens de fonctionnement des services"), des frais de déplacement (ex chapitre 34-90), du parc automobile (ex chapitre 34-92) et des crédits de fonctionnement. Cette modification dans la nomenclature des crédits du titre III devrait faciliter la gestion des moyens de fonctionnement.

. Votre rapporteur s'était inquiété, lors de son examen du projet de loi de finances pour 1990, de l'augmentation du poste "remboursement à diverses administrations" (chapitre 34-93). Celui-ci comprend le remboursement, non seulement des personnels mis à disposition par le personnel de la défense, mais aussi d'une dette considérable accumulée depuis longtemps à l'égard des PTT, et qui représente la part la plus importante des 8,78 millions de francs inscrits au chapitre 34-93.

Après avoir remarqué que l'augmentation du chapitre 34-93 de 3,48 à 8,72 millions de francs, observée entre 1989 et 1990, correspondait à une évolution très préoccupante, votre rapporteur souligne que, si la croissance du poste "remboursements" prévue pour 1991 est nettement plus modérée (+ 0,68 %, soit 8,78 millions de francs au lieu de 8,72 inscrits au PLF 1990), cette évolution confirme que, ainsi que le montrait votre rapporteur dans son précédent avis budgétaire, ce poste est "potentiellement lourd d'augmentations futures".

. Malgré cet avertissement pessimiste, votre rapporteur remarque que les crédits du titre III attestent, à travers l'évolution des effectifs, un louable effort de productivité.

La diminution totale des effectifs se limite à deux postes (encore touche-t-elle des emplois vacants), ce qui est avantageux par rapport aux dispositions de la lettre de cadrage, qui prévoyait une suppression nette de 9 postes budgétaires. D'autre part, cette évolution s'accompagne d'un redéploiement, au profit des missions de coopération auxquelles sont affectés 8 postes, pris sur les effectifs de l'administration centrale. Trois emplois sont en outre créés, au profit des services extérieurs, dans le cadre de l'intégration de la Namibie aux pays du champ.

Ce redéploiement est accompagné d'un effort destiné à améliorer la gestion de l'administration centrale en 1991, qu'il s'agisse de la réforme du FAC ou de la rationalisation de la gestion de l'assistance technique.

2. La relative stabilisation du titre V

Les crédits affectés aux investissements relatifs à l'équipement administratif se caractérisent par une relative stabilisation, comparée aux fortes augmentations constatées entre 1989 et 1990 et, a fortiori, entre 1988 et 1989.

. Ainsi, les crédits de paiement du titre V, qui avaient triplé entre 1988 et 1989, et qui avaient augmenté de 11,14 % entre 1989 et 1990, connaissent une progression de 10,22 % dans le cadre du projet de loi de finances pour 1991, ce qui les porte à 38 millions de francs au lieu de 34,47 en 1990. L'effort financier porte essentiellement sur les missions de coopération (+ 8 millions de francs) et, à un moindre degré, sur les écoles françaises (+ 2,65 millions de francs).

. C'est surtout dans le domaine des autorisations de programme que la stabilisation du titre V se manifeste de la

manière la plus évidente. Après un quasi doublement entre 1988 et 1989, et une augmentation de 55,96 % entre 1989 et 1990, les autorisations de programmes du titre V sont stabilisées à leur niveau de 1990, soit 52,95 millions de francs.

. Enfin, votre rapporteur précisera que le collectif de 1990 avait rattaché au titre V 45 millions de francs au titre de la vente d'un immeuble.

*

* *

Conclusions de votre rapporteur

En conclusion, si votre rapporteur est favorable à l'augmentation substantielle des crédits de la coopération inscrits dans le projet de loi de finances pour 1991, et s'il se félicite que la France manifeste ainsi la priorité dont doit bénéficier l'Afrique subsaharienne parmi nos partenaires du monde en développement, en revanche certains aspects du budget du ministère de la Coopération sont de nature à susciter ses réticences :

- L'insuffisance des crédits consacrés à la coopération militaire paraît très contestable, eu égard d'une part à l'instabilité croissante de certaines régions d'Afrique subsaharienne et, d'autre part, à l'enjeu que pourrait constituer la contribution des armées françaises et africaines au développement de l'Afrique subsaharienne.

- Votre rapporteur s'étonne de la reconduction, sans augmentation, des crédits affectés à l'aide d'urgence et à l'aide alimentaire, alors que, même si toute prévision budgétaire est désormais rendue difficile par les conséquences de la crise du Golfe, il n'était peut-être pas inenvisageable, au moment des derniers arbitrages budgétaires, de procéder à une réévaluation des chapitres 42-23.70 et 42-23.80.

- Par ailleurs, si votre rapporteur déplore qu'une nouvelle déflation des effectifs de l'assistance technique compromette encore l'avenir de l'un des instruments privilégiés de la coopération franco-africaine, en revanche les motivations financières de cette mesure lui semblent imparables.

- Enfin, si votre rapporteur estime incontestables sur le fond les décisions annoncées à La Baule en faveur de nos débiteurs africains, dont la situation économique justifie pleinement de semblables efforts, en revanche les circonstances de l'adoption de ces mesures, prises indépendamment du Parlement, évoquent trop le "fait du prince" pour qu'il soit possible d'y souscrire.

A l'heure où certains pays d'Afrique s'engagent sur la voie de la démocratie et de l'ouverture politique, et où notre gouvernement fait de la "moralisation" de la vie politique africaine une condition de l'augmentation de l'effort français en faveur de la coopération, il paraît d'autant plus inadmissible de mettre ainsi la représentation nationale devant le fait accompli, et de ne pas tenir informé le Parlement, dont l'une des compétences majeures demeure le vote du budget, de mesures potentiellement lourdes sur le plan financier.

En conséquence, votre rapporteur propose de s'en remettre à la sagesse du Sénat pour l'adoption de l'ensemble des crédits du ministère de la coopération et du développement pour 1991.

Examen en commission

Réunie le 15 novembre 1990 sous la présidence de M. François Abadie, vice-président, votre commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées a procédé à l'examen des crédits du ministère de la Coopération et du Développement.

A l'issue de l'exposé de M. Paul d'Ornano, un débat s'est instauré entre MM. Paul d'Ornano, rapporteur pour avis, Xavier de Villepin et Jean-Pierre Bayle.

M. Jean-Pierre Bayle s'est félicité de l'augmentation de la part des dons dans l'aide française au développement, à la suite des décisions annoncées à La Baule en juin 1990. M. Jean-Pierre Bayle ayant indiqué que l'évolution vers le multipartisme constituait, selon lui, une condition essentielle de la démocratisation africaine, M. Paul d'Ornano a rappelé que celle-ci impliquait également des progrès décisifs en matière d'Etat de droit.

M. Xavier de Villepin est alors revenu, avec M. Paul d'Ornano, sur l'insuffisance des moyens consacrés à la coopération militaire franco-africaine dans le projet de loi de finances pour 1991. MM. Paul d'Ornano et Xavier de Villepin ont ensuite abordé les problèmes suscités par le déclin de la présence des entrepreneurs

français en Afrique. Evoquant, par ailleurs, les obstacles rencontrés par les Français du Zaïre en vue de leur indemnisation, ils ont déploré le caractère aléatoire et tardif de celle-ci.

Interrogé par M. Xavier de Villepin sur les efforts entrepris en vue d'améliorer la réinsertion des coopérants français, M. Paul d'Ornano a estimé la situation des enseignants plus satisfaisante que celle des coopérants au titre de l'assistance technique. Il a, d'autre part, indiqué que des mesures spécifiques étaient actuellement mises en oeuvre à cet égard par le ministère de la coopération et du développement.

Au terme de cet échange de vues, la commission a adopté les conclusions du rapporteur pour avis, et propose de s'en remettre à la sagesse du Sénat pour l'adoption des crédits du ministère de la coopération et du développement.