

N° 95

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1991 - 1992

Annexe au proces-verbal de la séance du 19 novembre 1991.

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 1992 **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,

Senateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean Lecanuet, *président* ; Michel d'Aillieres, Yvon Bourges, François Abadie, Jean Pierre Bayle, *vice présidents* ; Jean Garcia, Guy Cabanel, Michel Alloncle, Jacques Genton, *secrétaires* ; Paul Alduy, Jean Luc Becart, Roland Bernard, Daniel Bernardet, Andre Bettencourt, Amedee Bouquerel, Andre Boyer, Michel Caldagues, Jean Paul Chambriard, Michel Chauty, Yvon Collin, Claude Cornac, Charles-Henri de Cosse-Brissac, Michel Crucis, André Delelis, Franz Duboscq, Claude Estier, Gerard Gaud, Jean Claude Gaudin, Philippe de Gaulle, Jacques Golliet, Bernard Guyomard, Mme Nicole de Hauteclouque, MM. Marcel Henry, André Jarrot, Louis Jung, Christian de La Malene, Marc Lauriol, Edouard Le Jeune, Max Lejeune, Philippe Madrelle, Michel Maurice-Bokanowski, Jean-Luc Melenchon, Claude Mont, Jean Natali, Paul d'Ornano, Michel Poniatowski, Robert Pontillon, Roger Poudonson, André Rouviere, Robert-Paul Vigouroux, Xavier de Villepin, Albert Voilquin.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9^e législ.) : 2240, 2255 (annexe n° 8), 2257 (tome VIII), 2258 (tome II) et T.A. 533.

Sénat : 91 et 92 (annexe n° 8) (1991-1992).

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	7
I - L'AIDE PUBLIQUE FRANÇAISE AU DÉVELOPPEMENT DANS LE CONTEXTE DE LA CRISE AFRICAINE EN 1990-1991 ...	11
A - L'aggravation de la situation économique et sociale de l'Afrique	11
1. La dégradation des termes de l'échange	12
a. L'évolution défavorable des cours des principaux produits de base	12
<i>a1. Cacao : record de la baisse</i>	12
<i>a2. Café robusta : crise durable</i>	13
<i>a3. Huile de palme : baisse des cours</i>	14
<i>a4. Huile d'arachide : récent déclin</i>	15
<i>a5. Vers un repli des cours du coton ?</i>	15
<i>a6. Caoutchouc : des perspectives prometteuses ?</i>	16
<i>a7. Aluminium : dépression</i>	17
<i>a8. Cuivre : reprise des cours</i>	17
<i>a9. Poursuite du déclin des phosphates</i>	18
b. Le financement problématique du développement des pays du champ	18
2. L'endettement croissant de l'Afrique subsaharienne	19
a. Les principales caractéristiques de la dette africaine	20
<i>a1. Structure de la dette</i>	20
<i>a2. Le fardeau de la dette</i>	20
b. Mesures tendant à aménager la dette	22
<i>b1. Initiatives françaises à l'égard de la dette africaine</i>	22
<i>b2. Aménagements successifs de la dette africaine</i>	23

	<u>Pages</u>
3. La dégradation des conditions de vie en Afrique	27
a. L'insécurité alimentaire	27
b. Une croissance démographique continue	28
c. L'absence d'amélioration des conditions sanitaires et sociales	29
4. Un équilibre écologique compromis	31
B - L'Afrique subsaharienne confrontée à des défis majeurs ..	31
1. L'incidence économique de la crise du Golfe	31
a. Le cas des pays importateurs de pétrole	32
b. Les pays producteurs de pétrole	32
2. L'Afrique subsaharienne et l'émergence du Marché unique ..	33
3. L'Afrique subsaharienne et les évolutions est-européennes ..	34
a. Le retrait soviétique	34
b. La concurrence originaire d'Europe centrale et orientale ..	35
c. Le risque de désengagement allemand	36
C - L'aide française au développement : un effort relativement substantiel, dont il convient de ne pas surévaluer la portée ...	37
1. Caractéristiques de l'aide française au développement	37
a. Prédominance de l'aide bilatérale	37
b. Prédominance des contributions à la CEE dans l'aide multilatérale	37
c. Les efforts relatifs aux PMA	38
d. Le redressement de la part des dons dans l'aide française ..	39
2. Un effort dont il convient de relativiser la portée	39
a. L'aide aux PMA : des objectifs modestes	39
b. La priorité africaine confrontée aux statistiques de l'aide bilatérale	39
II - PRÉSENTATION SECTORIELLE DE L'ACTION DU MINISTÈRE DE LA COOPÉRATION ET DU DÉVELOPPEMENT .	41
A - Action sanitaire et sociale	41
1. La récente redéfinition des priorités assignées à la coopération sanitaire et sociale	41
2. Synthèse des actions mises en oeuvre en matière de santé publique	42

	<u>Pages</u>
3. Efforts entrepris en matière de lutte contre le sida	44
B - Coopération administrative	45
1. Coopération et démocratisation de la vie publique	45
a. Soutien des mesures de décentralisation	46
b. Accompagnement des progrès de l'Etat de droit	46
c. Coopération judiciaire	46
2. La coopération en matière de police	47
3. La coopération douanière	48
C - La coopération française dans le secteur culturel	49
1. L'action éducative de la France	49
a. Crédits alloués par le FAC	49
b. Un système de bourses diversifié	50
<i>b1. Les différentes catégories de bourses</i>	<i>50</i>
<i>b2. Répartition géographique</i>	<i>51</i>
<i>b3. Répartition par secteurs</i>	<i>53</i>
2. L'action culturelle	55
D - Action en matière d'environnement	58
E - Actions relatives au développement économique	59
1. Le développement rural	59
a. Objectifs définis au niveau local : organisation des producteurs et gestion des ressources naturelles	60
b. Objectif défini au niveau national : appui à la définition de politiques agricoles et forestières adaptées	60
c. Objectif défini au niveau interrégional : encouragement de la coopération régionale africaine	61
d. Orientations définies en matière d'aide alimentaire dans le cadre des engagements internationaux de la France	61
2. Le développement industriel	63
a. Orientations de l'aide au secteur privé	63
b. Le dispositif de coopération industrielle	63
<i>b1. Interventions de Proparco</i>	<i>64</i>
<i>b2. La Caisse centrale de coopération économique</i>	<i>64</i>

	<u>Pages</u>
<i>b3. Le fonds de garantie Aria</i>	64
<i>b4. Le fonds d'étude et d'incitation au partenariat</i>	65
c. Conditions d'intervention du groupe de la Caisse centrale .	65
III - LES CRÉDITS DU MINISTÈRE DE LA COOPÉRATION POUR 1992: UN BUDGET DE RIGUEUR	67
A - Présentation générale du budget de la coopération et du développement pour 1992	67
1. Un budget relativement préservé en dépit du contexte de rigueur budgétaire	67
2. Les transformations de la structure du budget du ministère de la coopération	68
a. Modifications relatives aux centres culturels	68
b. Création d'articles concernant les centres médico-sociaux .	69
c. Modification de certains intitulés	69
3. Vue d'ensemble des dotations du ministère de la Coopération	70
B - L'évolution des chapitres concernés par l'incidence budgétaire des décisions de La Baule	71
1. La quasi stagnation des concours financiers	72
2. L'évolution nuancée des crédits du FAC (chapitre 68-91)	74
a. Rappel de l'évolution récente du chapitre 68-91	74
b. Le FAC dans le projet de loi de finances pour 1992	74
C - La diminution de l'appui aux initiatives privées et décentralisées (chapitre 42-24)	76
1. Soutien des organisations non gouvernementales (article 10) et des associations de volontaires (article 20)	77
2. Appui aux initiatives décentralisées (article 30)	78
a. Orientation des actions des collectivités locales	78
b. Perspectives ouvertes à la coopération décentralisée	79
D - La regrettable diminution des crédits affectés à la coopération militaire (chapitre 41-42)	80
1. Modalités de la coopération militaire franco-africaine	80
a. L'assistance militaire technique	80
b. L'aide directe en matériel	81
c. La formation des stagiaires militaires étrangers	84

	<u>Pages</u>
2. Des perspectives d'évolution limitées par l'insuffisance des crédits	84
E - Les autres instruments de la coopération franco-africaine	85
1. La réforme de l'assistance technique	85
a. Poursuite de la déflation des effectifs	85
b. Reformulation récente des objectifs de l'assistance technique	86
c. L'évolution des crédits	86
2. La réduction des crédits consacrés aux bourses (chapitre 42-43-40)	87
3. L'achèvement de la traduction budgétaire de la création de l'AEFE (Agence pour l'enseignement français à l'étranger)	88
a. Rappel des compétences imparties à l'AEFE	88
b. L'insuffisante augmentation des crédits de l'Agence	88
F - Gestion du ministère	89
1. L'évolution générale du titre III	90
2. Les dépenses en capital du ministère de la coopération et du développement (hors FAC)	91
Conclusion	91
Examen en commission	92
Annexes :	94
I - Zone franc et intégration économique régionale	94
II - Le bilan décevant des accords de produits	97

Mesdames, Messieurs,

Il ne plaît pas à votre rapporteur de céder à l'«afropessimisme» ambiant. Force est cependant de constater que le bilan de l'évolution récente de la situation économique et sociale de l'Afrique est plus défavorable encore que celui que l'on pouvait dresser il y a dix ans.

L'état sanitaire de l'Afrique -continent en proie à des épidémies qui ajoutent leurs effets meurtriers à ceux des famines récurrentes dans certaines régions- n'a connu, ces dernières années, aucune amélioration. Les budgets sociaux sont, en effet, les premières victimes des politiques d'ajustement. Les quelques améliorations susceptibles de se manifester sur le plan économique sont confisquées par la croissance démographique et par le déclin des cours des matières premières, dont les pays d'Afrique subsaharienne demeurent très dépendants. Les guerres civiles et les affrontements violents dont certains pays sont le cadre se traduisent par des flux de réfugiés qui contribuent à aggraver les difficultés économiques et sociales des pays d'accueil.

«Perestroïka» ou «paristroïka», une quinzaine de pays d'Afrique subsaharienne se sont orientés, en 1990-1991, sur la voie de l'expérience pluraliste. La démocratisation n'est, pourtant, souvent qu'esquissée, et des troubles violents ont, çà et là, signifié brutalement aux populations le terme de leurs revendications. De manière générale, le succès des réformes politiques est conditionné par la capacité des Etats à intégrer les jeunes (ceux-ci représentent

jusqu'à 60-70 % de la population), que les pesanteurs sociales africaines réduisent à l'attentisme, voire à la délinquance.

Par ailleurs, votre rapporteur s'irrite du morcellement administratif qui persiste à caractériser l'aide française au développement. En effet, le ministère de la coopération et du développement -dont le champ des compétences n'a pas été étendu depuis l'inclusion de la Namibie- ne représente que 17,9 % du total de l'aide publique au développement française. Le ministère des Finances, avec 45,8 %, en assume la plus grande part, le solde étant réparti entre la Caisse centrale de la coopération économique (15 %), le ministère des Affaires étrangères (9,8 %), le ministère de la Recherche (8,1 %), le ministère de l'Education nationale (2,3 %) et le ministère de l'Agriculture (1,2 %). Une fois encore, et en dépit du peu d'écho de ses remarques, votre rapporteur déplore que ne soit pas créé un véritable ministère du Développement, dont la compétence s'étendrait à l'ensemble de l'aide publique au développement, avec un profit évident sur le plan de la transparence, notamment financière, du dispositif. Votre rapporteur précise qu'une telle structure pourrait respecter la légitime spécificité africaine parmi les partenaires de la France.

Pour en revenir aux actions gérées par la «rue Monsieur», c'est dans le contexte inquiétant précédemment évoqué que le budget du ministère de la Coopération et du Développement est fixé à quelque 8,14 milliards de francs, en augmentation de 3,57 % par rapport à la dotation précédente. Cette progression, certes supérieure à celle du budget de l'Etat (+ 2,92 %), mais qui manifeste un essoufflement évident par rapport à la hausse de 7,53 % observée l'an dernier, incite votre rapporteur à rappeler la remarque qu'il formulait à propos de la croissance considérable des crédits du ministère de la Coopération inscrit dans le projet de loi de finances pour 1991 : «(...) 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 engagées».

Force est donc de constater que le présent projet de loi de finances ne tire pas pleinement les conséquences des engagements passés, et que les crédits du ministère de la Coopération pour 1992,

caractérisés par la rigueur, détonnent quelque peu avec la générosité du discours officiel.

De manière classique, votre rapporteur fera précéder l'analyse du budget du ministère de la coopération et du développement pour 1992 d'un bref bilan de la situation économique africaine, et d'une présentation sectorielle de l'action du ministère de la Coopération et du Développement.

I - L'AIDE FRANCAISE AU DÉVELOPPEMENT DANS LE CONTEXTE DE LA CRISE AFRICAINE EN 1990-1991

La situation économique et sociale de l'Afrique, au terme de cinq années du Plan d'aide des Nations Unies pour le redressement économique de l'Afrique, force le pessimisme. Si, en effet, la croissance moyenne du PIB africain s'est élevée à 2,3% pendant cette période, en revanche le revenu par habitant a baissé de 0,7% par an depuis 1986. Alors que les pays d'Afrique orientale et australe ont connu le taux de croissance le plus élevé du continent (3,2%), la région de l'Afrique centrale a subi une quasi-stagnation (0,5%). Par ailleurs, la diminution du taux d'autosuffisance alimentaire africain, joint aux guerres civiles et aux migrations intérieures qui sont la conséquence de celles-ci, a entraîné de graves famines dans certaines régions.

En dépit de certaines améliorations ponctuelles observées çà et là, et des profondes disparités entre les régions d'Afrique, les observateurs s'accordent généralement, comme le président de la Banque africaine de développement, à trouver l'Afrique "plus pauvre aujourd'hui qu'elle n'était il y a une décennie".

Or, c'est justement dans ce contexte d'aggravation de sa situation sanitaire et sociale que l'Afrique est confrontée, du fait des évolutions internationales actuelles, à des déficits majeurs -Grand marché, évolutions est-européennes, suites économiques de la crise du Golfe- susceptibles de compromettre les fragiles équilibres atteints ici ou là. Les difficultés profondes subies par l'Afrique subsaharienne relativisent ainsi les efforts mis en oeuvre par la France dans le cadre de l'aide publique au développement.

A - L'aggravation de la situation économique et sociale de l'Afrique

Cette aggravation tient à la dégradation des termes de l'échange, à l'endettement croissant de l'Afrique subsaharienne, à la baisse des conditions de vie et à la fragilisation de l'environnement.

S'agissant des insuffisances du secteur privé en Afrique, votre rapporteur renvoie aux développements contenus dans l'avis budgétaire présenté dans le cadre de la préparation de la loi de finances pour 1991. Par ailleurs, en ce qui concerne le manque de marchés interafricains et, partant, de débouchés locaux, point qui avait été abondamment développé dans son précédent avis budgétaire, des perspectives semblent ouvertes depuis avril 1991, dans le cadre de la zone franc. (1)

1. La dégradation des termes de l'échange

L'évolution globalement défavorable des cours des principaux produits de base compromet le financement du développement de l'Afrique subsaharienne.

a) L'évolution défavorable des cours des principaux produits de base

Alors que l'Afrique subsaharienne s'est spécialisée de manière excessive dans les produits primaires, privilégiant très imprudemment l'exportation aux dépens de la consommation intérieure, elle est confrontée, depuis la fin des années 1970, à un effondrement quasi-continu des cours, dont votre rapporteur développera ci-après les principales tendances pour 1990-1991, et auquel les accords de produits ne sauraient offrir de perspectives favorables (2).

a1. Cacao : record de la baisse

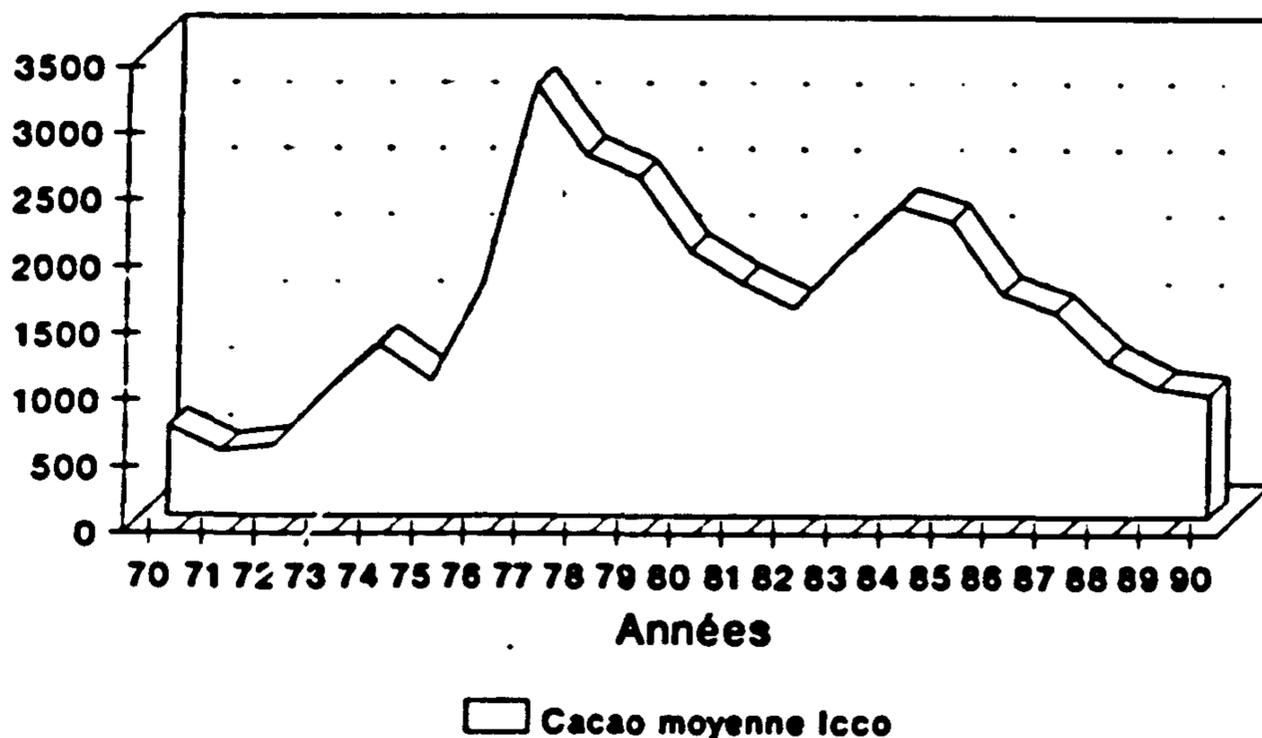
A la fin de juin 1991, les cours du cacao, qui ne cessent de se détériorer depuis 1978, ainsi que le montre le schéma ci-dessous, ont atteint leur minimum historique (569 livres/tonne à Londres,

(1). Voir annexe I - Zone franc et intégration économique.

(2). Voir annexe I. Le fonctionnement décevant des accords de produits (source : ministère de la Coopération et du Développement)

863 dollars/tonne à New-York). L'Afrique contribue pour 53,8% à la production mondiale, dont la Côte-d'Ivoire, le Cameroun et le Togo représentent à eux seuls 35,5%. La surproduction actuelle ne devrait se résorber que sur plusieurs années. Selon les informations transmises à votre rapporteur, aucun revirement du marché ne saurait intervenir à court ou moyen terme.

Evolution annuelle en dts/tonne



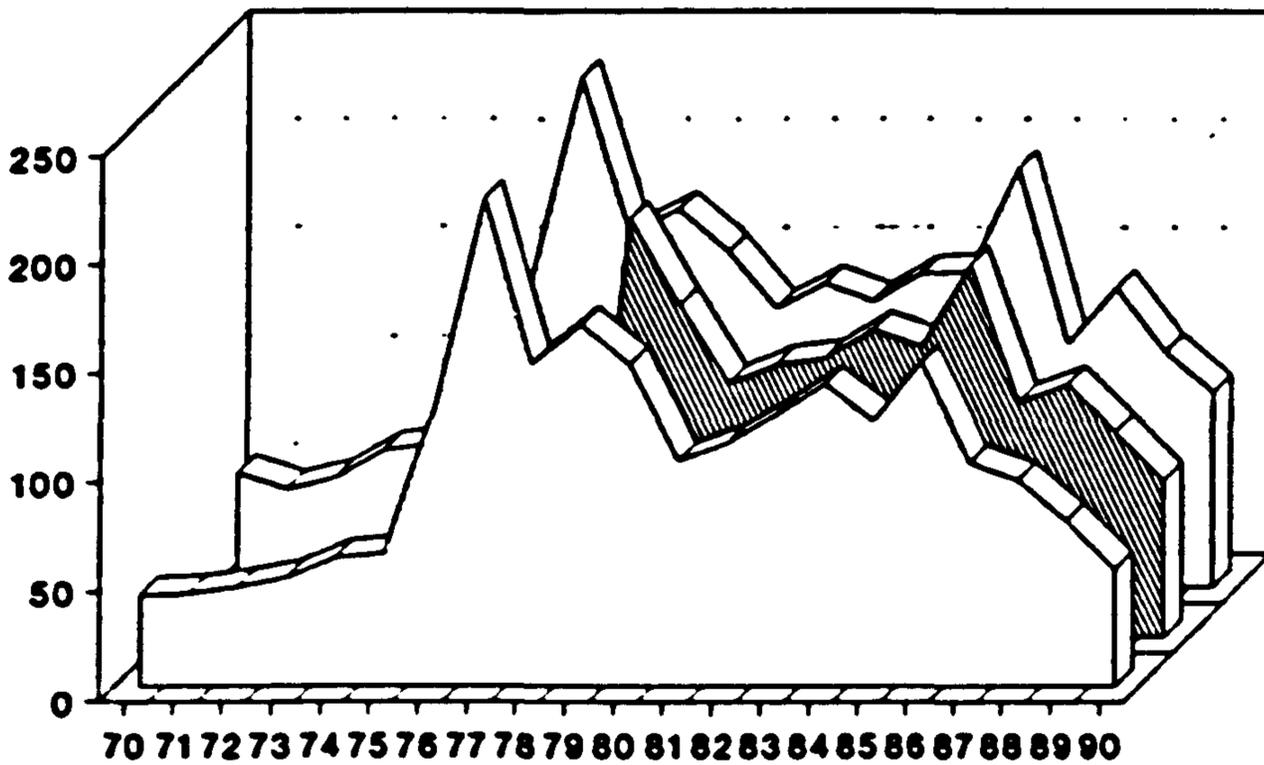
Source : CNUCED

a2. Café robusta : crise durable

La baisse des cours mondiaux ne cesse de s'amplifier depuis 1987, ce qu'indique très clairement le schéma ci-dessous. La crise du marché du café est liée à la suppression des quotas d'exportation, situation sur laquelle l'Organisation interafricaine du café, réunie à Nairobi en juin 1991, a été incapable de revenir. Le cours affiché en juin 1991 était de 45,27 cents/livre.

Toute perspective d'amélioration ne saurait désormais venir que d'une éventuelle augmentation de la consommation en Europe de l'Est.

Evolution annuelle en cents/lb

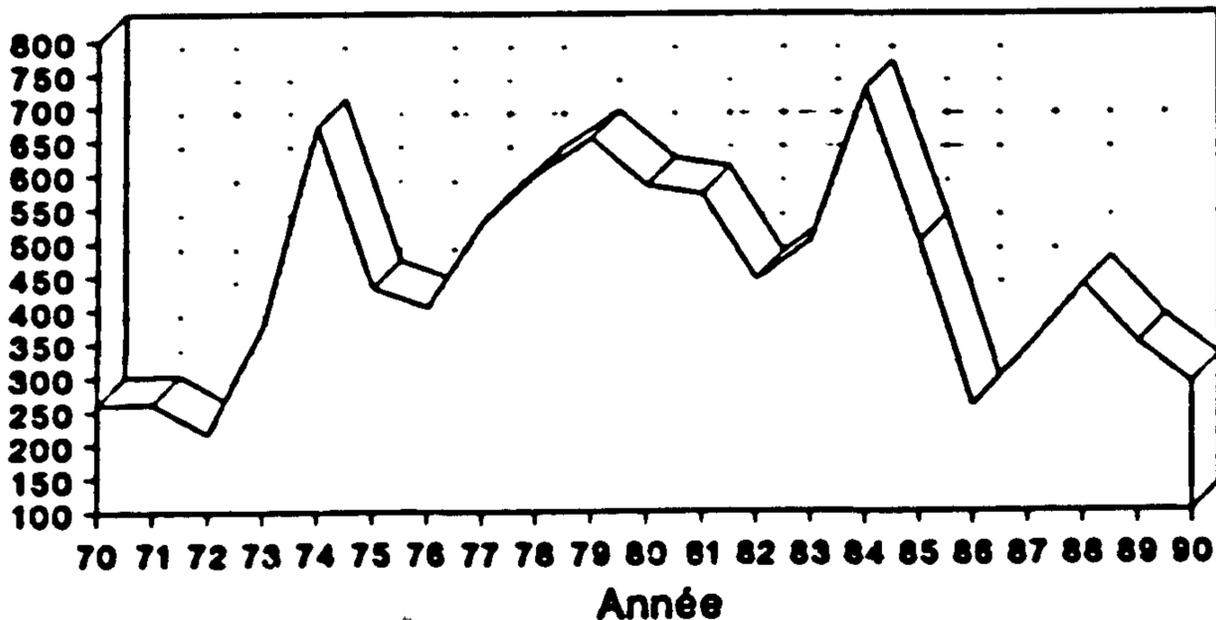


Source : CNUCED et Marchés Tropicaux

a3. huile de palme : baisse des cours

Après la chute brutale de 1986, les cours de l'huile de palme ont amorcé une légère reprise jusqu'en 1988, à laquelle a succédé une nouvelle baisse importante. Les prix très variables enregistrés en 1991 ne devraient pas permettre des progrès par rapport à 1990.

Evolution annuelle en \$/tonne



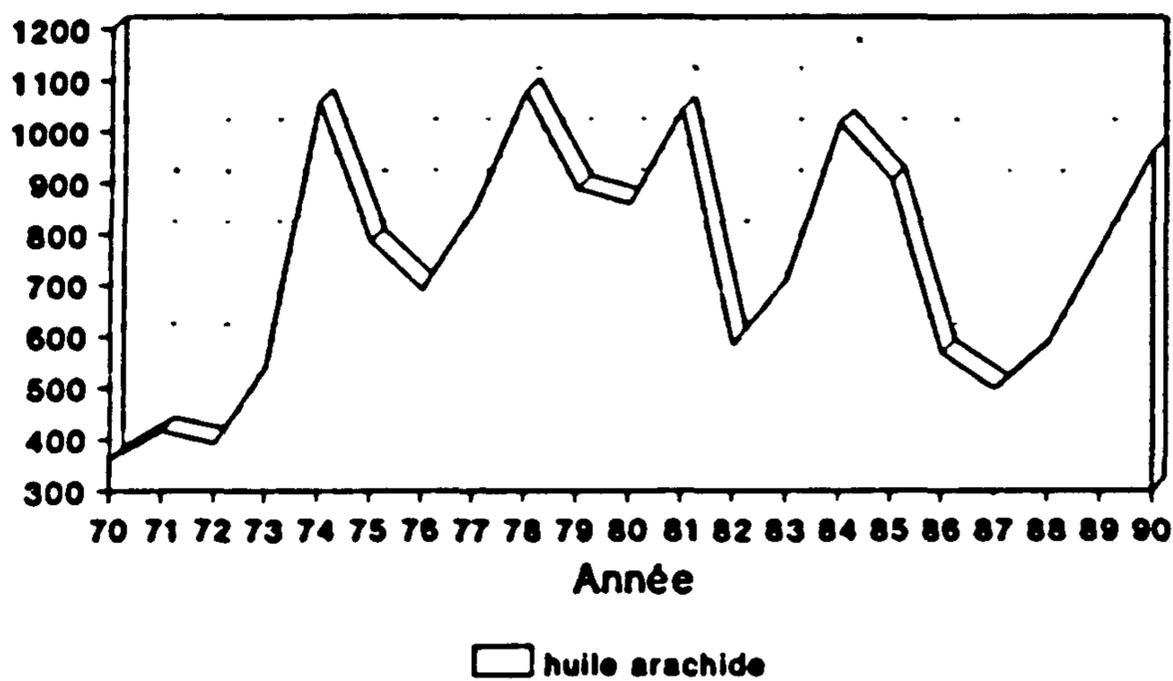
[] huile palme

Source : CNUCED et Oil World

a4. huile d'arachide : récent déclin des cours

La diminution observée dans les premiers mois de 1991 semble ne pas devoir compromettre la forte hausse caractéristique, depuis 1987, de l'huile d'arachide. En effet, l'augmentation actuelle de la consommation d'huile d'arachide pourrait offrir des débouchés aux producteurs, en vue de prendre des parts de marché sur celles que détiennent les autres huiles végétales.

Evolution annuelle en \$/tonne



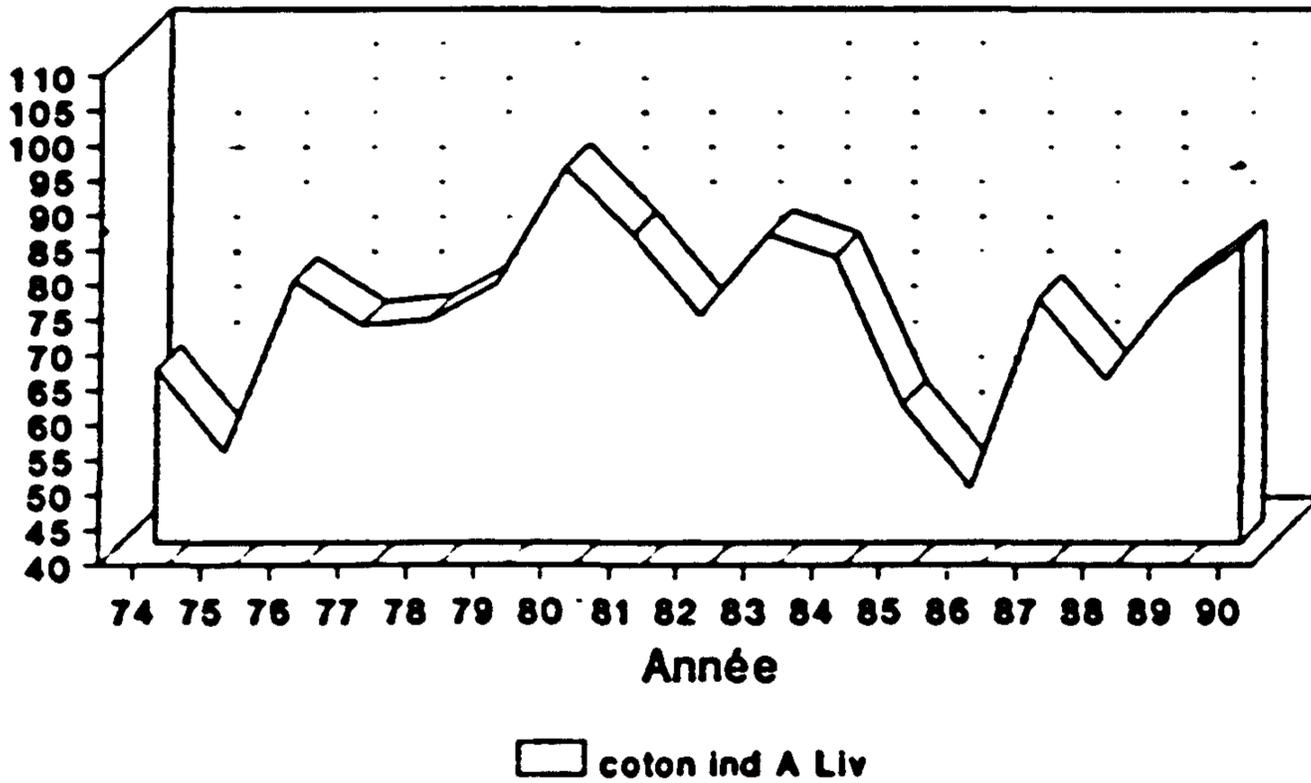
Source : CNUCED et Oil World

a5. Vers un repli des cours du coton ?

La hausse continue des cours du coton, depuis 1990, pourrait n'être que conjoncturelle. En effet, la production augmente plus vite que la consommation, en léger déclin.

La production de coton par les pays membres de la zone franc ne représente que 2,8% de la production mondiale, mais les exportations de ceux-ci s'élèvent à 9,7% du commerce international du coton.

Evolution annuelle en cents/lb

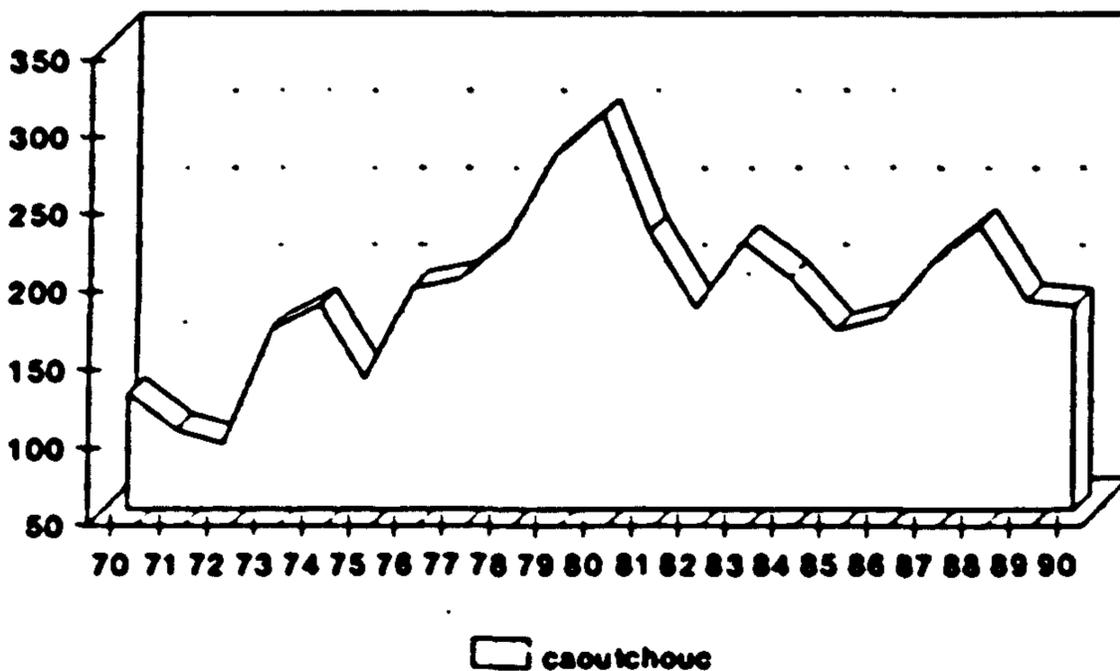


Source : CNUCED

a6. Caoutchouc : des perspectives prometteuses ?

En dépit de la légère remontée des cours observée en mai-juin 1991, les experts français envisagent pour 1991 des résultats per encourageants du fait de la contraction de la demande, de la production et des stocks. Toutefois, selon la Banque Mondiale, une remontée des cours ne serait pas exclue. L'Afrique pourrait, afin de compenser les pertes de recettes imputables au café et au cacao, se reporter sur la production d'hévéa, et devenir ainsi producteur majeur de caoutchouc naturel (alors qu'elle n'assure actuellement que 6,8% de la production mondiale).

Evolution annuelle en cents malais/kg



Source : CNUCED

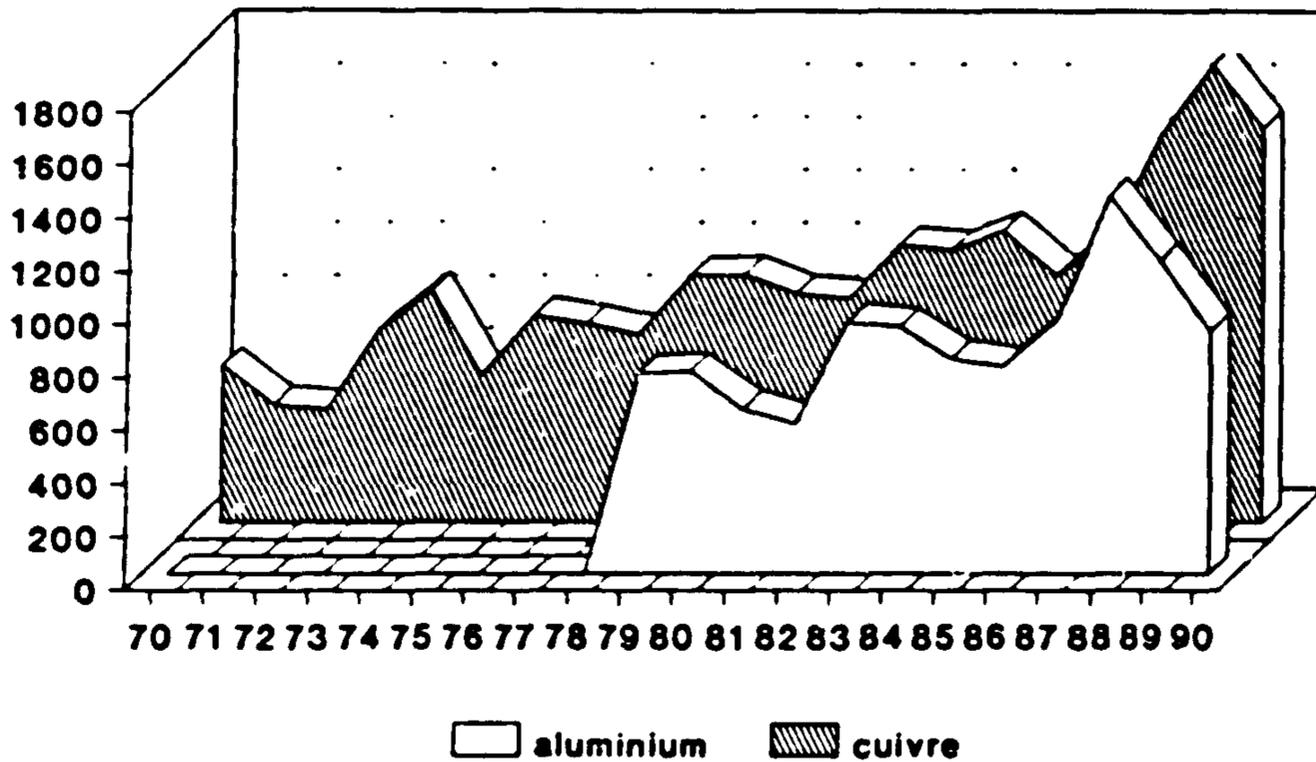
a7. aluminium : dépression

Les cours de l'aluminium ont atteint en juin 1991 leur plus bas niveau depuis 1987. La surproduction et le surstockage contribuent à compromettre des perspectives rendues plus moroses encore par la crise de l'automobile. Seule une reprise significative de l'économie américaine pourrait, le cas échéant, renverser la tendance.

a8. Cuivre : reprise des cours

La reprise des cours pourrait résulter de la baisse de la production zaïroise en 1991, tandis que le niveau des demandes japonaise et américaine serait maintenu.

Evolution annuelle en £/tonne



Source : CNUCED

a9. Poursuite du déclin des cours des phosphates

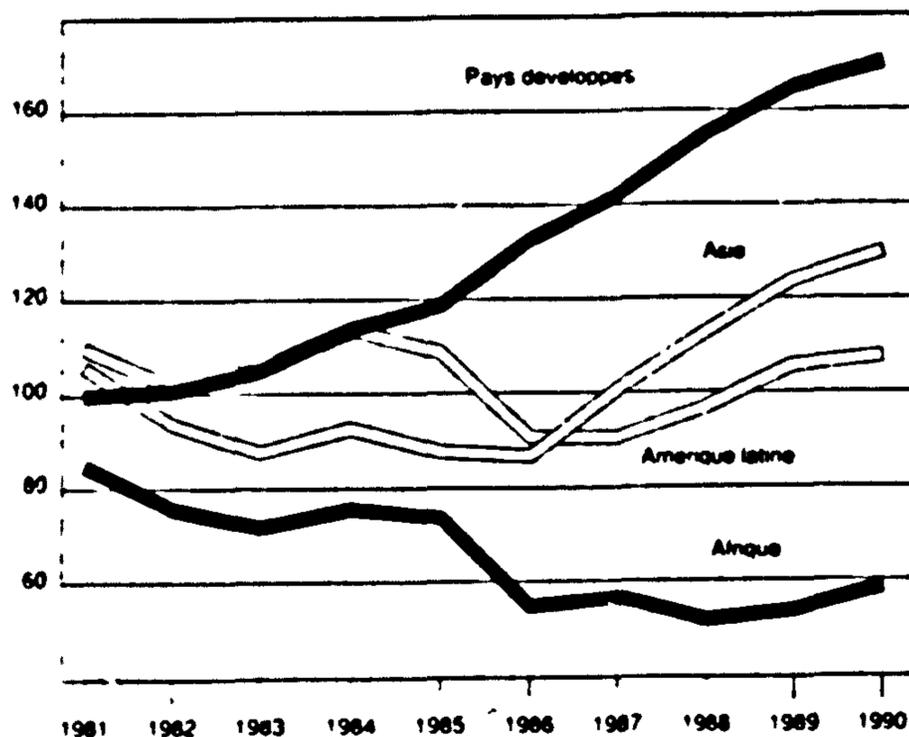
Après la progression importante observée en 1989, les cours des phosphates semblent privés de perspectives par la baisse de la demande. Cette évolution tiendrait au manque de liquidités dans les pays de l'Est et aux pressions écologiques dans les pays développés.

b) Le financement problématique du développement des pays du champ

Les produits de base représentant l'essentiel des recettes d'exportation des pays du champ, la crise des cours, dont votre rapporteur a retracé plus haut les principales illustrations, se serait traduite, pour les seules années 1986-1990, par une perte de 50 milliards de dollars (19 milliards en 1986). Le pouvoir d'achat des exportations africaines a chuté, de 1980 à 1990, de 50%, ce que confirme le schéma ci-joint, alors que celui des pays développés s'est considérablement accru pendant la période, et que le pouvoir d'achat des exportations asiatiques s'est amélioré.

De manière générale, on considère que les revenus des exportations ont, pour l'Afrique subsaharienne, baissé de 16% par an entre 1980 et 1990.

Pouvoir d'achat des exportations
(1980 = 100)



Par ailleurs, l'indice des prix des principaux produits exportés par les pays du champ, sur la base 100 en 1980, n'était plus que de 97,1 en 1991, tandis que, pendant la décennie, l'indice des prix des importations de produits industriels, sur la base 100 en 1980, s'élevait à 207,7 en 1989 et à 189,8 en 1990.

Le déficit commercial s'est donc aggravé du fait de la conjonction de la perte de pouvoir d'achat des exportations, et de la nécessité de continuer à importer des produits manufacturés, dont le prix demeurait croissant. Le déficit commercial est donc passé de 3,9 milliards de dollars en 1980 à 7,5 en 1990, compromettant gravement la capacité de l'Afrique subsaharienne à se procurer les ressources nécessaires au financement de son développement

2. L'endettement croissant de l'Afrique subsaharienne

En 1989 (dernières données disponibles, selon les informations transmises à votre rapporteur), l'encours de la dette de l'Afrique subsaharienne s'élevait à 145 milliards de dollars, soit 12,6% de l'encours total des pays en développement. Cette proportion, pour relativement modeste qu'elle soit, traduit une aggravation de la situation africaine depuis le début des années 1980, puisque la dette subsaharienne représentait, en 1980, 9,7% du total. Par ailleurs, l'endettement africain a plus que doublé depuis 1980. Il a, en effet, été multiplié par 2,5, alors que la dette de l'ensemble des pays en développement s'est accrue de 50% pendant la même période. Sur les 26 pays à faible revenu et «sévèrement endettés», identifiés par la Banque Mondiale, 24 sont africains.

Après un bref rappel des principales caractéristiques de la dette africaine, votre rapporteur évaluera les récentes initiatives en vue d'alléger la charge de la dette des pays du champ.

a) Principales caractéristiques de la dette africaine

a1. La structure de la dette des pays du champ fait apparaître l'importance de la dette publique, qui représente quelque 83,7% du total et, plus généralement, de la dette à long terme (87,8% de l'encours).

(Données 1989)

- 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 multilatérale représente 28% de l'encours (20% pour l'ensemble des PED) et la dette bilatérale s'élève à 44% du total (29% pour la moyenne du monde en développement).

La part importante de la dette privée non garantie dans le total de la dette de la République centrafricaine (33,5%) traduit la spécificité de ce pays, qui concentre à lui seul 80% du risque bancaire des pays du champ, au regard de l'endettement subsaharien.

En dépit de ces spécificités, la dette de l'Afrique subsaharienne a, entre 1980 et 1989, connu une évolution semblable à celle de l'ensemble des PED : baisse de la part des créances privées, faible hausse de l'encours bilatéral, et augmentation sensible de l'encours multilatéral.

a2. Le fardeau de la dette est illustré par le taux d'endettement (encours de la dette rapporté au PNB) et par le calcul de la capacité de remboursement (ratio service de la dette/revenus procurés par les exportations). Les données ci-dessous se rapportent à l'année 1990 et sont présentées par la Banque Mondiale.

. Les taux d'endettement des pays du champ révèlent des situations très contrastées. Ainsi, dans certains pays, la dette

extérieure représente-t-elle plus du double du PNB : Guinée-Bissau (274%), Congo (215%), et Mauritanie (213%). Dans d'autres pays, la dette est supérieure ou égale au PNB : Guinée Equatoriale (165%), Côte-d'Ivoire (143%), Mali (128%), Togo (105%), et Gabon (103%). Dans d'autres pays du champ, la dette équivaut à la moitié du PNB : Tchad (45%), Cameroun (48%), Burdina-Faso (57%) et Bénin (53%).

. Les capacités de remboursement des pays du champ sont compromises par la charge de la dette. Celle-ci absorbe, en effet, une part substantielle des recettes d'exportation à Madagascar (52,4%), en République de Côte-d'Ivoire (40,90%), au Niger (33%), ainsi qu'à Sao Tome et Principe (44,7%).

Enfin, certains pays connaissent une situation relativement moins difficile en termes de capacités de remboursement : Tchad (5,2%), Bénin (6,6%), et Comores (9,2%).

Pour certains pays, le montant des arriérés est considérable : République de Côte-d'Ivoire (831 millions de dollars), Congo (353 millions de dollars), Zaïre (138 millions de dollars), et Mozambique (385 millions de dollars).

Certes, la situation des pays les plus endettés du champ au regard des capacités de remboursement semble moins grave que celle des autres pays en développement appartenant au groupe des pays à revenus intermédiaires les plus endettés, catégorie définie par la Banque Mondiale. En effet, le service de la dette représentait, en 1990, en moyenne, 38% des recettes à l'exportation de ces derniers, alors que le ratio était, à la même époque, de 26% (après rééchelonnement) pour les pays à faible revenu les plus sévèrement endettés du champ.

Toutefois, la croissance démographique, jointe à la dépendance africaine à l'égard de produits de base aux cours déprimés, aboutit à priver l'Afrique subsaharienne de véritables perspectives de développement, et à forcer un pessimisme que certaines statistiques brutes pourraient contredire.

b) Mesures tendant à aménager la dette

Tout bilan des tentatives récentes tendant à atténuer le fardeau de la dette met en évidence les initiatives françaises en faveur des PED et, plus particulièrement, en faveur de l'Afrique subsaharienne.

b1. Initiatives françaises à l'égard de la dette africaine

. Les 35 pays les plus pauvres d'Afrique⁽³⁾ ont bénéficié, à la suite du sommet de Dakar de mai 1989, de l'annulation de la dette publique (à l'exclusion des crédits commerciaux garantis) contractée à l'égard de la France. Cette décision portait en moyenne sur 44% des créances publiques des pays concernés (celles-ci totalisaient 36 milliards de francs français), soit 16 milliards de francs. Le geste français a eu pour conséquence l'effacement de 95 à 100% de l'encours public dû à la France.

On remarque que les mesures de Dakar ne sont assorties d'aucune condition relative, par exemple, à la conclusion d'un accord avec le FMI.

. Le Cameroun, le Congo, la Côte-d'Ivoire et le Gabon, considérés comme les pays à revenu intermédiaire du champ (PNB par habitant inférieur à 500 dollars), ont fait l'objet, à l'occasion du sommet franco-africain de La Baule, en juin 1990, d'un plan d'allègement du service de la dette qui vise à réduire les taux d'intérêt dont sont assortis les prêts de la Caisse centrale de coopération économique (5% au lieu de 8-8,5% en moyenne). Cette mesure de réduction des taux pourrait conduire à un allègement annuel de 250 millions de francs des intérêts d'emprunts, ce qui ne représente cependant que 5,7% de l'ensemble de la charge annuelle d'intérêts.

(3). Bénin, Botswana, Burkina-Faso, Burundi, Cap-Vert, Comores, Djibouti, Ethiopie, Gambie, Ghana, Guinée, Guinée-Bissau, Guinée Equatoriale, Kenya, Lesotho, Liberia, Madagascar, Malawi, Mali, Meuritanie, Mozambique, Niger, Ouganda, Rwanda, République centrafricaine, Sao Tome et Principe, Sénégal, Sierra Leone, Somalie, Soudan, Tanzanie, Tchad, Togo, Zaïre, et Zambie.

Si les mesures de La Baule étaient adoptées par tous les membres du G7, l'économie annuelle serait, pour les pays concernés, de 500 millions de francs environ, ce qui ne représenterait toutefois que 10% de la charge globale d'intérêts. Il convient donc de relativiser l'impact des initiatives de La Baule sur la situation des pays à revenus intermédiaires du champ.

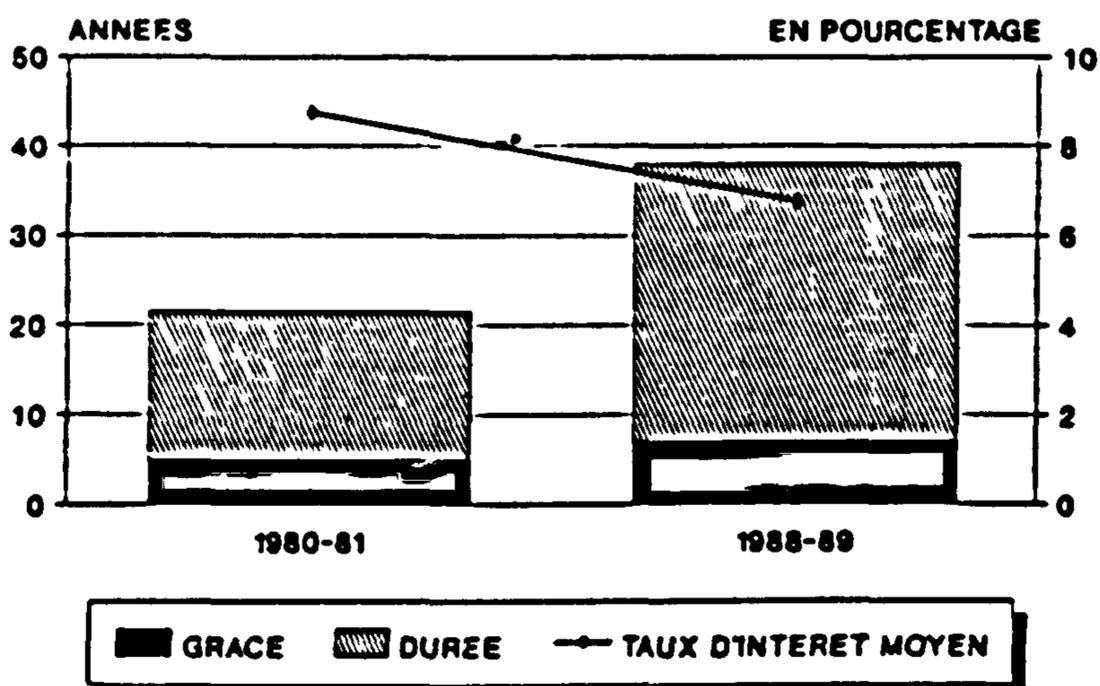
b2. Les aménagements successifs de la dette africaine ont, depuis le début des années 1980, permis un allongement des périodes de remboursement et des délais de service, une diminution des taux d'intérêt et une augmentation de l'élément-don.

Le tableau et les schémas ci-après illustrent ces évolutions.

	Périodes de remboursement		Période de grâce		Taux d'intérêt moyens		Élément-don	
	1980-81	1988-89	1980-81	1988-89	1980-81	1988-89	1980-81	1988-89
Pays intermédiaires	15-18 ans	30-32 ans	5 ans	7 ans	8,5-9%	6,5-7%	15%	25-30%
Pays les moins avancés	25 ans	40 ans	5 ans	8 ans	6,5%	3,5%	30%	50%

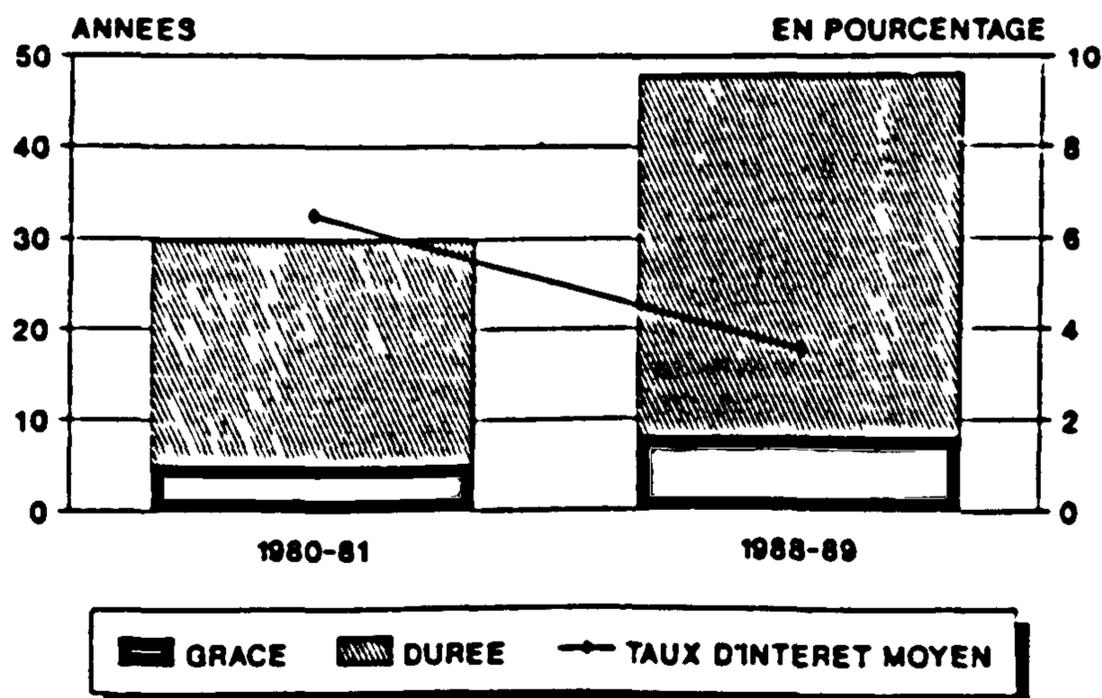
Evolution des conditions des prêts

PAYS INTERMEDIAIRES



EVOLUTION DES CONDITIONS DES PRETS

PAYS LES MOINS AVANCES



SOURCES : FMI ; BANQUE MONDIALE ; BRI .

. Les rééchelonnements de dettes prononcés, dans le cadre du Club de Paris, au sommet de Toronto (juin 1988) s'appuient sur un "menu" de trois options visant à alléger la dette publique (ainsi que les crédits commerciaux garantis) bilatérale des pays les plus démunis :

- **annulation partielle** : annulation d'un tiers du service de la dette, rééchelonnement du solde au taux du marché sur 14 ans, y compris un délai de grâce de 8 ans ;

- **échéances prolongées** : rééchelonnement, sur 25 ans (y compris un délai de grâce de 14 ans), du service de la dette au taux du marché ;

- **taux d'intérêt concessionnels** : rééchelonnement du service de la dette, à un taux concessionnel (taux du marché diminué de 3,5 points ou à 50% du taux du marché), sur 14 ans (y compris un délai de grâce de 8 ans).

Sur 26 pays éligibles au plan de Toronto, 14 pays ont déjà bénéficié de mesures de ce type (1). Au mois de mars 1991, les montants réaménagés s'élevaient à 8,5 milliards de francs dont 3,5 étaient dus à la France.

. En 1990, la CEE a annulé la dette multilatérale à l'égard des pays ACP.

. Le 6 juillet 1989, le président américain annonçait, à la suite des initiatives françaises de Dakar, un programme de réduction de dette portant sur 1 milliard de dollars, et destiné aux 16 pays les moins développés d'Afrique. Ce programme est fondé sur une négociation entre chaque pays concerné, le Trésor américain et l'Agence pour le développement international (AID). Les réductions de créances sont subordonnées à la mise en oeuvre d'un plan d'ajustement structurel sous l'égide du Fonds monétaire international.

. Le tableau ci-dessous retrace les efforts d'annulation de dette publique des principaux donateurs, entre 1986 et 1991. On constate que le Sénégal (965 millions de dollars), Madagascar (609 millions de dollars), la Tanzanie (610 millions de dollars), et le Zaïre (391 millions de dollars), figurent parmi les principaux bénéficiaires de ces mesures.

Les efforts les plus généreux viennent de l'Allemagne (2 499 millions de dollars) et de la France (1 898 millions de dollars).

(1). Mali, Madagascar, Niger, Ouganda, République centrafricaine, Sénégal, Tanzanie, Guinée-Bissau, Togo, Zaïre, Mauritanie, Guinée Equatoriale, Mozambique.

LES EFFORTS D'ANNULATION DE DETTE PUBLIQUE DES PRINCIPAUX PAYS DONATEURS

(1986-1991; en millions de \$ us)

	Belgique	Canada	Danemark	France	RFA	Italie	Jâpon	Pays-Bas	Suède	Royaume-Uni	Créances annulées pour chaque pays
Angola	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	1
Bénin.....	3	13	27	7	22	1	-	-	-	-	73
Burkina Faso	-	2	15	24,5	98	-	-	10	-	-	149,5
Burundi.....	14	-	-	2,5	32	-	-	-	-	-	48,5
RCA.....	-	-	-	4,5	15	-	-	-	-	-	19,5
Comores	-	-	-	6,5	-	-	-	-	-	-	6,5
Ethiopie	-	-	-	-	-	10	18	-	12	2	42
Gambie.....	-	-	3	-	12	-	-	-	-	6	21
Ghana.....	-	-	1	-	268	-	-	-	-	22	291
Guinée	-	-	6	4	59	6	-	3	-	-	78
Guinée Bissau	-	-	-	-	-	-	-	8	5	-	13
Guinée Equat.	-	-	-	2	-	-	-	-	-	-	2
Kenya	6	15	-	205	410	-	4	37	31	66	774
Lesotho	-	-	2	-	13	-	-	-	-	4	19
Liberia	-	-	3	8	-	-	-	-	-	-	11
Madagascar	2	-	2	600 (*)	-	-	5	-	-	-	609
Malawi	-	33	42	25	52	-	4	6	-	32	194
Mali.....	-	2	-	200	99	2	1	-	-	-	304
Mauritanie.....	-	3	13	41	54	-	-	-	-	-	111
Mozambique.....	-	-	10	n.d.	88	-	-	35	22	11	166
Niger.....	6	34	9	10	104	-	-	-	-	-	163
Ouganda	-	11	8	n.d.	31	-	3	5	-	27	85
Sénégal	3	5	9	730 (*)	181	-	-	-	-	37	965
Sierra Leone.....	-	-	-	-	72	-	5	3	-	10	90
Somalie	-	-	7	-	60	41	-	-	-	-	108
Soudan.....	-	-	24	-	253	7	2	24	28	8	346
Tanzanie	27	73	126	n.d.	213	12	3	68	80	8	610
Tchad	-	-	2	20	6	-	-	-	-	-	28
Togo	-	13	11	8	95	-	-	-	-	-	127
Zaire	125	-	4	-	262	-	-	-	-	-	391
Zambie.....	-	-	-	n.d.	-	-	-	5	7	-	12
Efforts globaux des principaux donateurs	186	204	323	1 898	2 499	79	45	205	185	233	5 857

(*) Aide publique au développement et prêts d'ajustement structurel.

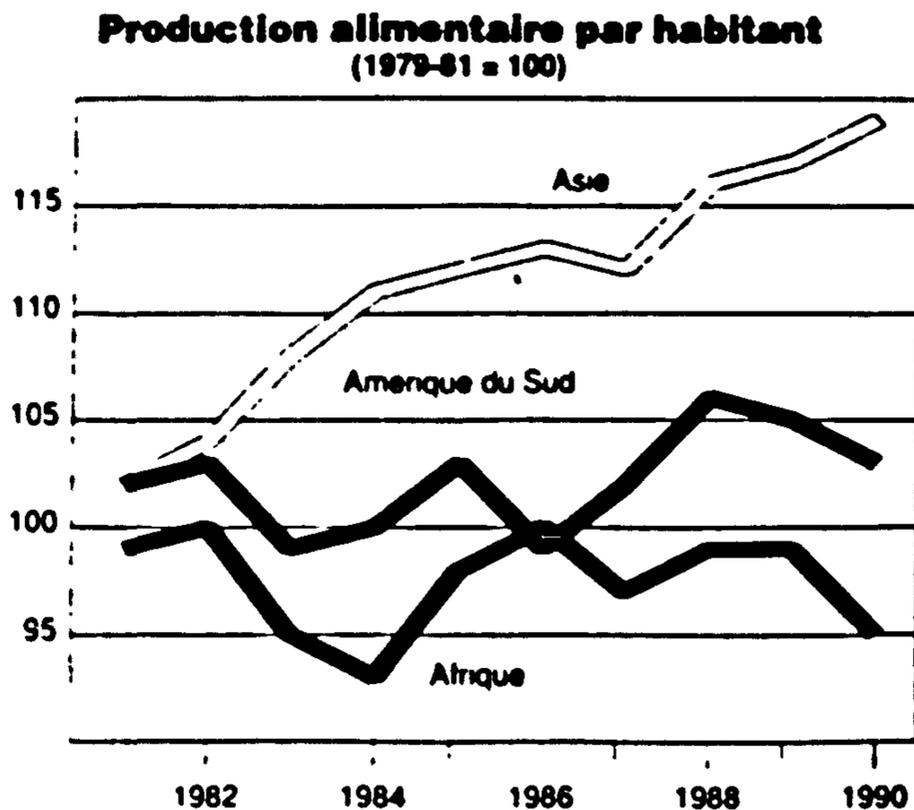
. Les décisions du G7 à Londres, en juillet 1991, pourraient aboutir, en 1992, à d'importants efforts de la part des créanciers, puisque les sept pays industrialisés ont alors admis le principe d'une nouvelle diminution de 50 à 80 % de la dette des pays les plus pauvres. Par ailleurs, le Groupe des 7 a demandé au Club de Paris d'étendre aux pays à revenus intermédiaires le régime de réduction de créances accordé à la Pologne et à l'Égypte (annulation de 50 % des créances, portée à 70 % pour la Pologne de la part des États-Unis).

3. La dégradation des conditions de vie en Afrique

La dégradation des conditions de vie en Afrique tient à l'insécurité alimentaire, à la croissance démographique et à des conditions sanitaires et sociales déplorables.

a) L'insécurité alimentaire

La croissance annuelle de 3 % de la production agricole en 1986-1990 est liée au développement d'installations de stockage, à l'amélioration globale des conditions climatiques, et à l'augmentation de la part de l'agriculture dans les investissements publics. En dépit de ces progrès, la production alimentaire par habitant a regressé dans trente-quatre pays d'Afrique, ce qu'illustre le schéma ci-joint. L'Afrique est la seule région du monde à avoir connu une diminution de l'apport calorique journalier par personne.

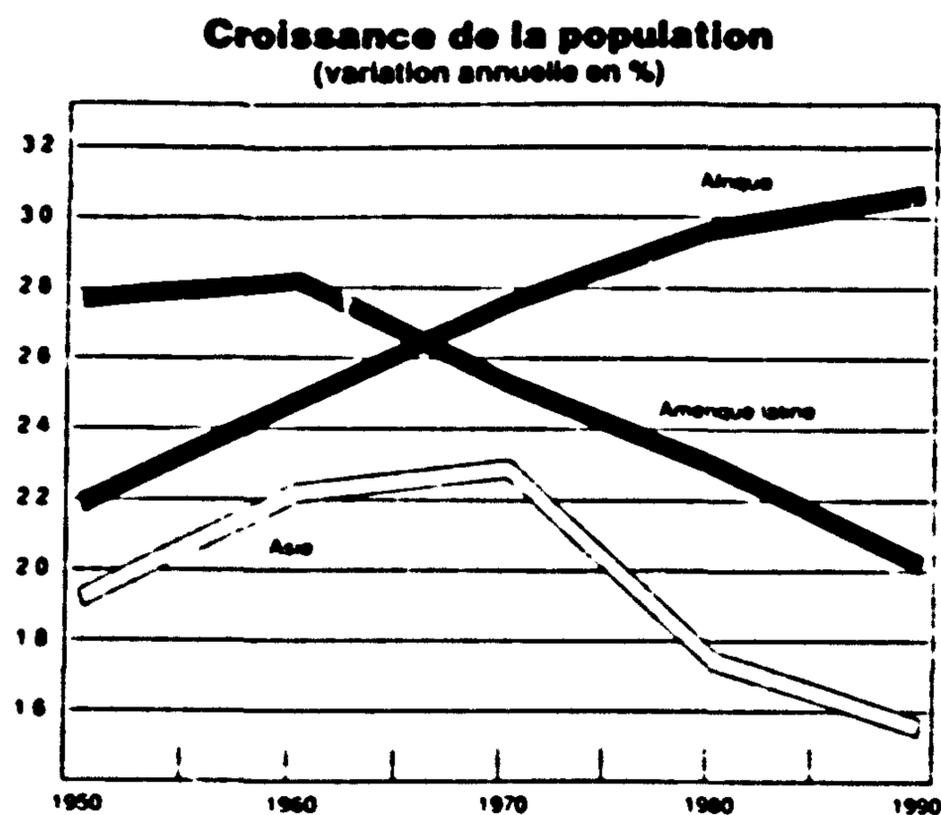


Source : ONU Afrique Relance à partir de données de la FAO

Les importations agricoles, rendues nécessaires notamment par l'aléa climatique, absorbent quelque 20 % des revenus à l'exportation.

. La malnutrition et la famine touchent un nombre croissant de pays africains. Selon la FAO (rapport de juin 1991), 30 millions d'Africains seraient aujourd'hui menacés par la famine. Dans certaines régions, la situation actuelle pourrait être pire qu'en 1984, année au cours de laquelle sont morts quelque 2 millions d'Africains. Calamités naturelles et guerres civiles, induisant un nombre croissant de réfugiés à nourrir, contribuent à aggraver la situation au Tchad, au Burkina-Faso, en Côte d'Ivoire, au Ghana, au Malawi, à Madagascar, en Sierra Leone, en Mauritanie, au Niger et en Ouganda. En Guinée, 50 % de la population souffrirait de malnutrition.

b) Une croissance démographique continue



Source : UN Afrique Recherche à partir de données de l'ONU

L'Afrique a le taux de croissance démographique (3 % par an) le plus élevé du monde, et qui correspond au doublement de la population tous les 23 ans. Estimée à 480 millions en 1981, la population africaine devrait dépasser 800 millions en l'an 2000. Le taux de fécondité était, en 1986, estimé à 6,3 enfants vivants par femme (6,4 au Ghana, 6,5 au Cameroun).

Ce dynamisme contribue à limiter l'impact des progrès économiques ponctuels, et à réduire la production alimentaire par habitant.

c) L'absence d'amélioration des conditions sanitaires et sociales

. La diminution des budgets de santé, dans le contexte actuel de crise économique aggravée, est à l'origine d'une dégradation continue de la situation sanitaire, dont le tableau ci-après fournit le triste bilan. L'espérance de vie à la naissance, de 53 ans en 1990, demeure la plus faible du monde. La mortalité infantile atteint des taux de 160 ‰ en Angola, de 150 ‰ au Burkina-Faso, et de 185 ‰ en République centrafricaine.

On assiste actuellement à une recrudescence des maladies infectieuses et parasitaires (bilharziose, paludisme, sida). S'agissant plus particulièrement du sida, on recense officiellement 70 000 personnes atteintes en Afrique, soit le quart des estimations pour l'ensemble du monde au 1er septembre 1990. On considère toutefois que 14 % seulement des cas auraient été enregistrés, ce qui élèverait le nombre de personnes atteintes à 500 000. 5 millions d'adultes et 500 000 nouveaux-nés seraient, en outre, séropositifs.

MALADIES ET POLITIQUES DE SANTE

PAYS	MALADIES ENDÉMIQUES	MALNUTRITION	Taux de mortalité	MORTALITÉ ENFANTS	SIDA	AUTRES
ANGOLA	Cas mortels en 1988 : rougeole (2 072), diarrhée (2 348), malaria (2 888), choléra (742), tuberculose (148), tétanos (347), typhoïde (276).	27 % des enfants de moins de 5 ans.	Taux de croissance de population : 4,7 % par an.	100%, 0,49 % pour les moins de 5 ans.	22 décès et 120 séropositifs recensés en 1988.	
BENIN	Paludisme hyperendémique. Quelques cas de choléra et de méningite épidémiques.	Difficile à apprécier. Aucune estimation précise.	3,1 %.	120 %.	124 cas de sida déclaré au 1 ^{er} mai 1991. 0,5 à 0,6 % de séropositifs dans la population.	147 cas de virus hyperendémiques.
BURUNDI	Médecines transmissibles, paludisme (80 % de la population), rougeole (25 % des décès hospitaliers des enfants), diarrhée.	Pénuries alimentaires, écoulements de substances.	48,6 %.	130 %.	Faible mortalité. Pas de statistiques de séropositifs.	
CAMEROUN	Nombre de décès : paludisme (142), rougeole (208), choléra (198), tétanos (112).	1 % de la population.	Élevé à la base, mais chiffres élevés non publiés. 0,5 enfants par femme.	85 %.	177 décès et 420 cas de sida. Prévalence des séropositifs : 1 % de la population, soit 120 000 cas.	
CONGO	Paludisme très résistant (mortalité), diarrhées infectieuses.	48 % des enfants.	42,2 %.	123,8 %.	120 000 séropositifs, 2 400 cas officiellement déclarés.	Lépre, tuberculose, maladie de sommeil, méningite. Espérance de vie : 54 ans.
CÔTE-D'IVOIRE	Non communiqué.	Non communiqué.	Non communiqué.	Non communiqué.	Non communiqué.	
GABON	Oxyenté, paludisme, trypanosomose.	Non.	Hyper-estabilité.	15 %.	700 cas de séropositifs officiellement recensés.	Rougeole (non endémique), tétanos.
GHANA	Chiffres 1987 : 1 161 000 cas de malaria, 212 340 d'infarctus respiratoires, 11 000 de tuberculose, 11 000 d'infarctus.	1,1 %.	Taux de croissance de la population : 2,2 %. Taux de fécondité : 6,4 %.	77 %.	Taux de séropositifs inférieur à 0,5 %.	Espérance de vie : 55 ans.
GUINÉE	Paludisme (80 000 cas), maladies respiratoires (50 000), maladies diarrhéiques (24 000).	30 % de la population.	20 %.	140 %.	35 séropositifs recensés.	
KENYA	Malaria (25 000 cas déclarés), dysentéris, gastro-entérites.	Non disponibles.	13 %.	17 000 séropositifs déclarés.	70 000 séropositifs déclarés.	
MADAGASCAR	Diarrhées (10 000 cas), paludisme (5 000), rougeole (2 300), tuberculose (2 000).		43 %.	Moins de 1 an : 120 %.		
MALI	Non disponibles.	Non disponibles.	Non disponibles.	130 %.	100 décès en 1988.	
ÎLE MAURICE	Méris.	Quelques cas de malnutrition chronique.	Planing familial appliqué.	Très faible.	Faible prévalence : 22 séropositifs recensés (dont 10 étrangers).	Nombreux cas de maladies cardiovasculaires.
MAURITANIE	Amibiase, tuberculose, maladie de BCG, choléra.	Non communiqué.	48 %. Taux de fécondité : 6,5 enfants par femme. Taux de croissance de la population : 2,7 %.	Moins d'un an d'âge : 140 %. Moins de cinq ans : 230 %.	0,5 % de séropositifs déclarés.	Espérance de vie : 48 ans.
NIGER	Bronchopneumonie, paludisme, choléra, méningite, typhoïde.	Non disponibles.	20 %. Taux de croissance de la population : 2,4 %.	Infantile : 123 %. Pré-adolescence : 34 %.	100 cas recensés dont 130 cas de séropositifs confirmés.	Pénuries (malnutrition), espérance de vie : 47,7 ans.
NIGÉRIA	Paludisme - environ 20 000 morts par an (principalement des enfants). Choléra : environ 2 000 morts par an. Méningite.	3 %.	Taux de croissance de la population : 2,3 %.	100 % par an.	Sur 120 000 tests : 516 positifs, 50 malades, 25 morts. Prévalence globale de plus de 200 000 positifs.	
RCA	Tuberculose, trypan, paludisme, fièvre jaune.	Méningite.	43 %. Taux de mortalité : 1,34 %. Taux de croissance de la population : 2,5 %.	100 %.	7,8 % de la population toujours séropositifs.	Espérance de vie : 48 ans.
SENEGAL	Paludisme (80 % de la population), maladies diarrhéiques (longues épidémies, virus paratyphés), maladies infectieuses pulmonaires.	25 % des enfants de moins de 5 ans.	48 %.	104,4 %.	425 cas recensés, environ 200 décès.	
TOGO	Statistiques hospitalières 1988 : paludisme (34%), méningite épidémique (17%), tuberculose (8%), tétanos (17), rougeole (7), choléra (faible).	Enfants de moins de 5 ans : malnutrition aiguë (0 %), malnutrition chronique (27 %), malnutrition aiguë et chronique (0 %).	44,6 %.	80 %.	Faible effet sur la séropositivité. 170 cas de sida déclarés.	
ZAIRE	Région de paludisme. Des épidémies épidémiques ont été signalées comme le rougeole au Kinshasa, la méningite et le choléra (région de Kivu-orientale, bassin du fleuve Zaire, Bas-Zaïre). Couverture vaccinale très insuffisante.	Nombreux décès en quantité et en qualité, caractérisés par les enfants (principalement ceux atteints de rougeole).	Croissance de la population estimée à plus de 3 %.	Très élevée (mais nature épidémique).	En 21 décembre 1988, 10 702 cas ont été recensés dans 10 000 à Kinshasa. Ces chiffres ont été confirmés. Officiellement, le nombre de séropositifs est estimé à 0,5 % à Kinshasa. Plus de 10 % de personnes de la capitale sont séropositifs.	

MCO n° 88 / 9 SEPTEMBRE 1991

MCO n° 88 / 9 SEPTEMBRE 1991

. Les budgets consacrés à l'éducation pâtissent également de la crise économique et des mesures d'ajustement. On a observé, entre 1986 et 1990, une augmentation du nombre d'analphabètes, évolution qui ne peut, à terme, que se répercuter sur la croissance économique.

4. Un équilibre écologique compromis

La surexploitation des sols et des forêts, liée aux besoins accrus de devises suscités par les politiques d'ajustement, a pour conséquence l'accélération de la dégradation d'un environnement déjà victime de la désertification et de la sécheresse.

L'Afrique perdrait plus de 3,8 millions d'hectares de forêts chaque année (2,3 millions en 1980), ce qui représente les 2/3 de la perte mondiale.

L'érosion pourrait, si la tendance actuelle se poursuit, réduire le rendement agricole de 25 % entre 1975 et l'an 2000. Déboisement, insuffisance des ressources en eau et dégradation des sols constituent les fléaux de l'environnement africain et impliquent une baisse de la capacité des sols à nourrir une population affectée, par ailleurs, d'un taux de croissance considérable. On perçoit donc clairement l'enjeu des efforts mis en oeuvre par les politiques de coopération dans le domaine de l'environnement.

B - L'Afrique subsaharienne confrontée à des déficits majeurs

Les suites économiques de la crise du Golfe, l'édification du Grand marché européen et les évolutions est-européennes constituent les déficits majeurs auxquels est confrontée l'Afrique, alors que celle-ci se trouve dans une situation économique gravement détériorée.

1. L'incidence économique de la crise du Golfe

L'augmentation des prix du pétrole, pendant le deuxième semestre 1990, a eu des conséquences différentes selon que l'on considère le cas des pays producteurs ou importateurs de pétrole.

a) Les pays importateurs de pétrole ont dû financer une charge financière supplémentaire d'autant plus importante que certains pays d'Afrique subsaharienne consacrent jusqu'à 20-40 % de leurs recettes en devises aux achats de pétrole. Ceux-ci représentent 7 % de la valeur totale des importations du Burkina-Faso, 15,7 % des importations de la Côte d'Ivoire, 11,3 % des importations du Sénégal, 10,7 % d'importations maliennes et 11,3 % d'importations du Tchad.

Selon les estimations de la Banque mondiale, certains pays à bas revenus importateurs de pétrole auraient perdu, du fait de la crise du Golfe, environ 10% des revenus tirés de leurs exportations. L'alourdissement de la facture pétrolière pourrait avoir coûté 30 millions de dollars au Mali en 1990, et 40 millions au Ghana.

Toutefois, certaines évolutions ont conduit à tempérer l'effet de la hausse du prix du baril.

. Les pays de la zone franc ont pu bénéficier de la baisse du dollar , ce qui a permis de réduire la facture pétrolière.

. D'autre part, la fiscalité pétrolière, souvent très lourde, a eu pour effet une répercussion de l'augmentation du prix du baril sur les finances publiques.

b) Les pays producteurs de pétrole relevant de la compétence du ministère de la coopération et du développement sont le Congo, le Gabon, l'Angola et le Cameroun (premier producteur d'Afrique, le Nigeria contribue, avec la Libye, l'Algérie et l'Égypte, à 80 % de la production du continent). On considère généralement qu'une augmentation annuelle de 5 dollars du prix du baril accroîtrait les recettes pétrolières du Congo de 180 millions de dollars, et de 260 millions dans le cas du Gabon. Le gain pourrait s'élever à 430 millions pour l'Angola (le surplus perçu par le Nigeria pourrait avoir atteint 1,5 milliard de dollars en 1990).

Selon un modèle élaboré par la Caisse centrale de coopération économique, l'hypothèse d'un baril à 31 dollars en

moyenne en 1990-1992 permettrait au Gabon un surplus de sa capacité de financement de l'ordre de 130 milliards de FCFA en 1991, susceptible d'alléger la charge de la dette, dont l'encours s'élève à 251 milliards de FCFA. Au Congo, le gain pourrait représenter 118 milliards de FCFA, susceptible d'apurer une situation financière assez dégradée.

En réalité, il est très regrettable que ces augmentations de recettes se soient traduites par des dérapages des dépenses, particulièrement sensibles en ce qui concerne la masse salariale. Or, l'inertie des dépenses rend celles-ci malaisément reversibles, alors qu'une incertitude majeure obère l'avenir du prix du baril. On remarque que les errements passés en matière de dépenses publiques semblent n'avoir pas profité aux élites africaines.

2. L'Afrique subsaharienne et l'émergence du Marché unique

Bien qu'il soit probablement exagéré d'anticiper une réduction brutale de la part de l'Afrique subsaharienne dans les importations de la Communauté, l'instauration du Grand Marché demandera à l'Afrique un effort d'adaptation susceptible d'exercer, au moins à titre transitoire, une influence négative.

. Toute incidence positive de l'échéance de 1993 n'est cependant pas à exclure a priori. Selon une étude de la Commission de Bruxelles, les exportations des pays tiers à destination des Douze devraient augmenter de 7 % du fait de l'instauration du Marché unique. Cette augmentation ne devrait pas, contrairement aux craintes fréquemment formulées, bénéficier prioritairement aux pays semi-industrialisés aux dépens des pays essentiellement agricoles. Ainsi, les importations communautaires en provenance de Côte d'Ivoire augmenteraient de 2,6 %, procurant ainsi un gain de 15 milliards de FCFA pour les seuls produits tropicaux. L'unification du marché européen pourrait, en général, bénéficier aux produits tropicaux et en particulier, aux ananas ivoiriens, au café ainsi qu'aux fleurs du Kenya, en supprimant les obstacles protectionnistes qui demeurent dans certains pays de la Communauté à l'égard des produits tropicaux.

. En revanche, le marché unique impliquera une concurrence plus intense à laquelle les partenaires africains des Douze devront s'adapter. Ainsi, les exportateurs africains de bananes seront confrontés à la concurrence des producteurs d'Amérique centrale. Le café robusta subira la concurrence de l'arabica. Enfin, en contrepartie des opportunités élargies offertes par un marché plus vaste, mieux intégré et plus homogène, les exigences de qualité seront plus élevées.

3. L'Afrique subsaharienne et les évolutions est-européennes

La chute du communisme en Europe centrale et orientale suscite une concurrence accrue, due à l'émergence de nouveaux partenaires économiques pour les pays développés, et risque d'accélérer le désengagement de pays jusqu'alors très impliqués dans le développement de l'Afrique.

a) Le retrait soviétique

Le coût des réformes intérieures et la «perestroïka» de la diplomatie soviétique, soucieuse désormais de stabilité régionale dans le Tiers-Monde, inscrit la présence soviétique en Afrique dans une logique de désengagement progressif, dont l'évolution de la coopération soviéto-congolaise constitue une illustration.

Les effectifs militaires soviétiques stationnés au Congo semblent, en effet, en voie de diminution lente, et en voie de disparition en ce qui concerne les états-majors. Les réductions d'effectifs de la coopération civile, et la diminution du nombre de bourses sont un des aspects de la régression de la présence de l'URSS au Congo. De manière générale, l'Union soviétique est soucieuse d'adapter son effort à ses moyens effectifs.

Les crédits consacrés par l'Union soviétique à la coopération avec les pays en développement ont subi une réduction de 25 % en 1990. Le rôle joué par l'URSS (directement ou par l'intermédiaire de la RDA ou de Cuba), jusqu'à une date récente, en Afrique, invite à se réjouir d'une évolution qui impose toutefois de nouveaux devoirs aux Occidentaux.

b) La concurrence originaire d'Europe centrale et orientale

La concurrence susceptible d'être opposée à l'Afrique et, de manière générale, aux pays en développement, par les pays d'Europe centrale et orientale récemment libérés du joug communiste, se manifeste sur le plan commercial, sur le plan des investissements et en ce qui concerne l'allocation de l'aide au développement.

. L'ouverture des économies est-européennes et l'intégration de celles-ci dans le commerce international se traduiront par une compétitivité accrue et par un accès plus facile aux marchés des pays industrialisés. Il n'est pas exclu que ces progrès se réalisent aux dépens des partenaires en développement des pays industrialisés.

En revanche, certains points positifs méritent d'être soulignés. L'accès des produits africains aux marchés est-européens pourrait être favorisé par la restructuration du commerce des pays d'Europe centrale et orientale dans un sens plus ouvert et plus transparent. Par ailleurs, la demande de produits tropicaux pourrait se trouver stimulée par l'intégration de l'Europe de l'Est au marché international, ce qui est susceptible de bénéficier à l'Afrique, si celle-ci est capable de répondre à cette demande.

. Il est possible que l'ouverture des pays de l'Est exerce un effet attractif sur les investissements privés, détournant ceux-ci de l'Afrique où les entreprises étrangères ne bénéficient généralement pas d'un environnement suffisamment adapté aux contraintes du secteur privé.

. L'Est européen pourrait attirer à l'avenir une part des moyens financiers jusqu'alors consacrés à l'aide publique au développement. Certes, la France a clairement annoncé que les flux financiers vers l'Est ne seraient pas calculés en soustraction de l'aide au développement, mais qu'ils s'ajoutent à celle-ci.

c) Le risque de désengagement allemand

L'évolution de l'Allemagne offre toutefois l'exemple d'un risque manifeste de désengagement directement lié à l'émergence de partenaires est-européens.

Le coût de l'unification allemande et l'extension de l'Europe de l'Est de la sphère naturelle d'intérêt allemand suscitent actuellement une inflexion de la coopération allemande.

Certes, le budget allemand de la coopération allemande pour 1991 a augmenté de 8 %. Cet accroissement substantiel est néanmoins lié au suivi des engagements contractés par l'Allemagne, dans un cadre multilatéral, en 1989-1990. En revanche, on constate un essoufflement de l'aide bilatérale : les autorisations de programme sont passées, en effet, entre 1990 et 1991, de 4,6 à 3,95 milliards de deutschmarks. L'aide technique a également vu ses crédits réduits de 1,4 à 1,15 milliard de deutschmarks. L'aide financière bilatérale est passée de 3,2 à 2,18 milliards de deutschmarks. L'effort allemand en faveur des pays en développement demeure élevé, mais ces «frémissements» statistiques sont le signe probable d'un tassement dont l'Afrique pourrait être la première victime, puisque les moyens qui lui sont consacrés par l'Allemagne ont accusé une diminution de 25 % entre 1990 et 1991 (et sont fixés à 1 milliard de deutschmarks au lieu de 1,33 en 1990).

Il semble que l'aide bilatérale soit désormais concentrée sur l'Asie, tandis que l'aide à l'Afrique s'inscrit dans un cadre multilatéral. Cette évolution traduit la réduction des moyens consacrés au développement africain, dans le contexte de la réduction de la marge de manoeuvre financière de l'Allemagne, et l'intérêt croissant et «historique» de ce pays pour les questions est-européennes.

C - L'aide française au développement : un effort relativement substantiel, dont il convient de ne pas surévaluer la portée

1. Caractéristiques de l'aide française au développement

a) Prédominance de l'aide bilatérale

Sur les 51 081,9 millions de francs consacrés par la France à l'aide publique au développement en 1990 (en augmentation de 7,4 % par rapport aux 47 529,5 millions de francs d'aide aux pays en développement en 1989), l'aide bilatérale représentait 83,5 % du total. La part de l'aide bilatérale était cependant réduite à 53,6 % compte tenu des 15 255,2 millions de francs d'aide aux DOM-TOM comptabilisés dans l'aide aux pays en développement.

b) Prédominance des contributions à la CEE dans l'aide multilatérale

Les 8,4 milliards de francs versés par la France, en 1990, aux différentes institutions internationales intervenant en matière d'aide au développement ont été répartis conformément au tableau suivant, qui rappelle les données pour 1989.

	1989		1990	
	Montant (en milliards de F')	Part de l'aide multilatérale	Montant (en milliards de F')	Part de l'aide multilatérale
CEE	4,00	48 %	4,10	48,8 %
Budget général	1,80		2,10	
FED	2,10		2,00	
Banque mondiale	2,10	25,3 %	1,70	20,21 %
BIRD	0,18		0,27	
SFI	0,04		0,04	
AID	2,00		1,46	
Institutions régionales	0,69	8,2 %	0,65	7,7 %
Nations Unies	0,71	8,4 %	0,76	9,0 %
Contributions obligatoires	0,27		0,28	
Contributions bénévoles	0,44		0,48	
Fonds spéciaux	0,80	9,5 %	0,68	8,0 %
Divers	0,60	7,1 %	0,70	8,3 %
Total	8,38		8,41	

On remarque que le budget communautaire représente une part stable de l'aide multilatérale (environ la moitié). Entre 1989 et 1990, la part de la Banque mondiale s'est légèrement réduite (20 % au lieu de 25 %) au profit des Nations-Unies (9 % au lieu de 8,4 %).

c) Les efforts relatifs aux Pays les moins avancés

La France consacrait, en 1989, 0,15 % de son effort d'aide publique au développement aux PMA (soit 20 % de l'APD). Votre rapporteur rappelle, à cet égard, que les pays classés dans la catégorie des PMA ont aujourd'hui un PNB inférieur ou égal à 200 dollars par habitant, et un taux d'alphabétisation inférieur à 20 % de la population. Par ailleurs, le nombre de PMA a augmenté en 10 ans, passant de 31 à 41 pays, et 28 d'entre eux se trouvent en Afrique (1). Dans la région des Caraïbes, Haïti relève des critères définis par l'ONU.

(1.) Bénin, Botswana, Burkina-Faso, Burundi, Cap-Vert, Comores, Djibouti, Ethiopie, Gambie, Guinée, Guinée Bissau, Guinée équatoriale, Lesotho, Malawi, Mali, Mauritanie, Mozambique, Niger, Ouganda, Rwanda, Centrafrique, Sao Tome et Principe, Sierra Leone, Somalie, Soudan, Tanzanie, Tchad et Togo.

Alors que certains donateurs, parmi lesquels la Norvège, le Danemark et la Finlande, consacraient déjà, en 1989, plus de 0,20 % de leur PNB à l'aide aux pays les moins avancés, la France s'inscrivait encore parmi les pays qui attribuaient aux PMA 0,15 % de leur produit national. Lors de la deuxième conférence sur les PMA, organisée à Paris en septembre 1990, le président de la République s'est engagé à consacrer 0,20 % du PNB de la France à l'aide aux PMA. Votre rapporteur souligne que la deuxième conférence de septembre 1990 n'a pas abouti à la définition d'un objectif chiffré d'aide aux PMA commun à tous les donateurs, mais que ceux qui consacraient déjà 0,20 % de leur PNB aux PMA se sont engagés à accroître leurs efforts, et que ceux qui, comme la France et l'Italie, limitaient leur contribution à 0,15 %, ont souscrit à l'engagement d'atteindre un objectif de 0,20 % du PNB.

d) Le redressement de la part des dons dans l'aide aux pays en développement

Les prêts et les dons représentaient, en 1988, respectivement 53,8 % et 46,2 % de l'aide bilatérale (se référer à l'APD totale est, en l'espèce, inopportun puisque l'aide multilatérale comptabilisée dans l'aide publique est composée exclusivement de dons). En 1989, les proportions étaient de 42,2 % pour les prêts et de 57,8 % pour les dons.

2. Un effort dont il convient de relativiser la portée

a) S'agissant tout d'abord de l'aide aux PMA, il importe de souligner que les 0,15 % du PNB consacrés en 1989 aux pays les moins avancés constituent d'autant moins une performance que cet objectif, fort limité, avait été défini en 1981. De même, l'objectif de 0,20 %, déjà atteint par plusieurs donateurs, ne mérite pas le battage médiatique dont son annonce a fait l'objet.

b) En ce qui concerne, d'autre part, la priorité africaine supposée caractériser l'APD française, votre rapporteur tient à rappeler que la part de l'Afrique subsaharienne n'est véritablement importante que si l'on se réfère à l'aide hors DOM-TOM.

Le tableau ci-après, qui retrace l'affectation de l'aide bilatérale française entre les différents bénéficiaires de celle-ci, indique que l'aide à l'Afrique subsaharienne s'élève à 61,07 % de l'aide bilatérale hors DOM-TOM, mais que la part de l'Afrique subsaharienne se limite à 39,22 % si l'on inclut les DOM-TOM. L'Afrique subsaharienne demeure toutefois le premier bénéficiaire de l'aide bilatérale française, devant l'Afrique du Nord (11,2 % hors DOM-TOM) et devant la zone Amérique-Asie-Océanie (17,36 % hors DOM-TOM).

RÉPARTITION DE L'AIDE BILATÉRALE FRANÇAISE EN 1990

	En millions de F	Part de l'aide bilatérale hors DOM-TOM	Part de l'aide bilatérale totale	Part de l'APD totale
DOM-TOM	15 255,2		35,78%	29,9 %
Europe du Sud	446,6	1,63 %	1,04 %	0,87 %
Afrique du Nord	3 045,9	11,12 %	7,14 %	5,96 %
Afrique subsaharienne	16 721,5	61,07 %	39,22 %	32,73 %
Amérique-Asie-Océanie	4 755,4	17,36 %	11,15 %	9,3 %
Aide bilatérale hors DOM-TOM	27 378,1	-	64,21 %	53,6 %
Total aide bilatérale	42 633,3	-	-	83,5 %

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

L'échec des politiques globales de coopération a suscité des initiatives destinées à améliorer certains secteurs économiques et sociaux jugés décisifs en termes de développement. Le choix de la coopération sectorielle s'inscrit dans une logique de «petits pas», qui vise à identifier, dans chaque domaine d'intervention, les moyens d'améliorer progressivement l'efficacité des mesures mises en oeuvre dans les domaines sélectionnés.

A - Action sanitaire et sociale

Ainsi que votre rapporteur le souligne dans la première partie du présent avis budgétaire, l'état de délabrement sanitaire qui caractérise les pays du champ justifie la mise en oeuvre d'un effort particulier, destiné à limiter l'incidence des plans d'ajustement sur le développement du secteur sanitaire et social, et à éviter que les évolutions épidémiologiques récentes -paludisme ou sida- ne contribuent à aggraver encore une situation sanitaire déjà gravement compromise.

Parmi les interventions françaises en matière de développement sanitaire et social, qui s'inscrivent dans le cadre de priorités désormais redéfinies, votre rapporteur évoquera tout particulièrement les actions mises en oeuvre dans le domaine de la lutte contre le sida.

1. La récente redéfinition des priorités assignées à la coopération sanitaire et sociale

La directive ministérielle du 7 janvier 1991 a ainsi défini les huit priorités dans lesquelles s'inscrivent les actions de coopération en matière sanitaire et sociale :

- Mobiliser les acteurs français,

- Intensifier la concertation internationale,
- Approfondir l'analyse économique du secteur santé,
- Appuyer la réorganisation des structures sanitaires et hospitalières,
- Lutter contre les maladies transmissibles,
- Développer les actions en faveur de la santé maternelle et infantile,
- Renouveler les actions de formation,
- Encourager la lutte contre la désinsertion sociale.

Parmi ces huit priorités, votre rapporteur considère que l'aide à la réorganisation des structures sanitaires et hospitalières, la lutte contre les maladies transmissibles, les actions en faveur de la santé maternelle et infantile, les actions de formation, et l'intensification de la concertation internationale doivent faire l'objet d'efforts particuliers. En revanche, il semble a priori plus contestable d'inscrire la mobilisation des acteurs français parmi les objectifs de la coopération sanitaire et sociale.

2. Synthèse des actions mises en oeuvre en matière de santé publique

Entre janvier et septembre 1991, quelque 179 millions de francs ont, au titre des autorisations de programmes, été affectés à l'aide médico-sociale. Compte tenu de la contribution de 769 assistants techniques, le coût total de ces interventions s'élève, en année pleine, à 345 millions de francs. Par ailleurs, le cofinancement accordé à des projets de développement sanitaire et social proposés par des ONG ou des collectivités locales est évalué à 40 milliards de francs.

Le tableau ci-après montre que les principaux secteurs d'intervention concernent notamment la réhabilitation des structures sanitaires et hospitalières des Etats, les soins de santé primaire et la vaccination, et la lutte contre les maladies transmissibles - parmi lesquelles le sida fera l'objet d'un commentaire particulier.

SYNTHÈSE PAR THÈME D'INTERVENTION
--

THÈME : LUTTE CONTRE LE SIDA

<u>Pays bénéficiaires</u>	<u>Montant</u>
Cameroun	3,000 MF
Interêt Général-Programme Mobilisateur	20,000 MF
Haïti	2,150 MF
Sénégal	3,000 MF
Côte d'Ivoire	6,000 MF
Congo	2,000 MF

36,150 MF

THÈME : RECHERCHE BIOMÉDICALE

<u>Pays bénéficiaires</u>	<u>Montant</u>
Zaire	5,000 MF

THÈME : LUTTE CONTRE LES MALADIES TRANSMISSIBLES

<u>Pays bénéficiaires</u>	<u>Montant</u>
Madagascar	6,000 MF
Haïti	1,300 MF
Congo	6,000 MF
Interêt Général Paludisme	20,000 MF

33,300 MF

THÈME : SOINS DE SANTÉ PRIMAIRE/VACCINATION/PLANIFICATION

<u>Pays bénéficiaires</u>	<u>Montant</u>
Mali	2,150 MF
Inter-Etats	3,000 MF
Haïti	2,150 MF
Sénégal	6,000 MF
Cameroun	17,750 MF
Guinée Bissau	6,000 MF
Madagascar	3,000 MF

40,050 MF

THÈME : APPUI AUX HÔPITAUX NATIONAUX ET SECONDAIRES

<u>Pays bénéficiaires</u>	<u>Montant</u>
Haïti	0,400 MF
Sénégal	6,000 MF
Cameroun	22,250 MF
Zaire	7,000 MF
Madagascar	21,000 MF

56,650 MF

THÈME : AIDE AU DÉVELOPPEMENT SOCIAL

<u>Pays bénéficiaires</u>	<u>Montant</u>
Burkina-Faso	2,000 MF

THÈME : POLITIQUE RÉGIONALE DE SANTÉ

<u>Pays bénéficiaires</u>	<u>Montant</u>
Caraïbes	3,500 MF

THÈME : PROGRAMME DE SANTÉ BUCCO DENTAIRE

<u>Pays bénéficiaires</u>	<u>Montant</u>
Niger	3,000 MF

Parmi les actions entreprises en 1991, en matière d'aide médico-sociale, votre rapporteur a retenu les exemples suivants :

- Cameroun : appui à la santé publique - réhabilitation de l'hôpital de Yaoundé et renforcement du système sanitaire de la province Nord (40 millions de francs) ;
- Niger : appui au programme nigérien de santé bucco-dentaire (3 millions de francs) ;
- Inter-Etats : programme mobilisateur de lutte contre le paludisme (20 millions de francs), et programme de développement des vaccins de l'OMS (3 millions de francs) ;
- Congo : appui au ministère de la santé publique et des affaires sociales (8 millions de francs), afin de développer quatre programmes de santé prioritaires (tuberculose, trypanosomiase, paludisme et sida).

En 1992, le secteur de la santé maternelle et infantile devrait faire l'objet d'un effort accru.

3. Efforts entrepris en matière de lutte contre le sida

D'abord pris en compte dans le cadre du Fonds d'aide et de coopération, à travers quatre programmes adoptés entre 1987 et 1989 et qui ont porté sur 33 millions de francs, les projets de lutte contre le sida ont été, depuis 1989, intégrés dans les programmes bilatéraux de coopération parmi lesquels on peut citer :

- Cameroun : programme de sécurité transfusionnelle (3 millions de francs) comportant l'équipement des banques de sang des hôpitaux régionaux et des laboratoires, ainsi que la formation des techniciens et praticiens ;
- Sénégal : appui au programme national de lutte contre le sida (3 millions de francs) ;

- Côte-d'Ivoire : projet d'amélioration du diagnostic (6 millions de francs), comportant un volet thérapeutique et un volet recherche ;
- Congo : création d'un centre de traitement ambulatoire des malades (2 millions de francs).

Ces divers projets comprennent des actions de formation et de sensibilisation aux problèmes posés par la transmission de la maladie, ainsi que des actions de sécurité transfusionnelle.

Par ailleurs, un programme mobilisateur inter-états d'un montant de 20 millions de francs a été monté en 1991, en coordination avec l'OMS et le FED, afin de soutenir les banques de sang et les centres de transfusion sanguine africains, de contribuer à financer des stages de formation, des colloques et des recherches épidémiologiques et virologiques.

B - Coopération administrative

La coopération dans le domaine institutionnel a fait l'objet d'un renforcement récent, destiné à conforter la démocratisation de la vie publique en Afrique, à améliorer la sécurité des populations, et à promouvoir une administration douanière adaptée au développement d'une économie moderne.

1. Coopération et démocratisation de la vie publique

Cet axe de la coopération administrative vise, d'une part à renforcer la capacité de gestion des collectivités locales, d'autre part à accompagner l'évolution constatée depuis quelques mois en Afrique en matière d'Etat de Droit et, enfin, à privilégier la coopération judiciaire.

a. Soutien des mesures de décentralisation

En vue de renforcer la capacité de gestion des collectivités locales, et d'améliorer la formation des fonctionnaires africains, le ministère de la Coopération et du Développement met en oeuvre des projets bilatéraux (Guinée Conakry : 8 millions de francs, Guinée Bissau : 1,9 millions de francs, Côte-d'Ivoire : 2,6 millions de francs) et subventionne un projet d'intérêt général concernant l'informatisation de la gestion des capitales francophones (pour un montant de 5 millions de francs).

b. Accompagnement des progrès de l'Etat de droit

Les actions entreprises afin d'encourager les progrès constatés en matière de droits de l'Homme et d'Etat de droit se répartissent en quatre secteurs majeurs :

- organisation du travail gouvernemental (Guinée, Bénin, Guinée Bissau) ;
- organisation du travail parlementaire (Congo, Haïti, Niger et Tchad) ;
- assistance juridique et technique aux conférences nationales (Angola, Guinée, Mali et Comores) ;
- aide à l'organisation matérielle des scrutins électoraux (Bénin, Haïti, Cap Vert, Comores, Tchad et Burkina Faso).

c. Coopération judiciaire

Sensiblement encouragé en 1990, ce secteur de la coopération comporte cinq projets :

- mise en place de banques de données juridiques et judiciaires (2 millions de francs) dans cinq pays -Guinée, Mali, Côte-d'Ivoire, Congo et Bénin (ce programme sera étendu auprès de tous les Etats francophones (pour 25 millions de francs) ;

- aide bibliographique à la décision juridique (1 million de francs), consistant à étendre les dotations d'ouvrages juridiques aux cours suprêmes, cours d'appel, tribunaux et services judiciaires ;
- aide au financement des codes nationaux des Etats africains (2 millions de francs), contribution au financement d'actions de formation (0,8 million de francs) et d'un séminaire à Cotonou sur l'Etat de droit au quotidien (0,7 million de francs) ;
- appui à la coopération judiciaire entre le Sénégal et Djibouti (0,7 million de francs), reconduit en 1991.

2. La coopération en matière de police

Les actions mises en oeuvre à cet égard comprennent :

- une assistance technique, fournie par le service de coopération technique internationale de la police française, répartie entre 21 pays, et comptant 102 agents ;
- et un ensemble d'appuis aux ministères de l'Intérieur des pays du champ, qui concernent le maintien de l'ordre, l'organisation de la police judiciaire, la sûreté aéroportuaire, ainsi que la lutte contre l'usage et le trafic de stupéfiants.

Ainsi, des programmes de 10 et 8 millions de francs ont été lancés en 1991, avec la Côte-d'Ivoire et le Sénégal, dans le cadre du FAC, en vue de financer des projets d'appui général aux ministères de l'Intérieur de ces deux pays.

Trois Etats ont bénéficié de programmes de soutien au maintien de l'ordre public : Guinée Equatoriale (1,6 million de francs), Madagascar (4,2 millions de francs), et Niger (4,1 millions de francs).

S'agissant de la lutte contre l'usage et le trafic de stupéfiants, un projet a été entrepris en 1990 avec le Tchad, le Togo, le Burkina-Faso et la Mauritanie (pour un montant de 1,7 millions de francs). La Guinée Equatoriale, la Guinée Bissau, le Centrafrique, le

Niger et les Comores ont bénéficié, en 1991, d'un programme portant sur 2 millions de francs.

3. La coopération douanière

Celle-ci fait l'objet d'un effort particulier de la part du ministère de la Coopération et du développement. Les droits de douane pourraient, en effet, représenter jusqu'à 30-40% des ressources fiscales des pays du champ et contribuer, par conséquent, à la restauration de l'équilibre budgétaire de ces pays. A cet égard, il importe d'encourager la lutte contre la fraude ainsi qu'un élargissement de l'assiette susceptible d'augmenter le volume global des recettes douanières.

Les actions entreprises dans le cadre de la coopération douanière concernent quatre séries de mesures :

- améliorer l'efficacité du dispositif d'assistance technique, grâce à l'appui de la Direction générale des douanes françaises (audits pratiqués notamment en Côte-d'Ivoire, au Cameroun, au Sénégal, au Bénin et à Madagascar, afin de définir concrètement les programmes à mettre en oeuvre) ;

- moderniser les instruments de gestion des procédures douanières en favorisant l'automatisation des procédures (à cet égard, la mise en place du progiciel SYDONIA, dans 25 pays du champ, par des actions conjointes du ministère de la Coopération et du Développement, de la Direction générale des douanes françaises, et de la CNUCED, pourrait jouer un rôle décisif dans la rationalisation des procédures douanières des pays concernés) ;

- accroître l'effort de formation des cadres des administrations des douanes, par la mise en oeuvre d'actions de formation auxquelles participent les institutions multilatérales (on peut citer les quatre sessions de formation ou de recyclage au progiciel SYDONIA organisées en 1991) ;

- contribuer à la redéfinition de la stratégie fiscale des pays du champ en vue de parvenir à un rééquilibrage des finances publiques.

C - La coopération française dans le secteur culturel

La coopération franco-africaine dans le secteur culturel concerne le secteur éducatif ainsi que l'action culturelle, et s'inscrit dans le cadre plus général de la francophonie.

1. L'action éducative de la France

Votre rapporteur abordera successivement les crédits alloués par le FAC à l'action éducative de la France, ainsi que les crédits consacrés aux bourses attribuées à des chercheurs et étudiants africains, et financés par le chapitre 42-23-40 du budget du ministère de la Coopération.

a. Crédits alloués par le FAC

A la fin de juillet 1991, 180 millions de francs avaient été consacrés à des projets passés par le FAC dans le domaine de l'action éducative. Les projets agréés par le comité directeur du FAC au cours du premier semestre 1991 concernant les secteurs suivants :

- enseignement général : 128 millions de francs (dont 35 millions attribués à la Côte-d'Ivoire, et 30 consacrés au système éducatif malgache) ;

- enseignement technique et formation professionnelle : 17,5 millions de francs (dont 10 millions consacrés à l'Ecole nationale supérieure de technologie de Port-au-Prince) ;

- enseignement agricole : 8 millions de francs (attribués à l'Ecole supérieure des sciences agronomiques de Tananarive) ;

- recherche universitaire: 27,5 millions de francs (dont 22,5 millions consacrés à un projet inter-états d'appui aux programmes universitaires francophones).

Les décisions du FAC ne concernent aucun projet relatif à l'enseignement supérieur, bénéficiaire, pendant le premier semestre

1990, d'une modeste dotation de 2 millions de francs. La recherche universitaire fait l'objet d'un effort moins important qu'en 1990, puisque les financements sont passés de 32,5 à 27,5 millions de francs. En revanche, l'enseignement technique et professionnel est désormais pris en compte par les programmes financés par le FAC.

b. Un système de bourses diversifié

b1. Les différentes catégories de bourses

S'adressant à une population très hétérogène, les bourses proposées par la France varient selon le "profil" et le niveau d'études des bénéficiaires, la nature de la formation suivie et le lieu où celle-ci est dispensée (en Afrique ou en France).

- Les bourses d'études en France sont versées à des étudiants des 1er et 2e cycles de l'enseignement supérieur (taux I : 3 400 F en 1991) et à des fonctionnaires ou professeurs reprenant leurs études (taux II : 4 300 F). Les bourses dites de "formation à la recherche" (4 150 F) sont accordées aux étudiants de 3e cycle. Les bourses de recherche (6 120 F) bénéficient à certains étudiants de 3e cycle ayant atteint un niveau supérieur au DEA, en fonction d'un projet de recherche précis qui doit être agréé. Enfin, les bourses d'excellence (8 000 F) sont réservées aux meilleurs étudiants en fin de DEA, sélectionnés par un jury d'experts.

- Parmi les bourses de stage en France, on distingue les bourses de stage au taux normal (taux I : 8 000 F) des bourses de stages attribuées en fonction de critères spécifiques d'âge, de niveau et d'expérience professionnelle (taux II : 10 000 F), et des bourses dites de séjour scientifique de haut niveau (entre 8 000 et 12 000 F), réservées à des bénéficiaires de programmes d'échanges et de recherches.

- Les bourses en Afrique ou « bourses locales » sont fixées à un taux uniforme de 1 400 F (majoré de 400 F au titre de la prime de vie chère), et attribuées en priorité à des établissements techniques supérieurs à vocation régionale. Elles sont accordées à des étudiants

africains allant suivre une formation dans un autre pays du champ que celui dont ils sont ressortissants.

- Les bourses en alternance (4 300 F et 5 100 F selon le taux) permettent aux bénéficiaires d'alterner séjour de recherche en France et activité professionnelle dans leur pays. Cette formule, très souple, implique de brefs séjours en France et présente l'avantage théorique de limiter la "fuite des cerveaux" africains.

Les bourses servies aux BGF (boursiers du Gouvernement français) pourraient être augmentées de 3 % en 1992, afin de tenir compte de l'évolution du coût de la vie. Votre rapporteur rappelle que les boursiers perçoivent, en plus du principal de la bourse, des prestations diverses destinées à compenser les frais d'impression des thèses et mémoires, ainsi que les frais de déplacement et de logement. L'attraction exercée par notre pays sur les étudiants africains se comprend donc aisément.

Les efforts du ministère de la Coopération et du Développement portent actuellement sur les bourses d'excellence et sur les bourses locales, servies en Afrique.

b2. Répartition géographique

Au 6 juin 1991, la répartition des boursiers par pays d'origine était la suivante

	Bourses d'étude en France	Bourses de stage en France	Bourses locales	Total
Angola	55	14		69
Bénin	40	43	9	92
Burkina Faso	56	37	112	205
Burundi	21	33	1	55
Cameroun	109	38	54	201
Cap-Vert	35	2	2	39
Centrafrique	40	28	31	99
Comores	51	8	2	61
Congo	47	25	20	92
Côte-d'Ivoire	79	26	17	122
Djibouti	76	18	30	124
Dominique	3	-	-	3
Gabon	18	77	20	115
Gambie	13	-	2	15
Grenade	5	-	-	5
Guinée	31	52	19	102
Guinée Bissau	18	30	3	51
Guinée Equatoriale	30	7	7	44
Haïti	30	49	1	80
Ile Maurice	189	21	-	210
Madagascar	133	45	7	185
Mali	136	41	49	226
Mauritanie	147	25	10	182
Mozambique	49	10	-	59
Namibie	12	-	-	12
Niger	68	43	81	192
Rwanda	34	21	13	68
Sao Tomé	26	3	-	29
Sénégal	114	41	73	228
Seychelles	22	10	-	32
St. Vincent	4	-	-	4
Ste Lucie	11	2	-	13
Tchad	31	48	147	226
Togo	52	45	51	148
Zaïre	16	45	4	65
Divers	4	-	-	4
Total	1 805	887	765	3 457

Les statistiques ci-dessus tiennent compte de la récurrence des programmes de bourses gérés par le ministère des Affaires étrangères au profit des ressortissants des pays passés depuis dans le champ de la compétence du ministère de la Coopération (Angola, Mozambique, Gambie et Namibie).

On remarque que le Sénégal, le Tchad, le Mali, Maurice, le Burkina-Faso et le Cameroun demeurent les principaux bénéficiaires du système de bourses du gouvernement français.

b3. Répartition par secteurs

L'effectif total de 5 923 boursiers gérés, en année pleine (dernières statistiques disponibles : 1990), par le ministère de la Coopération et du Développement (chiffre auquel il convient d'ajouter les 50 boursiers suivis par le ministère des Affaires étrangères pour obtenir le total, soit 5 973, du contingent des boursiers originaires des pays du champ), était réparti entre les secteurs suivants :

- Droit - Economie :	
- Droit et professions juridiques :	169
- Economie - développement :	188
- Administration publique :	
- Administration générale et finances :	459
- Justice-Sûreté :	158
- Equipement :	
- Aménagement - architecture -bâtiments	224
- Transports - télécommunications	252
- Tourisme :	27
- Sciences - Industrie :	
- Sciences fondamentales :	628
- Sciences appliquées :	147
- Industrie -Technologie :	350
- Commerce - gestion :	
- Commerce-gestion :	192
- Comptabilité-secrétariat :	63
- Agriculture :	
- Agronomie :	255
- Zootechnie - pêche :	153
- Aménagement rural :	449
-Industrie alimentaire :	20
- Santé :	
- Médecine :	504
- Professions paramédicales :	50
- Enseignement et Sport :	
- Enseignement :	430
- Jeunesse et sports :	73
- Administration-enseignement :	63
- Carrières socio-culturelles :	31
- Social :	
- Travail et sécurité sociale :	57
- Information et divers :	
- Information :	268
- Relations publiques :	3
- Lettres et sciences humaines :	447
- Arts :	90
- Divers :	145
<hr/>	
Total	5 923

Le secteur des sciences et de l'industrie regroupe donc 1 125 boursiers, soit 19% des effectifs gérés par la rue Monsieur.

L'agriculture représente un total de 905 boursiers, soit 15,2% de l'ensemble.

L'administration publique comprend 617 boursiers, soit 10,4% du total.

Le secteur de l'enseignement et des sports concerne 597 boursiers, soit 10% du contingent relevant du ministère de la Coopération.

La santé intéresse 554 boursiers, soit 8,5% du total.

Le commerce et la gestion ne représentent, avec 255 boursiers, que 4,3% de l'effectif global. Quant au secteur social, sa part se limite à 0,96% du total (57 boursiers).

Votre rapporteur renouvelle la remarque que lui inspirait, à l'occasion de l'examen de la loi de finances pour 1991, l'attribution de bourses dans des secteurs aussi peu rentables en matière de développement que les arts ou les lettres et sciences humaines, qui totalisent 537 dossiers de bourses, soit un effectif quasiment égal au contingent de bourses accordées dans le domaine de la santé. Votre rapporteur persiste donc à s'interroger sur l'opportunité de consacrer des crédits publics à des actions aussi contestables, même si elles font l'objet d'une demande certaine de la part des pays dont sont originaires les bénéficiaires de ce système.

En revanche, les bourses attribuées, par exemple, dans les domaines de l'agriculture, de l'équipement ou du droit semblent cohérentes avec les objectifs de toute politique de coopération.

2. L'action culturelle.

L'objectif assigné aux actions culturelles franco-africaines est de favoriser l'identité culturelle et la cohésion sociale des pays du champ, d'encourager la connaissance mutuelle des cultures et de "vivifier le dialogue interculturel".

Cette politique s'appuie sur deux structures créées à la fin de 1990 :

- la fondation "Afrique en création", dont la mission est de réunir des moyens publics et privés afin de promouvoir la création contemporaine africaine,

- le "centre d'échanges" est destiné à faire le lien entre créateurs du Nord et du Sud, et entre ces créateurs et leurs partenaires (producteurs, diffuseurs, institutionnels).

L'action culturelle de la France en Afrique subsaharienne recouvre sept domaines que votre rapporteur estime désormais suffisamment connus pour renvoyer à son précédent avis budgétaire et se borner ici à un commentaire peu étoffé.

- **Promotion de la lecture publique** : programme destiné à favoriser des projets bilatéraux de création de réseaux de bibliothèques publiques et de promotion de littératures locales, et à soutenir les éditions non scolaires (notamment par le financement de matériels d'édition et d'imprimerie, et par la formation des personnels concernés).

- **Promotion des échanges artistiques** : contribution au financement de tournées artistiques et de diverses manifestations culturelles (expositions, représentations théâtrales et concerts) des pays du champ en France.

- **Sauvegarde des patrimoines culturels des pays du champ** : cet aspect de la coopération culturelle s'adresse aux musées africains, en relation avec la Direction des musées de France, et concerne la conception muséographique, la formation de agents, et l'organisation des inventaires de collections. La réhabilitation des monuments traditionnels et le financement des manifestations internationales (telles que l'organisation, en 1992, en liaison avec le Musée des Arts africains et océaniques, d'une exposition consacrée à l'histoire et l'archéologie des vallées du fleuve Niger) s'inscrivent également dans cet aspect de la coopération africaine.

- **La jeunesse et les sports** : ce domaine est régi par une circulaire du 19 mai 1989 qui a inscrit l'encouragement et la pratique du sport

de masse, la promotion du sport d'élite et la formation permanente parmi les priorités de ce type d'action culturelle. De telles actions sont susceptibles, à travers la diffusion de la pratique sportive, de contribuer à l'insertion sociale d'une jeunesse africaine menacée par la marginalisation et la délinquance.

- Les établissements culturels contribuent à la diffusion et à la promotion de la langue et de la culture françaises. Ils représentent un réseau de 36 établissements (comprenant 26 centres culturels principaux, 6 centres annexes, 3 instituts et un centre culturel franco-étranger à Niamey). Ce réseau est complété par les 58 comités et les trois délégations générales de l'Alliance française (association de droit local rattachés à l'Alliance française de Paris).

- L'aide à la création audiovisuelle concerne les équipements (studios, émetteurs...), l'assistance technique, la formation des professionnels et la production (qu'il s'agisse de la fourniture de programmes radiotélévisés en français ou de l'appui à la production nationale). Le recours au satellite INTELSAT VI 332 5 Est permet la diffusion quotidienne, en Afrique, de quatre heures de programmes de télévision, dont 20 minutes d'actualités quotidiennes. Dans les Caraïbes et l'Océan indien, c'est sur le satellite Télécom 1 que s'appuie la diffusion de programmes destinés initialement aux DOM-TOM.

Ces diffusions permettent de renforcer la coopération audiovisuelle avec les pays du champ, et d'accroître la présence audiovisuelle française.

Par ailleurs, le ministère de la Coopération et du Développement encourage les productions cinématographiques et télévisuelles locales, en abondant les trois fonds interministériels gérés par le Centre national de la cinématographie (Fonds interministériel d'aide sélective à la production cinématographique des pays en développement, Fonds interministériel d'aide à la distribution des cinématographies peu diffusées, et Fonds audiovisuel international). Le soutien français relève également des aides directes à la post-production (montage, mixage, générique...). L'aide apportée par le ministère de la Coopération et du Développement s'étend aux aspects non matériels de la production cinématographique et, notamment, à la promotion ainsi qu'à la

diffusion du film africain en France, ou à l'aide à l'écriture des scénarios.

- L'aide à la presse écrite s'oriente vers la modernisation des structures éditoriales, la formation des journalistes et le soutien aux agences de presse en vue de permettre à celles-ci de diffuser par satellite. Les actions mises en oeuvre par le ministère de la Coopération et du Développement visent à promouvoir l'autonomie des entreprises de presse par rapport aux ministères locaux de l'information, ce qui, dans le contexte de la démocratisation des pays du champ, peut contribuer à y renforcer l'Etat de Droit.

D - Action en matière d'environnement

L'action du ministère de la Coopération et du Développement en matière d'environnement vise à intégrer les mesures de protection de l'environnement dans le développement des pays concernés. Cet aspect de la coopération franco-africaine fait actuellement l'objet d'encouragements systématiques.

. Afin d'inscrire la protection de l'environnement dans la perspective du développement des pays concernés, les aspects suivants sont privilégiés :

- promouvoir le développement rural (maîtrise de l'énergie, restauration des terres dégradées, développement des ressources en eau) : la politique française s'intègre à cet égard dans le cadre du PNUE (Programme des Nations Unies pour l'environnement) ;

- mettre en valeur l'environnement (protection, gestion et valorisation des parcs naturels, ainsi que de la faune et de la flore qui peuvent être liées au développement d'activités touristiques : protection de l'éléphant au Burkina-Faso, aménagement de parcs naturels aux Seychelles et à Maurice) ;

- protéger l'environnement urbain (programmes d'assainissement et de gestion de déchets urbains).

. L'observatoire du Sahara et du Saïel, lancé en juin 1990 à Paris, vise à contribuer à la lutte contre la désertification et au

maintien des sociétés pastorales. Cet organisme a fait l'objet, à l'occasion du précédent avis budgétaire, de développements suffisamment détaillés pour que votre rapporteur se permette d'y renvoyer.

. La France prête une attention particulière à l'intégration des actions de protection de l'environnement africain dans les programmes gérés au niveau international. La France est à l'initiative du Fonds global pour l'environnement géré par la Banque Mondiale, et contribue à ce fonds à hauteur de 900 millions de francs sur trois ans. Dans le cadre de la conférence des Nations Unies sur l'environnement, qui aura lieu à Rio en juin 1992, la France proposera un cahier des charges permettant le rachat de dettes contre des actions de protection de l'environnement.

E - Actions relatives au développement économique

Les actions entreprises par la France dans le domaine du développement économique concernent le secteur rural et le secteur industriel.

1. Le développement rural

La baisse des cours mondiaux des principaux produits agricoles a d'autant plus déséquilibré les structures économiques des pays du champ que l'agriculture y occupe, en termes d'emploi, de revenu intérieur ou de ressources en devises, la première place. Les orientations de la coopération française en milieu rural diffèrent selon que l'on se situe au niveau local, au niveau national, au niveau inter-régional, ou au niveau international.

a. Objectifs définis au niveau local : organisation des producteurs et gestion des ressources naturelles

En vue de préserver le potentiel agricole africain, les actions entreprises à l'échelon des communautés villageoises visent :

- la *promotion des initiatives paysannes* (création de groupements professionnels : coopératives, associations paysannes...) en vue de structurer une véritable profession agricole ;
- l'*écoulement des produits agricoles* (libéralisation du commerce intérieur, et actions tendant à susciter des débouchés par la transformation locale plus que par le système des prix garantis) ;
- des *politiques foncières* susceptibles de garantir aux paysans la conservation de leurs terres ;
- l'*intégration agriculture-élevage* ;
- l'*encouragement des systèmes locaux de crédit agricole* sur le modèle mutualiste.

b. Objectif défini au niveau national : appui à la définition de politiques agricoles et forestières adaptées

Les politiques économiques des pays du champ s'étant trop souvent fondées, à partir des années 1960, sur l'exploitation minière et sur l'industrialisation, l'agriculture a servi, par le biais d'une taxation parfois très lourde, à financer le développement des secteurs secondaire et tertiaire. C'est pourquoi s'impose aujourd'hui la mise en oeuvre de politiques nationales de promotion de l'agriculture accordant une place importante aux initiatives privées, et ménageant une certaine protection contre la concurrence des exportations des pays développés.

L'approche par «*filière*», aujourd'hui préconisée en ce qui concerne les cultures d'exportation, vise à parvenir à un rééquilibrage des filières d'exportation (coton, hévéa, café et cacao) et à partager entre tous les intervenants (producteurs et intermédiaires) les risques de fluctuation des cours.

**c. Objectif défini au niveau inter-régional :
encouragement de la coopération régionale africaine**

Afin d'éviter que les politiques agricoles nationales ne se traduisent par des disparités aggravées entre pays voisins, il est important d'encourager la cohérence des mesures mises en oeuvre à l'intérieur d'une même sous-région. Ainsi peut être évité l'écueil susceptible de résulter de différences entre les niveaux de protection déterminés par les Etats, ces disparités étant de nature à encourager des circuits d'échanges plus ou moins contrôlés.

En mars 1991 s'est réunie à Dakar une conférence sur la coopération agricole régionale associant les ministres de l'agriculture de quinze pays de l'Afrique de l'Ouest et d'Afrique centrale, ainsi que les principaux bailleurs de fonds. Huit domaines de coopération agricole ont été définis à cette occasion : marchés régionaux de céréales, marchés des oléagineux, du bétail et de la viande, compétitivité des filières d'exportation, actions d'accompagnement (crédits, organisation des producteurs), et actions définies en amont (recherche agronomique).

**d. Orientations définies en matière d'aide alimentaire
dans le cadre des engagements internationaux de la France**

Sur les 200 000 tonnes de céréales qui constituent l'aide alimentaire de la France, telle qu'elle résulte d'engagements internationaux, 44 500 tonnes ont été, en 1991, destinées aux pays du champ :

- Burkina-Faso	10 000 tonnes
- Cap-Vert	5 000 tonnes
- Djibouti	1 000 tonnes
- Mali	5 000 tonnes
- Mauritanie	4 000 tonnes
: Mozambique	12 000 tonnes
- Niger	3 000 tonnes
- Sao Tomé	1 400 tonnes
- Tchad	4 100 tonnes
Total	44 500 tonnes

Le montant des financements engagés en 1991 au titre de l'aide alimentaire ne peut pas être encore précisé, du fait de la part, plus importante que prévu, de l'aide alimentaire d'urgence.

Votre rapporteur rappelle que l'aide alimentaire doit s'abstenir de tout caractère systématique, et doit éviter de perturber les marchés locaux, et de modifier les habitudes alimentaires de ses destinataires.

Ces principes ont été formalisés dans le cadre du sommet de Bissau, le 10 février 1990.

Par ailleurs, le ministère de la Coopération encourage l'aide alimentaire triangulaire, qui consiste en un financement, par un pays du Nord, de produits achetés dans une zone excédentaire voisine de celle qui nécessite une aide alimentaire. Cette orientation de l'aide alimentaire peut permettre de limiter la dépendance alimentaire du tiers-monde. Une opération de ce type a été réalisée, au profit du Cap-Vert, par le ministère de la Coopération et du Développement, qui a financé des achats de maïs au Togo.

2. Le développement industriel

Dans le cadre des efforts mis en oeuvre par le ministère de la Coopération et du Développement pour faciliter l'instauration d'un environnement (juridique, fiscal, humain, économique) favorable à l'investissement privé, c'est le groupe de la Caisse Centrale qui gère l'aide au développement industriel dans les pays du champ.

a. Orientations de l'aide au secteur privé

La Caisse Centrale gère la coopération industrielle franco-africaine en fonction des trois objectifs suivants :

- mobiliser les initiatives des investisseurs français en direction de l'Afrique (à cet égard, la Caisse Centrale s'efforce de relayer auprès des plus petites entreprises l'information sur les secteurs et les filières les plus intéressants des pays du champ) ;
- appuyer le développement d'un secteur privé national (l'émergence d'une classe d'entrepreneurs locaux est, en effet, l'une des conditions de la reprise de l'investissement français en Afrique) ;
- restructurer les secteurs financiers nationaux (l'aide à la reconstruction des systèmes financiers nationaux porte notamment sur la réalisation de fonds de garantie interbancaire nationaux ou régionaux, et sur le développement d'instituts spécialisés dans le financement des entreprises et dans la collecte de l'épargne locale).

b. Le dispositif de coopération industrielle

Constitué par la Caisse Centrale, et par la société financière Proparco (qui gère l'essentiel des interventions de la Caisse Centrale en faveur de l'investissement privé), le groupe de la Caisse Centrale dispose de quatre instruments d'intervention.

b1. Interventions de Proparco

Transformée en 1989 en société financière, Proparco, jusqu'à cette date limitée à des prises de participation, a vu son capital passer de 50 à 225 millions de francs. Les principales banques françaises et les groupes industriels français actifs en Afrique participent à son capital.

Les interventions de Proparco en faveur du secteur privé sont variées : souscription de fonds propres et octroi de prêts à long ou moyen terme (entre 3 et 15 ans) et d'un montant inférieur à 33 millions de francs. Ces prêts peuvent être destinés à l'achat, au développement ou à la restructuration d'entreprises, ainsi qu'au rachat d'actifs dans le cadre de privatisations ou de mesures d'africanisation.

b2. La Caisse centrale de coopération économique

La Caisse centrale refinance à des conditions favorables les interventions de Proparco, relaie l'action de celle-ci pour les prêts de plus de 33 millions de francs, et met son réseau logistique à la disposition de Proparco.

b3. Le fonds de garantie ARIA

Créé conjointement par le ministère de la Coopération et par la Caisse centrale, ce fonds (Assurance du risque des investissements en Afrique), doté initialement de 40 millions de francs, garantit jusqu'à 40% de leur montant les prêts bancaires refinancés par la Caisse centrale et Proparco, ou accordés directement par celle-ci. Ce fonds est opérationnel depuis le début de 1991.

b4. Le fonds d'étude et d'incitation au partenariat

Ce fonds résultait initialement de cinq procédures fédérées, depuis 1990, au sein d'un « guichet unique » ouvert auprès de la Caisse centrale. Les différentes aides financières au partenariat franco-africain visent :

- le financement de diagnostics et d'audits d'entreprises implantées en Afrique ;
- le financement des programmes de partenariat technique entre entreprises françaises et africaines ;
- le financement d'actions de formation de personnel local d'entreprises créées en partenariat, ainsi que l'assistance au démarrage de ces entreprises ;
- le préfinancement d'études de faisabilité de projets d'implantation en Afrique.

Depuis que ces différentes interventions relèvent de la Caisse centrale, quelque 110 dossiers ont été étudiés. 50 décisions ont été prises qui portent sur un total de 11 millions de francs.

Votre rapporteur renouvelle, à cet égard, les réserves qu'il a exprimées, à l'occasion du précédent projet de loi de finances, à l'égard du partenariat franco-africain. L'association d'une entreprise française et d'une entreprise africaine ne saurait, en effet, être fondée sur une réelle communauté d'intérêts, et la volonté d'indépendance inhérente à toute entreprise n'est pas nécessairement compatible avec le partenariat.

c. Conditions d'intervention du groupe de la Caisse centrale

Le barème commun aux prêts de la Caisse centrale et de Proparco situe le taux moyen à 9,3%. Ces prêts se rapprochent des conditions du marché, tout en comportant un élément de

concessionnalité. La part de risque prise en charge par le groupe sans garantie financière est limitée à 30% du montant des interventions.

En guise de bilan, le volume des prêts accordés par le groupe de la Caisse centrale au secteur privé a atteint, en 1990, plus d'un milliard de francs. A cette date, Proparco n'avait pas encore la possibilité de consentir des prêts. L'objectif du groupe est donc de parvenir à un volume annuel de deux milliards de francs à l'échéance de 1995.

III - LES CREDITS DU MINISTERE DE LA COOPERATION POUR 1992 : UN BUDGET DE RIGUEUR

Les 8 145,3 millions de francs consacrés, dans le projet de loi de finances pour 1992, au budget du ministère de la coopération et du développement représentent une augmentation de 3,57 % par rapport à 1991. Certes, cette progression est supérieure à celle du budget de l'Etat (+ 2,92 %). Mais le contexte actuel de rigueur budgétaire se traduit par une croissance inférieure à celle que l'on observait dans le précédent projet de loi de finances, et qui s'élevait à + 7,53 %.

Bien que votre rapporteur déplore que la solidarité franco-africaine pâtisse quelque peu des économies imposées à certains départements ministériels, votre rapporteur s'abstiendra de critiquer la relative diminution de l'effort consacré par le budget pour 1992 à la coopération franco-africaine pour limiter son appréciation du présent projet de loi de finances à la répartition des crédits entre les différents postes du budget de la coopération et du développement.

A - Présentation générale du budget de la coopération et du développement pour 1992

Après avoir rappelé l'incidence des mesures de rigueur budgétaire sur la détermination des crédits de la coopération et du développement, votre rapporteur présentera brièvement les modifications de la nomenclature budgétaire du ministère de la coopération inscrites dans le projet de loi de finances pour 1992, avant de proposer un commentaire très général de l'évolution des principales catégories de dépenses.

1. Un budget relativement préservé en dépit du contexte de rigueur budgétaire

Le projet de loi de finances pour 1992 obéit aux économies prescrites par la lettre de cadrage du 26 avril 1991, qui prévoit une diminution des dépenses de fonctionnement (titre III) de 3 % (hors rémunérations), une réduction de 15 % des dépenses d'intervention (titre IV), et une diminution de 10 % des autorisations de programme

relatives aux investissements (titres V et VI). Par ailleurs, la contribution du ministère de la coopération et du développement à la régulation budgétaire du 9 mars 1991 s'est traduite par l'annulation de 343 millions de francs en dépenses ordinaires (cf crédits de paiement), et de 425 millions de francs en autorisations de programme.

Si la lettre de cadrage avait été appliquée, comme il en a été question initialement, aux crédits du ministère de la coopération ouverts par la loi de finances initiale pour 1991 diminués des annulations prononcées en mars 1991, les restrictions auraient été considérables. Le FAC et les concours financiers, par exemple, auraient perdu plus de 20 %.

L'effort d'économies budgétaires a donc été relativement atténué à l'égard du ministère de la coopération et du développement.

2. Les transformations de la structure du budget du ministère de la coopération

Le projet de loi de finances pour 1992 propose diverses modifications de la nomenclature budgétaire du ministère de la coopération et du développement.

a) Modifications relatives aux centres culturels

Dans un but de clarification, l'ensemble des crédits de personnel, de fonctionnement et d'action culturelle des centres culturels français est regroupé au sein d'un article unique (36-82) "Etablissements culturels français". Le chapitre 42-25 "Etablissements français à l'étranger" est, en conséquence, supprimé. Le chapitre 36-82 sera abondé des crédits jusqu'alors inscrits aux chapitres suivants :

- 31-90 : rémunérations,
- 33-90-30 et 33-91-30 : cotisations sociales et prestations sociales,
- 31-96-30 : vacances et pécules,
- 42-25-20 : rémunérations et subventions diverses pour l'action culturelle,

- 34-98-30 : moyens de fonctionnement des centres culturels.

D'autre part, les crédits consacrés aux centres culturels franco-africains, aux écoles françaises de droit local et aux alliances françaises sont reclassés dans le chapitre 42-23, articles 10 et 31 (actions de coopération en faveur du développement).

b) Création d'articles concernant les centres médico-sociaux

Transférées du titre IV au titre III, les dépenses relatives aux centres médico-sociaux sont désormais inscrites sur des chapitres nouveaux.

- L'article 31-90-50 est créé en vue de soustraire la rémunération des personnels des centres médico-sociaux à l'ensemble de la rémunération des assistants techniques.

- L'article 34-98-50 est destiné à couvrir les dépenses de fonctionnement des centres médico-sociaux ainsi que les frais de transport des personnels.

c) Modification de certains intitulés

- Le chapitre 34-93 sera désormais intitulé "Postes, télécommunications et remboursement à diverses administrations" au lieu de "Remboursement à diverses administrations".

- Précédemment intitulé "Services à l'étranger - subventions de fonctionnement", le chapitre 36-82 deviendra "Etablissements culturels français".

- Le chapitre 42-23-50 "Assistance technique par conventions" deviendra "Assistance technique de longue durée sur contrat".

- Au lieu de "Subventions au Fonds d'aide et de coopération - Equipement économique et social", le chapitre 68-91 sera intitulé "Fonds d'aide et de coopération - Equipement économique et social".

3. Vue d'ensemble des crédits du ministère de la coopération

Le tableau suivant retrace la progression des principales catégories de dépenses par rapport à la précédente loi de finances.

Catégories de dépenses	LFI 91 (en MF)	PLF 92 (en MF)	Progression 91/90	Progression 92/91	Part dans les crédits du ministère	
					LFI 91	PLF 92
Assistance technique directe (chapitre 42-23, articles 10 - 20)	2 248,92	2 229,52	+ 6,3 %	- 0,86 %	28,6 %	27,37 %
FAC (chapitre 68-91)						
- AP	3 166	2 816	+ 66,6 %	- 11,05 %		
- CP	1 505,02	1 712,67	- 9,2 %	+ 13,8 %	19,13 %	21,02 %
Concours financiers (chapitre 41-43)	1 400,9	1 388	+ 43,6 %	- 0,92 %	17,81 %	17 %
Bourses (chapitre 42-23-40)	266,6	241,6	+ 3,27 %	- 9,38 %	3,39 %	2,96 %
Autres actions de coopération pour le développement (chapitre 42-23, articles 31,32,33,50,60,70,80)*	537,7	501,66	-	- 6,7 %	6,83 %	6,15 %
Assistance technique et formation militaires chapitre 41-42)	927,68	915,5	+ 2,4 %	- 1,31 %	11,79 %	11,23 %
Appui aux initiatives privées et décentralisées (chapitre 42-24)	156,1	144,5	+ 11,82 %	- 7,42 %	1,98 %	1,77 %

* aide d'urgence, aide alimentaire, invitations, colloques et congrès, missions d'experts, ...

On remarque la stabilité de la part relative de chacun des postes cités dans l'ensemble du budget du ministère de la coopération et du développement, à l'exception très relative du FAC et des bourses.

Le présent projet tire à nouveau les conséquences des engagements souscrits par le Président de la République, en juin 1990, au sommet franco-africain de La Baule.

La substitution des dons aux prêts induit une augmentation des crédits de paiement de l'article 40 du FAC (dons gérés par la Caisse centrale de coopération économique). En revanche, les autorisations de programme du FAC diminuent.

Les concours financiers sont pratiquement maintenus, sous réserve d'une légère diminution de 0,92 %, au niveau défini par la précédente loi de finances. La part des dons aux pays pauvres est réduite au profit de bonifications des prêts aux pays à revenu intermédiaire.

Les crédits affectés aux bourses baissent de 9,38 %.

L'assistance technique est affectée par la poursuite de la déflation des effectifs, et par la création de postes de conseillers régionaux, points sur lesquels votre rapporteur reviendra ultérieurement.

B - L'évolution des chapitres concernés par l'incidence budgétaire des décisions de La Baule

Votre rapporteur rappelle tout d'abord qu'au sommet franco-africain de La Baule, en juin 1990, a été annoncée la décision de ne plus faire que des dons aux pays les plus pauvres (c'est-à-dire aux PMA du champ ainsi qu'à Madagascar, au Sénégal et au Zaïre).

A cet égard, votre Rapporteur renouvelle les réserves que lui inspiraient, à l'occasion de l'examen de la loi de finances pour 1991, les modalités selon lesquelles ont été annoncés les engagements souscrits par la France à La Baule, en juin 1990. Il rappelle que, si cette décision généreuse lui semble toujours incontestable sur le fond, en revanche il lui paraît très regrettable d'avoir tenu la représentation nationale éloignée d'une mesure qui, à travers son incidence financière, relève bien évidemment des compétences budgétaires du Parlement.

Les dons créés du fait des engagements présidentiels, imputés sur le budget de la coopération et sur celui des charges communes, sont les suivants :

- "dons destinés à financer des projets"
- "dons d'ajustement structurel", dont le suivi est géré par le Trésor, la Caisse centrale et le ministère de la coopération.

L'incidence budgétaire de La Baule affecte les chapitres 41-43 (concours financiers) et 68-91 (FAC).

1. La quasi-stagnation des concours financiers

Après l'augmentation de 43,6 % des concours financiers, observée entre 1990 et 1991, la baisse de - 0,92 % qui caractérise le projet de loi de finances pour 1992 se traduit par la diminution des crédits d'aide budgétaire et des dons en faveur de l'ajustement structurel.

En effet, l'article 10, destiné à financer des opérations exceptionnelles à l'initiative du ministère de la coopération et du développement, passe de 100 à 75 millions de francs, soit une réduction de 25 %.

L'article 30 (dons en faveur de l'ajustement structurel), créé à l'occasion du précédent budget pour tirer les conséquences des engagements de La Baule, perçut 32,5 millions de francs, soit une régression de 4,4 % (705 millions de francs au lieu de 737,5 millions de francs).

A titre d'information, la dotation de 100 millions de francs inscrite à l'article 41-43-10 a servi à financer les opérations exceptionnelles suivantes :

Date de la convention	Pays bénéficiaire	Montant (MF)	Objet
31/12/90	Guinée équatoriale	1	logement de l'assistance technique - contrepartie locale
10/01/91	Burundi	7,6	couverture de dépenses prioritaires
14/01/91	Mozambique	1,5	logement de l'assistance technique - contrepartie locale
30/01/91	Cameroun	3,5	réorganisation des filières café cacao
13/02/91	Bénin	1,4	organisation de consultations électorales
15/03/91	Centrafrique	7	avance de trésorerie
15/04/91	Comores	0,5	constitution du fonds de roulement de la caisse de retraite militaire
18/04/91	Burkina	5	organisation d'un référendum et d'élections présidentielles et législatives
06/06/91	Mali	0,5	organisation de la conférence nationale
18/06/91	Comores	0,88	organisation d'un référendum
04/07/91	Niger	0,5	organisation de la conférence nationale
12/07/91	Guinée	2	logement de l'assistance technique - contrepartie locale
Total		31,38	

En revanche, l'article 20 (bonification de prêts d'ajustement structurel) se trouve augmenté de 7,91 %, passant de 563,4 à 608 millions de francs.

Cette répartition des crédits est, selon les informations transmises à votre rapporteur, censée tenir compte du fait que les pays à revenu intermédiaire, auxquels sont destinées les bonifications de prêts d'ajustement structurel, se heurteront dans les deux à trois années à venir à des besoins financiers accrus.

Votre Rapporteur s'interroge néanmoins sur la cohérence d'une démarche qui, après avoir abouti, à grand renfort médiatique, à la substitution des dons aux prêts destinés aux pays les plus pauvres, n'assume pas les conséquences financières de sa générosité initiale...

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

Alors que les autorisations de programme, qui passent de 3 166 à 2 816 millions de francs, diminuent de 11,05 % en conséquence des restrictions budgétaires en cours, l'augmentation des crédits de paiement (+ 13,8 %), qui s'élèvent à 1 712,67 millions de francs au lieu de 1 505,02 millions de francs en 1991, est destinée à permettre à la France d'honorer les engagements souscrits à La Baule par le Président de la République.

a) Rappel de l'évolution récente du chapitre 68-91

L'évolution actuelle des crédits du FAC est l'inverse de celle que l'on observait dans le projet de loi de finances pour 1991, qui assurait une augmentation des autorisations de programme (+ 66,6 %) aux dépens des crédits de paiement (- 9,2 %). L'effort effectué l'an dernier au profit des autorisations de programme était destiné à tirer les conséquences de la création d'un article 40 (dons aux pays les plus pauvres, gérés par la Crisse centrale de coopération économique). En revanche, la diminution des crédits inscrits à l'article 10 (dons destinés à financer des projets, gérés pour le ministère de la coopération) par le budget pour 1991 traduisait le déclin, déjà engagé, du FAC "classique". Toutefois, un virement intervenu en cours d'année a permis d'augmenter l'article 10 de 224 millions de francs (prélevés sur l'article 40) afin de financer des programmes d'ajustement structurel.

b) Le FAC dans le projet de loi de finances pour 1992 :

Le tableau ci-après appelle les remarques suivantes :

- L'augmentation de 4,15 % des crédits de paiement de l'article 10 masque une diminution de 11,6 % si l'on s'abstient de tenir compte du virement de 224 millions de francs intervenu en 1991 au profit de l'article 10.
- La réserve du Premier ministre (article 20) est ramenée de 175 à 100 millions de francs.

		LFI 91 (en millions de francs)	PLF 92 (en millions de francs)	1992/1991
● Article 10 : dons destinés à financer des projets	AP CP	1 421 1 036,02	1 480 1 088,27	+ 4,15 % 5,04 %
● Article 20 : opérations exceptionnelles (réserve du Premier Ministre)	AP CP	175 175	100 100	- 42,86 % - 42,86 %
● Article 30 : dons associés aux prêts de la Caisse centrale	AP CP	60 60	0 0	- 100 % - 100 %
● Article 40 : dons aux pays les plus pauvres délivrés par la Caisse centrale	AP CP	1 510 234	1 236 524,4	- 18,15 % 124,10 %
● Total	AP CP	3 166 1 505,02	2 816 1 712,67	- 11,05 % + 13,80 %

- Les dons associés aux prêts de la Caisse centrale n'ayant plus lieu d'être, du fait de la substitution des dons aux prêts résultant du sommet de La Baule, les 60 millions de francs inscrits à l'article 30 du FAC ont été annulés par la régulation budgétaire de mars 1991. L'article 30 a néanmoins été maintenu, mais sans dotation.
- Les dons en faveur des projets gérés par la Caisse centrale (article 40) diminuent de 18,15 % en autorisations de programme. Cette réduction est cependant limitée à 3,31 % si l'on intègre le virement de 224 millions de francs effectué en 1991 au profit de l'article 10. Votre rapporteur tient à souligner combien cette présentation de l'évolution de l'article 40, caractéristique des informations qui lui ont été fournies dans le cadre du présent avis budgétaire, lui semble contestable, dans la mesure où cette interprétation s'appuie sur les modifications de crédits survenues, de manière peu défavorable, en cours d'année pour relativiser les montants inscrits dans les budgets annuels. En revanche, les crédits de paiement de l'article 40 ont été calculés à partir de l'échéancier arrêté pour six ans en juin 1990, et qui prévoyait que les crédits de paiement de l'article 40 représenteraient successivement 15 %, 25 %, 25 %, 20 %, 10 % et 5 % des autorisations de programme de l'année. On remarque néanmoins que les crédits de paiement de l'article 40 calculés à partir des autorisations de programme de l'année, sont, en dépit d'une

augmentation de 124 % par rapport à 1991, moins importants que si les autorisations de programme avaient fait l'objet d'une augmentation substantielle, alors qu'elles se trouvent en diminution. La réduction des autorisations de programme est donc un moyen de limiter l'augmentation des crédits de paiement.

De manière générale, l'augmentation globale des crédits de paiement du FAC devrait, selon les informations transmises à votre Rapporteur, assurer la poursuite du passage des prêts aux dons décidé en 1990, et contribuer à mener à bien la budgétisation des fonds destinés à financer les dons aux pays les plus pauvres, conformément au programme de six ans (1991-1996) arrêté en conséquence des engagements de La Baule.

C - La diminution de l'appui aux initiatives privées et décentralisées (chapitre 42-24)

Après l'augmentation de 11,82 % inscrite dans la loi de finances pour 1991, l'appui aux initiatives privées et décentralisées est réduite de 7,42 % et représente 144,5 millions de francs au lieu de 156,1 millions de francs en 1991.

La part du chapitre 42-24 dans l'ensemble des crédits du ministère de la coopération et du développement est cependant relativement stable (1,77 % au lieu de 1,98 % en 1991).

Le tableau suivant retrace l'évolution des trois articles du chapitre 42-24 :

Chapitre 42-24 (titre IV)	LFI 91 (en millions de francs)	Montant après régulation de mars 1991 (en millions de francs)	PLF 92 (en millions de francs)	PLF 1992/ LFI 1991
Article 10 (organisations non gouvernementales)	5,25	4,44	4,86	- 7,42 %
Article 20 (associations de volontaires)	141,62	135,62	131,166	- 7,38 %
Article 30 (coopération décentralisée)	9,236	8,236	8,496	- 8 %
Total	156,107	148,297	144,523	- 7,42 %

1. Soutien des organisations non gouvernementales (article 10) et des associations de volontaires (article 20)

. Le titre IV (chapitre 42-24-10) ne finance pas l'intégralité de la participation du ministère de la coopération aux actions des ONG. Les projets sur le terrain, en effet, sont essentiellement cofinancés par le FAC (titre VI). Les crédits du chapitre 42-24-10 contribuent à cofinancer des opérations d'éducation et de sensibilisation au développement en France, ainsi que des bourses. La diminution de 7,42 % des crédits du chapitre 42-24-10 pourrait donc permettre de revoir à la baisse la participation de crédits publics à des initiatives dont votre rapporteur soulignait, dans son précédent avis budgétaire, l'impact plus que limité en termes d'aide au développement. C'est le cas, en effet, de la participation du ministère au financement de colloques et autres manifestations destinées à sensibiliser l'opinion française aux problèmes du Sud.

. Le soutien des associations de volontaires (article 20) se traduit par la contribution du budget de la coopération et du développement au fonctionnement d'une dizaine d'associations de volontaires, qui ont obtenu des dotations fixées de manière forfaitaire à 120 000 francs pour la création de 51 postes. Parmi les mesures destinées à encourager les associations de volontaires, votre rapporteur citera un projet de loi relatif au congé-solidarité, devant permettre à des salariés du public et du privé de bénéficier d'une suspension de travail, en vue de mener à bien une mission de solidarité.

La réduction de 7,38 % des crédits inscrits au chapitre 42-24-20 s'inscrit dans l'actuel contexte de rigueur budgétaire.

2. Appui aux initiatives décentralisées (article 30)

L'article 30 du chapitre 42-24 a pour objet de déterminer le montant des crédits engagés par le ministère de la coopération et du développement en vue de cofinancer des actions entreprises par les collectivités territoriales. Les contributions du département ne peuvent être supérieures à celles des collectivités décentralisées.

a) Orientations des actions des collectivités locales

Les interventions des collectivités locales dans le domaine de la coopération s'articulent autour de trois secteurs.

. La coopération entre villes permet l'utilisation, au profit des municipalités africaines, de l'expérience et des compétences techniques acquises par les villes françaises en matière de gestion urbaine. Votre rapporteur rappelle, en effet, que la population urbaine d'Afrique francophone augmente de quelque 2,5 millions d'habitants par an.

Cet aspect de la coopération franco-africaine prend la forme de stages de formation professionnelle, de la fourniture de moyens logistiques et de missions de conseil. A titre d'exemple, la coopération mise en oeuvre entre la communauté urbaine de Douala (Cameroun) et la ville de Strasbourg, associée aux autres villes alsaciennes, a permis d'entreprendre notamment des actions spécifiques en matière de voirie, dont tout voyageur en Afrique connaît l'insuffisance.

. L'aide à la création d'entreprises locales mobilise des Chambres de métiers, des lycées techniques et des artisans français. La région Champagne-Ardennes intervient à ce titre au Togo, et la région Poitou-Charentes au Sénégal.

. La promotion d'un partenariat industriel, mise en oeuvre avec l'association pour le développement de coopération industrielle (ADECI), permet la conclusion d'accords de coopération entre entreprises françaises et africaines. Ces actions peuvent exercer un effet d'entraînement sur les investissements français en Afrique.

. Le multipartenariat couvre essentiellement le secteur de la santé et les domaines scolaire et social. S'agissant de l'objectif tendant à faire participer des immigrés des pays du champ à des

actions de coopération avec leur région d'origine (objectif que visent les communes de Montreuil, Evry, Gennevilliers et Limours), votre rapporteur renouvelle les remarques qu'il exprimait dans son précédent avis budgétaire : ce type d'initiative doit être encouragé s'il vise à inciter les immigrés au retour, par exemple en contribuant à créer en Afrique subsaharienne des structures susceptibles de faciliter l'emploi et la réinsertion des immigrés.

En revanche, des actions relatives à la formation d'animateurs socio-culturels, mises en oeuvre entre les Maisons de jeunes et de la culture d'Elbeuf et de Nouakchott, semblent extrêmement contestables à votre rapporteur dans la perspective de l'aide au développement qui doit, selon lui, présider à tous les choix du ministère de la coopération dès lors que des crédits publics sont engagés.

. Les actions de coopération entreprises dans le cadre des jumelages-coopération concernent non plus seulement des interventions ponctuelles (envoi de médicaments ou de matériels scolaires), mais se sont étendues à des programmes pluriannuels intégrés aux politiques des pays partenaires, dans des domaines tels que la santé, l'éducation ou l'hydraulique. On compte environ 170 jumelages-coopération adhérant à Cités Unies France (affiliée à la fédération mondiale des Cités Unies). Depuis 1991, le mouvement de création de jumelages-coopération, très dynamique entre 1983 et 1990, semble quelque peu s'essouffler.

b) Perspectives ouvertes à la coopération décentralisée

Les évolutions récentes de la coopération décentralisée annoncent des tendances qui pourraient être confirmées en 1992 :

- actions concertées entre collectivités françaises d'une même région vis-à-vis de partenaires d'une même région africaine (Nord - Pas-de-Calais/Région de Saint-Louis - Sénégal ; Deux-Sèvres - Togo ...);

- renforcement des liens entre collectivités locales et organisations professionnelles françaises (Aveyron au Sénégal ; conseil général et chambre d'agriculture ; Poitou-Charentes au Sénégal : conseil régional et chambre des métiers ; Finistère au Bénin : chambre de commerce et d'industrie et conseil général);

Atlantique, lutte contre la bilhardiose au Sénégal avec la région Nord - Pas-de-Calais).

D - La regrettable diminution des crédits affectés à la coopération militaire (chapitre 41-42)

Après la progression de 2,4 % du chapitre 41-42 dans le précédent projet de loi de finances, dont votre rapporteur déplorait l'insuffisance dans son dernier avis budgétaire, la réduction de -1,31 % qui caractérise le projet de loi de finances pour 1992 paraît très inopportune. Votre rapporteur rappellera brièvement les modalités de la coopération militaire franco-africaine, avant d'envisager les conséquences de l'insuffisance des crédits du chapitre 41-42.

1. Modalités de la coopération militaire franco-africaine

Destinée à aider les pays du champ à acquérir les moyens de leur sécurité, sans laquelle le développement est inconcevable, la coopération militaire franco-africaine vise la mise à disposition d'assistants militaires techniques, une aide au matériel, ainsi que la formation de stagiaires africains.

a) L'assistance militaire technique subit la réduction des effectifs qui caractérise aujourd'hui l'ensemble des postes de coopérants. La mission militaire de coopération devrait perdre en 1992 une trentaine d'emplois, dont l'essentiel relèveront de la coopération de substitution. Cette réduction pourrait être compensée par l'envoi d'un nombre plus important de cadres en mission de courte (2 à 6 mois) ou de très courte durée (inférieure à 2 mois).

Au 1er juillet 1991, les effectifs se répartissaient comme suit entre les pays destinataires de l'assistance militaire technique :

Bénin :	10
Burkina Faso :	12
Burundi :	22
Cameroun :	62
Centrafrique :	71
Comores :	39
Congo :	12
Côte d'Ivoire :	68
Djibouti :	81
Gabon :	98
Guinée :	26
Guinée équatoriale :	4
Haïti :	5
Madagascar :	11
Mali :	10
Maurice :	3
Mauritanie :	57
Niger :	53
Rwanda :	21
Sénégal :	29
Tchad :	4
Togo :	75
Zaire :	95
Total	907

L'article 10 du chapitre 41-42, qui concerne l'assistance militaire technique, supporte une diminution de 1,51 % des crédits. Ceux-ci passent, en effet, de 803,395 à 791,147 millions de francs.

b) L'aide directe au matériel consiste à mettre à la disposition des Etats africains bénéficiaires des équipements militaires variés ainsi que les moyens de soutien des matériels. En 1991, 226 millions de francs (238 si l'on intègre les 12 millions de francs imputés sur la réserve du ministre) ont été consacrés à cet aspect de la coopération militaire.

Le tableau ci-joint retrace le bilan physique et financier, pour 1991, de l'aide directe en matériel. On remarque que le Tchad est toujours le pays qui absorbe la plus grande part des moyens consacrés à l'aide directe. L'effort destiné au Tchad vise à accompagner la restructuration de l'armée tchadienne entreprise par le président Deby (création d'une gendarmerie et déflation des effectifs : de 46 000 à 20 000 hommes). L'aide directe au Sénégal contribuera au soutien des forces armées et de la gendarmerie. Au Bénin, l'aide directe s'inscrit dans l'objectif de rénovation des forces de sécurité et de la gendarmerie, indispensable à la consolidation de cette nouvelle démocratie.

Votre rapporteur remarque, pour finir, que cet aspect de la coopération militaire a, lors de la régulation budgétaire de mars 1991, perdu 7,5 millions de francs.

BILAN PHYSIQUE ET FINANCIER DE L'AIDE DIRECTE 1991

(LFI 91 + LFR 90)

PAYS	BUDGET ACCORDE (MF)	NATURE DES MATERIELS
BENIN	5	Véhicules - Pièces de rechanges auto - Habillement Matériel de maintien de l'ordre.
BURKINA FASO	4	Matériels transmissions - Equipement audio-visuel - Equipement du garage central.
BURUNDI	4	Entretien aéro - Transmissions de la gendarmerie Soutien aérien (DC3).
CAMEROUN	3	Véhicules - Matériel audiovisuel Matériel de maintien de l'ordre.
CAP VERT	1	Véhicules et rechanges - Habillement
CENTRAFRIQUE	15	Soutien des forces dans tous les domaines (aéro, intendance, AEB, armement, santé) - Sécurité présidentielle.
CONGRES	5	Soutien hélico - Santé - Equipement des forces armées et de la gendarmerie.
CONGO	6	Suite de l'équipement d'un groupement aéroporté (véhicules, Transmissions, Habillement) - Soutien aéronautique MORO 2501 et de l'Alouette III - Mat instruction.
COTE D'IVOIRE	3	Véhicules - Transmissions - Informatique audiovisuel Soutien santé - Habillement.
DJIBOUTI	9	Véhicules - Outillages - rechanges auto - Munitions MO et sécurité - Soutien hélico.
GABON	3	Véhicules de liaison - Sécurité gendarmerie - Matériel de MO - Santé.
GAMBIE	1	Rechanges auto - Habillement.
GUINEE BISSAU	1	Infra
GUINEE CONARRY	10	Soutien des forces et de la sécurité présidentielle (transmission auto, armement, intendance) soutien hélico - remise en état Chaland marine.
GUINEE EQUATE	1	Véhicules - Matériel de maintien de l'ordre.
HAITI	1	Equipement de la gendarmerie (véhicule, transmissions - matériel de maintien de l'ordre

BILAN PHYSIQUE ET FINANCIER DE L'AIDE DIRECTE 1991

(LFI 91 + LFR 90)

: MADAGASCAR	: 9	: Equipement de la garde présidentielle	:
:	:	: Transmissions - Auto - Sport - Documentation pour	:
:	:	: les écoles militaires - Mat MO.	:
: MALI	: 5	: Soutien hélico - Pièces auto - Audiovisuel -	:
:	:	: Matériel bureau et scolaire - Transmission.	:
: MAURICE	: 1	: Véhicules et pièces de rechange	:
: MAURITANIE	: 7	: Véhicules tactiques et commerciaux - Transmissions	:
:	:	: Matériel de maintien de l'ordre.	:
: MOZAMBIQUE	: 0	:	:
: NIGER	: 10	: Véhicules - Transmissions - outillage et rechanges	:
:	:	: auto - Santé - Habillement.	:
: RWANDA	: 7	: Soutien aéro - Transmissions - Rechanges -	:
:	:	: Livraison exceptionnelle de munitions.	:
: SENEGAL	: 19	: Véhicules - Remotorisation des AML - Transmissions -	:
:	:	: Munitions - Audiovisuel - Infra - Marine	:
: TCHAD	: 67	: Equipement gendarmerie - (Véhicules VLRA - Munitions:	:
:	:	: Transmissions - Santé - Infra).	:
: TOGO	: 9	: Transmissions - Infra - Véhicules - matériel pédago	:
:	:	: Documentation.	:
: ZAIRE	: 14	: Infra - Véhicules - Rechanges AEB - Matériels	:
:	:	: d'intendance - TAP - Santé.	:
: TOTAL	: 226	: (+ 12 MF réserve du Ministre)	:
:	:	:	:

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

c) La formation des stagiaires militaires étrangers bénéficie essentiellement à la Côte d'Ivoire, au Cameroun, au Gabon, au Sénégal et au Congo. Le Bénin, le Tchad et l'Angola devraient prochainement bénéficier d'un rééquilibrage, en leur faveur, du nombre de postes offerts.

Du fait de l'ouverture des écoles militaires françaises à des stagiaires originaires d'Europe de l'Est, le nombre de places offert à des stagiaires africains tend à se réduire (2 040 en 1990, 1 800 en 1991). Les limites d'accueil des écoles militaires françaises étant donc désormais atteintes, l'ouverture d'écoles interafricaines spécialisées (Togo : administration ; Zaïre : armes blindées ; Côte-d'Ivoire : transmissions ; Sénégal : infanterie) a permis de soulager nos établissements de formation et d'application.

Votre rapporteur relève que le présent projet de loi de finances reconduit les crédits inscrits dans le précédent budget à l'article 20 du chapitre 41-42, qui restent fixés à 124,353 millions de francs. Néanmoins, la réduction de 10 millions de francs, effectuée en mars 1991 dans le cadre de la régulation budgétaire, a conduit à une diminution de 8% des crédits consacrés à la formation de stagiaires étrangers.

2. Des perspectives d'évolution limitées par l'insuffisance des crédits

La situation d'instabilité qui caractérise désormais un nombre croissant de pays africains nécessite un effort particulier. Les besoins concernent des moyens spécifiques de maintien de l'ordre, du matériel d'armement et des munitions, ainsi que des moyens de transmission et des véhicules. Par ailleurs, une aide exceptionnelle d'urgence a été mise en place au Rwanda (livraison de munitions), au Bénin (matériel de maintien de l'ordre), au Niger et au Sénégal (équipement des bataillons envoyés en Arabie Saoudite).

Ces moyens d'urgence ne peuvent pas toujours être imputés sur l'enveloppe d'aide directe prédéterminée en relation avec

la mission militaire de coopération. L'amputation des crédits de coopération militaire opérée en mars 1991 semble d'autant plus inopportune que le chapitre 41-42 subit, dans le cadre du projet de loi de finances pour 1992, une diminution incompatible avec les sollicitations auxquelles la mission militaire de coopération doit répondre afin de contribuer à la stabilité de l'Afrique subsaharienne.

E - Les autres instruments de la coopération franco-africaine

1. La réforme de l'assistance technique

a) poursuite de la déflation des effectifs

Au 1er janvier 1992, le total des coopérants français s'élèvera à 6 464 agents (4 013 enseignants et 2 451 techniciens), inférieur de 7% au niveau des effectifs déterminés pour 1991. La déflation porte donc sur 479 postes de coopérants. L'année 1992 constitue la troisième tranche d'un plan de déflation étalé sur 5 ans, que les événements du Zaïre pourraient accélérer encore.

Cette déflation concerne toujours la Côte-d'Ivoire au premier chef, conformément aux objectifs arrêtés conjointement par les deux gouvernements. La suppression des 200 postes d'enseignants, qui interviendra dès la rentrée 1992, sera compensée par un appui au système éducatif ivoirien, financé par le FAC. Dans les autres pays - essentiellement le Gabon, Madagascar, le Cameroun et le Sénégal -, les 100 postes supprimés correspondent à la volonté de limiter la coopération de substitution et de privilégier en conséquence les emplois de techniciens.

Votre rapporteur rappelle que la déflation des effectifs s'inscrit dans un contexte financier spécifique. Au Sénégal, à Madagascar et en Côte-d'Ivoire, le financement de l'assistance technique est fondé sur le système du forfait : la France prend en charge les frais induits par l'assistance technique dans les limites d'un montant forfaitaire, le pays d'accueil finançant la différence avec

le coût total effectif. Au Gabon s'applique le système du plafonnement : la France et le Gabon financent à parts égales le coût de l'assistance technique en-deçà d'un plafond d'effectifs prédéterminé. Le Gabon assume l'intégralité des frais occasionnés par un dépassement du plafond.

b) Reformulation récente des objectifs de l'assistance technique

Les objectifs de l'assistance technique ont été redéfinis en 1991 dans les perspectives suivantes :

- Adaptation des conditions de rémunération à la spécificité des tâches exercées
- Allègement du dispositif de gestion de l'assistance technique par le ministère de la Coopération et du Développement, en vue notamment de remplacer l'attribution du logement par le versement d'une indemnité, et de simplifier les droits à congé.
- Améliorer la formation et préparer la réinsertion professionnelle des coopérants, afin de faire en sorte que les activités d'assistance technique s'intègrent dans une carrière dont elles sont destinées à devenir une étape.
- Mettre fin à la notion de mise à disposition de l'Etat partenaire au profit de la notion de mission sur objectifs, ceux-ci étant définis sur une base contractuelle. Dans cette perspective, la rédaction de lettres de mission permettra de définir les objectifs à atteindre et les obligations à remplir. L'obligation de mobilité vise à éviter que des actions de coopération ne se prolongent au-delà de la durée nécessaire à l'accomplissement de la mission.

c) L'évolution des crédits inscrits aux articles 10 (personnel enseignant) et 20 (personnel technicien) du chapitre 42-23 traduit la déflation des effectifs de l'assistance technique ainsi que la réforme de celle-ci.

En dépit d'une revalorisation de 1,2% de la masse salariale de l'assistance technique, les crédits inscrits aux articles 10

et 20 du chapitre 42-23 diminuent de 0,86%, et passent de 2 248,921 à 2 229,528 millions de francs.

L'article 20, relatif au personnel technicien, est réduit de 2,88%, du fait de la transformation de 30 postes de coopérants en postes de conseillers régionaux, point sur lequel votre rapporteur propose de revenir ci-après.

Votre rapporteur souhaite, pour finir, souligner le manque à gagner causé au personnel coopérant par les événements du Zaïre, qui feront perdre aux intéressés la part de leur rémunération liée à l'éloignement géographique.

2. La réduction des crédits consacrés aux bourses (chapitre 42-43-40)

Les crédits relatifs aux bourses inscrits au titre IV passent de 266,643 à 241,643 millions de francs, soit une diminution de 9,37%. La part du chapitre 42-23-40 dans le budget du ministère de la Coopération est légèrement réduite (2,96% au lieu de 3,39% dans le précédent projet de loi de finances).

La diminution des crédits consacrés aux bourses semble, selon les informations transmises à votre rapporteur, équivalente aux crédits de bourses non consommées. Par conséquent, le programme de bourses attribuées par le ministère devrait être épargné par cette mesure d'économie. Votre rapporteur estime néanmoins que celle-ci pourrait fournir l'occasion de revoir l'allocation des bourses en fonction de critères strictement subordonnés à l'utilité des bourses octroyées au regard du développement des pays concernés.

3. L'achèvement de la traduction budgétaire de la création de l'AEFE (Agence pour l'enseignement français à l'étranger)

a) Rappel des compétences imparties à l'AEFE

Votre rapporteur rappelle tout d'abord que la loi du 6 juillet 1990 (cf JO du 11 juillet 1990), portant création de l'AEFE, a conduit à la mise en place d'un établissement public administratif, placé sous la double tutelle du ministère des Affaires étrangères et de la Coopération, et destiné à égaliser le statut des détachés au barème et des «recrutés locaux», en vue d'assurer la cohérence de recrutement et de rétribution des agents. L'AEFE est donc chargée de gérer l'ensemble du réseau de l'enseignement français à l'étranger. En ce qui concerne la rémunération des enseignants, l'AEFE regroupe le traitement brut, les indemnités résultant des mesures de revalorisation attribuées depuis juillet 1989 par le ministère de l'Education nationale, les indemnités et avantages statutaires prévus dans les établissements relevant de l'Education nationale, les indemnités d'expatriation ou de résidence, auxquelles s'ajoutent, enfin, 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.

Votre rapporteur s'était inquiété, à l'occasion de l'examen de la loi du 6 juillet 1990, des conséquences de la création de l'AEFE en termes d'autonomie et d'indépendance des établissements, du fait de la centralisation des compétences relatives à la gestion de la carrière et à la rémunération des agents du réseau de l'enseignement français à l'étranger.

b) L'insuffisante augmentation des crédits de l'Agence

L'Agence pour l'enseignement français à l'étranger est confrontée à des charges d'autant plus lourdes que la création de l'AEFE a entraîné l'apparition de deux charges supplémentaires, liées au fonctionnement de l'établissement public et, d'autre part, aux charges sociales des enseignants "résidents". Par ailleurs, l'AEFE doit faire face à la création de classes ou d'établissements en Côte-

d'Ivoire, au Gabon et à Djibouti, dans le contexte plus général de la séparation de l'enseignement français des systèmes nationaux, en raison de l'accélération de la crise actuellement subie par ces derniers.

Les crédits transférés à l'Agence en 1991 n'ayant pas permis de couvrir la totalité des dépenses de l'AEFE et nécessitant le recours au collectif de fin d'année, votre rapporteur craint que les 334,1 millions de francs inscrits au chapitre 36-30 (subvention à l'Agence), dans le présent projet de loi de finances ne permettent pas à l'AEFE de faire face à l'ensemble de ses dépenses. Bien que substantielle, cette augmentation de 37% ne semble pas suffisante à votre rapporteur compte tenu des charges de l'Agence.

F - Gestion du ministère

Le tableau suivant retrace la part de chacun des titres dans le budget du ministère de la Coopération et du Développement pour 1992.

	LFI 1991 (en millions de F)	PLF 1992 (...)	Part dans le budget du ministère pour 1991	Idem 92	Variation 1992/1991
Titre III "moyens des services"	719,539	902,817	9,14%	11,08%	+ 25,47%
Titre IV "Interventions publiques"	5 578,137	5 450,808	70,92%	66,91%	- 2,28%
Total dépenses ordinaires	6 297,676	6 353,626	80,07%	78%	+ 0,88%
Titre V "Investissements" (CP)	38	37,44	0,48%	0,45%	- 1,4%
Titre VI "Subventions d'investissements" (CP)	1 529,02	1 754,2	19,44%	21,53%	+ 14,72%
Total dépenses en capital (CP)	1 567,02	1 791,646	19,92%	21,99%	+ 14,33%

1. L'évolution générale du titre III

La croissance de 25% du titre III succède à l'augmentation de 61% observée entre 1990 et 1991.

. A cet égard, il convient d'observer que les effectifs de l'administration centrale sont maintenus en 1992, et qu'une quinzaine de recrutements pourraient être effectués avant la fin de l'année 1991. Par ailleurs, trois emplois devraient être supprimés dans les services extérieurs.

. D'autre part, 30 emplois budgétaires de «conseillers régionaux» ou «conseillers multimissions», pris sur le titre IV (chapitre 42-23) seront transférés sur le chapitre 31-90 (rémunérations des personnels) du titre III, afin de mettre fin à l'anomalie que constitue actuellement l'assimilation des conseillers multimissions à des coopérants. L'intégration de ces personnels dans l'administration française devrait renforcer l'action des conseillers régionaux, dont la compétence devrait s'étendre à plusieurs Etats, et accroître les moyens humains des missions de coopération. Selon les informations transmises à votre rapporteur, cette mesure équivaldrait à la création d'une quinzaine de postes.

. Les crédits de personnel et de fonctionnement des centres médico-sociaux passeront en 1992 du titre IV au titre III, d'où le transfert, sur le chapitre 31-90 (rémunération des personnels) du titre III des 42 postes budgétaires jusqu'à présent imputés sur le titre IV.

. En revanche, les 100 emplois budgétaires des centres culturels, qui figuraient jusqu'à la précédente loi de finances au chapitre 31-90 (rémunération des personnels) au titre III, sont supprimés, les dépenses correspondantes étant transférées au chapitre 36-82 («établissements culturels français») du titre III, destiné à regrouper les crédits relatifs aux centres culturels.

. Compte tenu de la suppression de trois emplois dans les services extérieurs, des 100 emplois supprimés au titre des centres culturels, du transfert de 30 emplois de conseillers multimissions, et de la neutralité, au regard de l'évolution des effectifs, du transfert sur le titre III de 42 emplois dans les centres médico-sociaux, la perte nette pour le ministère de la Coopération s'élève donc, pour 1992, à 73 postes -58 si l'on intègre les quelque quinze recrutements qui pourraient intervenir en 1991.

2. Les dépenses en capital du ministère de la Coopération et du Développement (hors FAC)

Si l'on exclut les dépenses effectuées dans le cadre du FAC, les investissements du ministère de la Coopération et du Développement relèvent des articles 57-10 ("investissements administratifs" titre IV) et 68-94 ("subventions d'investissement aux écoles françaises" titre VI). L'ensemble des autorisations de programme consacrées à l'équipement de l'administration centrale, des services extérieurs et des écoles françaises diminuera de - 11,8%, passant de 69,55 à 61,7 millions de francs.

En 1992, les autorisations de programme devraient bénéficier au premier chef aux écoles françaises (35 millions de francs, au lieu de 17 en 1991). Cette situation résulte d'un renversement de priorités par rapport à celles qu'annonçait la précédente loi de finances, et qui privilégiaient l'administration centrale ainsi que les centres culturels. En 1992, les besoins de l'enseignement français à l'étranger justifient un effort particulier (voir ci-dessus, 3.b).

*

* *

CONCLUSIONS DE VOTRE RAPPORTEUR

En conclusion, votre rapporteur déplore la morosité qui caractérise les crédits de la coopération, déjà très inopportunément

réduits par les annulations prononcées dans le cadre de la régulation budgétaire du 9 mars 1991.

Parmi les signes d'essoufflement de l'effort mis en oeuvre par le précédent budget, votre rapporteur regrette tout particulièrement le tassement des crédits du FAC et, surtout, la réduction des crédits consacrés à la coopération militaire, particulièrement mal venue dans le contexte actuel.

A l'heure où l'Afrique se trouve confrontée à l'échéance du Marché unique, et où les évolutions est-européennes risquent de détourner de l'Afrique l'attention des Occidentaux, il est dommage de n'avoir comme objectif que le « maintien » de l'aide de la France aux pays du champ -c'est ainsi que le ministère de la Coopération définit son budget pour 1992-, et de ne pas soutenir plus activement l'espoir que la France est seule en mesure de donner à ces peuples déshérités.

Si, dans l'hypothèse du rejet du présent budget, le Sénat ne risquait pas de décourager les peuples d'Afrique et de leur donner à penser que la représentation nationale française se désintéresse de leur sort, votre rapporteur serait tenté de proposer le rejet des crédits du ministère de la Coopération pour 1992. Ce n'est que parce que l'ampleur de la crise subie par l'Afrique subsaharienne exige, de la part de la France, une solidarité particulière, que votre rapporteur estime qu'il serait symboliquement inopportun de rejeter le budget de la coopération et du développement.

C'est pourquoi votre rapporteur, sceptique et sans illusion sur la portée réelle de ce budget, propose de vous en remettre à la sagesse du Sénat.

EXAMEN EN COMMISSION

Votre commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées a examiné le budget du ministère de la Coopération et du développement au cours de sa réunion du 27 novembre 1991.

A l'issue de l'exposé de M. Paul d'Ornano, M. Xavier de Villepin a indiqué que la baisse des crédits de coopération militaire était liée à la diminution des effectifs militaires stationnés dans les pays d'Afrique subsaharienne liés à la France par des traités de coopération militaire. MM. Paul d'Ornano, Jean-Pierre Bayle et Xavier de Villepin ont alors abordé le cas particulier de Djibouti. A cet égard, M. Jean-Pierre Bayle a estimé que la France ne peut rester présente à Djibouti à n'importe quelles conditions.

MM. Paul d'Ornano, Michel d'Aillières et Xavier de Villepin sont alors convenus de l'opportunité d'organiser, dans le cadre de la commission, une série d'auditions consacrées à l'Afrique subsaharienne et à la coopération franco-africaine.

Puis MM. Jean-Pierre Bayle et Paul d'Ornano sont revenus sur les contributions des différentes administrations françaises à l'aide publique au développement. Par ailleurs, M. Paul d'Ornano ayant estimé que l'effort consacré par la France à l'Afrique devait être partagé par les autres pays industrialisés, M. Jean-Pierre Bayle a souligné que notre pays encourageait les actions d'aide au développement mises en oeuvre par le Japon et par l'Italie. Il a fait observer que la France avait joué un rôle moteur dans les efforts désormais consacrés, par le biais du dispositif de Lomé, dans le cadre communautaire à l'égard des pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique.

La commission a alors, suivant l'avis de son rapporteur, décidé de s'en remettre à la sagesse du Sénat pour les crédits de la coopération et du développement, M. Michel Crucis et le groupe socialiste votant pour, et le groupe communiste se prononçant contre l'adoption des crédits de la coopération en raison de l'importance, selon lui excessive, des dépenses consacrées à la coopération militaire.

ANNEXE I

Zone franc et intégration économique régionale

(source : ministère de la Coopération et du Développement)

Les Ministres des Finances des pays de la Zone Franc ont décidé, lors de leur réunion du 25 avril 1991 à Ouagadougou, d'engager sans délai un processus ambitieux d'intégration économique s'appuyant sur la Communauté de monnaie et venant conforter la viabilité à long terme de la Zone Franc et les perspectives de croissance des Etats membres.

L'objectif est de faire de la zone Franc une véritable union économique et monétaire et un grand marché permettant de rétablir la rentabilité des économies et des investissements aujourd'hui obérée par l'étroitesse et le cloisonnement des marchés nationaux, l'insuffisante complémentarité des structures, l'inadaptation et le non respect des lois et des règlements.

Les ministres des Finances ont souligné que la réussite du processus est conditionnée par une harmonisation des politiques économiques, une rationalisation des règles et des structures institutionnelles, un transfert réel de souveraineté au profit de la communauté dans un certain nombre de domaines clefs de l'économie.

Il a été reconnu que l'union économique pourrait se matérialiser plus rapidement au sein de l'UMOA, union monétaire pour laquelle la volonté politique des Etats membres d'aller de l'avant est particulièrement forte (volonté de créer un organe exécutif communautaire et un Conseil des ministres de la communauté aux compétences élargies à l'ensemble des domaines touchant l'économie).

Cependant, il est bien clair que l'objectif à terme est de faire de la zone Franc dans son ensemble, un véritable outil d'intégration économique.

Pour concrétiser cette volonté politique d'intégration économique et de rationalisation, les ministres se sont prononcés en faveur de la mise en oeuvre des chantiers suivants :

a/ les assurances dans la zone Franc

Réformes réglementaires :	réglementation unique Zone Franc en assurances IARD et Vie touchant aussi bien les produits, les entreprises, les marchés et les placements.
Réformes institutionnelles :	création d'un contrôle unique se substituant aux contrôles nationaux et d'une commission seule compétente pour délivrer les agréments dans les pays de la zone

b/ aménagement et harmonisation de la fiscalité de l'épargne

- suppression des doubles impositions
- prélèvement libératoire à la source pour les revenus de l'épargne bancaire (comptes sur livret, dépôts à terme, bons de caisse) et les obligations.
- suppression des taxes sur les conventions d'assurance retraite et capitalisation

c/ droit des affaires régional

Réflexion sur la mise en place progressive d'un droit des affaires unique, moderne, simple et adapté, pour les pays de la zone Franc avec des juridictions régionales jugeant en dernier ressort et garantissant le respect des règles et l'uniformité des conditions d'application et d'interprétation.

Ce chantier, complexe mais extrêmement prometteur, commencera dans le cadre des instances de l'UMOA et devrait susciter l'émergence d'un véritable espace régional des affaires

d/ marché financier régional

Pré étude de faisabilité d'un marché financier régional à l'échelle des 7 pays de l'UMOA dans le cadre d'une politique d'assainissement et de diversification des systèmes financiers en vue d'un financement sain des activités productives.

Ce chantier d'espace régional financier sera mis en oeuvre à la lumière:

- de la promotion des réseaux de collecte de l'épargne bancaire et non bancaire engagée depuis un an dans les pays de la zone (groupe de travail sur l'épargne dans la zone Franc),
- de l'émission par la BOAD et d'autres bailleurs de fonds de titres libellés en CFA,
- de l'assainissement en cours de la Bourse des Valeurs d'Abidjan,
- de l'étude conjointe Banque Mondiale-France sur les systèmes financiers en Afrique et du projet de la Banque Mondiale de création d'un organisme régional s'apparentant à une caisse des dépôts.

Ce projet de marché financier régional pourra se révéler un puissant facteur d'intégration en accélérant le processus d'harmonisation des règles en matière de fiscalité des entreprises et de l'épargne, de réglementation juridique des produits de placement, des transactions et opérations financières .

e/ Création d'un établissement régional de formation économique et financière et d'un observatoire régional de statistiques

-financement de l'étude technique de faisabilité d'un établissement régional de formation pour les cadres des administrations économiques et financières de la zone : trésor, impôts, douanes, plans, statistiques,

-réflexion sur la création d'un institut régional de statistiques appuyé par l'INSEE française pour améliorer l'information et les prévisions économiques à l'échelle régionale.

f/ Approche régionale intégrée, de l'assainissement et de la dynamisation des organismes publics de prévoyance sociale.

-réflexions sur la faisabilité d'un mécanisme de contrôle régional, inspection financière assurant une meilleure transparence des procédures, la moralité des dirigeants et le respect de ratios de bonne gestion.

-réflexions sur les grandes orientations à promouvoir pour l'assainissement et la promotion des mécanismes publics de protection sociale; examen des besoins, des contraintes et des possibilités en matière de couverture des risques familial, accident du travail, vieillesse et santé.

-réflexions approfondies sur le positionnement et la gestion des centres d'action sanitaire et sociale.

Ces chantiers à dimension régionale, qui ont été largement proposés et soutenus par le ministre de la Coopération et du Développement, sont nombreux et ambitieux ; leur mise en oeuvre contribuera à l'évidence à la dynamique d'intégration, à la cohérence et à une efficacité accrue des bailleurs de fonds ; leur succès dans une échéance rapprochée sera un progrès très sensible dans la voie d'une véritable union économique et monétaire, le marché unique au sens strict nécessitant pour sa part l'adoption progressive de mesures de libre circulation des biens, des personnes et des services, sujet qui n'a pas été abordé lors de la réunion de Ouagadougou.

ANNEXE II

a. Bilan des accords de produits et du fonctionnement du PIPB

b. Bilan des systèmes de compensation offerts par le Stabex et par le Sysmin en 1990-1991.

(source : ministère de la Coopération et du Développement)

a) Bilan, pour 1991 du fonctionnement des accords de produits existants et du fonctionnement du PIPB.
--

A ce jour, il n'existe qu'un seul accord doté de clauses économiques qui soit opérationnel : l'accord caoutchouc.

1/. Fonctionnement des accords de produits existants

<u>Café</u>

Cet accord, un des plus anciens, n'a été ni conclu ni renouvelé dans le cadre de la CNUCED. Doté de clauses économiques il prévoit la stabilisation des prix grâce à un système de contingentement à l'exportation (1).

(1) Un quota global et sa répartition étaient fixés annuellement en fonction de la capacité de consommation des Etats-membres. Ce quota était révisable trimestriellement selon l'évolution des prix par rapport à un prix plancher (120 cents/livre) et un prix plafond (140 cents/livre).

L'accord actuel (1986 - 1989) a été prorogé jusqu'au 30 septembre 1991, puis jusqu'au 30 septembre 1992. Juridiquement il pourrait encore faire l'objet d'une dernière prorogation, soit jusqu'au 30 septembre 1993.

Cependant depuis le 4 juillet 1989, date de la suspension des clauses économiques et donc de la suppression des quotas, cet accord est inopérant.

Depuis ce retour au marché libre les producteurs, libérés des quotas, ont vendu sans retenue (production et stocks). Le résultat fut la chute des cours due à l'abondance de l'offre. Les conséquences sont plus lourdes pour tous les producteurs dépendant d'un ou plusieurs produits agricoles que pour ceux qui ont diversifié. C'est le cas de certains producteurs africains de robusta.

Les causes de cet échec sont essentiellement :

- l'existence d'un marché parallèle à moitié prix dont faisaient partie notamment l'URSS, la RDA et certains autres pays de l'Est ;
- un approvisionnement insuffisant dans les variétés les plus demandées d'arabica.

Depuis le 1er octobre 1989 l'organisation internationale du café a mis en place un forum de négociations en vue d'un nouvel éventuel accord. La réunion du conseil de l'organisation prévue du 23 au 27 septembre 1991 devra constater si un consensus se dessine en faveur de négociations sur le contenu des clauses économiques.

A ce jour, seuls sont officiellement favorables au principe de la mise en place d'un accord café avec clauses économiques : les producteurs africains, la Colombie, la CEE et la France. Parallèlement dans le cadre de la préparation de la CNUCED VIII, le secrétariat général de la CNUCED a multiplié les démarches incitatives suscitant le dialogue entre producteurs et consommateurs par une série de séminaires.

Cacao

Le dernier accord, signé en juillet 1986, entré en vigueur le 19 janvier 1987, est paralysé depuis mars 1988.

En effet, à compter de cette date, le stock régulateur n'a plus été en mesure de jouer son rôle. Déjà contraint d'absorber les 100 000 tonnes de l'accord précédent, il a atteint sa pleine capacité (250 000 tonnes) fin février 1988.

Prévu pour réguler les prix en période de pénurie ou de surproduction provisoire, le stock ne peut plus avoir d'impact sur eux quand cette période est trop longue.

Le mécanisme de retraits destiné à défendre les prix en allégeant l'offre quand le stock n'est plus opérant n'a pu être mis en oeuvre, faute de consensus entre producteurs et consommateurs.

Les prix d'intervention n'ont pu être abaissés, faute d'accord des producteurs, sous prétexte que toutes les conditions requises n'étaient pas remplies.

L'accord aurait dû s'achever le 30 septembre 1990. Or le conseil de l'organisation internationale du cacao (OICC), a décidé lors de sa 39ème réunion, en mars 1990, de le prolonger jusqu'au 30 mars 1992, sans clauses économiques, ce qui signifie :

1 - gel du stock :

. sauf présence d'un pourcentage de défauts supérieur à 10% , cas marginal, où la vente sans remplacement est autorisée ;

. et sauf difficultés financières de l'organisation pour la gestion du stock, à condition que la vente ne dépasse pas un montant équivalent à trois mois de dépenses habituelles ;

2 - suspension des taxes (ou "levy") à compter du 15 avril 1990 et des certificats en faisant preuve ;

3 - obsolescence des clauses de révision des prix et du mécanisme des retraits.

Lors de sa 14ème session extraordinaire du 17 au 20 juin 1991, le conseil de l'OICC a décidé de créer un groupe de travail ouvert à tous les membres et non membres de l'organisation en vue d'explorer les possibilités d'un nouvel accord international sur le cacao et dont la réunion est prévue du 6 au 13 septembre. Il rendra compte au conseil réuni, pour la circonstance, en session extraordinaire, au mois de décembre 1991. Ce conseil décidera s'il y a lieu de convoquer une conférence de négociation sous les auspices de la CNUCED à Genève en mars 1992.

Après la 7ème année consécutive de surproduction les cours n'ont jamais été aussi bas. Cette situation alarmante pourrait être un élément favorable à une renégociation. Or en fait la convocation d'une conférence de négociation est conditionnée par la solution des problèmes financiers du fonds du stock régulateur auxquels certains producteurs doivent un total global de 140 millions USD.

<u>Bois tropicaux</u>

Il s'agit d'un accord de recherche et développement qui n'a pas pour objet la stabilisation des cours, mais l'amélioration de la gestion des ressources forestières tropicales.

Dès mai 1989, il a été décidé de proroger cet accord jusqu'en 1992 au lieu de 1990, date prévue de son expiration.

Toutefois, l'organisation internationale des bois tropicaux (OIBT) rencontre des difficultés chroniques de gestion.

En effet, certains Etats membres ne s'acquittent pas de leur contribution ou le font avec retard, ayant tendance à lier le versement à l'acceptation de projets précis.

Sucre

Cet accord international sur le sucre (AIS) n'est qu'administratif, c'est à dire sans clauses économiques. Il n'a pour but que de favoriser la coopération internationale et de fournir un cadre pour les préparatifs éventuels d'un accord doté de clauses économiques. L'AIS peut être prolongé jusqu'au 31 décembre 1992.

Un groupe de travail, a été créé le 16 mai 1991 par le conseil de l'organisation internationale du sucre (OIS) chargé d'élaborer un projet d'accord administratif devant succéder à l'AIS avec ou sans clauses économiques.

A ce stade il n'existe pas de consensus en faveur de clauses économiques pour les raisons suivantes :

- l'Uruguay Round non conclu
- situation du marché mondial : offre excédentaire de près de 4 millions de tonnes.
- hostilité très forte des Etats-Unis, l'Australie, la Thaïlande et le Canada.

Caoutchouc

C'est le premier accord international de produit, négocié en 1979 dans le cadre du programme intégré pour les produits de base (PIPB). Renégocié en 1987, il est entré en vigueur le 1er janvier 1989. L'objectif est de stabiliser les prix en assurant l'équilibre de l'offre et de la demande par un stock régulateur de 550 000 tonnes. C'est le seul accord à clauses économiques en fonction.

Actuellement la situation du marché est marquée par un équilibre entre l'offre et la demande avec un bas niveau des stocks commerciaux. Toutefois les pays producteurs ne sont pas satisfaits du niveau actuel des prix.

2/. Le point sur le programme intégré pour les produits de base (PIPB)

Conçu en 1976 à Nairobi, lors de la IVème CNUCED, le PIPB était destiné à régulariser les marchés des produits de base. Fondé sur le développement du nombre des accords de produits, puisqu'il en prévoyait dix-huit, il avait pour pièce maîtresse le premier guichet du fonds commun pour les produits de base (FCPB). Or, la faillite de l'accord étain en 1985, la paralysie de l'accord cacao en mars 1988, celle de l'accord café le 4 juillet 1989 et la

création, certes heureuse, mais unique, de l'accord caoutchouc en 1979, ont largement déçu les espoirs fondés à Nairobi.

C'est pourquoi, s'est peu à peu dégagé un consensus en faveur d'une mise en sommeil du premier guichet au profit du deuxième guichet du fonds commun.

L'accord du FCPB. est entré juridiquement en vigueur le 19 juin 1989. Cent quatre Etats, dont ne font partie ni les Etats-Unis, ni la Côte d'Ivoire, l'ont ratifié.

a) Le premier guichet

Il est destiné à financer les stocks régulateurs des accords internationaux de produits de base dotés de clauses économiques fondées sur des stocks régulateurs. Aujourd'hui il n'existe que l'accord cacao, dont les clauses économiques sont suspendues (cf. supra) et l'accord caoutchouc.

Les contributions annoncées pour ce guichet pourraient atteindre 325,7 millions de dollars avant transfert d'une partie sur le deuxième compte. Au titre de la 1ère tranche, il a déjà reçu plus de 40 millions USD (dont 17.039.882 FF versés par la France).

Pour l'heure il n'est pas prévu de le mettre en activité.

Les intérêts perçus sur les fonds affectés à ce guichet doivent couvrir le financement des frais de gestion du FCPB.

b) Le deuxième guichet

Sur lui se focalise toute l'activité du fonds. Il est destiné aux projets de recherche, de développement et d'amélioration de la qualité et de la productivité ou encore de nouvelles utilisations des produits de base.

Il ne pourra s'agir que de projets relativement modestes parrainés par des organismes internationaux de produits institués au niveau intergouvernemental. Ils devront être composés de producteurs et de consommateurs représentant une proportion suffisante des exportations et des importations du produit considéré.

Le montant des contributions volontaires annoncées pour le deuxième guichet pourrait atteindre 160 millions de DTS dont 10 % attendus dès 1991.

Après deux conseils des gouverneurs et six conseils d'administration le Fonds commun s'est enfin doté des textes constitutifs lui permettant de devenir opérationnel. Toutefois la qualité des premiers projets présentés n'ayant pas permis de les sélectionner il faut attendre le prochain conseil d'administration d'octobre 1991 pour espérer voir le deuxième guichet entrer réellement en fonction. D'ici là une réunion d'information et de sensibilisation des organisations internationales de produits est prévue au mois de septembre sous l'égide du fonds commun, à Amsterdam.

b) Bilan, pour 1991, des systèmes de compensation offerts par le STABEX et le SYSMIN en 1990-1991. Incidence de Lomé IV.

I - FONCTIONNEMENT DU STABEX EN 1990 - 1991

Le STABEX - système de stabilisation des recettes d'exportation de produits de base agricoles - a pour objectif de fournir aux pays ACP les fonds nécessaires pour compenser les pertes de recettes résultant de la fluctuation des cours ou des quantités de denrées agricoles exportées vers la Communauté.

La gestion du STABEX a porté en 1990 sur les demandes de transfert présentées au titre de l'année 1989, au titre de la dernière année d'application de la convention de Lomé III ; en juillet 1991, la convention de Lomé IV n'étant toujours pas entrée en vigueur, aucune information n'a encore filtré de la part de la Commission sur les transferts au titre de 1990, qui ne seront pas décidés avant l'automne.

1/. Année d'application 1989

Les cours des principaux produits de base agricoles ayant poursuivi leur baisse en 1989, les tensions auxquelles le système avait été soumis en 1988 se sont aggravées en 1989.

Pour l'année d'application 1989, un total de 70 demandes de transfert a été présenté par 32 Etats ACP. L'instruction de ces demandes par la Commission a permis de constater que 36 demandes devaient être écartées et que 34 autres aboutissaient à des droits à transfert intéressant 20 pays.

Sur ce total, 31 demandes éligibles ont fait l'objet d'une décision au mois de juillet 1990. Elles représentent un total (bases de transfert) de 571,4 millions d'Ecus (Mécus), à comparer à la dotation disponible en 1990 de 141 Mécus. Après application des dispositions de la Convention qui permettent de réduire les demandes en cas d'insuffisance des ressources du système (consultations de l'article 164 et réductions de l'article 155 alinéa 3), les bases de transfert ont été ramenées à 413,4 Mécus, ce qui excédait encore les ressources disponibles.

Le Comité des Ambassadeurs ACP/CEE, habilité par le Conseil des ministres, a donc décidé d'ajouter 70 Mécus aux ressources du STABEX, en prélevant les crédits correspondants sur les reliquats de Lomé I et II (10,3 Mécus), sur la provision pour bonification d'intérêts Lomé III (5 Mécus) et sur le SYSMIN Lomé III (54,6 Mécus), permettant ainsi d'assurer une compensation de 211 Mécus, équivalant à 51% des bases de transfert réduites mais 37% des droits à transfert initiaux.

En octobre 1990, la Commission a reçu de nouvelles demandes en provenance des Samoa Occidentales. Celles-ci ont fait l'objet de trois décisions de transfert supplémentaires, à la fin de l'année, financées sur les intérêts dégagés sur les fonds STABEX, pour 1,4 Mécu.

Le tableau annexé résume la situation en ce qui concerne les pays et les produits concernés par les transferts STABEX en 1990 au titre de 1989.

2/. Appréciation sur le fonctionnement du système

Comme pour les années d'application 1987 et 1988, les principaux pays bénéficiaires du système ont été la Côte d'Ivoire et le Cameroun, qui se sont vus attribuer plus de 63% du montant total des transferts, un chiffre encore plus élevé que pendant les deux exercices précédents (40 et 60%).

En ce qui concerne les produits à l'origine des transferts, ce sont, encore une fois, les deux produits qui ont connu une évolution des prix défavorable : le café (près de 70% des transferts) et le cacao (plus de 20%). La suspension des clauses économiques de l'accord mondial du café intervenue au milieu de l'année 1989 a eu pour conséquence une baisse très sensible des cours qui s'est traduite dans les recettes d'exportation des pays ACP producteurs.

Le STABEX a, dans une très large mesure atteint son objectif de "lissage" des variations conjoncturelles des cours des produits de base. Il s'est même révélé un instrument indispensable par sa rapidité d'intervention, son automaticité et la fiabilité de ses mécanismes. Cependant, les crises financières de 1988, 1989 et 1990 illustrent les limites de la protection offerte par cet instrument.

3/. Incidence de Lomé IV

Il n'est pas encore possible, du fait du retard dans la ratification de la convention de Lomé IV et du report de sa mise en oeuvre, d'apprécier l'incidence des importantes modifications apportées au STABEX lors du renouvellement de la convention ACP/CEE. Tout au plus est-il possible de rappeler ces modifications.

a) Certaines visent à conforter le mécanisme du STABEX

- augmentation substantielle de l'enveloppe qui passe de 925 millions à 1.500 millions d'Ecus, soit une progression de 62%, alors que la progression moyenne des crédits entre le sixième et le septième FED n'est que de 45% ;

- couverture élargie à trois nouveaux produits (poulpes et seiches, certains dérivés du cacao, autres huiles essentielles), ce qui porte, compte tenu des modifications internes à la nomenclature, le nombre de rubriques à 49 ;

- modification du calcul de la période de référence qui prend désormais en compte non plus les quatre années précédant l'année de demande mais les six années précédentes dont on aura retiré la meilleure et la plus mauvaise ;

- abaissement du seuil de déclenchement de 6% à 5% dans le cas normal (4% pour le sisal) et à 1% dans le cas des pays les moins développés, enclavés ou insulaires (PMDEI).

b) D'autres modifications ont pour objet de l'améliorer

Les plus importantes sont au nombre de sept.

- L'obligation de reconstitution des ressources, élément fondamental des fonds STABEX qui les assimilait jusqu'ici à des prêts sans intérêts, est

abandonnée. Le STABEX est donc transformé en système d'allocations de dons à 100%. Les négociateurs ont ainsi pleinement tenu compte des capacités réelles de remboursement des ACP pour lesquels la charge de la dette croîtra inéluctablement durant la durée de Lomé IV ; il aurait été absurde d'alourdir cette charge en maintenant un financement de la compensation sous forme de prêts.

- Le mode de détermination des transferts est simplifié : au lieu des valeurs FOB, ce sont désormais les valeurs CAF qui seront prises en compte par la Commission. Celle-ci instruira les dossiers de demande en fonction des notifications statistiques des ACP puis sur la base des statistiques communautaires.

- Les transferts obéiront non plus seulement à une convention signée pour chaque transfert mais à un "cadre d'obligations mutuelles". Discuté au cas par cas, ce dernier précisera les modalités d'affectation des ressources, soit dans le secteur ayant généré le transfert, soit, à des fins de diversification, dans d'autres secteurs, en principe agricoles, ou de transformation des ressources agricoles.

- Le seuil de fluctuation ou de déclenchement est supprimé et remplacé par une franchise de 4,5% (1% pour les Etats ACP les moins développés). Cette franchise s'appliquera au niveau de référence, la base de transfert se calculant par différence entre ce niveau de référence réduit et les recettes effectives de l'année. L'effet de seuil perceptible auparavant lorsque les pertes n'atteignaient pas la "barre" des 6% du niveau de référence est ainsi fortement atténué au prix d'une "mutualisation des risques". Celle-ci s'accompagne d'une garantie de reversement des reliquats éventuels du STABEX en fin de période d'application de la convention. On notera deux limites à ce nouveau mode de déclenchement :

- la réduction ne s'applique pas si la différence entre le niveau de référence et les recettes effectives n'atteint pas 2 millions d'Ecus dans le cas des ACP les moins développés et enclavés et 1 million d'Ecus dans celui des ACP insulaires ;

- en aucun cas, la réduction de la différence entre le niveau de référence et les recettes effectives n'est supérieure à 20% pour les ACP les moins développés et enclavés, à 30% pour les autres Etats ACP.

- A la demande des ACP, la clause dite du "tunnel" (article 161 de Lomé III) est supprimée. Cette clause, insérée dans Lomé III à la demande des ACP, avait pour effet de réduire l'impact des fluctuations monétaires sur le fonctionnement du STABEX. Le problème a été que, dans une période de glissement des monnaies des Etats ACP (hors zone franc), elle a eu pour effet de réduire le montant des transferts versés à ces Etats, qui ont été "piégés". Les Etats de la zone franc ont symétriquement été avantagés par leur stabilité monétaire. Face à la demande de suppression de la clause du tunnel, la France a donc naturellement exigé une forte augmentation de l'enveloppe globale du STABEX, afin de maintenir la part des Etats de la zone franc.

- Des précisions sont apportées sur les seuils à partir desquels s'applique la dérogation "toutes destinations", qui permet la compensation de baisses de recettes d'exportation affectant des flux qui ne sont pas

principalement dirigés vers la Communauté. La part minimale des recettes d'exportation hors de la CEE ouvrant le droit à la dérogation est désormais fixée à 60% pour les pays les moins développés et à 70% pour les autres ACP (contre un seuil purement interprétatif de 50% sous Lomé III). Cette modification ne s'appliquera cependant qu'à l'issue d'une période transitoire de deux ans.

- Les cas de baisse de recettes résultant d'une mesure de politique commerciale prise par un Etat ACP ou par l'intermédiaire de ses opérateurs économiques pour restreindre l'offre - politique de rétention destinée à provoquer une remontée des cours, qui lorsqu'elle échoue conduit l'exportateur à céder sa production à un cours dégradé - peuvent désormais entraîner l'annulation pure et simple des bases de transfert. Il faut voir ici le souci de la partie européenne de mieux apprécier les conditions d'ouverture des droits à transfert dans un contexte où les politiques commerciales de certains producteurs ACP, notamment pour les exportations de cacao, ont récemment provoqué des troubles sur le marché.

L'enveloppe disponible pour le STABEX en 1991 (année d'application 1990) atteindra ainsi 375 Mécus (un cinquième de l'enveloppe totale auquel pourra s'ajouter le quart de l'enveloppe de l'année suivante), à comparer aux 141 Mécus disponibles avant abondement en 1990.

Il est toutefois à craindre que les bases de transfert dépasseront les niveaux constatés depuis trois ans, dans la mesure où la baisse des cours s'est aggravée, notamment pour le café et le cacao. Dans ces conditions, il est prévisible que l'enveloppe STABEX pour 1991 ne parviendra à couvrir qu'une partie des demandes de transfert au titre de 1990. Un effort financier additionnel, sous forme de prélèvement au sein d'autres enveloppes du FED (SYSMIN?) sera vraisemblablement nécessaire pour maintenir le taux de couverture des demandes constaté ces dernières années.

II - BILAN DU SYSMIN POUR LA PERIODE 1989/1990

1/. Modalités de fonctionnement et objectifs du SYSMIN

La facilité de financement spéciale pour les produits miniers, ou SYSMIN, est destinée à aider les Etats ACP fortement tributaires de leurs exportations minières à remédier aux conséquences de la perte de viabilité du secteur suite à la baisse de leur capacité de production ou de leurs recettes d'exportation, si celle-ci résulte de modifications technologiques ou économiques, ou de perturbations indépendantes de la volonté de l'Etat ou de l'entreprise concernée.

Contrairement au STABEX, elle ne vise pas à compenser de façon automatique les baisses de recettes d'exportation. Son objectif premier est de contribuer à rétablir à un niveau viable la capacité de production du secteur minier concerné. Si un tel objectif se révèle impossible, la facilité permet également de financer des programmes de diversification de l'économie.

Les financements au titre du SYSMIN ont été accordés, jusqu'à Lomé III inclus, sous forme de prêts à des conditions particulièrement "douces" : durée de 40 ans, différé de 10 ans, taux d'intérêt de 0,5% ou 1%. La nouvelle convention de Lomé IV a remplacé ces prêts par des dons aux Etats ACP, qui pourront prêter les sommes en cause aux agents économiques et placer le produit des intérêts et des remboursements dans un fonds de contrepartie.

L'éligibilité aux ressources de la facilité repose en premier lieu sur un certain nombre de critères mécaniques :

- le minerai doit d'abord faire partie de la liste des produits éligibles, qui comprend actuellement le cuivre, le cobalt, le phosphate, le manganèse, la bauxite et l'alumine, l'étain, le minerai de fer et l'uranium ; des minerais n'appartenant pas à cette liste peuvent également être couverts sur décision du Conseil des Ministres CEE-ACP ;

- il doit aussi représenter un pourcentage minimum des recettes totales d'exportation du pays (entre 10% et 20%, selon notamment la catégorie à laquelle appartient le pays) ;

- enfin, la baisse des recettes d'exportation doit être "substantielle" : de l'ordre de 10% au moins des recettes d'exportation totales.

L'octroi d'un financement au titre du SYSMIN est également subordonné à l'approbation par la Communauté du programme d'intervention présenté par l'Etat ACP, destiné à rétablir la viabilité du secteur ou à diversifier son économie. Le montant des crédits qui seront alloués est fixé par la Commission en fonction des fonds disponibles, de la nature des programmes proposés, des possibilités de cofinancement, ainsi que de l'importance pour l'économie du pays de l'industrie minière affectée.

2/. Bilan du SYSMIN sous Lomé III

Dotée de 282 Mécus dans la convention de Lomé II, l'enveloppe financière de la facilité SYSMIN a été portée à 415 Mécus pour la convention de Lomé III.

Le montant total des engagements au titre de Lomé III s'élève à 135,8 Mécus à la date du 15 juillet 1991, pour les opérations suivantes:

- Niger: 12,5 Mécus en 1986 au titre de l'or et du charbon
- Mauritanie: 18 Mécus en 1987 (minerai de fer)
- Guinée: 35 Mécus en 1987 (alumine)
- Togo: 15,7 Mécus en 1988 (phosphate)
- Botswana: 21,7 Mécus en 1989 (nickel et cuivre)
- Sénégal: 15 Mécus en 1990 (phosphate)
- Papouasie Nouvelle Guinée: 21,5 Mécus, dont 18 au titre du 6^{ème} FED, en 1991 (cuivre)

Le total des engagements pour les deux années 1990/91 s'élève donc à 36,5 Mécus, dont 33 Mécus sur fonds 6^{ème} FED et 3,5 Mécus sur reliquats 5^{ème} FED.

Un certain nombre de demandes sont par ailleurs à l'étude.

3/. Appréciation sur le fonctionnement du système

Le reproche majeur qui peut être fait à cette facilité, dont l'utilité n'est par ailleurs pas contestée, réside dans la complexité et la lourdeur du système.

Si les délais d'examen des requêtes ont été légèrement raccourcis par rapport à Lomé II, en revanche, ceux relatifs à l'instruction des projets restent en effet très longs: une trentaine de mois en moyenne.

Plusieurs raisons peuvent être avancées pour expliquer cette lenteur et ce faible taux de mise en oeuvre : difficulté de compréhension des textes par les Etats bénéficiaires, imprécision de certaines dispositions, complexité des procédures, difficultés d'élaboration des projets de réhabilitation industrielle, dont l'ampleur nécessite en général des cofinancements et donc la recherche d'autres bailleurs de fonds.

4/. Modifications introduites par Lomé IV

Les principales modifications portent sur:

- *une plus grande libéralité* : l'allocation des ressources se fera sous forme de dons aux Etats, et non plus de prêts. Les fonds pourront être prêtés aux entreprises concernées par le programme d'intervention.

- *un élargissement de l'accès au système* par l'inclusion, dans la liste des produits qui permet de calculer le seuil de dépendance, de deux nouveaux produits : l'uranium et l'or.

- *une simplification des procédures*, par la fusion en une seule étape de l'examen de l'éligibilité d'une demande de financement et de la décision elle-même, qui faisaient l'objet sous Lomé III de deux décisions successives.

- *l'extension des objectifs du SYSMIN* au concept de viabilité du secteur et non plus au seul maintien de la capacité de production. Une des conséquences prévisibles est que le nombre d'opérations de restructuration des entreprises du secteur minier pourrait baisser au bénéfice d'opérations de diversification de l'économie (à ce jour une seule opération financée sur fonds SYSMIN ne concernait pas le secteur minier).

Ces modifications, dont il conviendra d'apprécier l'impact réel lorsque la nouvelle convention entrera en application, rencontrent la préoccupation des Etats ACP et devraient contribuer à améliorer le fonctionnement général de l'outil.

TRANSFERTS STABEX EN 1990 (ANNEE D'APPLICATION 1989)

pays	produits	bases de transfert après réductions	transferts versés
BENIN	palme (huile)	285.862	145.900
BURUNDI	café	37.727.577	19.255.556
CAMEROUN	cacao (produits)	65.760.950	33.563.345
CAMEROUN	café	58.984.238	30.104.618
COMORES	girofle	1.284.045	655.356
COMORES	vanille	1.582.279	807.570
COTE D'IVOIRE	bois	21.822.891	11.138.057
COTE D'IVOIRE	café	117.471.068	59.955.369
DOMINIQUE	bananes	2.367.665	1.208.418
ETHIOPIE	haricots	819.245	418.130
GAMBIE	arachide (huile)	1.361.828	695.055
GAMBIE	arachides	877.260	447.739
GRENADE	cacao	1.409.316	719.293
GUINEE EQUATORIALE	cacao	5.887.352	3.004.810
GUINEE EQUATORIALE	café	450.506	229.932
KENYA	café	21.713.546	11.082.250
MALAWI	arachides	2.318.817	1.183.487
MALAWI	café	2.287.173	1.167.337
PAPOUASIE NELLE GUI	cacao	8.276.497	4.224.193
PAPOUASIE NELLE GUI	café	2.619.598	1.337.001
PAPOUASIE NELLE GUI	palmier (produits)	1.000.000	510.383
RCA	bois sciés	1.385.377	707.074
RCA	café	5.679.960	2.898.962
RCA	coton	681.621	347.888
RWANDA	café	36.942.926	18.855.083
SOMALIE	cuirs et peaux	1.064.515	543.312
TOGO	cacao	3.356.703	1.713.208
TOGO	café	5.348.664	2.729.873
TONGA	bananes	580.092	296.070
TONGA	coprah (huile)	530.786	270.905
VANUATU	coprah	1.535.756	783.826
total (juillet 1990) :		413.414.113	211.000.000
SAMOA OCCID	cacao	309.149	157.790
SAMOA OCCID	huile de coco	2.321.557	1.184.923
SAMOA OCCID	tourteaux	51.525	26.298
total général 1990		416.096.344	212.369.011

taux de couverture : 51,05%

(les chiffres sont exprimés en Ecus)