

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1994-1995

Annexe au procès verbal de la séance du 22 novembre 1994.

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 1995,
ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME III

COOPÉRATION

Par M. Paul d'ORNANO,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Xavier de Villepin, président, Yvon Bourges, Michel d'Aillières, François Abadie, Guy Penne, vice-présidents; Jean Garcia, Michel Alloncle, Roland Bernard, Jacques Golliet, secrétaires; Jean-Luc Bécart, Mme Monique Ben Guiga, MM. Daniel Bernardet, André Bettencourt, André Boyer, Mme Paulette Brisepierre, MM. Michel Caldaguès, Paul Caron, Jean-Paul Chambriard, Yvon Collin, Claude Cornac, Charles-Henri de Cossé-Brissac, Michel Crucis, Hubert Durand-Chastel, Claude Estier, Roger Fossé, Gérard Gaud, Jean-Claude Gaudin, Philippe de Gaulle, Jacques Genton, Yves Guéna, Bernard Guyomard, Jacques Habert, Hubert Haenel, Marcel Henry, André Jarrot, Louis Jung, Christian de La Malène, Marc Lauriol, Edouard Le Jeune, Max Lejeune, Philippe Madrelle, Michel Maurice-Bokanowski, Pierre Mauroy, Jean-Luc Mélenchon, Paul d'Ornano, Alain Poher, Michel Poniatowski, André Rouvière, Georges Treille, Robert-Paul Vigouroux, Serge Vinçon, Albert Voilquin

Voir les numéros :

Assemblée nationale (10ème législ.) : 1530, 1560 à 1565 et T.A. 282.

Sénat : 73 et 79 (annexe n°9) (1994-1995).

Lois de finances.

SOMMAIRE

| | <u>Pages</u> |
|--|--------------|
| AVANT-PROPOS | 7 |
| I - 1994 EN AFRIQUE : UNE ANNÉE DE RUPTURE | 9 |
| 1. La disparition de Félix Houphouët-Boigny : la fin d'une époque ? | 9 |
| a. Une nouvelle génération de dirigeants africains | 9 |
| b. Un changement de style dans les relations franco-africaines ? | 9 |
| 2. La dévaluation du franc CFA : la fin d'un mythe ? | 10 |
| a. Un ajustement devenu inéluctable | 10 |
| b. Effets attendus de la dévaluation | 11 |
| <i>b1. à moyen et long termes</i> | 11 |
| <i>b2. à court terme</i> | 12 |
| c. Quel bilan tirer de la dévaluation ? | 12 |
| <i>c1. L'incidence économique et sociale de la dévaluation ...</i> | 13 |
| <i>c2. ... atténuée par les mesures d'accompagnement adoptées par la France</i> | 13 |
| <i>. au profit des Etats de la zone</i> | 13 |
| <i>. au profit des ressortissants français touchés par l'ajustement monétaire</i> | 14 |
| d. L'amorce de nouvelles relations économiques avec Paris | 15 |
| 3. Le génocide rwandais à l'origine d'un tournant dans les interventions militaires françaises en Afrique | 16 |
| a. Le déclenchement de violences au Rwanda | 17 |
| b. L'opération Turquoise : un nouveau type d'intervention militaire en Afrique ? | 17 |

| | <u>Pages</u> |
|---|--------------|
| II - QUELQUES PISTES POUR L'AVENIR | 19 |
| 1. La nécessaire poursuite de la réflexion, déjà engagée, sur le cadre institutionnel de la coopération franco-africaine | 19 |
| a. la regrettable dispersion de l'aide | 19 |
| b. la validité contestable de la notion de champ | 20 |
| c. une indispensable réflexion sur les structures de l'aide française au développement | 21 |
| 2. Un écueil à éviter : la tentation humanitaire aux dépens de l'aide au développement .. | 22 |
| a. l'isolement international de l'Afrique | 23 |
| b. ... joint à la dégradation de l'image de l'Afrique et à la "lassitude des bailleurs de fonds" | 23 |
| c. ... pourrait conduire à substituer les interventions humanitaires à l'aide au développement | 25 |
| 3. L'inéluctable responsabilisation de l'Afrique | 26 |
| a. sur le plan politique : la recherche de processus de démocratisation moins ambitieux | 27 |
| b. la deuxième indépendance économique de l'Afrique | 28 |
| <i>b1. rigueur économique et autonomie africaine</i> | 28 |
| <i>b2. la coopération interrégionale contre l'enclavement économique de l'Afrique</i> | 29 |
| c. l'Afrique responsable de sa sécurité ? | 30 |
| | |
| III - LE PROJET DE BUDGET DU MINISTÈRE DE LA COOPÉRATION POUR 1995 : UN BUDGET DE RIGUEUR, QUI TRADUIT LES NOUVELLES ORIENTATIONS DÉFINIES DANS LE CADRE DU "NOUVEAU CONTRAT POUR L'AFRIQUE" | 32 |
| 1. Un "nouveau contrat pour l'Afrique". Les priorités définies par le gouvernement | 32 |
| 2. Présentation générale du projet de budget pour 1995 | 33 |
| a. Une rigueur atténuée par les effets de l'ajustement monétaire | 33 |
| b. Vue d'ensemble des crédits du ministère de la coopération ... | 35 |
| 3. Les postes principalement affectés par la dévaluation du franc CFA : concours financiers et assistance technique | 36 |
| a. La nette contraction des concours financiers (chapitre 41-43) . | 36 |
| <i>a1. la diminution sensible des dons en faveur de l'ajustement structurel (article 30)</i> | 37 |
| <i>a2. la légère baisse de l'aide budgétaire d'urgence (article 10)</i> . | 38 |

| | <u>Pages</u> |
|--|--------------|
| <i>a3. la modeste augmentation des bonifications de prêts d'ajustement structurel (art. 20)</i> | 39 |
| b. La poursuite de la diminution des crédits destinés à l'assistance technique civile (chapitre 42 23 art. 10) | 39 |
| <i>b1. déflation des effectifs et rationalisation de la gestion de l'assistance technique civile</i> | 40 |
| <i>b2. ajustement monétaire et baisse des rémunérations seroies en zone franc</i> | 41 |
| 4. La priorité attachée aux "réalités du terrain" : aide-projet et diversification des acteurs de la coopération | 42 |
| a. La reprise sensible des crédits ouverts sur le FAC (chapitre 68 91) traduit le souci de privilégier l'aide projet | 42 |
| <i>a1. la stabilité des dones destinés à financer des projets (art. 10)</i> | 42 |
| <i>a2. le maintien des crédits destinés aux opérations exceptionnelles (art. 20)</i> | 45 |
| <i>a3. l'augmentation substantielle des dons-projets destinés aux pays les plus pauvres du champ (art. 40)</i> | 45 |
| <i>a4. quelques réserves sur le dispositif de dons hérité de La Baule</i> | 46 |
| b. La diversification des acteurs de la coopération, à travers le renforcement de l'appui aux initiatives privées et décentralisées (chapitre 42-44) | 47 |
| <i>b1. la reprise de l'appui aux initiatives décentralisées (art. 30)</i> | 47 |
| <i>. le cadre juridique de la coopération décentralisée</i> | 48 |
| <i>. bilan d'un instrument dynamique de la coopération franco-africaine</i> | 51 |
| <i>. des perspectives à exploiter</i> | 52 |
| <i>b2. les ONG et le ministère de la coopération : une augmentation sensible de l'appui aux initiatives privées</i> | 54 |
| 5. Rigueur budgétaire et coopération militaire (chapitre 41-42) | 54 |
| a. Les modalités de la coopération militaire | 55 |
| <i>a1. l'assistance militaire technique (art. 10)</i> | 55 |
| <i>. l'assistance en personnels</i> | 55 |
| <i>. l'aide directe en matériels</i> | 55 |
| <i>a2. la formation des stagiaires militaires étrangers (art. 20)</i> .. | 55 |
| b. Les orientations définies pour faire face à des besoins croissants dans un contexte de rigueur | 56 |

| | Pages |
|--|--------------|
| <i>b1. une corrélation immédiate entre l'instabilité de l'Afrique subsaharienne et les besoins en matière de coopération militaire</i> | 56 |
| <i>b2. les priorités actuellement définies</i> | 56 |
| <i>b3. le projet de budget pour 1995 maintient les capacités d'intervention de la coopération militaire</i> | 58 |
| c. Les perspectives d'avenir | 60 |
| <i>c1. des écueils à éviter</i> | 60 |
| <i>c2. l'incidence éventuelle, sur la coopération militaire, du projet de constitution d'une force africaine d'interposition</i> | 60 |
| 6. Les autres instruments de la coopération franco-africaine | 61 |
| a. La poursuite imparable de la contraction des crédits consacrés aux bourses (chapitre 42 23, art. 40) | 61 |
| <i>a1. un système diversifié</i> | 61 |
| <i>a2. une répartition sectorielle susceptible d'évoluer</i> | 62 |
| b. La modeste augmentation de la subvention à l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (chapitre 36 30) | 64 |
| <i>b1. Evolution de la dotation de l'AEFE</i> | 64 |
| <i>b2. un instrument contestable de la gestion des établissements d'enseignement français à l'étranger</i> | 65 |
| 7. Gestion du ministère | 66 |
| a. Stabilisation du titre III | 66 |
| b. Une très nette reprise des crédits d'investissement | 67 |
| CONCLUSIONS DU RAPPORTEUR | 67 |
| EXAMEN EN COMMISSION | 68 |
| NOTES | 70 |

Mesdames, Messieurs,

L'année 1994 aura été, pour l'Afrique subsaharienne comme pour la coopération franco-africaine, une année-charnière. La mort du président ivoirien Félix Houphouët-Boigny, ancien ministre de la IV^e République, amorce un nouveau style de relations, moins personnalisées, entre l'ancienne métropole et ses partenaires africains, tandis que la dévaluation du franc CFA annonce la fin du parrainage exclusif de la France sur les économies subsahariennes. Dans un registre plus tragique, le génocide rwandais et l'opération Turquoise ont confirmé le glissement des interventions militaires françaises en Afrique vers l'humanitaire et le maintien de la paix. Pendant cette période, l'Afrique a continué à subir son fardeau habituel d'épidémies, de famines, de conflits armés, de violences politiques et de catastrophes naturelles.

L'évolution de la situation économique de l'Afrique semble toutefois permettre de nuancer les qualifications volontiers afropessimistes d'un continent "perdu", "en faillite", "à la dérive", "dévasté".

Certes, la croissance africaine demeure insuffisante, puisque le revenu par habitant, confisqué par une croissance démographique de 3 %, diminue régulièrement depuis quinze ans. Certaines perspectives favorables s'esquissent néanmoins.

C'est ainsi que la dévaluation du franc CFA ne semble pas avoir conduit à la flambée inflationniste que d'aucuns redoutaient. L'inflation aurait été maîtrisée à 25 %, en dépit de pointes isolées de l'ordre de 40 à 60 %.

Parallèlement, la condition posée par la France à l'allocation de l'aide -renouer avec le FMI et appliquer les accords d'ajustement conclus avec celui-ci- a permis la réintégration de

certaines pays de la zone franc dans la communauté financière internationale, et s'est traduite par le retour des capitaux occidentaux (de 3 milliards de francs en 1993 à 11 milliards en 1994) en Afrique subsaharienne.

Par ailleurs, l'augmentation inespérée des cours des matières premières a permis, dans une certaine proportion, d'assainir des finances publiques déprimées et de mieux rémunérer les producteurs.

Il semble dès lors envisageable d'atteindre l'objectif de 5 % de croissance du PIB évoqué pour 1995, même si cette performance est destinée à recouvrir des situations très contrastées entre les régions enlisées dans la crise (Afrique centrale, Sahel, Zaïre) et quelques îlots de modernité voués à la compétition commerciale entre occidentaux.

Quel peut être le rôle de la France dans ce contexte contrasté ? Les orientations définies par le gouvernement inscrivent avec sagesse la coopération franco-africaine dans une *"rigueur partagée"*, dans le souci de *"solidarité exigeante"* et dans le cadre du *"nouveau contrat pour l'Afrique"*. En d'autres termes, *"ni afropessimisme, ni afro-optimisme béat ne sauraient être les maîtres-mots d'une politique d'avenir. L'intérêt mutuel bien compris, seul fondement sain et durable des relations France-Afrique, doit au contraire relever d'un afroréalisme délibéré"* (1) *.

Avant de commenter le projet de budget du ministère de la coopération pour 1994, votre rapporteur analysera les ruptures survenues en 1994 en Afrique, puis envisagera des pistes pour l'avenir de la coopération franco-africaine.

*

* *

* L'ensemble des notes est reporté à la fin du rapport

I - 1994 EN AFRIQUE : UNE ANNÉE DE RUPTURES

Trois événements majeurs symbolisent les ruptures subies par l'Afrique subsaharienne au cours de l'année 1994. La mort du président ivoirien Félix Houphouët-Boigny ouvre une page nouvelle de l'histoire de l'Afrique post coloniale, la dévaluation du franc CFA amorce de nouvelles relations entre la France et l'ancien "pré carré" africain, tandis que les tragiques événements du Rwanda ajoutent un véritable génocide aux "plaies" de l'Afrique, que la violence n'avait pourtant jamais épargnée.

1. La disparition de Félix Houphouët-Boigny : la fin d'une époque ?

a. La mort du président ivoirien, annoncée le 7 décembre 1993, allait symboliser l'arrivée au pouvoir d'une nouvelle génération de dirigeants africains, moins stigmatisée par l'empreinte de relations très privilégiées avec Paris.

Qu'il s'agisse, entre autres exemples, des premiers ministres Habib Thiam (Sénégal), Daniel Kablan Duncan (Côte-d'Ivoire), Oye Mba (Gabon), ou Edem Kodjo (Togo), ces nouveaux dirigeants n'ont pas connu la lutte pour l'indépendance. Leur arrivée au pouvoir coïncide avec l'émergence de véritables sociétés civiles, avec l'apparition d'une pratique institutionnelle (et moins clientéliste) du pouvoir, tandis que les nouvelles élites politiques jouent le rôle de "*pédagogues de cet état de droit en gestation*" (2).

b. Ce renouvellement des élites africaines pourrait induire un changement de style dans les relations franco-africaines.

En effet, la nouvelle génération de dirigeants africains ne saurait entretenir avec ses homologues français les mêmes relations que Senghor ou Houphouët-Boigny, représentants d'une génération dont les membres avaient siégé sur les bancs de l'Assemblée nationale avec leurs divers interlocuteurs français. Ce type de relations très personnalisées entre la classe politique française et les dirigeants africains pourrait donc être vouée à une extinction progressive, sauf si

se pérennise, en dépit des changements en cours, la tendance française à soutenir les "*gens en place*", et à "*privilégier le statu quo afin que rien ne bouge*" (3). L'appui dont bénéficie le président gabonais de la part de la France semble corroborer ce qui précède, de même que l'invitation au sommet franco-africain de Biarritz adressée au chef de l'Etat zairois

2. La dévaluation du franc CFA : la fin d'un mythe ?

Le 12 janvier 1994, les quatorze chefs d'Etat des pays africains membres de la zone franc ont décidé, après consultation du FMI et avec l'accord de la France, de dévaluer de 50 % le franc de la Communauté financière africaine, tandis que le franc comorien était dévalué de 33 %. Dès lors la valeur du franc CFA s'établissait à 1 centime, le franc comorien valant 1,33 centime. Cette dévaluation, qui s'explique par l'érosion progressive, depuis le milieu des années 1980, des avantages liés à la fixité du change par rapport au franc français, est à l'origine d'une véritable révolution dans les rapports franco-africains, désormais en voie de normalisation -voire de banalisation ... (4).

a. Un ajustement devenu inéluctable

Du début des années 1960 à 1985, les mécanismes sur lesquels repose le fonctionnement de la zone franc (libre transférabilité des capitaux à l'intérieur de la zone, convertibilité garantie par le Trésor français, centralisation des réserves) ont produit des mécanismes vertueux favorables au développement de la zone. Ces pays ont, en moyenne, connu de meilleures performances économiques et financières que les pays africains hors zone : le taux de croissance se limitait à 3 % pour ces derniers, et s'élevait à 5 % à l'intérieur de la zone.

A partir du milieu des années 1980, les avantages liés à la fixité du change se sont érodés, parallèlement à la politique de franc fort menée par Paris.

En effet, la politique du franc fort a conduit à une surévaluation du franc CFA, et a réduit la compétitivité extérieure des Etats de la zone franc, tandis que s'intensifiait la concurrence des Etats pratiquant des dévaluations cumulatives ou "réparatrices". Le

niveau excessif qu'atteignit alors le coût des facteurs de production dans la zone franc a considérablement freiné les investissements productifs. Dans le même temps s'est considérablement dégradée la situation matérielle des populations rurales, car le caractère relativement bon marché des importations privilégiait la consommation de produits importés, au détriment des productions locales. Entre 1986 et 1991, le taux de croissance des Etats de la zone s'est limité à 1 %, contre 3 % dans les pays africains hors zone. C'est des quatre pays à revenu intermédiaire de la zone franc (Cameroun, Côte d'Ivoire, Congo et Gabon) que résulte, pour l'essentiel, la crise financière des Etats de la zone franc.

Pendant cette période s'accrochèrent les sorties de devises liées à la convertibilité du franc CFA, tandis que, par ailleurs, la suspension des versements de la Banque Mondiale à plusieurs pays de la zone, parmi lesquels la Côte d'Ivoire et le Cameroun, tarissait une source substantielle de devises.

A la mi-1993, quand la Banque des Etats d'Afrique centrale et la Banque centrale des Etats d'Afrique de l'Ouest cessèrent de racheter les billets détenus par les banques situées hors de leur zone d'émission, apparut un marché parallèle du franc CFA, avec une décote de 20 à 30 % par rapport au cours officiel. Dès lors, tous les motifs d'une dévaluation étaient réunis.

b. Effets attendus de la dévaluation

b1. A moyen et long termes, une dévaluation peut être un moyen de conquérir des marchés extérieurs, l'économie étant rendue plus compétitive du fait de la diminution des prix à l'exportation. Dans le même temps, le renchérissement des prix des produits importés peut inciter le consommateur à se reporter sur les produits nationaux.

Les spécificités africaines confèrent à ce schéma une valeur essentiellement théorique. D'une part, la faible diversification des productions industrielles africaines est susceptible d'empêcher les consommateurs de privilégier les produits locaux. D'autre part, les exportations africaines sont en majorité constituées de produits primaires, agricoles ou minéraux, dont la demande mondiale stagne actuellement du fait de la crise, et dont des accords internationaux fixent des quotas par pays.

En dépit de ces obstacles, le "cercle vertueux" recherché par la dévaluation du franc CFA eût à parvenir à

une croissance d'un nouveau type, les recettes tirées des agricultures d'exportation (recettes dont la valeur est mécaniquement doublée depuis la dévaluation) devant alimenter un marché intérieur vers lequel les populations urbaines sont encouragées à se tourner. Sur le long terme, une certaine diversification des productions devait permettre aux pays de la zone franc d'affronter la concurrence internationale dans de meilleures conditions. L'objectif, à terme, était de passer d'une économie de rente, fondée sur la recherche de marges aussi élevées que possible, à une économie de production, où le profit vient de la diversification des productions.

b2. A court terme, la dévaluation du franc CFA visait l'augmentation des recettes publiques, la hausse des prix agricoles à la production, une meilleure rentabilité des filières exportatrices, la baisse de la fuite des capitaux, et la diminution des écarts de change avec les pays africains hors zone.

En revanche, on anticipait une augmentation des dépenses publiques liée, dans des proportions variables selon les pays, à l'endettement et au risque de dérapage des salaires.

Les effets de court terme ont donc été nettement tributaires des mesures d'accompagnement mises en oeuvre dans les différents pays, des politiques des pays voisins, et des aides financières extérieures. Votre rapporteur commentera, en temps voulu, les efforts accomplis par la France en vue de limiter l'endettement de ses partenaires de la zone franc, et pour atténuer l'incidence sociale de la dévaluation, tandis que le FMI augmentait sa contribution aux programmes d'ajustement structurel mis en oeuvre dans la zone.

c. Un bilan globalement favorable

Le bilan de la dévaluation est, bien évidemment, nuancé, en raison de spécificités locales importantes. C'est ainsi que la réussite constatée, dans l'ensemble, en Afrique de l'Ouest, contraste avec les profondes difficultés observées en Afrique centrale. Il est vrai que dans cette zone se concentrent des situations politiques très délicates, qu'il s'agisse du Cameroun, du Togo ou du Tchad.

c1. L'incidence économique et sociale de la dévaluation

De manière générale, les conséquences économiques et sociales de l'ajustement monétaire ont été atténuées par les mesures d'accompagnement adoptées par la France.

. Sur le *plan économique*, on observe une inflation globalement maîtrisée autour de 30 %, en dépit de résultats nettement moins favorables dans certains pays (Tchad : 51 %, Togo : 52 %, Bénin : 60 %). L'évasion des capitaux s'est interrompue, tandis que les apports des bailleurs de fonds (France, Banque mondiale et FMI) ont permis une certaine reprise de la consommation.

En Côte d'Ivoire, on ne constate ni dérapage de l'inflation, ni dérive salariale, tandis que les rentrées budgétaires ont dépassé les prévisions pour le premier semestre. En revanche, la stagnation des investissements publics et le maintien de contrôles douaniers inadéquats nuisent au développement de l'industrie et du commerce. Hors café et cacao, les exportations n'auraient augmenté que de 1,5 % en volume depuis le début de l'année (l'augmentation se limite à 6,5 % en incluant ces deux matières premières) (5).

. Sur le *plan social*, la dévaluation n'a pas causé de déstabilisation majeure. Mais les émeutes du Sénégal et du Gabon, les manifestations étudiantes du Mali, la reprise de l'agitation syndicale en Côte d'Ivoire et au Bénin, ont montré l'importance que revêtaient, dans ce contexte tendu, les mesures d'accompagnement social proposées par la France.

c2. Les mesures d'accompagnement adoptées par la France

. *Au profit des Etats de la zone*, ces mesures concernent des annulations de créances, le financement de projets sociaux destinés aux populations les plus défavorisées et, enfin, un effort substantiel d'aide à l'ajustement.

Les mesures d'annulation de créances s'élevaient à 25,3 milliards de francs, ce qui correspond à l'intégralité de la dette des pays les plus pauvres (6,6 milliards de francs) et à la moitié des créances des pays à revenu intermédiaire (pour 18,7 milliards de francs).

Le Fonds spécial de développement, mis en place dès la dévaluation, est destiné à financer des projets sociaux visant la satisfaction des besoins fondamentaux des populations les plus défavorisées (adduction d'eau potable, fourniture de médicaments, de

livres scolaires ...). Initialement doté de 300 millions de francs, le Fonds spécial de développement a vu sa dotation portée à 400 millions de francs en août 1994. Les caractéristiques du FSD (projets de petites dimensions -pas plus de deux millions-, gestion rapide et décentralisée, directement par les missions de coopération-) attestent l'adaptation de ce type d'intervention aux besoins africains et pourraient, le cas échéant, inspirer la gestion du FAC (6).

Dans le même esprit, le FAC est intervenu à hauteur de 35 millions de francs en faveur du livre scolaire. Un crédit de 40 millions de francs a, par ailleurs, été dégagé sur le Fonds d'aide et de coopération pour assurer la continuité de l'approvisionnement en médicaments, le prix de ceux-ci ayant considérablement augmenté du fait de la dévaluation.

L'aide à l'ajustement, mise en place conjointement à la signature d'accords avec le FMI, pourrait s'élever à 10 milliards de francs en 1994-1996.

Par ailleurs, en vue de mobiliser les liquidités (surabondantes dans la zone depuis la dévaluation), la Caisse française de développement a été habilitée à émettre un emprunt obligataire. Si l'on considère en outre l'attribution de 1,5 milliard de francs à la CFD en vue de financer des investissements dans la zone franc, les mesures d'accompagnement de la dévaluation tirent très largement les conséquences de la nécessité de dynamiser les activités productives.

. D'autres mesures ont tendu à *limiter le manque à gagner imputable à l'ajustement monétaire pour les ressortissants français.*

- La catégorie la plus touchée est incontestablement celle des retraités vivant en France et percevant une pension en francs CFA. Une indemnité exceptionnelle pour un montant de 100 millions de francs est prévue au titre du préjudice subi en 1994, sans condition de revenu et sous la forme d'un versement unique. Votre rapporteur ne saurait toutefois prétendre que cette indemnité couvrira l'intégralité des dommages subis.

- La situation des Français expatriés en Afrique diffère selon que les intéressés perçoivent un salaire en francs français -auquel cas l'effet change favorable constitue un avantage (7)- ou en francs CFA. Cette dernière catégorie, employée sur la base de contrats locaux conclus avec l'Etat français, a fait l'objet d'une garantie de rémunération à hauteur de 70-80 %. Votre rapporteur tient à évoquer les très réelles difficultés rencontrées par la catégorie des cadres moyens employés directement par des entreprises locales et disposant de salaires modestes payés en francs CFA. La dévaluation a, en effet, affecté le mode de vie d'une catégorie qui avait conservé des attaches

en France et qui, le plus souvent, n'est plus en mesure de faire face aux frais induits notamment par la résidence acquise en France en vue de la retraite.

d. L'amorce de nouvelles relations avec Paris

- L'annonce de la dévaluation du franc CFA a suscité, chez nos partenaires africains, une inquiétude (au demeurant prévisible) à l'égard de ce qui a parfois été présenté comme la "trahison" française, assimilée à l'abandon des "vestiges de l'empire français" : *"La dévaluation du franc CFA par rapport au franc français inaugure une nouvelle page des relations franco-africaines jusqu'ici entachées de démagogie et de calculs politiques. Aujourd'hui, le lâchage manifesté (par Paris) de ses anciennes colonies est une banalisation de l'histoire traduisant assez bien l'étroitesse de la souveraineté des pays africains. Mais il faut bien qu'un jour les vestiges de l'empire français craquent. Commençons par le CFA"* (Aurore, 13 janvier 1994, Mali).

"La France souhaite le chaos en Afrique" (L'Union, 13 janvier 1994, Gabon).

"... d'un côté, un pays comme le Gabon (...) entretenait des relations d'amitié avec la France qui, de son côté, entretenait avec ses partenaires africains des relations d'intérêt" (L'Union, 13 janvier 1994, Gabon).

- Par ailleurs, d'autres réactions, plus positives, voient dans la dévaluation l'occasion de se prendre en charge sans le soutien de l'ancienne métropole :

"On peut se demander en effet si cette dévaluation n'est pas une invitation de la France (...) aux pays membres à se prendre en charge monétairement. Comme dans beaucoup d'autres domaines" (Fraternité-Matin, 14 janvier 1994, Côte d'Ivoire).

"La décision de dévaluer le CFA a au moins un mérite : celui de faire prendre conscience aux Africains de la fragilité de leur économie sans le soutien du colonisateur. Il y a bien longtemps que les pays anglophones et autres d'Afrique ont appris à voler de leurs propres ailes (...). Finie donc la gâterie pour les francophones d'Afrique" (La Nation, 13 janvier 1994, Bénin).

"La dévaluation (...) est un passage incontournable pour relancer une machine économique aujourd'hui complètement bloquée et poser les bases d'un développement durable" (Aurore, 13 janvier 1994, Mali).

- Cette volonté de tirer parti de la dévaluation pour permettre aux pays de la zone franc d'accéder à une véritable majorité économique et financière rejoint, à certains égards, les motivations profondes de la décision française.

Rappelons, en effet, que les besoins en aide budgétaire des pays africains de la zone franc avaient atteint 4 milliards de francs en 1993 (3,5 milliards en 1992) et que, faute d'accord avec le FMI, la France était seule à intervenir dans les grands pays de la zone (Cameroun, Côte d'Ivoire, Gabon, Sénégal). Or les difficultés aiguës qui caractérisent désormais notre économie ont imposé la recherche urgente d'autres bailleurs de fonds, les besoins colossaux de l'Afrique subsaharienne étant hors de portée de toute aide bilatérale. La France a, dans un premier temps, subordonné l'attribution de l'aide française à la reprise des relations entre ses partenaires subsahariens et les institutions financières internationales (FMI et Banque Mondiale) : en septembre 1993, l'annonce de cette nouvelle conditionnalité de l'aide devait être le prélude de la dévaluation.

L'une des conséquences imparables de la dévaluation est que l'Afrique ne saurait plus être considérée comme une "chasse gardée" exclusive de Paris. Néanmoins il conviendrait que notre politique africaine fût clairement expliquée à nos partenaires subsahariens, afin que ceux-ci ne déduisent pas de l'intervention des institutions de Bretton-Woods en Afrique subsaharienne que la France abandonne une région à laquelle elle est liée par son histoire.

Quoi qu'il en soit, la dévaluation du franc CFA, en infléchissant le rôle de l'un des piliers de la présence française en Afrique, ouvre nécessairement une page nouvelle des relations avec le sous-continent.

3. Le génocide rwandais à l'origine d'un tournant dans les interventions militaires

Certes, la tragédie qui s'est déroulée au Rwanda à partir d'avril 1994 succédait à une série "historique" d'affrontements meurtriers entre les ethnies hutus et tutsis (1959, 1963 et 1973 au Rwanda ; 1965, 1972, 1988 et 1993 au Burundi). Mais l'ampleur jamais atteinte par le drame rwandais, qui a causé des centaines de milliers de morts, deux millions de réfugiés et trois millions de déplacés, fait de ce génocide un événement sans

précédent en Afrique, sans commune mesure avec les affrontements interethniques dont ce continent est, hélas, coutumier.

a. Le déchaînement des violences au Rwanda

Rappelons que, dès l'attentat au cours duquel fut abattu, le 6 avril 1994, le président rwandais Habyarimana (en même temps que son homologue burundais), un plan visant à l'élimination physique systématique de l'opposition démocratique et des populations tutsis fut mis en oeuvre par les forces armées gouvernementales, la garde présidentielle et les milices de l'ancien parti unique. *"C'est tout un peuple qui s'est vu pris en otage de stratèges déments"* (8).

Cette tragédie a scellé l'échec de la tentative de réconciliation organisée en août 1992 à Arusha, avec la médiation de la France, de la Belgique, de la Grande-Bretagne, des Etats-Unis, de la Tanzanie et de l'Organisation de l'Unité africaine (OUA). Les accords d'Arusha prévoyaient la mise en place d'un Etat de droit, l'organisation d'élections démocratiques et la mise sur pied d'une armée nationale, l'ensemble devant être garanti par un dispositif onusien, la Minuar (Mission des Nations Unies pour l'assistance au Rwanda), chargée de faire respecter le cessez-le-feu.

La reprise généralisée des massacres qui suivit l'attentat perpétré en avril 1994 contre les présidents burundais et rwandais, a suscité l'évacuation des ressortissants étrangers par des militaires français et belges, puis l'évacuation des contingents stationnés au titre de la Minuar. Les violences -qui prirent bientôt les dimensions et les caractéristiques d'un génocide- s'étendirent dès lors à l'ensemble du territoire.

b. L'opération Turquoise : Un nouveau type d'intervention militaire en Afrique ?

L'opération Turquoise (9) déclenchée officiellement le 23 juin 1994 (après la résolution votée aux Nations Unies le 22 juin), est la première intervention militaire française dans le "pré carré" africain mise en oeuvre pour des raisons exclusivement humanitaires. Certes, la tentation est grande de la rapprocher d'ONUSOM II, tant fut déterminant l'élément humanitaire tant au Rwanda qu'en

Somalie. Rappelons néanmoins que l'intervention en Somalie visait un pays "hors champ", avec lequel la France n'entretient pas de relations privilégiées, et que la France n'a fait qu'y participer à une opération internationale.

• Le succès de l'opération Turquoise est indéniable, si l'on rapporte ses résultats à ses objectifs : si elle n'a pas permis de stabiliser durablement la situation intérieure rwandaise, cette opération a interrompu les massacres entre Hutus et Tutsis, sauvant ainsi un nombre inestimable de vies humaines. La "zone humanitaire" a évité l'exil de quelque 2,5 millions de Rwandais, résultat hautement appréciable si l'on considère la déstabilisation qu'induisent, pour les pays d'accueil, des flux non maîtrisés de réfugiés. A l'actif de l'opération Turquoise figure également l'acheminement de 6 000 tonnes d'aide alimentaire et de 6 000 mètres cubes d'eau.

• L'opération Turquoise inaugure un type inédit d'interventions françaises en Afrique.

Dans les années 1960, les premières interventions françaises visaient essentiellement à protéger des régimes amis contre toute déstabilisation. Dans les années 1970, les opérations au Tchad, au Zaïre puis en Centrafrique s'inscrivaient dans le souci d'éviter la déstabilisation induite, sur le continent africain, par la guerre froide, les manipulations soviétiques par Cubains interposés, et la menace libyenne.

Depuis 1981, les interventions militaires sont, pour l'essentiel, motivées par la sécurité des ressortissants français. Puis, à la suite de l'effondrement du bloc communiste, les considérations humanitaires et le souci du maintien de la paix, liés à la multiplication des conflits en Afrique, devaient prendre une dimension croissante. Ainsi la "*conduite d'opérations à caractère strictement humanitaire*" est-elle l'un des aspects des "*opérations en faveur de la paix et du droit international*" envisagées dans le cadre du 5e scénario exposé par le Livre blanc sur la défense.

Le cas du Rwanda est une illustration manifeste de ces situations "*ne faisant pas peser de menace majeure sur nos intérêts*", "*essentiellement prévisibles en Europe, au Moyen-Orient ou en Afrique*", pour reprendre les termes figurant dans le Livre blanc.

L'opération Turquoise a expérimenté un type inédit d'intervention, strictement limitée dans le temps (conformément au 5e scénario du Livre blanc, soucieux d'éviter un "*enlisement de plus en plus exigeant en moyens*") et internationalement très encadrée (c'est une résolution des Nations Unies qui donne le coup

d'envoi d'une opération conçue comme un relais permettant aux Nations Unies d'organiser le déploiement de la Minuar II).

Il y a fort à craindre que l'évolution prochaine du continent africain fasse de l'opération Turquoise la pionnière d'une longue série...

II - QUELQUES PISTES POUR L'AVENIR

A l'heure où l'Afrique subsaharienne et la coopération franco-africaine se situent l'une et l'autre à un tournant décisif, il importe de tracer quelques pistes pour l'avenir.

La première concerne le cadre institutionnel de la coopération franco-africaine. Votre rapporteur souhaite, par ailleurs, souligner le danger qui consisterait à privilégier à l'excès la tentation humanitaire aux dépens d'une stratégie de développement plus ambitieuse. Enfin, il importe d'encourager la responsabilisation des autorités africaines.

1. La nécessaire poursuite de la réflexion, déjà engagée, sur le cadre institutionnel de la coopération franco-africaine

Compte tenu des modifications substantielles introduites dans la coopération franco-africaine par la dévaluation du franc CFA, et du nouvel esprit encouragé par la doctrine de la "solidarité exigeante", votre rapporteur estime le moment venu de relancer le débat sur les structures de la coopération auquel ont contribué en leur temps les rapports Hessel et Vivien. Sans qu'il soit possible, dans le cadre d'un document budgétaire par nature limité, de mener à terme une réflexion aussi complexe, votre rapporteur rappellera les difficultés causées par la dispersion administrative de l'aide, et s'interrogera sur la validité de la notion de champ.

a) La regrettable dispersion administrative de l'aide

Le ministère de la coopération ne représente que 20 % environ de l'effort français d'aide au développement. La part du

ministère des affaires étrangères est limitée à 10 %, tandis que le ministère de l'économie et des finances contrôle, soit directement, soit indirectement via la Caisse française de développement, près de la moitié de l'APD. A ces principaux départements s'ajoute un nombre variable de ministères techniques (agriculture, éducation nationale, recherche, action humanitaire).

Le système français s'appuie donc sur une diversité de tuteurs politiques (actuellement trois ministres) et sur deux opérateurs, la Caisse française de développement et le Fonds d'aide et de coopération. Une comparaison avec les exemples allemand (un organe public et deux opérateurs majeurs, l'un pour les dons, l'autre pour les prêts), a fortiori canadien et suédois (un organe politique, un opérateur majeur) fait ressortir de manière suffisamment accablante la complexité de notre schéma.

Cette complexité est renforcée par les contributions françaises aux organismes multilatéraux de l'aide au développement. C'est sur le budget des affaires étrangères que sont comptabilisées les contributions françaises à l'ONU, tandis que transitent par le Trésor les contributions françaises au FMI, au groupe de la Banque mondiale et à la coopération communautaire. Rappelons que 13 % de l'APD française sont absorbés par l'aide communautaire, financée à raison de 20 % par les contributions françaises.

La dispersion de l'effort français valide plus que jamais la notion de "budget civil de l'aide au développement" évoqué par M. Alain Vivien dans son rapport.

b) La validité contestable de la notion de champ

Les arguments traditionnellement opposés à la notion de champ qui fonde tout le dispositif français de coopération contestent, ainsi que l'exprimait l'auteur du rapport Vivien, *"cette étrange dichotomie franco-française qui partage le monde entre les nations subsahariennes et le reste des États de la terre"*.

La contribution française au développement obéit ainsi traditionnellement à des critères géographiques. Rappelons qu'entre 1981 et 1986 la répartition des missions entre le ministère de la coopération et le ministère des affaires étrangères relevait de critères fonctionnels. Le ministère des affaires étrangères se chargeait des actions culturelles, scientifiques et techniques, tandis que l'aide au développement était confiée à un ministère de la coopération dont la compétence était étendue à l'ensemble du monde.

La réforme de 1986, prenant acte du caractère privilégié des relations franco-africaines, est revenue au schéma antérieur, l'action du ministère de la coopération s'exerçant désormais dans les Etats francophones de l'Afrique subsaharienne, dans les Etats de l'océan indien et dans les petites Antilles.

Ce retour aux structures traditionnelles de la coopération s'expliquait aussi, selon ses partisans, par le souci d'éviter un éparpillement des interventions françaises, dans un contexte -déjà- d'austérité budgétaire.

L'extension progressive du "champ" conduit néanmoins à s'interroger sur la validité de cette notion.

Limité aux pays francophones, le "champ" s'expliquait à la rigueur -encore qu'un tel argument soit malaisément recevable à notre époque- par la survivance de relations privilégiées, héritées de l'histoire coloniale. Mais l'intégration des pays lusophones et de la Namibie a ébranlé la cohérence du champ. Pourquoi, dès lors, les pays anglophones et la Corne de l'Afrique n'en feraient-ils pas partie ? Pourquoi Djibouti relèverait-il de la rue Monsieur, tandis que la Somalie, l'Ethiopie et l'Erytrée devraient s'adresser au Quai d'Orsay ? **A l'heure où la recherche de synergies interrégionales est conseillée à nos partenaires africains, il serait bon que la France mette fin à ces regrettables cloisonnements.**

Strictement limitée à l'Afrique, la notion de champ pouvait encore néanmoins être justifiée. Son extension récente au Cambodge, inclus dans la zone d'intervention du Fonds d'aide et de coopération et de la Mission militaire de coopération, justifie, à elle seule, la suppression du champ.

c) Une indispensable réflexion sur les structures de l'aide française au développement

La mise en place d'un ministère unique, compétent pour l'ensemble des destinataires de l'aide française au développement, se justifierait par la simplicité et la logique du système.

Selon votre rapporteur, la proposition de maintenir un ministère délégué pour l'Afrique subsaharienne, évoquée par le rapport Vivien, ne ferait qu'encourager, à terme, le retour d'une dichotomie géographique préjudiciable à la transparence de l'ensemble. Par ailleurs, l'Afrique subsaharienne n'est pas le seul partenaire privilégié de la France. L'existence d'un ministère délégué

à l'Afrique subsaharienne impliquerait ainsi la création parallèle de départements spécialisés dans le Maghreb ou l'Asie, ce qui ne saurait contribuer à la cohérence de l'ensemble.

L'institutionnalisation d'un Comité interministériel pour le développement permettrait, d'autre part, d'assurer la cohérence entre les actions du ministère du développement et celles des ministères techniques et du Trésor, si les contributions de celui-ci à l'APD demeurent sous la tutelle du ministère de l'économie et des finances.

En ce qui concerne les organes d'exécution, votre rapporteur s'interroge, ainsi qu'il l'avait déjà fait dans son précédent avis budgétaire, sur l'opportunité de maintenir la possibilité, pour le FAC et pour la Caisse française de développement, d'attribuer à la fois des dons et des prêts. Peut-être pourrait-il être envisagé de confier l'attribution des prêts et des dons, qui -faut-il le souligner?- obéissent à des logiques très différentes, tant sur le plan politique que sur le plan technique, à des organismes distincts.

2. Un écueil à éviter : la tentation humanitaire aux dépens du développement

L'image de l'Afrique véhiculée aujourd'hui par les médias met en scène les massacres, les camps de réfugiés et la misère qui sont devenus, pour le téléspectateur occidental, des éléments presque familiers, hélas, du paysage africain.

Il est naturel dès lors que le discours de la charité risque de dominer celui du développement. Cette situation est imputable, d'une part, à la situation d'isolement politique, voire d'abandon dans laquelle se trouve le continent noir, auquel il devient de plus en plus difficile de faire entendre sa voix sur la scène internationale, et, d'autre part, à la lassitude qu'inspirent aux bailleurs de fonds les échecs des politiques d'aide au développement mises en oeuvre en Afrique. L'action humanitaire pourrait donc devenir, dans cette logique, le substitut d'une aide au développement considérée comme impuissante à remplir son office. C'est précisément sur le danger que constitue ce glissement, certes encore imperceptible, de l'aide au développement vers l'humanitaire, que votre rapporteur tient à insister.

a. L'isolement international de l'Afrique

Le 9 février 1994, les obsèques de M. Houphouët-Boigny ont illustré l'isolement dans lequel se trouve désormais l'Afrique sur la scène internationale. Si, en 1984, le vice-président américain assistait aux obsèques du dictateur guinéen Sékou Touré, l'enterrement du président ivoirien ne requérait plus que la présence du ministre américain de l'énergie.

La fin de la guerre froide a, en effet, mis un terme brutal à la valeur d'enjeu international que conférait à l'Afrique l'affrontement Est-Ouest.

On constate aujourd'hui une perte d'audience dramatique du "groupe africain" sur la scène diplomatique par rapport à la situation de puissance relative qui était la sienne jusqu'à la fin des années 1970, quand *"il représentait un tiers des voix aux Nations Unies et se faisait courtiser"* (10). *"Non point que (les états africains) aient eu les moyens de déterminer l'issue d'un conflit ou d'une négociation mais par leurs votes, leurs résolutions, ils créaient une ambiance avec laquelle il fallait compter. Qu'il s'agisse de la décolonisation portugaise, du conflit israélo-arabe en 1973, de l'Afrique australe, le groupe africain avait une présence diplomatique"* (11). Désormais, si l'Afrique représente toujours un tiers des voix à l'ONU, il semble que le groupe des pays africains soit isolé sur le plan diplomatique. Cette situation se confirme dans les grandes négociations économiques, où l'Afrique confie ses intérêts aux secrétariats internationaux, notamment la CNUCED.

b. La dégradation de l'image de l'Afrique et la "lassitude des bailleurs de fonds"

L'évolution intervenue dans l'opinion internationale devant ce qui apparaît comme l'échec de l'aide au développement n'épargne pas l'Afrique, très affectée par l'image négative donnée du continent par certains de ses dirigeants. En effet, la tentation est forte d'ériger l'Asie, voire, à certains égards, l'Amérique latine, comme des références en matière de développement. Ainsi se développe un discours néo-cartiériste prompt à dénoncer les coûteux et inutiles "éléphants blancs", à comparer la fortune accumulée par certains chefs d'Etat africains avec le montant des arriérés dûs par leur pays et, en conséquence, à douter de l'opportunité de l'aide. Votre

rapporteur avait, dans son précédent avis, largement commenté la généralisation de ce type de réaction.

En tant que bénéficiaire de l'aide au développement, et en tant que premier allocataire de l'aide française, dont elle reçoit traditionnellement environ 70 %, l'Afrique est très nettement menacée non seulement par les arguments néo-cartéaristes, mais par la référence croissante à des critères de performances avancés par les bailleurs de fond tant publics que privés : *"savoir si le dollar investi dans un pays a un effet de levier plus important que dans d'autres n'est plus la préoccupation des seuls investisseurs privés, mais devient également, de plus en plus, celui des dispensateurs d'aide publique. Au nom de l'efficacité et de la "responsabilité devant le contribuable", et sans s'embarrasser de plus amples explications, ils orientent leurs crédits en fonction des critères de performance (sous-entendu économique) des Etats"* (12).

Or, force est de constater que, si l'Asie de l'Est a connu, entre 1965 et 1984, une croissance moyenne de 5 % par an, si l'Amérique latine s'est maintenue à un taux de 2 % pendant cette période, en revanche la croissance de l'Afrique subsaharienne a été limitée à 1 % (la croissance subsaharienne a même été négative pendant les années 1980).

Par ailleurs, le contraste entre l'échec économique de l'Afrique subsaharienne et l'importance des moyens consacrés au "continent perdu" conforte le sentiment de l'inutilité de l'aide. C'est ainsi que l'Afrique subsaharienne, pour 12 % seulement de la population mondiale, reçoit aujourd'hui environ le tiers de l'aide mondiale au développement (moins de 25 % en 1975-1976). Une comparaison avec le Plan Marshall s'impose, dès lors qu'a pu être évoquée l'idée de faire bénéficier l'Afrique d'une initiative aussi ambitieuse (13). Or, là où l'aide américaine à l'Europe occidentale n'a jamais représenté plus de 3 % du PIB européen de l'après-guerre, la part de l'aide internationale excède 10 % du PIB africain : le "plan Marshall pour l'Afrique" a donc déjà été mis en oeuvre, avec le succès que l'on sait.

Dès lors paraît justifiée la recherche de moyens plus adaptés aux difficultés de l'Afrique subsaharienne. A certains égards, l'action humanitaire semble coïncider avec les besoins actuels du sous-continent.

c. Humanitaire ou développement ?

Le sentiment d'impuissance suscité par l'inefficacité de l'assistance à l'Afrique est probablement renforcé par l'ampleur prise, ces dernières années, par les interventions humanitaires en Afrique. Continent le plus aidé, l'Afrique doit en outre mobiliser la charité internationale pour survivre aux famines, à la désertification, aux conflits et à l'afflux déstabilisateur de réfugiés, qui figurent parmi les plaies du continent.

La multiplication des crises et des situations d'urgence en Afrique, qui ont culminé en 1994 avec le génocide tutsi, s'est traduite par *"l'intérêt croissant porté aux questions humanitaires au détriment du développement à long terme"* (14) : cette évolution est très nette depuis la campagne de "Band Aid" en faveur de l'Ethiopie en 1984. L'émergence d'un "humanitaire d'Etat", dont l'Afrique n'a, d'ailleurs, pas le monopole, constitue le paradoxe de ces dernières années. C'est ainsi que l'armée française, non seulement au Tchad mais aussi en Centrafrique et à Djibouti, est, à certains égards, une *"organisation humanitaire engagée dans l'action préventive"* (15).

Or, la médiatisation inhérente à l'action humanitaire, que ce soit pour solliciter la générosité des donateurs ou, dans le cas de l'"humanitaire d'Etat", pour susciter l'adhésion de l'opinion, traduit la faiblesse première de ce type d'action, par essence éphémère, et qui porte à croire qu'une famine est résolue dès lors que les caméras ont montré le débarquement d'un chargement de riz dans un pays décimé par une guerre civile profonde et durable.

L'aide humanitaire destinée à l'Afrique risque donc d'occulter l'objectif à long terme qui ne peut être que le développement africain. Il ne s'agit pas ici de contester l'utilité des interventions humanitaires. En effet, les acteurs et les mécanismes de la coopération classique ne sauraient être en concurrence avec des intervenants proches du terrain et des populations et, surtout, capables d'intervenir dans des situations d'urgence. Mais l'aide humanitaire ne saurait assurer le long terme : "pompier" de la misère, elle ne reconstruit pas ce qui a été dévasté par l'incendie. Tel n'a, d'ailleurs, jamais été son objet, et les responsables des grandes ONG n'ont jamais fait croire qu'ils allaient assurer à eux seuls la croissance durable des pays bénéficiaires. Le glissement actuel vers l'humanitaire d'Etat traduit néanmoins la tentation de privilégier ce type d'intervention limitée aux dépens d'une véritable coopération, dont les résultats sont moins médiatisables, et souvent décevants. L'importance croissante des interventions humanitaires *"inaugure une approche nouvelle de la communauté internationale où seul le volet*

humanitaire, armé ou civil, principalement du fait des ONG, témoigne de l'intérêt maintenu pour des zones de chaos abandonnées à leur funeste destin" (16).

. L'humanitaire en Afrique n'est pas seulement l'alibi de l'échec des politiques de développement. Selon les interprétations des stigmatisateurs de la "plaie humanitaire", il aurait conforté les régimes africains les plus contestables. Ainsi que le rappelait le président de Médecins sans frontières, *"Il y a moins de dix ans, on a pu voir en Ethiopie les ravages du larmoiement humanitaire, de cette pitié aveuglante, qui ont permis au pouvoir d'Addis-Abeba de transformer un mouvement de solidarité en auxiliaire de sa politique meurtrière de déportation" (17).*

En d'autres termes, *"Au Liberia, en Somalie, au Soudan, l'aide (...) a pavé le chemin de l'enfer de ses bonnes intentions. Pourtant, en dépit du courage et de l'abnégation individuels, l'humanitaire, ce degré zéro de l'engagement politique, n'y est plus qu'un placebo administré à des condamnés sursitaires" (18).*

Les failles de l'humanitaire semblent tenir non pas à l'essence même, très honorable et difficilement contestable, de ce type d'intervention, mais au fait que l'humanitaire d'Etat a greffé sur l'humanitaire traditionnel, voué aux interventions de petite échelle, proches du terrain, des éléments malaisément compatibles avec la nature de ces actions. A contrario, il est vrai que la généralisation de tragédies et l'ampleur prise par les violences en Afrique impliquent la mise en oeuvre d'actions dont les dimensions échappent à l'humanitaire traditionnel. Le contexte actuel nous invite à une réflexion plus ambitieuse sur ce paradoxe, qui constitue un problème essentiel pour l'avenir de la coopération franco-africaine.

3. L'inéluctable responsabilisation de l'Afrique

Dans l'esprit de la "solidarité exigeante" soutenue il y a un an par M. le Premier ministre, le discours tenu par M. Édouard Balladur à ses interlocuteurs africains pendant le voyage effectué en juillet 1994 au Sénégal, en Côte d'Ivoire, au Gabon et au Rwanda confirme que *"les Africains savent que c'est à eux qu'incombe au premier chef la responsabilité de leur destin" (19).*

Cette responsabilisation revêt trois aspects. Sur le plan politique, elle passe, pour chaque pays, par la conduite d'une démocratisation qui peut être moins ambitieuse, à un rythme susceptible de garantir la stabilité. Sur le plan économique, il s'agira

de favoriser l'autonomie de nos partenaires par rapport à leurs bailleurs de fonds, en privilégiant notamment la mise en place de synergies interrégionales. Enfin, s'agissant de la sécurité, il conviendra de confier à une organisation spécifiquement africaine la gestion des crises qui secouent l'Afrique.

a. Sur le plan politique : la recherche de processus de démocratisation moins ambitieux

. La conditionnalité politique de l'aide définie par le discours de La Baule s'est traduite par l'avènement accéléré du multipartisme dans 41 pays sur les 47 que compte le champ. Or les mutations institutionnelles qui ont accompagné la "paristroïka" ont parfois occulté le renforcement des pouvoirs existants, quand ils n'ont pas été la "*feuille de vigne*" (20) d'une opération de restauration autoritaire. Les exemples abondent pour illustrer les malentendus auxquels a conduit le discours de La Baule, de la manipulation des élections à la poursuite de la répression des opposants.

Privilégiant désormais avant tout la stabilité des pays fragilisés par une démocratisation parfois mal maîtrisée, la tendance actuelle est, votre rapporteur s'en félicite, au réalisme, si l'on se réfère aux arguments de M. Edouard Balladur : "*(l'Afrique) doit comme l'Europe avant elle s'engager résolument sur le chemin de l'Etat de droit (...). A chaque pays de trouver sa propre formule, son propre calendrier en fonction de son histoire, de ses traditions, de ses conditions propres. Il n'y a pas de recette unique, ni de figure imposée pour la démocratie*".

. De fait, il semble plus sage de borner la conditionnalité politique au respect des droits élémentaires de la personne, que sont encore loin de respecter certains pays, pourtant pionniers du multipartisme en Afrique. "*C'est seulement lorsque cette première étape sera franchie que l'on pourra passer avec un minimum de risques au processus électoral (...). Il faut se garder, en fixant des objectifs trop idéalistes, de déconsidérer par ses échecs la cause même que l'on souhaite défendre*"(21).

Votre rapporteur souhaite, à cet égard, exprimer les doutes que lui inspire l'invitation au sommet franco-africain de Biarritz adressée aux présidents zairois et togolais. La participation de ceux-ci à ce sommet semble, en effet, peu compatible avec l'objectif de "démocratisation minimale" qu'il est désormais sage de privilégier.

b. La deuxième indépendance économique de l'Afrique

b1. Rigueur économique et autonomie africaine

La rigueur désormais exigée de nos partenaires africains sur le plan économique se traduisait déjà, il y a un an, par la subordination de l'aide française à la mise en oeuvre de politiques de redressement, fondées sur le retour de l'Afrique subsaharienne dans la communauté financière internationale. La France manifestait son souci de ne pas assumer seule la charge d'un continent à la dérive, dont le redressement économique impliquait l'appui des institutions de Bretton-Woods.

De même, l'effort français à l'égard de l'Afrique subsaharienne tend à éviter la mise sous perfusion d'économies parfois dispendieusement gérées à travers l'aide budgétaire. Les Etats sont aujourd'hui encouragés à couvrir leurs dépenses de fonctionnement par le recouvrement des recettes fiscales et douanières. Les financements français privilégient l'aide-projet, dont la rentabilité en termes de développement est plus perceptible que l'aide financière.

Si le langage de rigueur tenu aujourd'hui aux responsables africains non seulement par la France, mais par la communauté internationale, a parfois été perçu comme le signe d'un abandon, on relève des interprétations plus positives de cette évolution.

"Le temps où l'on disait que la France était là pour boucler les fins de mois est terminé. Aux dirigeants (...) de prouver que nos pays sont véritablement indépendants" (L'Union, 14 janvier 1994, Gabon).

"Abandonnés à leur sort, les Africains n'ont d'autre choix que retrousser leurs manches et de s'organiser pour se développer, en comptant d'abord sur leurs propres forces. L'assistance extérieure viendra de surcroît"(22).

Sur le thème de la responsabilisation économique des dirigeants africains peut être envisagé un autre type de conditionnalité, qui, destiné au premier abord à la zone franc, vise à favoriser l'autonomie de ces pays par rapport à leurs bailleurs de fonds en conditionnant tout appui économique au retour dans la zone des trop importants capitaux privés africains placés à l'étranger depuis de nombreuses années. Ce retour aurait non seulement un effet dopant sur les balances des paiements et le niveau de l'investissement, mais constituerait en outre un

puissant signal à l'égard des investisseurs du Nord, qui tireraient probablement les conséquences de la preuve concrète ainsi donnée par les classes dirigeantes africaines de l'attachement porté à l'avenir de leur pays.

b2. La coopération interrégionale contre l'enclavement économique de l'Afrique

L'une des ripostes à l'enclavement économique croissant de l'Afrique subsaharienne pourrait être la relance de la coopération économique interrégionale, selon des modalités mieux adaptées aux besoins actuels que les organisations héritées des indépendances.

De manière générale, les progrès accomplis par les nationalismes africains depuis les indépendances ont scellé l'échec des projets d'union politique : Fédération du Mali avec le Sénégal, Conseil de l'entente (Côte d'Ivoire, Haute-Volta, Niger, Dahomey), Union Ghana-Guinée-Mali. La faiblesse de l'OUA s'inscrit dans cette tendance, de même que l'extinction progressive des organisations économiques inter-africaines.

Celle-ci s'explique par l'inefficacité d'un système fondé sur la fragmentation de l'espace : *"L'Afrique compte (...) le plus grand nombre et la plus grande densité d'organisations internationales gouvernementales reproduisant de façon sourcilleuse autant la logique étatique que le droit international dans sa conformité présente"*(23).

Les organisations interafricaines héritées des indépendances ont été mises en sommeil pendant la relative prospérité des années 1970. La réapparition de projets d'intégration régionale est liée à la crise actuelle. Ces projets "préfèrent le marché aux accords interétatiques, la logique de zones de libre-échange à celle des unions douanières et la recherche de la compétitivité à celle de la protection commune". La relance de l'intégration régionale s'appuie sur les thèmes suivants : libéralisation des échanges interafricains, amélioration de la gestion des entreprises communes, et ouverture de l'Afrique sur les marchés internationaux.

Les modalités d'intégration envisagées sont très diversifiées, qu'il s'agisse de la rationalisation des (trop nombreuses) organisations existantes, des projets de coopération monétaire intégrant même des pays hors zone franc, voire des projets continentaux de la République sud-africaine ...

Une illustration très éclairante de cette tendance a été, le 12 janvier 1994, soit le jour-même de la dévaluation du franc CFA, le lancement de la Communauté économique et monétaire de

l'Afrique de l'Ouest, censée devenir le modèle d'autres regroupements régionaux destinés notamment à conforter la zone franc. L'harmonisation des systèmes juridiques et des relations économiques, relayée par des projets sectoriels de coopération (transports, télécommunications, recherche, pêche) ... est le prix à payer pour accroître l'efficacité de l'aide en limitant le fractionnement du marché africain. Enfin, c'est à travers des unions économiques rénovées que l'Afrique subsaharienne pourrait, dans les meilleures conditions, éviter une excessive polarisation de l'espace africain autour des puissances régionales sud-africaines et nigériane.

c. L'Afrique responsable de sa sécurité ?

Au cours du voyage qu'il a effectué en Afrique en juillet 1994, M. Edouard Balladur, soucieux de favoriser la mise en place d'une force d'interposition en Afrique, a invité l'Organisation pour l'Unité africaine à se transformer en "*véritable mécanisme de sécurité collective*" et à "*développer encore ses activités de diplomatie préventive*", à l'imitation de la CSCE sur le continent européen.

Cette orientation des actions de l'OUA (avec le soutien envisageable de l'ONU) vers le maintien de la paix en Afrique est justifiée par la multiplication des conflits en Afrique subsaharienne, à un moment où les pays occidentaux (et, parmi eux, la France) et les Nations Unies ne sauraient être en mesure d'intervenir dans tous les foyers de crise.

On peut néanmoins douter qu'une force africaine d'interposition puisse voir le jour avant longtemps, si l'on en juge par les réticences manifestées par les chefs d'Etat africains lors du sommet de Biarritz de novembre 1994. Votre rapporteur reviendra ci-après, à l'occasion de l'examen des crédits de la coopération militaire, sur les difficultés liées au projet de force africaine d'interposition.

Force est, par ailleurs, de constater l'impuissance manifestée par l'OUA (si tant est que la force africaine d'interposition doive être créée autour de l'organisation existante) lors des crises qui ont, par le passé, maintes fois affecté l'Afrique. Rappelons que, toujours soucieuse de concilier les extrêmes, l'OUA s'est abstenue de prendre position chaque fois qu'elle risquait de ne pas obtenir l'unanimité, comme lors de l'élimination de plus de 120 000 opposants par le dictateur ougandais Idi Amin Dada. L'OUA s'est, par ailleurs, montrée impuissante à éviter les grands mouvements de réfugiés

(Guinéens, Somalis, Tutsis du Rwanda et Hutus du Burundi ...) qui contribuent pour beaucoup à l'instabilité du continent.

*

* *

C'est donc dans ce contexte de rupture, alors que s'esquissent ou se confirment des "chantiers" essentiels pour l'avenir de la coopération sud-africaine et de l'Afrique subsaharienne qu'intervient le projet de budget du ministère de la coopération pour 1995, quelques mois après la dévaluation du franc CFA.

*

* *

III - LE PROJET DE BUDGET DU MINISTÈRE DE LA COOPÉRATION POUR 1995 : UN BUDGET DE RIGUEUR, QUI TRADUIT LES NOUVELLES ORIENTATIONS DÉFINIES DANS LE CADRE DU "NOUVEAU CONTRAT POUR L'AFRIQUE"

Doté de 7 732,3 millions de francs pour 1995, le budget du ministère de la coopération se situe en légère baisse (- 0,49%) par rapport à la dotation précédente, qui s'élevait à 7 770,25 millions de francs. En dépit de cette diminution, justifiée par un contexte général de rigueur due à une récession économique aiguë, la situation est plus favorable que celle qu'observait votre rapporteur à l'occasion du précédent budget, caractérisé par une baisse de - 3,8% par rapport à la dotation 1993. En dépit des difficultés économiques considérables qui caractérisent la période actuelle, la quasi stabilité du budget du ministère de la coopération préserve cet instrument essentiel de l'action de la France en Afrique subsaharienne, et maintient les relations de solidarité qui nous lient au sous-continent noir.

Par ailleurs, la baisse des crédits consacrés à ce département n'affecte pas la part de ceux-ci dans le PIB (0,10% au lieu de 0,11%) et dans le budget de l'Etat (0,52% au lieu de 0,53%).

Enfin, le présent projet de budget s'inscrit dans la définition d'un "nouveau contrat" pour l'Afrique, et traduit notamment le souci d'amortir les conséquences de la dévaluation du franc CFA.

1. Un "nouveau contrat pour l'Afrique"

Les termes du "nouveau contrat pour l'Afrique" proposé par le Gouvernement définissent les orientations à venir de la coopération franco-africaine : diversifier les instruments de la coopération, élargir le partenariat, et concentrer les interventions dans les secteurs prioritaires, tout en invitant nos partenaires africains à opérer les modernisations nécessaires au développement économique et à rechercher le consensus politique.

Dans le domaine agricole, le ministère de la coopération s'attache ainsi, avec la Caisse française de développement, à

consolider les progrès constatés depuis la dévaluation du franc CFA en favorisant les orientations suivantes : reconquête des marchés intérieurs, renforcement de la coopération régionale, relance des projets de transformation des produits agricoles.

Le thème de la construction de l'Etat de droit est également privilégié. La reprise de la coopération avec le Togo sanctionne la "construction progressive d'une plus grande démocratie".

Le souci d'assurer la cohérence entre les interventions publiques et privées sous-tend le projet de budget pour 1995. C'est ainsi que doivent être définies les bases d'une relation plus étroite entre le ministère de la coopération et, d'une part, les collectivités locales françaises d'autre part, les ONG d'autre part, afin de "construire un nouveau savoir-faire de la coopération".

De manière générale, les instruments de la coopération devront être diversifiés et mieux adaptés aux réalités du terrain : c'est pourquoi les petits projets directement opérationnels seront favorisés. Dans le domaine de la santé et de l'éducation, la satisfaction des besoins essentiels des populations sera privilégiée.

2. Présentation générale du projet de budget pour 1995

a. Une rigueur atténuée par les effets de l'ajustement monétaire

Les normes assignées par lettre de cadrage différaient peu des normes de rigueur définies lors de la préparation du précédent projet de loi de finances :

- diminution de 8% des dépenses de fonctionnement (hors rémunérations) par rapport à la dotation de 1994 (la base de référence tenant compte des 39 millions de francs annulés par l'arrêté du 30 mars 1994) ;

- baisse de 15% des dépenses d'intervention ne résultant ni d'un engagement contractuel de l'Etat, ni de dispositions législatives ou réglementaires (on remarque la reconduction de la norme exigée lors de la préparation du précédent exercice) ;

- "justification au premier franc" des crédits d'équipement des titres V et VI.

Ces normes auraient donc imposé à la rue Monsieur un exercice particulièrement rigoureux de maîtrise des dépenses (les dépenses d'intervention et d'équipement particulièrement visées par la lettre de cadrage constituent, en effet, 90% des crédits du ministère, 56% pour les seules dépenses d'intervention du titre IV), si la dévaluation du franc CFA n'avait eu pour effet un allègement de certaines dépenses effectuées en zone franc. L'ajustement monétaire a, en effet, permis d'envisager une baisse des concours financiers, du fait de l'assainissement attendu des balances des paiements des pays de la zone franc. D'autre part, les rémunérations des assistants techniques civils et militaires en poste en zone franc ont été ajustées à la baisse dès le 1er mars 1994. De manière générale, la diminution enregistrée sur certains chapitres (crédits des centres culturels, rémunération des assistants techniques, civils et militaires, moyens de fonctionnement des services en zone franc) résulte de l'anticipation d'un effet change favorable.

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

| Catégories de dépenses | LFI 94 | PLF 95 | Evolution | | Part dans les crédits du ministère | | |
|---|----------|----------|------------------------------------|---------|------------------------------------|--------|--------|
| | | | 94/93 | 95/94 | LFI 93 | LFI 94 | PLF 95 |
| Assistance technique civile (chap. 42-23-10) | 2 011,32 | 1 765,55 | - 6,6% | - 12,2% | 26,67% | 25,9% | 22,83% |
| FAC (Chap. 68-91) | | | | | | | |
| AP | 2 420 | 2 513 | - 13,6% (- 3,9%) ¹ . | + 3,8% | 23,01% | 25,46% | 30,4% |
| CP | 1 977 | 2 351 | + 6,5% (+ 9,4%) ¹ . | + 18,9% | | | |
| Actions de coopération pour le développement (chapitre 42-23, articles 31,32, 33, 50, 60, 61, 62, 70, 80 *) | 700,8 | 692,2 | - 12,5% (+ 2,9%) ¹ . | - 1,23% | 9,91% | 9,02% | 8,95% |
| Concours financiers (chapitre 41-43) | 1 155 | 1 003 | - 7,2% | - 13,2% | 15,37% | 14,87% | 12,97% |
| Assistance technique et coopération militaire (chapitre 41-42) | 820 | 783 | - 6,8% (+ 0,9%) | - 4,6% | 10,9% | 10,56% | 10,12% |
| Appui aux initiatives privées et décentralisées (chapitre 42-24) | 112,7 | 123,3 | - 19,5% (- 5,3%) ¹ . | + 9,4% | 1,73% | 1,45% | 1,59% |

* Bourses, missions d'experts, aide d'urgence, interventions médicales exceptionnelles, aide alimentaire.

¹ Les données entre parenthèses renvoient à la progression par rapport au budget 1993 corrigé des importantes annulations de crédits prononcées entre février et mai 1993.

Le tableau ci-dessus confirme des évolutions déjà esquissées lors du précédent budget. Ainsi constate-t-on la croissance soutenue du Fonds d'aide et de coopération (FAC), surtout en crédits de paiement (+ 18,9% entre 1994 et 1995, + 6,5% entre 1993 et 1994), qui traduit la priorité accordée à l'aide projet.

De même les crédits consacrés à l'assistance technique civile poursuivent leur déclin (- 12,2%), lié à la déflation des effectifs conduite depuis dix ans.

Les concours financiers continuent à baisser, ne représentant plus que 12,97% des crédits du ministère (15,37% en 1993) : les besoins sont, dans ce domaine, nettement moins importants depuis que les pays du champ perçoivent à nouveau les concours des institutions de Bretton-Woods.

On remarque, en revanche, une légère reprise de l'appui à la coopération privée et décentralisée : cette évolution traduit le souci d'associer au développement des acteurs extérieurs susceptibles d'apporter une certaine valeur ajoutée par rapport à la coopération classique.

La diminution des crédits inscrits au chapitre "actions de coopération pour le développement" recouvre des évolutions nuancées selon les postes. Si les crédits affectés aux bourses baissent, les crédits liés au transport de l'aide alimentaire connaissent une augmentation aisément compréhensible.

La poursuite de la diminution du chapitre 41-42 (assistance militaire) ne traduit pas nécessairement le déclin de cet instrument toujours essentiel de la coopération. Cette évolution tient, pour une part non négligeable, aux économies réalisées sur les rémunérations, ajustées en mars 1994 pour tenir compte de la dévaluation du franc CFA.

3. Les postes principalement affectés par la dévaluation du franc CFA : concours financiers et assistance technique

La dévaluation du franc CFA s'est traduite par la contraction des concours financiers et des crédits destinés à l'assistance technique. Cette diminution est justifiée, dans le cas de l'assistance technique, par un effet de change favorable et, s'agissant des concours financiers, par des besoins limités notamment par l'assainissement des balances des paiements des pays membres de la zone franc.

a. La nette contraction des concours financiers (chapitre 41-43)

Le projet de loi de finances pour 1995 poursuit la diminution des concours financiers qui, après avoir baissé de 7,2 % à l'occasion du précédent budget, sont réduits de 13,2 %. De ce fait la part du chapitre 41-43 dans le budget de la coopération poursuit son déclin :

17,81 % en 1992,

15,37 % en 1993,

14,87 % en 1994,

12,97 % en 1995.

Cette contraction recouvre néanmoins une évolution nuancée entre les différents postes du chapitre 41-43. On constate, en effet, une nette diminution des dons en faveur de l'ajustement structurel, alors que l'aide budgétaire d'urgence baisse dans des proportions moins sensibles, et que la bonification des prêts d'ajustement structurel est en légère hausse.

a1. La diminution sensible des dons en faveur de l'ajustement structurel (article 30)

Rappelons que les dons en faveur de l'ajustement structurel ont été créés à la suite des mesures annoncées par le chef de l'Etat -dans des conditions que votre rapporteur persiste à trouver contestables- lors du sommet franco-africain de La Baule, en juin 1990.

La décision de ne plus attribuer que des dons aux pays les plus pauvres du champ (c'est-à-dire aux pays les moins avancés, ainsi qu'à Madagascar, au Sénégal et au Zaïre) allait substituer les dons en faveur de l'ajustement structurel (inscrits au chapitre des concours financiers) aux anciens prêts à conditions spéciales, et les dons-projets aux pays les plus pauvres (imputés sur les crédits du FAC) aux anciens prêts spéciaux à l'ajustement structurel.

La contraction de 36 % observée sur l'article 30 dans le présent projet de loi de finances succède à la baisse de 14,5 % observée à l'occasion du précédent budget (qui succédait elle-même à une diminution de 17 %). La dotation destinée aux dons en faveur de l'ajustement structurel passe donc de 500 à 320 millions de francs (auxquels s'ajoute le crédit de 320 millions de francs mis en place par la Direction du Trésor).

Il y a un an, votre rapporteur constatait que la diminution des dons en faveur de l'ajustement structurel résultait de divers facteurs :

- suspension de la coopération avec le Togo, le Zaïre et Haïti,

- une certaine prudence a présidé à l'allocation des dons, dans le contexte de processus de démocratisation parfois heurtés et incertains,

- le souci d'éviter toute redondance avec les contributions françaises au budget communautaire avait alors conduit à limiter l'attribution de dons au financement desquels la France participait déjà par l'intermédiaire du Fonds européen de développement.

L'allocation de dons d'ajustement structurel s'inscrit désormais dans la volonté de rapprocher les pays du champ des institutions financières internationales, et est donc, à ce titre, subordonnée à la mise en oeuvre de programmes de redressement économique et financier conduits sous l'égide du FMI.

La contraction inscrite dans le projet de loi de finances pour 1995 traduit la diminution des besoins de financement liée, d'une part à l'amélioration de la balance des paiements attendue de l'ajustement monétaire et, d'autre part, à l'intervention d'autres bailleurs de fonds que la France.

a2. La légère baisse de l'aide budgétaire d'urgence (article 10)

Destinée à financer des opérations exceptionnelles sur la réserve du ministre et, notamment, à participer au financement des opérations électorales, l'aide budgétaire est réduite de 5,27 %. Cette diminution succède à une baisse équivalente observée dans le précédent projet de loi de finances.

La dotation inscrite à l'article 10 passe donc de 95 millions à 90 millions de francs. Rappelons que l'article 10 était, jusqu'au budget de 1991, destiné exclusivement à l'aide budgétaire "classique".

La part de l'aide budgétaire classique dans les financements couverts par l'article 10 semble néanmoins croissante, en raison, non seulement, de la banalisation des élections en Afrique subsaharienne, mais aussi du fait que le soutien financier à l'organisation de consultations électorales tend à être imputé sur les crédits du FAC.

a3. La modeste augmentation des bonifications de prêts d'ajustement structurel (article 20)

Alors que la dotation destinée aux bonifications de prêts d'ajustement structurel était stabilisée à 560 millions de francs depuis le budget de 1993, le présent projet de loi de finances prévoit une légère augmentation (+ 5,89 %) des crédits inscrits à l'article 20, qui passent de 560 à 593 millions de francs.

Rappelons que les prêts concernés, qui relèvent de l'aide hors projet, contribuent à rétablir les grands équilibres des Etats destinataires qui sont, en théorie, les pays à revenus intermédiaires du champ : Côte d'Ivoire, Gabon, Congo, Cameroun (celui-ci ne bénéficie, à ce jour, d'aucun prêt d'ajustement structurel). Ces prêts sont attribués par la Caisse française de développement pour soutenir les programmes de redressement économique et financier mis en oeuvre avec l'approbation du FMI.

L'augmentation des crédits inscrits à l'article 20 ne traduit pas d'effort particulier en matière de prêts d'ajustement structurel. Les crédits destinés à la bonification doivent néanmoins augmenter avec la concessionnalité de ces prêts. C'est pourquoi les 593 millions de francs inscrits à l'article 20 financeront 1 700 millions de francs de prêts d'ajustement structurel, là où les 560 millions de francs prévus par le précédent budget ont financé 1 600 millions de francs de prêts.

b. La poursuite de la diminution des crédits destinés à l'assistance technique civile (chapitre 42-23-10)

La diminution de 12,2 % de la dotation destinée aux rémunérations des assistants techniques civils (qui succède à la contraction de 6,6 % constatée dans le précédent projet de loi de finances) résulte des économies réalisées du fait de :

- la poursuite de la déflation des effectifs conduite depuis 1988 : en 1995 seront supprimés 363 postes de coopérants,
- et de l'ajustement à la baisse, dès le 1er mars 1994, des rémunérations servies en zone franc.

b1. La poursuite de la déflation des effectifs s'inscrit dans la modernisation et la rationalisation des modalités de gestion de l'assistance technique résultant des décrets n°s 92-1330 et 92-1331 du 18 décembre 1992.

Rappelons que cette réforme a porté sur l'alignement des deux catégories de coopérants -enseignants et techniciens- en matière de gestion et de rémunération. A travers l'élaboration de "lettres de mission" a été opéré un redéploiement vers une coopération sur objectifs négociés avec les Etats partenaires, alors que le schéma antérieurement en vigueur privilégiait la mise à disposition des coopérants. Mentionnons également l'obligation de mobilité géographique, ainsi que l'effort de formation et de réinsertion prévus par la réforme, tandis que celle-ci assouplissait, par ailleurs, les modalités de rémunération des coopérants civils.

D'autre part, la mise en place de commissions techniques paritaires locales dans les pays où les coopérants sont les plus nombreux atteste un souci réel de concertation. Celle-ci est rendue nécessaire par les inéluctables problèmes de suivi de carrière dus à l'obligation de mobilité, et à la nécessité d'adapter les compétences aux objectifs définis par les lettres de mission.

En 1995 seront renouvelées les commissions consultatives paritaires mises en place au ministère de la coopération et dans les ambassades.

En dépit de ces améliorations, on relève l'absence de progrès s'agissant de la titularisation des contractuels de l'assistance technique relevant de la loi "Le Pors". La majorité des enseignants concernés ont certes été titularisés, mais la titularisation des autres personnels se heurte toujours à l'absence de décrets d'application, ce que votre rapporteur trouve inacceptable.

Si l'on a pu constater quelques progrès dans le réemploi des agents non titularisés, grâce à la commission interministérielle mise en place par le décret n° 93-928 du 20 juillet 1993, les problèmes budgétaires rencontrés par les ministères susceptibles d'accueillir les intéressés empêche le réemploi de ceux-ci. Il importe de trouver au plus vite une solution à un problème dont la pérennité pourrait être un sujet de plaisanterie, si les conséquences pour les personnels concernés n'étaient pas si graves.

Félicitons-nous que la décision de continuer à rémunérer les ayants droit de la loi Le Pors privés d'emploi limite la précarité de la situation des personnes concernées.

Après les 277 postes supprimés en 1994 (213 postes d'enseignants et 64 de techniciens), la tranche 1995 de la déflation concerne 334 postes d'enseignants et 30 postes de techniciens. Le rythme de déflation semble ralentir, puisque 8,5 % des postes seront supprimés en 1995, alors que la déflation avait touché 12 % des postes chaque année entre 1992 et 1994. Précisons que l'économie résultant de la déflation atteindra, en 1995, 90 millions de francs.

Tout en souscrivant aux justifications de la déflation des effectifs de coopérants, votre rapporteur tient néanmoins à rendre hommage à la contribution de nos coopérants au rayonnement de la France en Afrique subsaharienne.

b2. L'ajustement à la baisse des rémunérations servies en zone franc tire les conséquences de l'effet change favorable résultant de l'ajustement monétaire.

La diminution moyenne de 13 % opérée le 1er mars 1994 sur les rémunérations servies en zone franc permet une économie substantielle de 167 millions de francs inscrite dans le présent projet de budget. La dotation inscrite au chapitre 42-23-10 (assistance technique civile) passe donc de 2 011 à 1 765 millions de francs, soit une baisse de 12,2 %.

En revanche, le ministère de la coopération prend désormais en charge une indemnité de résidence (prévue par la réforme de décembre 1992) qui concernera, pour 1995, le Cameroun, le Sénégal, la Côte d'Ivoire et les Comores, et sera par la suite étendue au Gabon, au Mali et au Niger. L'indemnité de logement se substituera au régime actuel, laissant à l'Etat d'accueil la charge du logement des coopérants. L'incapacité d'un nombre croissant d'Etats à honorer cette obligation, source d'injustice entre les coopérants, a motivé l'introduction du régime de l'indemnité de résidence.

4. La priorité attachée aux "réalités du terrain" : aide-projet et diversification des acteurs de la coopération

a. La reprise sensible des crédits ouverts sur le FAC (chapitre 68-91) traduit la priorité accordée à l'aide-projet

Les crédits inscrits au chapitre 68-91 connaissent une augmentation de 3,8 % en autorisations de programme, et de 18,9 % en crédits de paiement. Rappelons que la loi de finances pour 1994 avait réduit les autorisations de programme de 13,6 % (de 3,9 % si l'on raisonne en termes de crédits disponibles) tandis que les crédits de paiement augmentaient de 6,5 % (9,4 % compte tenu des annulations de crédits survenus en cours d'exercice).

La part du FAC dans le budget de la coopération est donc portée à 30 % au lieu de 25 %. La reprise des crédits du FAC tient néanmoins exclusivement à la croissance des dons destinés à financer des projets dans les pays les plus pauvres inscrits à l'article 40 du chapitre 68-91.

a1. La stabilité des dons destinés à financer des projets (article 10)

Gérés par le ministère de la coopération (alors que les dons-projets destinés aux pays les plus pauvres et inscrits à l'article 40 sont gérés par la Caisse française de développement), les dons-projets de l'article 10 intéressent l'ensemble du champ.

Les autorisations de programme sont maintenues à 1 377 millions de francs, et les crédits de paiement passent de 1 300,32 à 1 309 millions de francs, soit une hausse modeste de 0,66 %.

La répartition par taille de projet des décisions ouvertes en 1994 montre la fréquence des projets relativement importants (supérieurs à 5 millions de francs). Les projets supérieurs à 5 millions de francs représentent ainsi 53 % des décisions engagées. La part des projets supérieurs à 10 millions de francs est de 19,82 %. Cette proportion résulte de la rationalisation des dons-projets du ministère de la coopération conduite depuis plusieurs années.

La répartition par secteurs montre la fréquence des projets relatifs au développement rural (17 % des décisions ouvertes en 1994), à l'enseignement et la formation (11,27 %), ainsi qu'à l'équipement

sanitaire et social (10,46 %). On relève également que 6,35 % des dons attribués en 1994 concernent l'appui aux administrations, et que 5,10 % des décisions arrêtées en 1994 relèvent de la recherche.

La répartition géographique des dons-projets du ministère de la coopération montrent que la part consacrée aux programmes des différents Etats (une fois déduits les 56,61 % consacrés aux opérations d'intérêt général et les 2,59 % concernant les opérations inter Etats) est très largement répartie sur l'ensemble du champ, ainsi que l'atteste le tableau ci-après :

**RÉPARTITION GÉOGRAPHIQUE DES DONNS PROJETS DU
MINISTÈRE DE LA COOPÉRATION**

| | % |
|-------------------------------------|---------------|
| Opérations d'intérêt général | 56,61 |
| Opérations inter Etats | 2,59 |
| Programme des Etats | 40,80 |
| Angola | 0,32 |
| Bénin | 1,86 |
| Burkina Faso | 1,44 |
| Burundi | 2,02 |
| Cameroun | 3,74 |
| Cap Vert | 0,35 |
| Centrafrique | 0,56 |
| Comores | 0,53 |
| Congo | 1,02 |
| Côte d'Ivoire | 1,67 |
| Djibouti | 0,65 |
| Gabon | 0,37 |
| Guinée | 2,12 |
| Guinée Bissau | 1,09 |
| Guinée équatoriale | 1,05 |
| Haiti | 0,46 |
| Ile Maurice | 0,23 |
| Madagascar | 2,32 |
| Mali | 4,13 |
| Mauritanie | 3,99 |
| Mozambique | 2,24 |
| Namibie | 0,74 |
| Niger | 1,11 |
| Rwanda | 0,37 |
| Sao-Tomé | 0,25 |
| Sénégal | 2,13 |
| Seychelles | 0,39 |
| Sainte Lucie | 0,81 |
| Tchad | 1,81 |
| Togo | 0,46 |
| Zaire | 0,56 |
| TOTAL GENERAL. | 100,00 |

Votre rapporteur se félicite d'autant plus du maintien des crédits destinés aux dons-projets du ministère de la coopération que l'effet change favorable lié à l'ajustement monétaire contribuera à augmenter le pouvoir d'achat de l'aide-projet attribuée par la rue Monsieur.

a2. Les crédits destinés aux opérations exceptionnelles (article 20) sont maintenus au niveau de 1994 (90 millions de francs).

La dotation inscrite à l'article 20 constitue la réserve du Premier ministre, et est utilisée en fonction des circonstances.

C'est ainsi qu'en 1993, l'article 20 a contribué au financement du sommet francophone de l'île Maurice (pour 17,5 millions de francs), de l'organisation des élections en Centrafrique (pour 2 millions de francs) et au Togo (15 millions de francs).

Au cours du premier trimestre de 1994, les "opérations exceptionnelles" ont été utilisées en vue de la restructuration de l'armée tchadienne (8 millions de francs), de l'équipement de l'armée sénégalaise dans le cadre de l'intervention au Rwanda (20 millions de francs) et ont contribué au financement de TV5 (12,5 millions de francs) et d'Air-Afrique (20 millions de francs).

a3. Les dons-projets destinés aux pays les plus pauvres du champ (art. 40) sont imputés sur le chapitre 68-91 mais gérés par la Caisse française de développement. Cet instrument est, comme les dons en faveur de l'ajustement structurel imputés sur les concours financiers (chapitre 41-43), réservé aux pays les plus pauvres du champ (c'est-à-dire aux PMA du champ ainsi qu'au Sénégal, au Zaïre et à Madagascar), bénéficiaires des mesures annoncées par le chef de l'Etat à La Baule.

Cet article fait l'objet de l'augmentation la plus substantielle. En autorisations de programme, les dons-projets de la caisse passent de 953 à 1 046 millions de francs (+9,75 %). En crédits de paiement, la dotation passe de 586 à 952 millions de francs, soit une reprise de 62,26 %.

Parmi les nombreux projets financés en 1994 sur l'article 40, mentionnons :

- la réhabilitation de structures hôtelières (Bénin),
- l'équipement d'écoles (Burkina-Faso),
- l'entretien d'un réseau d'assainissement et la fourniture de médicaments (Centrafrique),
- l'aménagement de marchés (Niger),

- l'entretien de la voirie de Dakar (Sénégal),
- le financement de travaux de génie civil (Togo).

Les autres projets concernent le Cap Vert, les Comores, Madagascar, le Ghana, la Guinée, la Guinée équatoriale, le Mozambique, Saint-Thomas et le Tchad.

L'amélioration de l'aménagement urbain, de la voirie et des transports, l'équipement scolaire et la santé sont les secteurs les plus représentés parmi les projets engagés en 1994.

a4. Quelques réserves sur le dispositif des dons hérité de La Baule

Votre rapporteur renouvelle les réserves que lui inspire le partage des compétences entre le Caisse française de développement et le ministère de la coopération, s'agissant de l'attribution des dons hérité de La Baule. La pertinence d'un dispositif qui confie à une institution financière, soumise aux dispositions de la loi bancaire du 24 janvier 1984, une compétence qui devrait être réservée à l'Etat *stricto sensu*, suscite quelques légitimes interrogations. Votre rapporteur estime souhaitable de clarifier les attributions respectives de la Caisse française de développement (successeur de la Caisse centrale de coopération économique) et du ministère de la coopération en matière de dons, afin de mettre un terme à la *"mise en oeuvre parallèle de deux agences d'exécution ayant la même vocation, financées sur les mêmes ressources budgétaires"*(24).

Par ailleurs, rappelons que la logique de dons héritée de La Baule ne fait pas l'unanimité parmi les spécialistes. En faisant passer les relations avec les pays les plus pauvres *"d'une logique économique à une logique de charité"* (25), on risque d'encourager un certain laxisme économique, voire de déresponsabiliser les dirigeants des pays bénéficiaires (26), alors que les orientations dans lesquelles s'inscrit désormais la coopération franco-africaine visent précisément le résultat inverse.

b. La diversification des acteurs de la coopération à travers les efforts substantiels relatifs à l'appui aux initiatives privées et décentralisées (chapitre 42-24).

Le présent projet de loi de finances permet une progression de 9,4 % des crédits d'appui aux initiatives privées (ONG et associations de volontaires) et décentralisées. Les 123,3 millions de francs inscrits au chapitre 42-24 pour 1995 représentent néanmoins seulement 1,59 % de l'ensemble des crédits du ministère (1,73 % en 1993). Votre rapporteur, conscient de la nécessité, en période d'austérité budgétaire, de recentrer les crédits sur des dépenses ayant des retombées directes en termes de développement, n'a jamais contesté la limitation, depuis 1992, des crédits inscrits au chapitre 42-24. Par ailleurs, précisons que ceux-ci n'épuisent pas la totalité des crédits d'appui aux initiatives privées et décentralisées, qui bénéficient de cofinancements sur le FAC, dans des proportions non négligeables, pour la mise en oeuvre de projets précis.

| Chapitre 42 24 | LFI 1994 (millions de francs) | PLF 1995 | 95/94 | (94/93) |
|---|----------------------------------|--------------|-----------------|--------------------|
| Art 10 (ONG) | 0,9 | 4,7 | + 522 % | (- 87,15 %) |
| Art. 20 (association de volontaires) | 105,38 | 110,59 | + 4,94 % | (- 15,67 %) |
| Art. 30 (coopération décentralisée) | 6,4 | 8 | + 25 % | (- 20 %) |
| TOTAL | 112,68 | 123,3 | + 9,42 % | (- 19,5 %) |

Ainsi que le montre le tableau ci-dessus, la hausse de 9,42 % qui caractérise le chapitre 42-24 dans le projet de loi de finances bénéficie essentiellement aux ONG (art. 10) ainsi qu'à la coopération décentralisée (art. 30), les crédits attribués aux associations de volontaires (art. 20) étant relativement stables.

b1. La reprise de l'appui aux initiatives décentralisées (art. 30) contraste avec la régulière diminution qui caractérisait ce poste depuis 1991.

. *Le cadre juridique des interventions des collectivités locales en matière d'aide au développement* a été défini par la loi sur l'organisation territoriale de la République du 6 février 1992. Celle-ci autorise les collectivités locales et leurs groupements à conclure des conventions avec des collectivités étrangères, dans le respect des engagements internationaux de la France. Ces conventions sont soumises au contrôle de légalité exercé a posteriori par le Préfet en liaison avec les administrations centrales concernées.

La Commission nationale de la coopération décentralisée, chargée par la loi du 6 février 1992 d'assurer la concertation entre élus et représentants de l'administration, vise à assurer la cohérence des différentes initiatives. Les rencontres de la coopération décentralisée, organisées le 27 octobre 1994 à Paris, associaient représentants de l'Etat et des collectivités locales françaises et africaines engagées dans cette forme de coopération, dans la perspective des rencontres internationales de la coopération décentralisée prévues pour novembre 1994 à Strasbourg.

. *On relève trois catégories d'actions conduites dans le cadre de la coopération décentralisée* : la coopération entre villes, le développement économique réciproque et le multipartenariat.

La coopération entre villes tend à mobiliser les compétences techniques et financières des collectivités locales en matière de *gestion urbaine* et de *décentralisation*. Ces domaines constituent aujourd'hui une priorité affichée par le ministère de la coopération, soucieux de renforcer le processus de décentralisation qui accompagne la démocratisation en cours dans certains pays du champ. C'est pourquoi le ministère de la coopération appuie la participation de collectivités locales françaises au "Programme de développement municipal module Ouest-africain" engagé avec le soutien de la Banque Mondiale et de la coopération allemande.

Le développement économique réciproque vise à favoriser, avec l'appui des collectivités locales françaises, l'intervention de petites entreprises industrielles, agricoles ou artisanales dans la coopération franco-africaine, afin de faciliter l'intégration économique internationale de ces intervenants, et de contribuer à la création d'entreprises locales. De par leur dimension, les petites entreprises -soutenues par les chambres des métiers, les coopératives agricoles et les lycées techniques-, favorisent la mise en oeuvre de projets de développement ponctuels cohérents avec les besoins locaux.

On peut, à cet égard, citer les initiatives des départements de Charente-Maritime et de Loire-Atlantique en Guinée. Par ailleurs, la coopération industrielle entre petites entreprises françaises et

africaines a fait l'objet, en 1994, d'un Livre blanc sur les possibilités de développement du partenariat industriel, domaine dans lequel la région Provence-Alpes-Côte d'Azur a joué un rôle pionnier.

Le multipartenariat s'inscrit dans une conception de la coopération moins sectorielle, voire moins technique que les actions de coopération bilatérale, et tend à promouvoir un "développement local intégré". Telle est la démarche des jumelages coopération de commune à commune, et de département à département, qui visent à couvrir des domaines très diversifiés (santé, scolarité, développement social). On relève les interventions des départements de l'Aube, de la Savoie et de l'Aveyron au Sénégal, de l'Ille-et-Vilaine au Mali, des Hauts-de-Seine au Gabon et au Burkina-Faso.

. *Le bilan que l'on peut aujourd'hui dresser de la coopération décentralisée* fait apparaître les caractéristiques suivantes :

- **Le dynamisme de la coopération décentralisée est désormais incontestable :**

. de véritables politiques de coopération internationale se dessinent actuellement entre collectivités locales françaises et africaines. On peut, à cet égard, citer l'exemple du département de la Loire-Atlantique avec le département de Kindia en Guinée, de Toulouse avec N'Djamena et de Marseille avec Djibouti, Dakar et Bamako ;

. des actions concertées entre collectivités françaises d'une même région vis-à-vis de partenaires d'une même région africaine se développent. Ainsi les collectivités territoriales de Franche-Comté avec l'Ouest-Côte d'Ivoire, les collectivités du Nord-pas-de-Calais avec la région de Saint-Louis (Sénégal), les villes des Deux-Sèvres avec le Togo, les villes et le département de la Vienne avec les villes du Burkina-Faso ;

. la mise en oeuvre de programmes bilatéraux conduits par le ministère de la coopération et les collectivités territoriales françaises se confirme. Citons le développement de la filière ananas en Guinée avec la Loire-Atlantique et la lutte contre la bilharziose au Sénégal avec la région Nord-Pas-de-Calais.

- **Les collectivités bénéficiant de cofinancements du ministère de la coopération sont essentiellement des villes petites et moyennes :** on en relève, en effet, 176 en 1994 (180 en 1993), alors que l'on ne compte que 9 conseils régionaux en 1994 (8 en 1993), 2 conseils généraux (12 en 1993) et 9 grandes villes (5 en 1993).

- Les dossiers faisant l'objet de cofinancements sont, pour l'essentiel, multisectoriels (pour 65 % en 1994, 35 % en 1993). On note, par ailleurs, la relative importance du secteur rural et de l'administration, ainsi qu'il ressort du tableau suivant :

Projets de coopération décentralisée cofinancés par le ministère - Répartition sectorielle

| | 1993 (%) | 1994 (%) |
|-------------------------|----------|----------|
| Projets multisectoriels | 35 | 65 |
| Enseignement | 5 | 0 |
| Développement rural | 13 | 21 |
| Transports | 17 | 0 |
| Industrie | 4 | 0 |
| Santé | 7 | 3 |
| Administration | 10 | 8,5 |
| Culturel | 9 | 2,25 |

Soulignons néanmoins que ces proportions sont tirées d'un nombre étonnamment réduit de dossiers (57 en 1993, 44 en 1994).

Le taux de cofinancement est relativement stable, puisque le ministère de la coopération prenait en charge 40 % du coût du projet en 1993, 37 % en 1994. Le cofinancement moyen par dossier s'élevait à 410 000 F en 1993, il représente 380 000 F en 1994.

C'est essentiellement sur le FAC que sont imputés les cofinancements du ministère de la coopération : le chapitre 68-91 contribuait à 69,78 % des cofinancements engagés en 1993 (94,6 sur les six premiers mois de 1994).

Le FAC complète de manière substantielle les crédits inscrits au chapitre 42-24, comme le montre le tableau ci-après :

Financement de la coopération décentralisée (en millions de francs)

| Année | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 |
|-------------------|--------|--------|---------|---------|---------|---------|--------|---------|
| FAC | 7 | 7,9 | 13 | 14 | 5 | 14 | 19 | 12 |
| Chapitre 42-34 30 | 0,11 | 0,09 | 2 | 7,9 | 9,2 | 8,5 | 6,5 | 6,4 |
| TOTAL | 15 | 7,99 | 15 | 21,9 | 14,2 | 22,5 | 25,5 | 18,4 |
| Part du FAC | 46,6 % | 98,8 % | 86,66 % | 63,92 % | 35,21 % | 62,22 % | 74,5 % | 65,21 % |

. *Les perspectives offertes à la coopération décentralisée* tiennent, d'une part, à l'incidence éventuelle de ce mode de coopération sur la maîtrise des flux migratoires originaires d'Afrique subsaharienne et, d'autre part, aux orientations nouvelles définies par le ministère de la coopération.

- L'incidence éventuelle de la coopération décentralisée sur la maîtrise des flux migratoires originaires d'Afrique subsaharienne mérite d'être envisagée.

Les "associations villageoises" -il en existerait quelque 400- qui réunissent des immigrés africains originaires de la même localité, mettent en commun les moyens rassemblés par leurs membres pour financer, au profit de leur village, la construction d'écoles, de dispensaires, pour assurer la rémunération d'instituteurs... En 1985, les différentes réalisations de ces communautés se seraient élevées à 31 millions de francs. Les projets à caractère sanitaire et éducatif ont rassemblé, la même année, 5,5 millions de francs, et les projets liés au bien-être et à la consommation (coopératives alimentaires, banques de céréales, forage...) ont rassemblé 6,3 millions de francs (27). L'intervention de collectivités locales françaises pourrait permettre de passer à une dimension supérieure, d'apporter à ces projets d'ampleur limitée une remarquable valeur ajoutée, voire de favoriser la création d'emplois sur place, susceptibles, à terme, de limiter les flux migratoires, sinon d'encourager le retour des migrants dans leur pays d'origine. Cette piste pourrait être explorée, même si la réticence des associations villageoises à accueillir des intervenants extérieurs est de nature à constituer un frein au développement de ce type de pratique.

- La réorientation récente de l'action du ministère de la coopération dans le domaine de la coopération décentralisée se fonde sur la volonté de privilégier les projets mettant à profit le savoir-faire spécifique des collectivités locales (dans les domaines du développement local, de l'aménagement urbain et de l'appui aux processus de décentralisation en cours dans certains pays du champ). Citons, à cet égard, l'exemple du partenariat entre la ville d'Evry et celle de Kayes au Mali, qui a permis la mise en oeuvre d'une action de formation des agents municipaux. Cette doctrine, soucieuse de mettre en place la valeur ajoutée spécifique susceptible d'être apportée par les collectivités locales au développement africain, semble particulièrement judicieuse à votre rapporteur. Elle permet, en effet, de recentrer la coopération décentralisée cofinancée par le ministère de manière à éviter les redondances entre les initiatives des collectivités locales et les projets par ailleurs mis en oeuvre.

Afin de susciter des vocations parmi les collectivités locales françaises intéressées par la coopération décentralisée, le ministère de la coopération consacrerá, en 1995, 2 millions de francs au cofinancement de projets proposés par des collectivités locales qui ne sont jamais intervenues encore en Afrique.

La coopération décentralisée est donc susceptible de devenir un volet à part entière de la coopération franco-africaine. Il convient néanmoins de veiller avec vigilance à ce que le développement de la coopération décentralisée n'aboutisse pas à une forme de débudgétisation de la coopération aux dépens de finances locales déjà très sollicitées.

Votre rapporteur, tout en souscrivant sur le fond à ces nouvelles orientations, s'interroge néanmoins sur l'adhésion des collectivités locales à des projets susceptibles d'être jugés moins séduisants a priori que les programmes actuellement conduits dans le secteur rural, sanitaire ou éducatif. La réticence des intervenants de la coopération décentralisée à promouvoir des projets de moyen, voire de long terme comme l'appui aux processus de décentralisation ou la formation de fonctionnaires territoriaux, ne paraît pas devoir être exclue. Votre rapporteur trouve toutefois extrêmement opportun l'objectif tendant à orienter l'action des collectivités locales dans les domaines où la coopération décentralisée a le plus de valeur ajoutée à apporter. Il est, en effet, regrettable que les collectivités locales interviennent, à certains égards, selon des modalités et dans des secteurs comparables à ceux des ONG.

b2. Les ONG et le ministère de la coopération : une augmentation sensible de l'appui aux initiatives privées

Le soutien aux initiatives des ONG transite, d'une part, par le chapitre 42-24 et, d'autre part, par le FAC (chapitre 68-91).

Sur le chapitre 42-24 sont imputés le soutien aux associations de volontaires (art. 20) et les cofinancements des opérations des ONG (art. 10).

Le soutien aux opérations de volontaires (art. 20), en augmentation de 4,94 %, représente le poste le plus important, ainsi que l'atteste le tableau reproduit au début du paragraphe b. L'article 20 recouvre essentiellement la subvention annuelle en faveur de l'Association française des volontaires de progrès (AFVP), le cofinancement du programme Volontaires européens de développement (VED), et les dépenses relatives à la protection sociale des coopérants du service national. D'autre part, à travers la prise en charge des expatriés salariés des ONG, l'article 20 contribue à la mise

en oeuvre des projets de développement conduits par les associations : en effet, le coût des expatriés représente environ 31 % des budgets prévisionnels des projets cofinancés.

Quant à l'article 10, en nette augmentation (4,7 millions de francs au lieu de 0,9), il finance des projets de terrain et des actions dites d'"éducation au développement". Ces dernières représentent désormais l'essentiel des opérations financées sur l'article 10.

Votre rapporteur n'est toujours pas convaincu de l'opportunité de consacrer des crédits publics à de telles opérations (séminaires, expositions, documentation pédagogique, conférences internationales...). Sans retombées réelles en termes de développement, ces diverses initiatives de relations publiques n'ont, selon lui, rien à faire dans un budget de rigueur, même si la dotation inscrite au budget est peu élevée (4,7 millions de francs en 1995 sur l'article 10). Par ailleurs, destinées à attirer vers les ONG des dons qui vont financer des interventions sur le terrain, ces actions paraissent mal ciblées. Il est probable, en effet, que les manifestations d'éducation au développement ne parviennent à attirer qu'un public déjà sensibilisé aux problèmes du développement, et déjà convaincu de la nécessité de faire des dons aux ONG.

Sur le FAC sont imputés les crédits cofinçant les actions de développement des ONG sur le terrain, que les ONG soient opérateurs à titre principal ou interviennent conjointement avec le ministère de la coopération.

Parmi les pays bénéficiaires, on note, en 1993-1994, une certaine concentration sur Madagascar (6,3 millions de francs), le Tchad, (5,5 millions de francs), le Mali (4,4 millions de francs), le Bénin (3,2 millions de francs), la Côte d'ivoire (2,9 millions de francs), le Sénégal (2,7 millions de francs), le Burkina-Faso (2 millions de francs), Haiti (1,5 million de francs) et la Guinée (1,2 million de francs).

Ces cofinancements ont concerné 73 ONG, mais cet effectif est certainement supérieur si l'on tient compte des soutiens attribués via la prise en charge des expatriés imputée sur l'article 20. On relève une concentration de cofinancements sur 10 ONG, qui ont reçu plus de la moitié des subventions imputées sur le FAC; Désormais la part des cofinancements dans le coût total des projets est de 50 % (environ $\frac{1}{3}$ en 1992). Cette évolution illustre donc un net effort d'association des ONG à la coopération franco-africaine.

La répartition sectorielle des actions des ONG cofinancées par le ministère de la coopération est la suivante :

- secteur rural : 34,3 %
- *éducation au développement* : 18,9 %
- entreprises-artisanat : 17,4 %
- santé : 17 %
- secteur urbain : 5,2 %
- culture-social : 3,5 %
- enseignement-alphabétisation : 0,9 %

Conscient des atouts que constituent la présence des ONG sur le terrain ainsi que les compétences acquises aux côtés des populations africaines, le ministère de la coopération a confié à des ONG des programmes relevant de programmes bilatéraux. Tel est le cas de la réhabilitation des infrastructures hospitalières en Guinée Conakry, ou de programmes de prévention du SIDA et de professionnalisation du secteur agricole.

Là encore, votre rapporteur trouve contestable que les actions de sensibilisation au développement accaparent une proportion si importante des cofinancements imputés sur le FAC, alors que le cofinancement de projet de développement dans le secteur de la santé, de l'enseignement ou du développement économique n'est aucunement contestable.

5. Rigueur budgétaire et coopération militaire (chapitre 41-42)

Les crédits inscrits au chapitre 41-42 sont en diminution de 4,6 %. Cette réduction, qui succède à la baisse de 6,8 % déplorée il y a un an par votre rapporteur, doit être nuancée par l'incidence de l'effet change favorable résultant du réajustement monétaire. Il n'en demeure pas moins que la mission militaire de coopération doit faire face à une insécurité croissante en Afrique subsaharienne avec des moyens qui sont, dans le meilleur des cas, maintenus au niveau déjà critique atteint par le budget 1994.

Après avoir rappelé brièvement les trois aspects que revêt la coopération militaire franco-africaine, votre rapporteur analysera les orientations actuellement définies pour faire face à des besoins croissants en matière de sécurité, avant d'envisager les perspectives ouvertes à cet instrument de la coopération franco-africaine qui, bien que crucial dans le contexte actuel, a récemment suscité quelques interrogations.

a. Les modalités de la coopération militaire franco-africaine ont été évoquées dans l'avis budgétaire relatif au précédent projet de loi de finances (28). Votre rapporteur n'en livrera donc ci-après qu'un rapide commentaire.

a1. L'assistance militaire technique (article 10) recouvre, d'une part, l'assistance en personnels et, d'autre part, l'aide directe en matériels.

. L'assistance en personnels consiste à mettre à la disposition des armées des pays bénéficiaires des conseillers et instructeurs, soit pour des séjours de courte durée (moins de 6 mois), soit pour des séjours longs (2 ans). Elle vise à assurer progressivement la relève par les armées locales. Certains assistants militaires techniques se trouvent toutefois amenés à exercer des fonctions de responsabilité, notamment dans les secteurs techniques (santé, écoles...), et de manière théoriquement transitoire.

Ce volet de la coopération militaire est caractérisé par une déflation des effectifs mise en oeuvre à un rythme soutenu depuis 1990. Les suppressions de postes ont successivement porté, depuis 1990, sur 1,5 %, 2 %, 3 %, 9,7 % et 11,6 % des effectifs.

. L'aide directe en matériels visait initialement l'équipement des armées africaines, sous la forme de cessions gratuites de matériels. L'aide directe en matériel, délivrée dans le cadre d'une planification pluriannuelle destinée à assurer la cohérence et la continuité dans la réalisation des besoins, s'oriente désormais vers la prise en charge, par la France, d'une partie des dépenses ordinaires de fonctionnement des armées que ne peuvent plus financer des Etats appauvris. Par ailleurs, la réduction régulière des crédits destinés à l'aide en matériels conduit à privilégier l'entretien des matériels déjà livrés par rapport à la fourniture de nouveaux équipements, exception faite des matériels destinés aux forces de sécurité. L'équipement de celles-ci constitue, en effet, une priorité sur laquelle reviendra votre rapporteur (voir infra, b2).

a2. La formation des stagiaires militaires étrangers (art. 20) consiste à accueillir des cadres africains en France, dans des écoles de formation ou dans des centres d'instruction spécialisés, ou, en Afrique, dans les écoles interafricaines créées par la France (transmissions à Bamako en Côte d'Ivoire, infanterie à Thiès au Sénégal). La formation offerte dans les écoles françaises s'adresse

donc désormais aux cadres de haut niveau (officiers, spécialistes). C'est pourquoi le nombre de postes offerts a diminué parallèlement aux crédits induits à l'article 20 : après avoir atteint un maximum de 2 200 en 1987, il s'est stabilisé à 1 300 environ en 1994.

b. Les orientations définies pour faire face à des besoins croissants dans un contexte de rigueur

b1. La corrélation entre l'instabilité de l'Afrique subsaharienne et les besoins en matière de coopération militaire est immédiate.

Certains pays du champ, comme l'Angola, où la coopération militaire n'avait pas été développée sont actuellement demandeurs. D'autres (Burundi, Madagascar) sollicitent un effort accru. Dans le même temps s'esquissent la reprise de notre coopération militaire avec le Togo, ainsi que l'amplification de notre action dans les pays du Sahel.

Ces efforts sont dictés par des évolutions convergentes :

- la paupérisation et le chômage dus à la crise économique augmentent mécaniquement le risque d'insécurité,

- dans le même temps on assiste à une recrudescence des rivalités entre ethnies, dont le Rwanda offre l'illustration la plus récente et la plus tragique,

- tandis que le processus parfois heurté de démocratisation se traduit, dans certains pays, par des explosions de violence, à la maîtrise desquelles les forces de sécurité africaines ne sont pas adaptées.

b2. Les priorités actuellement définies tendent à recentrer les actions des coopérants militaires techniques vers la consolidation de l'Etat de droit, la sécurité, et le bon fonctionnement des institutions gouvernementales.

En effet, dans le contexte de l'émergence parfois hésitante de régimes africains en voie de démocratisation, la coopération militaire contribue, ainsi que votre rapporteur le faisait observer dans son précédent avis budgétaire, à "l'apprentissage du respect des droits de l'Homme et du non-recours systématique à la force armée pour régler une crise interne ou externe" (28). Cet enjeu

considérable justifie que soient consacrés à la coopération militaire des moyens suffisants. Dès lors, **former des forces de sécurité soucieuses de maintenir l'Etat de droit** contribue certainement au développement de ces pays, tant la stabilité politique de l'Afrique conditionne notamment la confiance des investisseurs et, partant, l'épanouissement des activités économiques.

Les efforts accomplis dans le domaine de la formation de gendarmeries africaines s'inscrivent dans la nécessité de conforter l'Etat de droit et la sécurité en Afrique. A cet égard, relevons la création, à Melun, d'un cours supérieur international de gendarmerie ouvert aux stagiaires africains, et qui permettra d'augmenter le nombre d'officiers formés au profit des gendarmeries africaines. Dans le domaine de l'aide directe en matériel, l'accent est mis sur les matériels majeurs destinés à l'équipement des gendarmeries et des forces de maintien de l'ordre.

La très opportune stabilisation des effectifs de l'assistance militaire technique prévue pour 1995 tire les conséquences des besoins croissants ci-dessus évoqués. Les effectifs de court séjour sont reconduits au niveau de 1994 (300 assistants), tandis que les effectifs de long séjour feront l'objet d'une légère augmentation, passant de 648 à 654, pour tenir compte notamment de la reprise de la coopération militaire avec le Togo.

Le tableau ci-après indique la répartition géographique des assistants militaires techniques en 1993 et 1994. Les effectifs les plus importants sont concentrés sur un petit nombre de pays : Gabon (11,02 %), Centrafrique (9,88 %), Djibouti (8,4 %), Cameroun, Mauritanie et Côte d'Ivoire (8,23 %).

Eu égard à la stabilisation des effectifs prévue pour 1995, la reprise de la coopération avec le Togo et Haïti, le renforcement de la coopération militaire avec les pays de la région sahélienne et, dans une certaine mesure, avec Madagascar, sera fondée sur un redéploiement des effectifs actuels.

C'est ainsi que les effectifs stationnés dans les pays les plus pourvus (Gabon, Niger, Centrafrique) seront rééquilibrés au profit du Togo, du Mali, du Burkina-Faso et, le cas échéant, d'Haïti.

Au 1er juillet 1994, la répartition géographique des assistants militaires techniques était la suivante :

| Pays | Effectifs réalisés au 1er juillet 1993 | Effectifs réalisés au 1er juillet 1994 |
|--------------------|---|---|
| Angola | 0 | 0 |
| Bénin | 13 | 18 |
| Burkina Faso | 7 | 9 |
| Burundi | 20 | 22 |
| Cameroun | 49 | 50 |
| Centrafrique | 66 | 60 |
| Comores | 28 | 28 |
| Congo | 25 | 22 |
| Côte d'Ivoire | 53 | 50 |
| Djibouti | 55 | 51 |
| Gabon | 76 | 73 |
| Guinée | 19 | 20 |
| Guinée équatoriale | 4 | 4 |
| Haiti | 0 | 0 |
| Madagascar | 9 | 14 |
| Mali | 8 | 9 |
| Mauritanie | 53 | 50 |
| Mozambique | 0 | 0 |
| Niger | 49 | 48 |
| Rwanda | 21 | 1 |
| Sénégal | 25 | 27 |
| Tchad | 40 | 45 |
| Togo | 9 | 3 |
| Zaire | 2 | 2 |
| TOTAL | 631 | 607 |

b3. Les crédits inscrits au chapitre 41-42 dans le projet de loi de finances pour 1995 devraient, selon les informations transmises à votre rapporteur, permettre, dans l'ensemble, le maintien des

capacités d'intervention de la mission militaire de coopération, en dépit de la diminution des masses budgétaires concernées.

| CHAPITRE 41 42 | L.FI 1994 (en millions de F') | Pl.F 1995 (en millions de F') | 1995/1994 |
|--|----------------------------------|----------------------------------|----------------|
| Article 10 | | | |
| Assistance technique dont : | 721 | 703 | 2,5 % |
| . § 11 aide en personnel | 518,16 | 502,53 | - 3 % |
| . § 12 frais de fonctionnement de missions | 22 | 19,62 | 10,8 % |
| . § 13 frais de représentation | 0,29 | 0,29 | |
| . § 14 missions d'experts | 0,55 | 0,55 | |
| . § 20 aide en matériel | 181 | 180 | 0,6 % |
| Article 20 | | | |
| Formation des stagiaires militaires étrangers | 99 | 86 | 13 % |
| TOTAL | 821 | 789 | - 3,9 % |

La baisse de 3,9 %, soit 32 millions de francs, prévue par le projet de loi de finances pour 1995 recouvre des évolutions contrastées :

- L'aide en matériel est reconduite à un niveau équivalent à celui de 1994 (180 millions au lieu de 181).

La réduction des crédits ouverts sur le chapitre 41-42 est presque intégralement supportée par l'article 20 (formation des stagiaires militaires étrangers), en baisse de 13 %.

- La contraction apparente de l'article 10 tient essentiellement à la diminution du poste "aide en personnel" (qui perd 16 millions sur les 18 prélevés sur l'article 10). Cette réduction semble néanmoins due à l'ajustement à la baisse réalisée sur les rémunérations à la suite de la dévaluation du franc CFA.

La contraction apparente des crédits de coopération militaire permet néanmoins, du fait de l'effet change résultant de l'ajustement monétaire, le maintien du pouvoir d'achat de la mission militaire de coopération. Par ailleurs, mentionnons l'inauguration, en 1994, de la pratique du recours au FAC pour financer des actions de coopération militaire. C'est ainsi qu'ont été financés, en 1994, deux projets destinés au Bénin et à la Mauritanie, et concernant la fourniture de véhicules de transport destinés aux gendarmeries locales, ainsi que la fourniture de matériels de transmission et des avions légers d'observation.

Votre rapporteur ne saurait toutefois cacher que, dans un contexte budgétaire plus favorable, l'ouverture de crédits de coopération militaire substantiels lui aurait paru extrêmement positive, eu égard à l'enjeu que constitue la sécurité de l'Afrique subsaharienne. Il souhaite mettre en garde le gouvernement sur le risque qui pourrait résulter d'une nouvelle baisse des moyens consacrés à cet aspect essentiel de la coopération franco-africaine.

c. Les perspectives d'avenir de la coopération militaire tiennent, d'une part, à la nécessité d'éviter certains écueils susceptibles de fragiliser la coopération militaire et, d'autre part, au projet de constitution d'une force africaine d'interposition chargée d'assurer la stabilité du continent.

c1. Le risque de conforter, au moyen de la coopération militaire, des régimes contestables est indéniable. Cet écueil a été illustré par la crise rwandaise, jusqu'à l'intervention humanitaire de la France. La coopération militaire française au Rwanda a, en effet, encadré les forces gouvernementales qui ont joué le rôle que l'on sait dans le génocide, et a conduit au soutien du régime du peu défendable Président Habyarimana, même si, par ailleurs, il est incontestable que la France se soit efforcée de faire évoluer le régime dans un sens démocratique, et de faire cesser les violences en encourageant les négociations entre le gouvernement et le FPR.

La situation actuelle au Cambodge (29) confirme les risques de dérapage induits par la coopération militaire. C'est ainsi que les unités de gendarmerie formées par la France "*sont déjà devenues un enjeu de pouvoir au sein de la classe politique cambodgienne*", elle-même de plus en plus divisée, et pourraient "*servir de police politique au service de l'une ou l'autre faction*" (30).

Votre rapporteur estime que ce danger, au demeurant très réel, ne saurait invalider l'ensemble de la coopération militaire française, dans la mesure où celle-ci s'attache à prévenir les situations de crise et à renforcer l'État de droit en Afrique.

c2. L'incidence éventuelle, sur la coopération militaire, du projet de constitution d'une force africaine d'interposition mérite d'être explorée. La mise en place d'une telle structure, justifiée par la multiplication de situations de crise sur l'ensemble de l'Afrique subsaharienne, passerait par un effort considérable de formation et

d'équipement auquel la France pourrait être en mesure de contribuer. Cette démarche, pour positive qu'elle soit (surtout si elle revient à réduire, par la suite, les interventions militaires extérieures françaises), impliquerait l'adhésion active des Etats subsahariens, ce que les réticences exprimées lors du sommet de Biarritz ne semblent pas permettre d'envisager à court terme.

Par ailleurs, l'effort budgétaire qui pourrait être consacré par la France à ce projet de mécanisme africain de sécurité collective devrait être partagé par l'ONU, sous la tutelle de laquelle serait, selon toute vraisemblance, placée la future force africaine d'interposition. Il est, en effet, inconcevable, dans le contexte économique actuel, que la France assume seule la charge de la sécurité africaine. Cet indispensable cofinancement onusien rend plus hypothétique encore la constitution d'une force africaine d'interposition, qui s'inscrit néanmoins dans les perspectives d'avenir de la coopération militaire avec l'Afrique subsaharienne.

6. Les autres instruments de la coopération franco-africaine

Votre rapporteur examinera ci-après l'évolution des dotations consacrées aux bourses et à l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger.

a. La poursuite imparable de la contraction des crédits consacrés aux bourses (chapitre 42-23-40)

Après la diminution de 15 % constatée lors du précédent budget, la baisse de 9,35 % de la dotation prévue pour 1995 (194 millions de francs au lieu de 214) tient à l'interruption de notre coopération avec certains pays du champ, à un contexte politique incertain, et à un souci de rigueur budgétaire auquel votre rapporteur a déjà souscrit lors de l'examen du précédent budget.

Avant de commenter les nouvelles orientations de la politique d'attribution des bourses, votre rapporteur rappellera les caractéristiques du système en vigueur, ainsi que l'actuelle répartition sectorielle des bourses servies aux ressortissants des pays du champ.

a1. Le système des bourses attribuées à des étudiants africains est très diversifié en fonction du niveau des études, du type de formation suivie (études ou stages), du lieu retenu (en France ou en Afrique) et du profil de l'impétrant.

Les bourses d'études en France sont destinées à des étudiants de 1er et 2e cycle de l'enseignement supérieur (taux I :

3 700 F par mois en 1995, 3 560 F de 1992 à 1994). Dans cette catégorie, les bourses d'études taux II (4 600 F par mois en 1995, 4 400 F de 1992 à 1994) s'adressent aux fonctionnaires ou aux enseignants reprenant leurs études aux niveaux concernés. Les bourses de formation à la recherche (4 600 F en 1995, 4 400 F de 1992 à 1994) sont accordées pour toutes les formations du niveau du 3e cycle de l'enseignement supérieur. Les bourses de recherche (6 700 F par mois en 1995, 6 300 F de 1992 à 1994) sont réservées à certaines formations du 3e cycle d'un niveau supérieur à celui du DEA, en fonction des projets auxquels se rattachent ces formations. Les bourses d'excellence (8 000 F par mois depuis 1991) sont servies aux meilleurs étudiants pour leur permettre d'achever leur thèse de doctorat. Les bénéficiaires (on en relève 19 en 1994) sont sélectionnés par un jury d'experts.

Les bourses de stage en France sont nettement moins utilisées par le ministère de la coopération que par le Quai d'Orsay et le ministère de la Recherche. Elles comprennent les bourses de stage au taux I (4 700 F par mois en 1995, 4 400 F de 1992 à 1994), et au taux II (5 500 F par mois en 1995, 5 200 F entre 1992 et 1994), allouées selon des critères précis et réservées à certaines formations spécifiques, ainsi que les bourses dites de séjour scientifique de haut niveau (entre 8 000 et 12 000 F par mois depuis 1991).

Les bourses locales ou bourses en Afrique sont des bourses d'études ou de stage. Elles sont réservées aux candidats suivant une formation dans un établissement technique supérieur situé hors des frontières de son pays, avec une priorité pour les établissements à vocation régionale. D'un taux uniforme (1 400 F par mois depuis 1991), les bourses locales sont, selon les pays, revalorisées par une prime de vie chère comprise entre 200 et 400 F.

Les bourses en alternance, dont le taux sera compris entre 4 500 et 5 300 F par mois en 1995 (entre 4 400 et 5 200 F en 1992-1994), sont attribuées pour des séjours de recherche en France, alternant avec des périodes d'activité professionnelle en Afrique. Cette formule impliquant de brefs séjours en France présente l'avantage de ne pas encourager la "fuite des cerveaux" africains.

a2. Il est probable que la répartition sectorielle des bourses soit appelée à changer sous l'impulsion des *priorités très opportunément définies par le gouvernement*. En 1993 (dernières données disponibles), les bourses attribuées à des ressortissants des pays du champ obéissaient à la répartition sectorielle suivante :

| | |
|---|--------------|
| Droit et économie : 284 dont | |
| . droit et professions juridiques | 136 |
| . économie-développement | 148 |
| Administration publique : 625 dont | |
| . administration générale et finances | 406 |
| . justice-sûreté | 219 |
| Equipement : 309 dont | |
| . aménagement-architecture-bâtiment | 143 |
| . transports-télécommunications | 144 |
| . tourisme | 22 |
| Sciences-industrie : 758 dont | |
| . sciences fondamentales | 466 |
| . sciences appliquées | 89 |
| . industrie-technologie | 203 |
| Commerce-gestion : 163 dont | |
| . commerce-gestion | 130 |
| . comptabilité-secrétariat | 33 |
| Agriculture : 715 dont | |
| . agronomie | 158 |
| . zootechnie-pêche | 86 |
| . bois et forêts | 30 |
| . aménagement rural | 418 |
| . industrie alimentaire | 23 |
| Santé : 481 dont | |
| . médecine | 440 |
| . professions paramédicales | 41 |
| Enseignement et sport : 445 dont | |
| . enseignement | 284 |
| . jeunesse et sport | 65 |
| . administration de l'enseignement | 63 |
| . carrières socio-culturelles | 33 |
| Travail et sécurité sociale : | 67 |
| Information et divers : 675 dont | |
| . informations | 205 |
| . relations publiques | 2 |
| . lettres et sciences humaines | 405 |
| . arts | 57 |
| . divers | 6 |
| TOTAL | 4 522 |

Au risque de répéter les réserves déjà exprimées lors de l'examen des précédents projets de loi de finances, votre rapporteur souligne l'incohérence qui préside à l'attribution d'un contingent de bourses plus important dans les secteurs des lettres, sciences humaines et arts, qui totalisent, à eux seuls, 462 bourses, que dans le domaine de la médecine (440 bourses). A un moment où nos partenaires africains sont confrontés à des difficultés sans précédent, il paraît aussi inefficace que vain de permettre aux élites africaines d'approfondir des formations dénuées de retombées en termes de développement. Alors que l'heure est à la responsabilisation des Africains, il importe de promouvoir une politique de formation adaptée aux priorités africaines.

Néanmoins, la répartition actuelle des bourses servies aux ressortissants des pays du champ n'a pas encore traduit les *nouvelles orientations de la politique d'attribution des bourses*. Désormais sont privilégiées les "formations plus opérationnelles, à partir de candidatures mieux sélectionnées", principe auquel votre rapporteur ne peut que souscrire. L'attribution de bourses est néanmoins caractérisée par une forte inertie, due aux récurrences des bourses précédemment attribuées. L'impact de ces récurrences est estimé à 70 % de la dotation consacrée aux bourses. La mise en oeuvre effective des principes de rigueur en matière d'allocation de bourses se manifestera donc quand sera parvenu à échéance le stock actuel de bourses.

La baisse de la dotation inscrite au chapitre 42-23-40 ne répond pas qu'à un impératif budgétaire de rigueur. Elle est également la conséquence logique de l'instabilité politique de l'Afrique et de l'interruption de notre coopération avec Haïti, le Togo et le Zaïre.

b. L'augmentation modeste de la subvention à l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (chapitre 36-30)

b1. La dotation de l'AEFE imputée sur le budget du ministère de la coopération représente 362,84 millions de francs, soit une augmentation de 1,62 % par rapport aux 357,05 millions de francs prévus par le précédent budget.

Votre rapporteur constate que la hausse de 5,79 millions de francs autorisée par le présent projet de loi de finances ne couvre même pas le coût de l'intégration au réseau de l'Ecole Jeanne d'Arc de Dakar, qui s'élève à 6,9 millions de francs.

Pour financer cette extension du réseau des établissements relevant de l'Agence, des économies ont été réalisées sur la suppression de 18 postes d'expatriés au profit de postes de résidents, dont le coût est moins élevé. Votre rapporteur avait déjà déploré, lors de l'examen du précédent projet de loi de finances, la suppression de 24 postes d'enseignants expatriés au profit de résidents. En tant que sénateur représentant les Français de l'étranger, votre rapporteur s'alarme d'une tendance qu'il juge, à terme, risquée.

b2. C'est pourquoi votre rapporteur renouvelle ici les réserves que lui inspire l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger depuis sa création par la loi du 6 juillet 1990.

Rappelons que cette loi visait à harmoniser les statuts des "recrutés locaux" et des détachés au barème, et à assurer la cohérence de recrutement et de rémunération des agents. Chargée de la gestion de l'ensemble des établissements d'enseignement français à l'étranger, l'Agence doit rémunérer les enseignants sur ses crédits. Ceux-ci sont donc supposés couvrir le traitement brut, les indemnités d'expatriation et de résidence, les rémunérations supplémentaires pour enfants à charge, les mesures de revalorisation, ainsi que les indemnités et avantages statutaires servis aux agents des établissements de l'Éducation nationale. *La charge financière incombant à l'AEFE est donc très lourde par rapport à la faible dotation inscrite au chapitre 36-30. En revanche, les établissements doivent assurer le versement des primes de vie chère et les rémunérations supplémentaires.*

Votre rapporteur estime que les *difficultés suscitées par la création de l'AEFE ne se limitent pas à l'insuffisance de ses crédits*. En effet, la création de l'AEFE s'est traduite par une perte d'autonomie des établissements du fait d'une centralisation excessive, au profit de l'Agence, de la gestion de la carrière des enseignants.

7. Gestion du ministère

Le tableau suivant retrace les grandes catégories de dépenses prévues par le projet de budget de la coopération pour 1995 :

| | LFI 1994 (en millions de francs) | | PLF 1995 (en millions de francs) | | Part dans le budget du ministère | | Variation 1995/1994 |
|--|-------------------------------------|--|-------------------------------------|--|----------------------------------|---------|------------------------|
| | | | | | 1994 | 1995 | |
| Titre III "Moyens des services" ¹ | 947 | | 945 | | 12,18 % | 12,22 % | 0,22 % |
| Titre IV "Interventions publiques" | 4 800 | | 4 367 | | 61,78 % | 56,47 % | 9,03 % |
| Titre V "Investissements" | AP 35 CP 25,36 | | AP 80 CP 55,4 | | 0,32 % | 0,71 % | + 242 % + 218 % |
| Titre VI "Subventions d'investissements" | AP 2 437 CP 1 996,5 | | AP 2 524 CP 2 364,6 | | 25,69 % | 30,58 % | + 3,56 % + 18,4 % |
| Total dépenses en capital | AP 2 472 CP 2 022 | | AP 2 604 CP 2 420 | | 26,02 % | 31,29 % | + 5,3 % + 19,6 % |
| Total dépenses ordinaires | 5 747 | | 5 312 | | 73,97 % | 68,70 % | 7,57 % |
| Total budget du ministère | 7 770 | | 7 732 | | | | 0,49 % |

a. Le titre III est stabilisé à un montant sensiblement équivalent à celui que l'on constatait en 1993 : les crédits de fonctionnement s'élèvent à 945 millions de francs en 1995 (946 millions de francs en 1994).

Un nouvel effort de productivité est imposé par la suppression de 12 emplois (après les 12 postes déjà supprimés en 1994). Cette déflation porte sur 1,1 % des effectifs totaux, à rapprocher de la norme de 1,5 % prescrite par la lettre de cadrage. Les 12 emplois concernés seront répartis par moitié entre les missions de coopération et d'action culturelle et l'administration centrale.

Alors que les moyens de fonctionnement des services (chapitre 34-98) baissaient de 4,3 % dans le précédent budget, ces crédits augmentent de 2,1 %, passant de 99,9 à 102 millions de francs. Compte tenu de l'effet change favorable sur les dépenses de fonctionnement des services installés en zone franc induit par l'ajustement monétaire, cette augmentation revient à un sensible desserrement des contraintes imposées, en matière de fonctionnement, par le précédent budget.

b. La très nette reprise de crédits d'investissement, qui succède à l'augmentation de 14,47 % inscrite dans le précédent budget, est pour l'essentiel consacrée aux opérations suivantes :

- construction d'un centre culturel à Port-Louis (Maurice) (22 millions de francs),

- construction d'un nouveau lycée à Tananarive (80 millions de francs, dont 52 inscrits au projet de loi de finances pour 1995).

*

* *

CONCLUSION DE VOTRE RAPPORTEUR

En conclusion, votre rapporteur renouvelle son adhésion au principe de "solidarité exigeante" dans lequel s'inscrit désormais la coopération franco-africaine. Il souscrit aux orientations confirmées par le budget pour 1995 en faveur de l'aide-projet, qu'il estime adaptée aux besoins de l'Afrique subsaharienne, et au souci de promouvoir des initiatives directement opérationnelles qu'attestent, tant les orientations définies en matière de coopération décentralisée, que les critères d'allocation des bourses récemment redéfinis. Enfin, votre rapporteur se félicite que le présent projet de loi de finances manifeste, à travers l'effort dont font l'objet les autorisations de programme, son souci de l'avenir de la coopération franco-africaine.

Certes, dans un autre contexte économique, votre rapporteur aurait apprécié qu'une dotation plus substantielle, notamment dans le domaine de la coopération militaire, accompagnât

les efforts accomplis en vue du retour de l'Afrique subsaharienne à la croissance. L'obligation de rigueur imposée au ministère de la coopération, comme à la plupart des autres départements, est néanmoins imparable.

Il convient donc de souligner que, à un moment où notre pays est confronté à des difficultés économiques profondes, le présent projet de loi de finances permet à la France de continuer à exercer à l'égard de l'Afrique subsaharienne les responsabilités qu'elle tient de son histoire, et qu'elle est, à ce jour, seule en mesure d'assumer.

En conséquence, votre rapporteur vous invite à adopter les crédits du ministère de la coopération pour 1995.

EXAMEN EN COMMISSION

Votre commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées a examiné le présent rapport au cours de sa réunion du mercredi 16 novembre 1994.

A l'issue de l'exposé du rapporteur, M. Xavier de Villepin, président, est revenu, avec M. Hubert Durand-Chastel et le rapporteur pour avis, sur la complexité des structures de la coopération française, et sur la validité de la notion de "champ". Il a ensuite commenté la répartition géographique des dons-projets imputés sur le Fonds d'aide et de coopération.

Revenant, avec M. Xavier de Villepin, président, sur la coopération militaire, M. Paul d'Ornano, rapporteur pour avis, a relevé les modifications prévues dans la répartition des effectifs de l'assistance militaire technique. C'est ainsi que les effectifs français affectés à Djibouti seraient réduits au profit de nouveaux partenaires de la coopération militaire franco-africaine.

Puis, M. Paul d'Ornano, rapporteur pour avis, a, à la demande de M. Jacques Habert, déploré l'insuffisance de la dotation de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger. Il a estimé que la substitution de postes d'expatriés à des résidents pourrait se

traduire par une baisse de la qualité de l'enseignement français à l'étranger.

Puis MM. Jacques Habert, Paul d'Ornano, rapporteur pour avis, et Xavier de Villepin, président, ont évoqué les orientations de la coopération avec Haiti.

MM. Charles-Henri de Cossé-Brissac, Hubert Durand-Chastel et Paul d'Ornano, rapporteur pour avis, sont revenus sur les difficultés de parvenir à une coordination satisfaisante entre l'Etat et les collectivités locales impliquées dans la coopération décentralisée.

La commission a alors, suivant l'avis de son rapporteur, conclu favorablement à l'adoption du projet de budget de la coopération.

NOTES

- (1) IFRI, **Ramsès 1994**.
- (2) **Politique internationale**, "Portrait-robot du nouveau dirigeant africain", n° 63, printemps 1994.
- (3) **Alternatives économiques**, "France-Afrique : des relations très spéciales". Entretien avec Marie Claude Smouts - n° 114, février 1994.
- (4) Les développements ci après s'inspirent des études publiées par Michel Gaud et Philippe Hugon dans **Afrique contemporaine** (n° 169, janvier-mars 1994)
- (5) "Abidjan, tableau d'une dévaluation ratée". **Libération**, 20 octobre 1994.
- (6) Avis n° 1562 de M. Henry Jean-Baptiste, Assemblée nationale, Xe législature.
- (7) Précisons que les coopérants français ont fait l'objet d'un ajustement à la baisse de leur rémunération en mars 1994.
- (8) "Aux origines des massacres politico-ethniques au Rwanda et au Burundi", **L'état du monde 1995**.
- (9) Les passages ci après s'inspirent de l'excellente analyse de M. Hugo Sada, **Défense Nationale**, octobre 1994, "L'opération Turquoise, l'ONU et l'OUA"
- (10) Marie Claude Smouts, "L'Afrique marginalisée", **Sociétés africaines et développement**, 1992.
- (11) Marie-Claude Smouts, op. cit.
- (12) P. O'Quin, "La lassitude des bailleurs de fonds", **Afrique contemporaine**, n° 164, octobre-décembre 1992.
- (13) à laquelle le président sénégalais Abdou Diouf exhortait les occidentaux à l'*Heure de vérité*, en avril 1992.
- (14) P. O'Quin, op. cit.
- (15) P. O'Quin, op. cit.
- (16) **Aux origines des massacres politico-ethniques du Rwanda et au Burundi**, **L'état du monde 1995**.
- (17) Cité dans le **Figaro** du 19 août 1994.
- (18) Stephen Smith, "Continent noir : la technique du suicide national", **Politique internationale**, n° 58, hiver 92-93.
- (19) "M. Balladur invite les Africains à prendre en charge leur destin", **Le Monde**, 30 juillet 1994.

(20) J. F. Bayart, **Le Monde**, 5 février 1992.

(21) "*De la démocratie en Afrique*", Jean-Dominique Lafay, **Le Figaro**, 9 septembre 1994.

(22) Eden Kodjo, "*Le nouvel ordre mondial et l'Afrique*", **Afrique 2000, Revue africaine de politique internationale**.

(23) Bertrand Badie, *L'État importe : essai sur l'occidentalisation de l'ordre politique*.

(24) Serge Michailof, **La France et l'Afrique**, 1993

(25) Serge Michailof, op. cité

(26) Idée défendue par Serge Michailof, op. cit., et par Sylvie Brunel, **Le gaspillage de l'aide publique**, 1993

(27) **L'immigration en France des ressortissants des pays d'Afrique noire**. Rapport du groupe de travail interministériel, juin 1992.

(28) Voir l'avis n° 104, 1993-1994

(29) Rappelons que la coopération militaire avec le Cambodge, imputée sur le budget du ministère des affaires étrangères, est mise en oeuvre par la Mission militaire de coopération

(30) "*Paris dans le piège cambodgien*" **Libération**, 19 octobre 1994

(31) SGDN **L'Afrique subsaharienne : sécurité, stabilité et développement**