

N° 99

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1985-1986

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1985.

A V I S

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 1986,
ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.

TOME II

COOPÉRATION

Par M. Gérard GAUD,

Sénateur.

(1) *Cette commission est composée de : MM. Jean Lecanuet, président ; Yvon Bourges, Emile Didier, Pierre Matraja, Jacques Ménard, vice-présidents ; Serge Boucheny, Michel d'Aillières, Jacques Genton, Gérard Gaud, secrétaires ; MM. Paul Alduy, Michel Alloncle, François Autain, Jean-Pierre Bayle, Jean Bénard Mousseaux, Noël Berrier, André Bettencourt, Charles Bosson, Raymond Bourguine, Louis Brives, Guy Cabanel, Michel Caldaguès, Jacques Chaumont, Michel Crucis, André Delelis, Jacques Delong, Maurice Faure, Charles Ferrant, Louis de la Forest, Jean Garcia, Alfred Gérin, Marcel Henry, Louis Jung, Philippe Labeyrie, Christian de La Malène, Edouard Le Jeune, Max Lejeune, Louis Longuequeue, Philippe Madrelle, Jean Mercier, Pierre Merli, Daniel Millaud, Claude Mont, Jean Natali, Paul d'Ornano, Bernard Parmantier, Mme Rolande Perlican, MM. Robert Pontillon, Roger Poudonson, Paul Robert, Marcel Rosette, Albert Voilquin.*

Voir les numéros :
Assemblée nationale (7^e législ.) : 2951 et annexes, 2987 (annexe n° 36), 2989 (tome II) et in-8° 895.

Sénat : 95 et 96 (annexe n° 26) (1985-1986).

Loi de finances. — Afrique — Coopération.

SOMMAIRE

	Pages.
INTRODUCTION	5
PREMIÈRE PARTIE : LE CONTEXTE DANS LEQUEL S'INSCRIT L'ACTION DES SERVICES DE LA COOPÉRATION ET DU DÉVELOPPEMENT	6
Section I. — La recrudescence de la famine en Afrique	6
A. — La famine en Afrique	7
1. — La fragilité écologique des pays touchés	7
2. — Une famine d'une ampleur catastrophique	7
3. — L'efficacité relative des secours internationaux	8
a) <i>Un niveau suffisant d'aide</i>	8
b) <i>Les lenteurs de l'acheminement</i>	8
c) <i>Les améliorations logistiques prévues</i>	9
4. — Le difficile retour à une situation normale	9
a) <i>L'amélioration quasi-générale des conditions météorologiques</i>	9
b) <i>L'épuisement des stocks de semences</i>	10
c) <i>La dégradation du capital humain</i>	10
B. — La baisse constante du taux d'autosuffisance alimentaire	10
1. — Les causes : la conjonction de mécanismes naturels	10
a) <i>L'explosion démographique</i>	10
b) <i>La baisse de la production agricole</i>	11
c) <i>La baisse du degré d'autosuffisance alimentaire</i>	11
2. — L'inadaptation des politiques mises en œuvre	11
a) <i>La dégradation des conditions de production</i>	11
1. <i>Une insécurité économique accrue</i>	11
2. <i>La dépendance croissante des producteurs</i>	12
3. <i>La dégradation des conditions de vie</i>	13
b) <i>L'inadaptation des politiques : une priorité déclarée mais non effective, en faveur du développement rural</i>	13
Section II. — Les troubles politiques en Afrique : un phénomène endémique	14
A. — L'hétérogénéité des États africains	14
1. — Des frontières peu respectueuses des variétés ethniques et cependant intangibles	14
2. — La multiplicité des clivages, source de conflits	15
3. — La progression de l'Islam en terre africaine	15
a) <i>L'Afrique, zone de progression privilégiée de l'Islam</i>	15
b) <i>Le fondamentalisme islamique n'a cependant pas affecté de façon sensible l'Afrique sub-saharienne</i>	16
c) <i>L'ambiguïté de la politique des États africains</i>	16
B. — L'évolution politique en 1985	16
1. — Les crises internes	16
a) <i>1985 : les successions violentes au pouvoir en Guinée, en Mauritanie, au Soudan, au Nigéria</i>	16
b) <i>1985 : les soubresauts politiques au Cameroun et en Ouganda</i>	17
c) <i>Des signes discrets d'une évolution vers la démocratie</i>	17
2. — L'évolution des trois grands conflits régionaux	17
a) <i>Le Tchad</i>	18

1. Le problème du retrait lybien	18
2. Les tentatives de réconciliation inter-tchadienne	18
3. La situation intérieure	18
b) <i>La Corne de l'Afrique</i>	19
1. L'évolution des conflits	19
2. La politique de la France	19
c) <i>L'Afrique australe</i>	19
1. La dégradation de la situation en Afrique du Sud	19
2. La prolongation de l'impasse dans l'affaire namibo-angolaise	20
3. La difficulté de mise en œuvre de l'accord de N'Komati signé avec le Mozambique	20
4. La position de la France	21
C. — Le problème des réfugiés	21
1. — Les réfugiés de l'Afrique	22
a) <i>La Corne de l'Afrique</i>	22
b) <i>L'Afrique australe</i>	22
c) <i>L'Afrique centrale</i>	22
2. — Les conférences sur l'assistance aux réfugiés en Afrique	23
Section III. — L'enlèvement des économies	24
A. — L'instabilité du cours des matières premières et ses conséquences	25
1. — La dépendance des pays africains aux produits de base	25
2. — L'évolution préoccupante des perspectives de recettes d'exportation	25
a) <i>Le renversement d'une évolution naguère favorable des cours</i>	26
1. L'évolution des cours	26
2. Ses conséquences	29
b) <i>La confirmation d'un relatif désenchantement à l'égard des accords de produits</i>	30
1. Les difficultés rencontrées en 1984-1985	30
2. Le désenchantement	30
3. Des perspectives d'extension compromises	32
B. — Le déficit des finances publiques	32
1. — Le Bénin : une situation proche de la banqueroute	33
2. — Le Cameroun : la croissance régulière du budget et des excédents financiers	33
3. — La Côte d'Ivoire : le poids de la dette impose un budget de rigueur sévère qui sacrifie l'investissement	35
4. — Le Congo : le recours massif à l'endettement imposé par le dérapage du budget d'investissement	36
5. — Madagascar : un équilibre relatif	37
6. — Mali : la réduction progressive des déficits	37
7. — Le Sénégal : un budget rigoureux pour l'investissement	37
8. — Le Zaïre : les résultats encourageants d'une politique de rééquilibrage budgétaire	38
C. — L'endettement extérieur	38
1. — L'endettement de l'Afrique sub-saharienne en 1985	38
2. — L'endettement par pays	40
DEUXIÈME PARTIE : LES GRANDES ORIENTATIONS DE L'EFFORT FRANÇAIS EN MATIÈRE DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT	41
Section I. — Evaluation de l'effort national en faveur de la Coopération et du développement : la progression de l'aide publique française au développement	41
A. — Le volume de l'aide publique au développement : une évolution encourageante, qui ne devrait cependant pas permettre d'atteindre les objectifs fixés	42
1. — La valeur globale de l'aide publique au développement	42
2. — La valeur de l'aide publique au développement hors D.O.M.-T.O.M.	43
3. — Les objectifs fixés	43

B. — La répartition de l'aide au développement : des priorités en faveur du continent africain et des pays les moins avancés	46
1. — L'aide en faveur des P.M.A. : l'objectif des 0,15 % du P.N.B. atteint dès 1984	46
2. — La part traditionnellement prépondérante consacrée à l'Afrique : un léger déclin	48
3. — La part de l'A.P.D. consacrée aux départements et territoires d'Outre-mer : un recul constant	48
4. — La part de l'A.P.D. consacrée à l'aide multilatérale	48
C. — La composition de l'aide publique au développement : le gonflement de la part des prêts entraîne une régression préoccupante du rôle du ministère de la Coopération	52
1. — Le déclin de l'A.P.D. transitant par le budget des services de la Coopération	52
2. — La régression de la part des dons	52
Section II. — Les orientations de notre aide bilatérale	53
A. — Les priorités géographiques de notre aide bilatérale	53
1. — Des orientations générales traditionnelles	53
2. — Des priorités conjoncturelles	54
B. — Les principaux axes de notre action	55
1. — Le rôle de la concertation	56
2. — Les axes majeurs de l'action bilatérale	56
a) <i>La priorité au développement rural</i>	56
b) <i>Le soutien aux politiques d'ajustement financier</i>	56
c) <i>La multiplication des co-financements</i>	56
Section III. — Le renforcement des cadres de la Coopération multilatérale	57
A. — La création du Fonds spécial pour l'Afrique	57
1. — La phase préliminaire	57
2. — Les objectifs et les moyens du Fonds	58
B. — La troisième Convention de Lomé	59
1. — Les difficultés de la négociation	60
a) <i>Les grandes étapes de la négociation</i>	60
b) <i>Les positions de départ des négociateurs</i>	61
1. Deux problèmes majeurs : le montant du VI ^e F.E.D. et les concessions commerciales	61
2. Les autres thèmes du débat : droits de l'homme, dialogue sur les politiques, S.T.A.B.E.X.	62
2. — Dispositions et perspectives ouvertes par Lomé III	64
a) <i>La définition des principes fondamentaux de la Coopération A.C.P.-C.E.E.</i>	64
b) <i>Les domaines de la Coopération</i>	64
c) <i>Les instruments de la Coopération</i>	66
d) <i>Les moyens financiers</i>	67
TROISIÈME PARTIE : LES GRANDES LIGNES DU PROJET DE BUDGET POUR 1986	69
A. — L'évolution des crédits du ministère de la Coopération : un traitement relativement privilégié dans un contexte de rigueur budgétaire	69
B. — L'évolution des priorités du ministère de la Coopération	70
1. — Le passage progressif d'une coopération de substitution à une coopération par projets	70
a) <i>La refonte de la nomenclature budgétaire</i>	70
b) <i>La diminution de la part de l'assistance technique directe</i>	71

2. — La diversification des canaux de notre aide	71
a) <i>Les initiatives privées et décentralisées</i>	71
b) <i>Le renforcement de la participation française aux dépenses internationales d'aide et de développement</i>	71
3. — Les crédits militaires de coopération	71
4. — Le Fonds d'aide et de coopération (F.A.C.) : un outil privilégié de notre politique étendu à 33 pays	72
CONCLUSIONS DU RAPPORTEUR	73

Mesdames, Messieurs,

L'année 1985 aura été une année importante pour l'Afrique, le Tiers-Monde et la Coopération, et ce à plus d'un titre.

Faut-il rappeler tout d'abord que 1985 aura été marquée par une des plus importantes famines de l'après-guerre, qui a sévi principalement en Éthiopie et au Soudan, et qui aura désormais le triste privilège de pouvoir figurer à côté des catastrophes du Bangladesh ou de la crise biafraise ?

Mais 1985 aura également été une année clef dans la poursuite et le perfectionnement de l'aide au Tiers-Monde et à l'Afrique en particulier, puisqu'elle aura été marquée par la création d'un Fonds spécial pour l'Afrique et par le renouvellement de la troisième Convention de Lomé, qui unit désormais 65 pays A.C.P. aux bientôt 12 pays de la Communauté européenne.

Comme la France a joué un rôle particulier dans la négociation de ces deux instruments, votre rapporteur étudiera cette année cette forme multilatérale de notre aide, après avoir décrit la situation en Afrique, et avant de passer à l'examen traditionnel de l'action des services de la Coopération et du développement.

PREMIÈRE PARTIE

LE CONTEXTE DANS LEQUEL S'INSCRIT L'ACTION DES SERVICES DE LA COOPÉRATION ET DU DÉVELOPPEMENT.

L'année 1985 peut apparaître comme une des plus terribles qu'ait connues le continent africain. Aux difficultés structurelles et pour ainsi dire chroniques, se sont ajoutés les effets d'une sécheresse particulièrement brutale et le monde entier a pu voir reparaître sur ses écrans de télévision le spectacle atroce de ces hommes en guenilles aux visages ravagés par la faim, alors que l'insuffisance des infrastructures ne permettait pas toujours d'acheminer à temps les secours nécessaires.

Dans le domaine politique, l'année 1985 aura connu son lot de coups d'États, et l'un des trois grands conflits chroniques qui secouent le continent aura connu une aggravation sensible.

Rien n'indique enfin que les économies, toujours sujettes aux fluctuations des cours des produits de base, pourront dans un proche avenir rééquilibrer leurs finances publiques, sortir de leur endettement extérieur, et amorcer un processus réussi de développement.

Section I

LA RECRUESCENCE DE LA FAMINE EN AFRIQUE

La brutale famine qui a sévi pendant toute l'année en Éthiopie, au Soudan et dans les pays de la région sahélienne est venue rappeler brutalement à l'opinion publique internationale que la famine, loin de disparaître de notre monde, menaçait encore aujourd'hui des millions de personnes. L'émotion, l'élan de solidarité internationale suscités par cette catastrophe ne sont pas sans nous rappeler les précédents du Bangladesh et du Biafra. On peut craindre toutefois que ce genre de mouvement ne s'essoufle aussi rapidement que ses prédécesseurs, et que le caractère spectaculaire de la catastrophe éthiopienne, largement relayée par les médias, ne vienne occulter le problème chronique de la baisse constante des capacités d'auto-suffisance alimentaire en Afrique.

A. — La famine en Afrique

Une recrudescence particulièrement brutale de la sécheresse est venue aggraver en 1984 et 1985 la situation de certains pays d'Afrique particulièrement fragiles sur le plan écologique.

La famine qu'elle a provoquée menacerait, selon les estimations de la F.A.O., plusieurs millions d'Africains et aurait déjà fait des centaines de milliers de victimes. En dépit de son ampleur, l'aide apportée par la communauté internationale n'a pu enrayer ce fléau en raison de l'insuffisance des infrastructures portuaires, ferroviaires et routières.

1° L'Éthiopie, le Soudan et les pays dits du Sahel sont particulièrement fragiles sur le plan de l'équilibre écologique. Votre Rapporteur avait insisté dans ses précédents rapports sur les caractéristiques communes de ces pays : semi-aridité du climat, pauvreté et fragilité des sols, qu'aggravent encore la surexploitation des sols et le passages des bêtes. Les économies de ces pays reposent en effet principalement sur la coexistence d'une agriculture sèche, qui produit principalement des céréales, en association avec une culture de rente, et un élevage semi-nomade. L'agriculture en sec est particulièrement tributaire des aléas climatiques. Aussi les sécheresses ont-elles dans ces régions des répercussions particulièrement catastrophiques.

Alors que le problème de la sécheresse et de la progression du désert dans la région du Sahel sont un sujet de préoccupation chronique, la survenance de la sécheresse dans la région de l'Éthiopie et du Soudan est apparue comme un phénomène plus accidentel. On doit toutefois se rappeler le précédent de la famine de 1973 qui avait fait une centaine de milliers de morts en Éthiopie et qui avait d'ailleurs porté le coup de grâce au régime impérial du Négus Haïlé Sélassié. En dépit des prévisions qui avaient été faites de la sécheresse et de la crise alimentaire qu'elle provoquerait, les gouvernements ont malheureusement attendu qu'elle éclatât pour prendre des mesures.

2° L'ampleur de la famine atteint des proportions catastrophiques.

L'Éthiopie connaît la situation la plus préoccupante : on estime que 6 à 8 millions de ses habitants souffrent de la faim et que 900 000 d'entre eux seraient menacés de mort à brève échéance. Le Nord est la région la plus touchée, et les récoltes y ont été pratiquement nulles pour la troisième année consécutive. Les déplacements massifs de

population ont engendré une certaine confusion, et les foyers de peste bovine et de péripneumonie contagieuse se multiplient.

Le **Soudan** est également touché dans de vastes proportions. Cinq millions de personnes y souffriraient de la faim et l'on compterait déjà plusieurs dizaines de milliers de victimes.

Au **Tchad**, où les récoltes et pâturages ont été détruits cette année par la sécheresse dans la zone sahélienne, la population abandonne les provinces de Batha et Guéra pour le Sud. La F.A.O. y signale une malnutrition généralisée.

Le **Mali**, la **Mauritanie**, et le **Mozambique** sont également dans une situation très critique après plusieurs mauvaises récoltes. Le cheptel y est menacé par des épidémies de peste bovine.

3° En dépit de leur importance, les secours apportés par la communauté internationale n'ont eu qu'une efficacité relative, en raison des lenteurs de l'acheminement de l'aide, due à l'insuffisance des infrastructures des pays secourus.

a) Le niveau de l'aide alimentaire fournie n'est pas en cause. On estime à 7 millions de tonnes de vivres les besoins d'aide alimentaire pour l'exercice 1984-1985 des 21 pays touchés. Pendant le mois de juin, les pays donateurs ont accéléré leurs livraisons de façon à ce que celles-ci atteignent 4,2 millions de tonnes. Mais cette accélération a provoqué une accumulation des stocks de céréales dans les ports de plusieurs pays, et entre autres au Soudan et en Ethiopie. Cet encombrement est d'autant plus préoccupant qu'il reste encore 2,4 millions de tonnes d'aide alimentaire à recevoir et à distribuer dans les trois mois prochains.

b) Les difficultés logistiques constituent le principal obstacle à l'efficacité de l'aide. A l'encombrement des ports, dont les installations ne sont susceptibles ni d'écouler ni de stocker dans des conditions satisfaisantes l'aide apportée, s'ajoutent les insuffisances de l'infrastructure routière et ferroviaire. Ainsi d'après la F.A.O., plus de 200 000 tonnes de céréales seraient accumulées dans les deux principaux ports d'Ethiopie alors que séviraient toujours dans le Nord une malnutrition générale et des décès nombreux. Si de fortes pluies tombées récemment ont pu favoriser les semailles, elles ont également entravé l'accès routier de plusieurs régions éloignées et gêné le transport aérien comme le parachutage des denrées. Au Soudan, on signale

les mêmes difficultés : encombrement, accumulation de stocks dans les ports, insuffisance des moyens de distribution.

c) La communauté internationale et les gouvernements des pays concernés ont pris des **mesures pour accélérer l'acheminement des denrées**. Le Gouvernement italien a annoncé de grands programmes pour soutenir la distribution intérieure des denrées au Tchad et au Soudan, ainsi que le transport aérien des denrées de Dakar en direction du Mali. On prévoit d'autres améliorations sur le réseau ferroviaire du Mali grâce à l'aide du Gouvernement du Canada en vue de réduire l'accumulation des denrées à Abidjan. Le Gouvernement du Cameroun a pris de nouvelles mesures pour renforcer la capacité d'évacuation des denrées aux ports de Douala et de Ngaoundere, ce qui devrait améliorer les livraisons au sud du Tchad. Enfin, plusieurs donateurs ont déjà répondu à un appel lancé par le Secrétaire général des Nations Unies qui demandait 40 millions de dollars supplémentaires destinés, entre autres, à l'achat de 400 camions en vue d'accélérer la distribution intérieure des denrées en Ethiopie.

4° En dépit de l'amélioration relative des conditions climatiques, le retour à une situation normale s'annonce difficile.

a) Les conditions météorologiques se sont améliorées pour la plupart des pays touchés. La sécheresse s'est interrompue au Burundi, au Kenya, dans le Lesotho, au Maroc, au Rwanda, en Tanzanie, en Zambie et au Zimbabwe, et les approvisionnements semblent revenir à la normale.

Cependant, le Botswana a connu la sécheresse pour la 4^e année consécutive et les missions d'évaluation de la F.A.O. ont confirmé que la production de céréales sera une fois encore inférieure à la norme en Angola et au Mozambique en raison des troubles intérieurs et du manque de facteurs de production ; ces trois pays continueront à avoir besoin d'importations alimentaires exceptionnelles en 1985-1986 et, en conséquence, d'une assistance extérieure.

Dans les sept pays sahéliens touchés, il n'est pas encore possible d'évaluer les perspectives de récolte car les pluies viennent seulement de commencer et la majeure partie des céréales de 1985 ne seront semées que dans les semaines à venir.

Dans les deux pays les plus gravement touchés d'Afrique de l'Est, l'Ethiopie et le Soudan, les conditions météorologiques restent en

général satisfaisantes jusqu'ici, mais il est probable que la production sera inférieure à la normale en raison du manque de semences et d'autres facteurs de production.

b) Le manque de semences risque en effet de compromettre les semailles de céréales de la prochaine campagne dans plusieurs pays. Plusieurs pays donateurs ont annoncé de nouvelles dotations de semences et d'engrais, mais, outre que cette aide risque d'arriver trop tard, les semailles importées ne peuvent remplacer immédiatement les stocks de variétés indigènes résistantes à la sécheresse. On estime que le problème est particulièrement grave au Burkina Faso, au Tchad, en Ethiopie, au Mali, au Niger et au Soudan où il est peu probable que les récoltes de la fin de l'année soient normales, même si les pluies de la saison principale sont favorables. On continue à signaler dans plusieurs pays, particulièrement au Tchad, en Ethiopie et au Soudan, des pénuries d'engrais, d'animaux de trait et d'autres facteurs de production.

c) A long terme, on ne doit pas oublier que la famine en perturbant la croissance et le développement naturel des enfants qui ont souffert de malnutrition, constituera un poids durable pour ces pays dont le capital humain aura été ainsi dégradé.

B. — La baisse constante du taux d'autosuffisance alimentaire.

Derrière les grandes catastrophes qui frappent l'opinion publique se poursuivent des phénomènes sensibles sur le long terme. L'explosion démographique et la baisse de la production agricole en Afrique, qui se conjuguent dans la baisse du taux d'autosuffisance alimentaire, paraissent d'autant plus préoccupantes que les politiques mises en oeuvre ne semblent pas toujours adaptées.

1° La conjonction de mécanismes structurels.

a) L'explosion démographique.

Votre Rapporteur avait déjà insisté l'an dernier sur le rôle joué par la démographie dans les mécanismes du sous-développement, tel que l'avait mis en lumière la Conférence sur la population qui s'était tenue à Mexico en août 1984. Il n'en rappellera donc que les grands traits sans entrer dans le détail.

L'accélération de la croissance démographique, particulièrement sensible sur ces dernières décennies, est principalement concentrée sur le Tiers-Monde et sur l'Afrique, dont la population devrait quadrupler en quarante ans, entre 1960 et la fin du siècle.

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

c) La baisse du degré d'autosuffisance alimentaire qui en résulte accroît la dépendance du continent africain à l'égard de ses fournisseurs extérieurs. Selon les projections de la F.A.O., l'Afrique, qui subvenait à 86 % de ses besoins en 1975, ne devrait plus pouvoir le faire en l'an 2000 qu'à hauteur de 60 %. Si votre Rapporteur reste un peu réservé sur les utilisations de la méthode des projections dans la prévision toujours douteuse de l'avenir, il juge cependant préoccupant que les importations africaines de nourriture aient doublé au cours de la dernière décennie.

2° L'inadaptation des politiques mises en oeuvre.

Au-delà des accidents politiques ou climatiques, la recrudescence des famines et la baisse de la production agricole en Afrique révèlent la fragilité croissante des systèmes de production agricole. A l'origine de cette dégradation des conditions de production, on trouve le rétrécissement continu de l'espace économique des producteurs, dont les principaux effets sont l'insécurité et la dépendance.

a) La dégradation des conditions de production.

La dégradation des conditions de production s'explique par plusieurs séries de facteurs. Votre Rapporteur en isolera quatre qui lui paraissent particulièrement déterminantes.

1. Une insécurité accrue.

L'insécurité apparaît mieux aujourd'hui comme un des blocages déterminants du développement. Il arrive un moment où l'agriculteur ne franchit plus un degré d'insécurité ou de risque supplémentaire,

quelles que soient les techniques modernes proposées. La **sensibilité aux aléas** s'accroît d'ailleurs dès que l'on tente de passer de la situation ancienne, relativement stable, où existaient des mécanismes de régulation des crises conjoncturelles (stocks alimentaires pluri-annuels, par exemple), à un système de production dit moderne.

Le système dit moderne est trop souvent bâti selon les **concepts économiques peu adaptés aux réalités locales**. On pense : revenu à l'hectare, et l'on oublie les contraintes écologiques, financières (trésorerie, capital) ou de main-d'oeuvre. Pour les petites exploitations, l'objectif de minimisation des risques est très souvent plus important que l'objectif de maximisation du revenu.

L'insécurité est aussi renforcée par la **précarité de l'accès aux facteurs de production**. Lorsque la terre n'est allouée que pour deux ou trois campagnes ou qu'il n'est pas possible de rester plus d'une génération sur une même terre, il serait vain d'investir pour entretenir ou préserver les ressources (gestion de la fertilité, lutte antiérosive, amélioration du troupeau...).

On ne pense pas toujours à l'**émigration rurale** comme facteur d'insécurité. Lorsque les jeunes et les chefs de famille quittent la campagne, ils laissent la responsabilité des exploitations aux femmes et aux anciens : ceux-ci ne sont pas toujours armés pour faire face à la tâche, en particulier en cas d'accident ou pour certains travaux agricoles (sarclages, récoltes...).

2. Une dépendance croissante.

Les choix économiques et techniques, décidés parfois au niveau de l'État et le plus souvent sans la participation des intéressés, lient le producteur et réduisent sa marge d'initiative.

Ceci est particulièrement vrai pour la plupart des moyens de production : énergie pour les pompes et les moulins, semences et plants, engrais et amendements, produits phytosanitaires et prophylactiques, matériels agricoles. De plus, l'agriculteur ou l'éleveur n'ont accès à ces intrants que lorsque l'État en assure l'approvisionnement à temps, à un prix acceptable, et selon des modalités correspondant aux possibilités des demandeurs. On peut se demander aujourd'hui si l'État (ou ses intermédiaires) peut assurer les approvisionnements avec l'efficacité nécessaire. Mais on sait aussi que l'alternative privée sans contrôle de l'État ou des producteurs n'est pas satisfaisante.

3. Une dégradation des conditions de vie.

Rares sont les pays où la croissance des prix agricoles a suivi l'évolution du niveau général des prix. Cette **amputation du revenu paysan** s'est doublée d'un accroissement des dépenses « obligatoires » liées à la vie « moderne » (école, santé, impôts) et d'un enchérissement des dépenses liées à la vie sociale traditionnelle (dot, cadeaux, cérémonies, dépenses de prestige...).

On connaît alors **l'enchaînement accéléré de l'appauvrissement** : pour faire face à ses dépenses, le paysan est amené à vendre sa récolte sur pied à bas prix, à s'endetter à des taux usuraires, à consommer la production qu'il destinait aux futures semences. Les revenus physiques ou monétaires deviennent insuffisants pour entretenir la famille. On passe d'une situation où l'alimentation quotidienne, auparavant assurée, devient aléatoire. Les **investissements productifs** sont alors, dans tous les cas, **sacrifiés**.

b) L'inadaptation des politiques : une priorité déclarée, mais non effective, en faveur du développement rural.

L'agriculture apparaît souvent comme un secteur à part, peu intégré dans des filières cohérentes.

En amont, les industries des moyens de production, lorsqu'elles existent, se développent sans références suffisantes aux rationalités agricoles, que ce soit au plan des coûts, des modes de distribution des biens produits, ou de leur adéquation aux besoins.

En aval, les débouchés agro-industriels sont limités par les conditions encore trop fluctuantes de la production agricole, et ne sont pas conçus pour intégrer les agriculteurs dans le tissu productif national.

Enfin, les **investissements en infrastructures de base** (marchés, systèmes de stockage et de réserves, routes et moyens de transport) sont encore insuffisants en de multiples régions, et la dernière Conférence de l'Organisation de l'unité africaine qui s'est tenue en juillet dernier à Addis Abeba a montré que **dans la plupart des cas, la part de l'agriculture dans les investissements des États africains est inférieure à 10 %**. Devant ce constat, les États membres de l'organisation ont décidé d'accroître à l'avenir leur effort en faveur d'un secteur dont on s'accorde généralement à reconnaître aujourd'hui le rôle déterminant dans le lancement d'un processus de développement auto-centré et auto-entretenu.

Section II

LES TROUBLES POLITIQUES EN AFRIQUE : UN PHÉNOMÈNE ENDÉMIQUE.

On a souligné dans les pages précédentes le frein au développement que constitue l'insécurité des producteurs, qui dissuade ceux-ci de prendre des risques pour améliorer leur situation. Cette insécurité, étudiée alors sous l'angle économique, est évidemment accrue par l'insécurité politique.

Trouvant sa source dans le peu d'homogénéité des États africains, celle-ci se manifeste à travers les guérillas endémiques, les successions violentes au pouvoir, et des crises chroniques aux issues incertaines.

A. — L'hétérogénéité des États africains.

Les États africains conservent de leur origine une hétérogénéité qui nuit à l'émergence d'un sentiment national reposant sur un véritable consensus.

1° Qu'ils soient issus de la colonisation française, anglaise, allemande, italienne ou portugaise, les États d'Afrique ont conservé de leur origine des **frontières peu naturelles issues du caprice géométrique du colonisateur**. Celles-ci écartelant entre plusieurs États un même peuple, fournissent un prétexte à des velléités de réunification, ou rassemblent arbitrairement sur un même territoire des tribus que rien ne rapproche sinon des rivalités traditionnelles nourries de haines ancestrales, aux yeux desquelles la possession de l'appareil d'État peut apparaître comme le moyen de poursuivre une lutte millénaire avec des armes déterminantes.

Quoique tous ces inconvénients soient parfaitement reconnus, l'Organisation de l'unité africaine reste avec fermeté, et de façon unanime, attachée au **principe de l'intangibilité des frontières**, estimant avec une prudence justifiée que la moindre entorse à ce dogme pourrait entraîner le continent tout entier dans un embrasement général. C'est ce qui explique, par exemple, que les Ibos chrétiens du Biafra, soulevés de 1967 à 1969 contre le Gouvernement du Nigéria, aient trouvé, à part la Côte-d'Ivoire et le Gabon, si peu de soutiens à l'extérieur.

2° La multiplicité des clivages facilite l'émergence de conflits internes. Ces clivages peuvent être d'ordre social, comme en Afrique du Sud où le régime de l'Apartheid est de plus en plus violemment contesté. Ils sont généralement d'ordre ethnique et trouvent alors le plus souvent un relais et une amplification dans une opposition religieuse ou politique. En Angola par exemple, les appuis extérieurs que les trois mouvements (U.N.I.T.A. — M.P.L.A. — F.N.L.A.) se sont cherchés auprès de l'Union Soviétique, de la Chine et des États-Unis leur ont rapidement donné une coloration politique très marquée. Au Soudan, le clivage ethnique se trouve aggravé par un clivage religieux du fait de la pression efficace des musulmans en faveur de l'application littérale de la « charia », la loi islamique. Cette même superposition des clivages ethniques et religieux se retrouve dans une moindre mesure au Tchad, où l'on a pu souligner les différences séparant les peuples du nord, nomades guerriers islamisés, des paysans du sud, animistes et chrétiens.

Comme l'on parle beaucoup depuis quelques années de renouveau islamique, que celui-ci a été un des principaux facteurs d'agitation internationale, et qu'il a fait une poussée au Soudan, votre Rapporteur aimerait vous donner quelques précisions sur la progression de la religion musulmane en Afrique.

3° La progression de l'Islam en terre africaine.

Votre Rapporteur retiendra trois idées essentielles :

a) L'Islam connaît en Afrique sa zone de progression la plus rapide (120 millions d'adeptes). Bien qu'il ait ses points faibles (les régions centrale et australe) et ses points forts (avant tout l'Afrique occidentale du fait du Sénégal, du Nigéria, du Niger et de la Mauritanie, mais aussi l'Afrique orientale), il avance un peu partout. Cette progression ne tient pas seulement à la poussée démographique en Afrique noire mais aussi aux conversions dues essentiellement :

— à l'attrait exercé par une religion peu exigeante en ce qui concerne la préparation à l'adhésion, le mariage et dont les structures d'accueil peuvent se révéler précieuses,

— à un prosélytisme particulièrement actif,

— à un effort croissant de la part des promoteurs de l'Islam en matière de construction de mosquées, d'écoles coraniques, de centres et d'instituts islamiques,

— à une prise de conscience des Africains du pouvoir grandissant de l'Islam dans le monde d'aujourd'hui.

b) *Le fondamentalisme islamique n'a cependant pas affecté de façon sensible l'Afrique subsaharienne.* Au sein de l'Islam africain la tendance traditionaliste (celle du peuple, des confréries, des marchands) qui demeure prédominante est de plus en plus battue en brèche par un courant réformiste modéré minoritaire mais actif. A ce courant s'oppose un mouvement fondamentaliste modéré, celui des « wahhabites » qui recommandent le retour à la lettre du Coran. Au Nigéria enfin est apparue en décembre 1980 (et à nouveau à l'origine d'insurrections en 1982 et 1984) une forme violente du renouveau islamique avec la « guerre sainte » menée à Kano par les adeptes de la secte islamique de Maitatsine. Cependant l'influence de la propagande khomeiniste demeure faible, voire très faible en Afrique.

c) *La politique musulmane des États africains demeure ambiguë :* tout en accordant à l'Islam un soutien qui n'est pas toujours désintéressé, aussi bien sur le plan extérieur (recherche d'aides financières) qu'intérieur (recherche de l'appui des islamistes en vue d'équilibrer d'autres influences politiques), les gouvernements s'efforcent de contrôler le « réveil de l'Islam » et surtout la tendance fondamentaliste. Les excès commis dans l'application de la « charia » au Soudan et les graves difficultés que l'application du réformisme islamique a suscitées dans le sud du pays n'ont pas été pour peu dans le renversement en avril dernier du maréchal Nimeiry.

B. — L'évolution politique en 1985.

L'Afrique noire a connu cette année encore son lot de coups d'État. Si leur nombre n'est pas particulièrement élevé, ils soulignent cependant la difficulté d'une transition pacifique et institutionnalisée du pouvoir. A ce titre des successions comme celles qui ont lieu au Sénégal apparaissent exemplaires mais trop rares.

1° . — Les crises internes.

a) *Au cours de l'année, quatre changements ont eu lieu à la tête des États :*

- en *Guinée* : le comité militaire de redressement national a pris le pouvoir le 3 avril 1984 sous la direction du colonel Lansana Conté.
- en *Mauritanie* : le colonel Maouya Ould Sid'ahmed Taya a remplacé le lieutenant colonel Haidallah le 12 décembre 1984 ;

- au *Soudan* : le général Sewar el Dahab a évincé le 6 avril 1985 le maréchal Nimeiry.

- au *Nigéria* : le général Ibrahim Babougda, chef d'État-major de l'armée nigérienne, prend la place du général Buhari à la présidence du pays, à la suite d'un putsch qui s'est déroulé sans effusion de sang les 26 et 27 août 1985.

b) Deux pays ont été affectés par des soubresauts politiques graves :

- le *Cameroun* a été ébranlé par la rébellion militaire manquée du 6 avril 1984. Ceci tendrait à avaliser les craintes souvent formulées lors de successions à la tête des États africains, les cas du Sénégal et du Botswana tendant à prouver le contraire. Restent posés pour les années à venir les problèmes de la Côte-d'Ivoire, de la Tanzanie, du Malawi et de la Sierra Leone.

- *L'Ouganda* où le président Obote, remis en selle par la volonté du président Nyerere en 1980, n'a pas réussi à ramener l'ordre et le calme dans le pays. A une rébellion armée particulièrement efficace, le pouvoir de Kampala a répondu par une répression aveugle touchant principalement les populations civiles.

c) Des signes discrets d'une évolution vers la démocratie.

Les régimes militaires en place (dans vingt-cinq des quarante-six pays du continent) tendent le plus souvent à laisser une part grandissante des responsabilités aux civils, comme au Niger et en Centrafrique ; leurs responsables, soucieux de se maintenir au pouvoir, troquent parfois l'habit militaire pour, à l'occasion d'une élection, assurer la direction du pays avec le relais d'un parti unique auquel ils essaient de donner une certaine assise populaire, ainsi qu'on l'a vu au Togo, au Zaïre, au Rwanda et à Madagascar.

Les monarchies militaires ne laissent toutefois que peu de place aux régimes authentiquement démocratiques dont on ne peut citer que le Sénégal, le Botswana et l'île Maurice.

2° L'évolution des trois grands conflits régionaux

L'évolution des trois grands conflits régionaux du Tchad, de la Corne de l'Afrique et de l'Afrique australe a continué de dominer l'actualité politique du continent africain en 1984 et durant le premier semestre 1985.

a) Le Tchad

Au Tchad, le Président Hissène Habré tente de conforter sa position intérieure, en dépit de l'échec des tentatives de réconciliation intertchadiennes et de l'hypothétique retrait lybien.

1 Le retrait lybien.

Alors que l'accord du 17 septembre 1984 portait sur un *retrait concomitant et contrôlé* des forces lybiennes et françaises au Tchad, il est rapidement apparu que seules les forces françaises l'avaient respecté. On doit toutefois signaler qu'aucune opération significative n'a été observée depuis ce jour dans le nord du pays.

2 Les tentatives de réconciliation inter-tchadienne.

Après l'échec des réunions d'Addis Abeba (janvier 1984) et de Brazzaville (octobre 1984), l'attitude des mouvements d'opposition de l'extérieur a sensiblement évolué.

Regroupés au sein du F.D.T. (Front démocratique du Tchad) les opposants sudistes semblent vouloir entamer des négociations directes avec N'Djaména. Il en serait de même du C.D.R. (Conseil démocratique révolutionnaire regroupant les opposants arabophones du centre-est).

En revanche, manoeuvré par la Libye, hostile à toute réunification sous l'égide du président Habré, M. Goukouni maintient ses exigences : négociations sur un pied d'égalité avec M. Habré, à ses yeux chef de tendance et non chef d'État légal du Tchad.

L'O.U.A. a confirmé lors de son 21^e sommet en juillet 1985 le président congolais Sassou Nguesso dans sa mission de recherche d'un règlement négocié.

3 La situation intérieure.

Le président a tenté dans les dix huit derniers mois de conforter sa position de chef de l'État : — création le 26 juin 1984 du mouvement politique U.N.I.R. (Union nationale pour l'indépendance et la révolution) — participation de plus en plus effective de personnalités sudistes

à la vie politique du pays — tournées dans chacune des préfectures notamment dans le sud où le chef de l'État a été accueilli avec un certain enthousiasme.

Certes les résultats acquis demeurent fragiles : en dépit des appels à la réconciliation et à l'unité nationale, les indices sont encore nombreux de la permanence de l'antagonisme nord-sud.

b) La Corne de l'Afrique.

1 L'évolution des conflits

En Ethiopie, les autorités d'Addis Abeba malgré l'armement fourni par les Soviétiques, ne sont pas parvenues à s'imposer dans les zones de guérilla (Erythrée, Tigré notamment) et les Fronts de libération ont continué à démontrer la capacité militaire de leurs forces (reprise récente mais éphémère de la ville de Barentu).

De violents accrochages ont eu lieu à la fin de l'année 1984 au nord de la Somalie. Aucune perspective sérieuse de règlement négocié du conflit somalo-éthiopien ne semble actuellement en vue.

Au Sud Soudan, la prise du pouvoir à Khartoum par le général Dahab n'a pas modifié pour l'instant la situation. Le colonel Garang malgré les avances pressantes du Conseil militaire de transition et du Gouvernement civil, s'est jusqu'à présent refusé à traiter avec le nouveau régime de Khartoum.

2. La politique de la France dans cette région est guidée par trois principes :

- le maintien de nos rapports privilégiés avec Djibouti tant que ce pays en exprime le souhait,
- la volonté de ramener le conflit à l'échelle régionale et de le faire échapper à la rivalité est-ouest,
- la poursuite d'une politique d'équilibre dans nos relations avec l'Éthiopie et la Somalie.

c) L'Afrique australe.

1. La dégradation de la situation en Afrique du Sud.

L'Afrique du Sud connaît depuis septembre 1984 une grande agitation sans précédent : elle est caractérisée par un déplacement géogra-

phique des émeutes et des grèves (province du Cap, Transvaal, Natal, Orange) par un bilan de plus en plus lourd, par le ralentissement de l'activité économique, par le développement d'une violence inter-ethnique (entre Xhosas et Zoulous) et entre factions rivales de l'opposition noire, enfin par l'accroissement du rôle de l'armée dans le maintien de l'ordre (notamment avec l'instauration de l'état d'urgence dans certains districts).

Se sont succédées depuis le début de cette agitation endémique des phases de répression (de septembre à novembre 1984, puis de février à mars 1985, à nouveau depuis juillet) et de conciliation (décembre 1984 et janvier 1985, à nouveau en avril et mai 1985 avec un allègement des pratiques discriminatoires).

b) La prolongation de l'impasse dans l'affaire namibo-angolaise.

Les autorités angolaises ont reconnu dans un document adressé le 17 novembre 1984 par le président Dos Santos au Secrétaire général des Nations Unies une articulation possible entre le règlement namibien et le retrait des troupes cubaines d'Angola ; les quatre conditions habituelles posées par Luanda comme préalable à tout règlement en Afrique australe demeurent cependant : retrait des forces sud-africaines d'Angola, application immédiate de la résolution 435, cessation des agressions sud-africaines contre l'Angola et cessation de toute aide à l'Unita.

Le 15 avril 1985, le Gouvernement sud-africain a annoncé le retrait définitif de ses troupes d'Angola. Deux raids avaient cependant eu lieu, l'un dans l'enclave de Cabinda le 21 mai et le second sur la capitale du Botswana le 14 juin contre des militants de l'A.N.C. installés à Gaborone.

Aucun élément significatif n'est apparu depuis et l'impasse subsiste.

c) La difficulté de mise en oeuvre de l'accord de N'Komati signé avec le Mozambique.

Le « Traité de non agression et de bon voisinage » signé entre l'Afrique du Sud et le Mozambique le 16 mars 1984 ne semble pas soulager les difficultés intérieures de ce pays. L'activité grandissante du mouvement d'opposition, la R.N.M. (Résistance nationale mozambi-

caine), place le Mozambique dans une situation d'extrême fragilité. Les positions de Maputo et de la R.N.M. semblent pour l'instant inconciliables et face à la faiblesse des résultats obtenus par la diplomatie sud-africaine pour les rapprocher, le Gouvernement de Prétoria pourrait envisager la possibilité d'une intervention militaire au sud du Mozambique.

d) La position de la France

— Vis-à-vis des pays de la Ligne du Front, la France met en oeuvre une politique de coopération qui est vivement appréciée par les gouvernements de ces États. La visite de M. Nucci à Maputo pour la 2^e commission mixte (29-30 juillet) et à Luanda (31 juillet-2 août) est la plus récente illustration de notre intérêt pour ces pays. Le ministre délégué a annoncé à cette occasion que ces deux pays sont désormais éligibles au F.A.C.

— Vis-à-vis de l'Afrique du Sud, la France n'a cessé de condamner sans appel la politique d'apartheid du Gouvernement sud-africain. Elle a récemment adopté, devant la montée de la répression, une série de mesures à l'encontre du Gouvernement de Prétoria : rappel de notre ambassadeur, arrêt de tout nouvel investissement. A la suite d'une initiative française le Conseil de sécurité des Nations Unies a adopté, le 26 juillet dernier, le texte que nous avons proposé (résolution 569) demandant la libération de tous les prisonniers politiques, l'éradication totale de l'apartheid et recommandant aux États de prendre certaines mesures contre l'Afrique du Sud. Une commission de la Communauté européenne doit se rendre prochainement dans ce pays.

C. — Le problème des réfugiés.

Les réfugiés constituent de plus en plus un des problèmes majeurs du continent africain. Trouvant son origine dans l'insécurité économique et plus encore dans l'insécurité politique, il s'est fortement alourdi ces dernières années. De 750 000 en 1967, le nombre des réfugiés en Afrique est passé à 5 millions de personnes, représentant désormais la moitié des effectifs de réfugiés dans le monde.

Leur situation précaire, les expulsions brutales dont ils font l'objet lorsque leur pays d'accueil éprouve une dégradation de sa situation économique, enfin, le poids qu'ils représentent a amené l'Organisation des Nations Unies à étudier ce problème.

1° *Les réfugiés en Afrique*

On trouve des réfugiés un peu partout en Afrique mais trois grandes zones sont particulièrement concernées :

a) *La Corne de l'Afrique* où en raison des conflits de l'Ogaden et de l'Erythrée mais aussi de la persistance du problème de la sécheresse, le chiffre est particulièrement élevé :

• Djibouti	42 000
• Éthiopie	70 000
• Soudan	765 000
• Somalie	700 000

dont

640 000 d'origine éthiopienne
200 000 d'origine ougandaise
100 000 d'origine tchadienne

b) *L'Afrique australe* où les conflits nés de la décolonisation portugaise et la pression du système de l'apartheid ont obligé de nombreuses personnes à fuir leur pays d'origine :

• Angola	96 000
• Botswana	4 700
• Lesotho	11 500
• Swaziland	7 150
• Zambie	90 700

(dont

71 000 d'origine angolaise
10 000 d'origine zaïroise
4 500 d'origine namibienne).

c) *L'Afrique centrale* où les rivalités tribales et politiques ont joué un grand rôle :

• Burundi	58 000
• Kenya	6 000
• Rwanda	54 000
• Ouganda	120 000

• Tanzanie 170 000 (dont 156 000 d'ethnie hutu du Burundi)

• Zaïre 304 000 (dont 125 000 d'origine congolaise, 60 000 d'origine ougandaise).

2° Les conférences sur l'assistance aux réfugiés en Afrique (C.I.A.R.A.)

Les conférences sur l'assistance aux réfugiés en Afrique (C.I.A.R.A.) sont nées de la résolution 37/197 du 18 décembre de l'Assemblée générale des Nations Unies. Celle-ci priait le Secrétaire général, en collaboration avec l'Organisation de l'Unité africaine et le Haut Commissariat aux Réfugiés de convoquer une conférence internationale destinée à favoriser les solutions à long terme pour les réfugiés africains.

La deuxième Conférence internationale sur l'assistance aux réfugiés en Afrique (C.I.A.R.A. II) qui s'est tenue à Genève du 9 au 11 juillet 1984 s'était fixé pour objectif de réunir 362 millions de dollars qui se seraient ajoutés aux 155 millions que le Haut commissariat pour les réfugiés (H.C.R.) a prévus dans son programme pour l'Afrique en 1984.

Toutefois, à peine plus de 100 millions de dollars d'engagements ont été annoncés par la centaine de pays participants. De ce fait il ne sera pas possible de réaliser les 128 projets d'infrastructure et de développement soumis par les seize pays africains qui accueillent sur leur sol les 4 millions de réfugiés.

Encore ne s'agit-il que de promesses d'aide. Ce résultat est en effet à mettre en parallèle avec celui de la première C.I.A.R.A., qui s'était tenue en 1981, et où les pays donateurs, qui s'étaient engagés à verser 570 millions de dollars, n'ont en réalité donné qu'une centaine de millions d'argent frais.

La France a tenu toutefois, en raison de la gravité du problème, à consentir un effort particulier en faveur des réfugiés africains, et a versé une contribution de 7,5 millions de francs, en augmentation de 50 % sur celle de 1981. Cette aide doit d'ailleurs être rattachée à notre effort d'aide au développement.

La Conférence a en effet souligné que les secours d'urgence ne suffisent plus devant l'ampleur de ce phénomène. Les réfugiés sont en effet amenés à rester longtemps, voire indéfiniment, dans le pays d'accueil. Ainsi l'aide aux réfugiés doit-elle se transformer progressivement en assistance au développement des pays d'asile.

Elle ne s'est pas demandé s'il était normal d'aider des pays d'accueil qui étaient eux-mêmes responsables de l'exode de milliers de

personnes. Ainsi, dans la Corne de l'Afrique, véritable mosaïque de peuples et de conflits sans fin, les échanges de réfugiés créent des situations absurdes. Le Soudan accueille 484 000 réfugiés d'Erythrée fuyant l'armée éthiopienne, tandis que 40 000 Soudanais ont trouvé refuge en Ethiopie après la reprise de la guerre du Sud-Soudan. 700 000 réfugiés éthiopiens se retrouvent en Somalie, chassés par la guerre de l'Ogaden en 1977-1978, mais 200 000 personnes auraient fui la Somalie en direction de l'Éthiopie.

Section III

L'ENLISEMENT DES ÉCONOMIES

A l'heure où l'on évoque dans les enceintes internationales la nécessité pour les pays en voie de développement de promouvoir un développement auto-centré, les économies africaines deviennent de plus en plus dépendantes de l'extérieur.

On a souligné un peu plus haut la chute du taux d'autosuffisance alimentaire, de 98 % en 1960, à 86 % en 1980, qui se traduit par la progression constante de la part des produits alimentaires dans les importations africaines.

En l'absence de tout processus d'industrialisation réussi, ces mêmes pays ne peuvent compter que sur l'extérieur pour leur fournir leurs produits manufacturés.

En échange de ces produits alimentaires, et de ces biens manufacturés auxquels il faut encore ajouter l'énergie, dont la plupart sont dépourvus, à l'exception du Nigéria, les pays africains ne peuvent offrir à leurs partenaires commerciaux que leurs produits de base, dont les cours sont sujets à des fluctuations brutales qu'atténuent avec peine les accords de produits, et que compensent en partie les mécanismes européens du S.T.A.B.E.X.

Cette incertitude sur les ressources en devises, jointe à la dégradation des termes de l'échange, entraîne pour les économies africaines deux maux concomitants : un déficit préoccupant des finances publiques et l'endettement extérieur.

A. — L'instabilité du cours des matières premières.

La sensibilité des pays africains aux variations des cours des produits de base rend particulièrement dangereuse pour leur équilibre économique l'amplitude des variations des prix.

1° *La dépendance des pays africains aux produits de base.*

Comme la plupart des pays en développement, mais dans une plus forte proportion que la moyenne d'entre-eux, les pays africains sont particulièrement sensibles aux variations des cours des produits de base.

Une analyse des **taux de dépendance** qui mesure la part de ces produits dans le total des recettes d'importation de chaque pays révèle que plus de la moitié d'entre-eux dépend à 90 % du commerce de ces produits, et que plus des trois-quarts en dépendent à plus de 65 %.

Cette concentration générale se double d'une **concentration par produit**. Les pays africains dépendent en effet dans la plupart des cas de deux ou trois produits, ou parfois même d'un seul. Ainsi le café représente-t-il 93 % des exportations de l'Ouganda, le cuivre 89 % de celles de la Zambie, le coton 78 % de celles du Tchad...

Dans ces conditions, l'instabilité du cours de ces produits, d'une année sur l'autre, provoque des **variations de revenus** préjudiciables au fonctionnement harmonieux de l'économie de ces pays.

Au niveau macro-économique, ces variations de revenus imposent des **révisions déchirantes des plans de développement**, alors que ceux-ci nécessiteraient un niveau d'importation élevé et stable, ainsi qu'une exécution régulière. Les ressources des États étant principalement assises sur les taxes perçues à l'exportation, la fluctuation du commerce international entraîne des **déficits des finances publiques**.

A l'échelle du simple producteur, la fluctuation des cours gêne les tentatives de gestion équilibrée, en déconnectant les coûts relativement fixes de la production, des recettes variables que l'on peut en tirer.

2° *L'évolution préoccupante des perspectives de recettes tirées de la vente des matières premières.*

Les perspectives de recettes que les pays en développement peuvent espérer tirer de la vente de leurs produits de base, dont on a vu la

place qu'ils tenaient dans leurs exportations, sont aujourd'hui préoccupantes : alors que, succédant à la hausse des cours de 1983 et 1984, la tendance est aujourd'hui bien à la baisse, il se confirme un relatif désenchantement à l'égard de la capacité des accords de produits à stabiliser les prix.

a) Le renversement d'une évolution naguère favorable des cours.

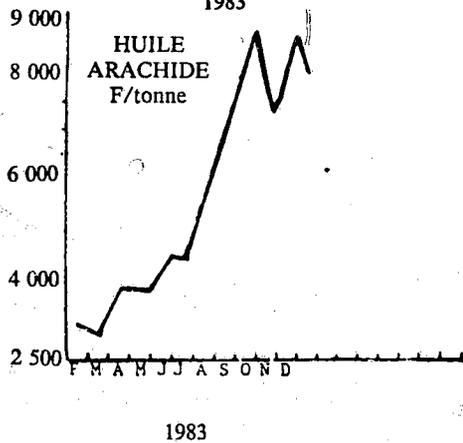
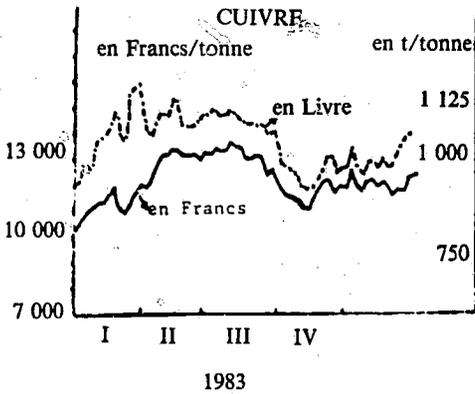
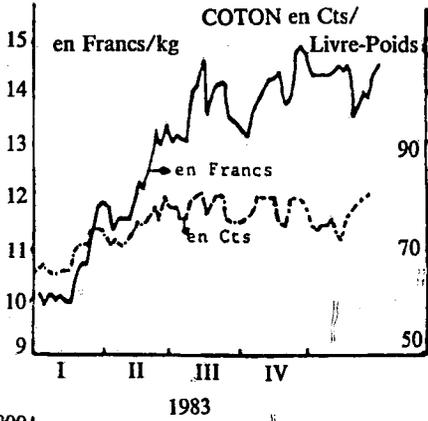
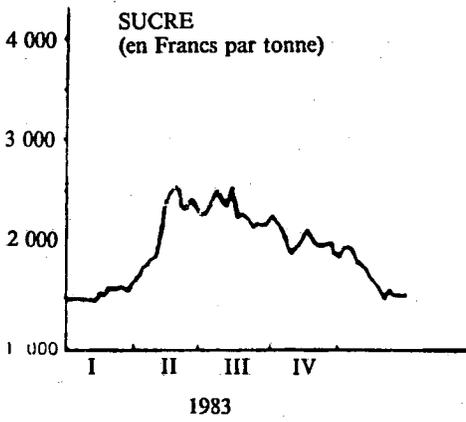
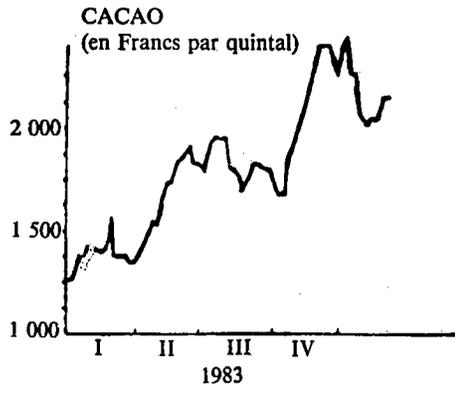
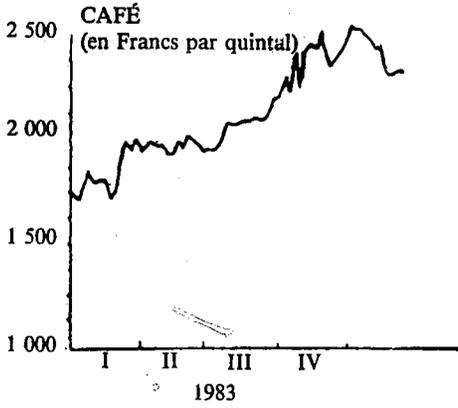
1. **L'évolution des cours des matières premières** au cours de ces dernières années a été marquée par deux facteurs qui, ne jouant pas nécessairement dans le même sens selon les produits, lui ont imprimé des tendances parfois divergentes.

La **reprise de l'économie américaine**, quoique peu diffusée à d'autres pays de l'O.C.D.E. en 1984, fut assez forte pour imprimer une reprise de la demande mondiale en faveur d'un petit nombre de produits, notamment des produits minéraux.

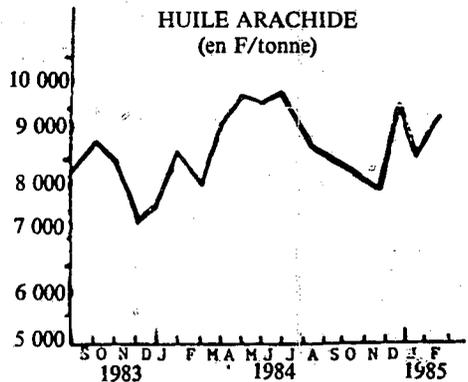
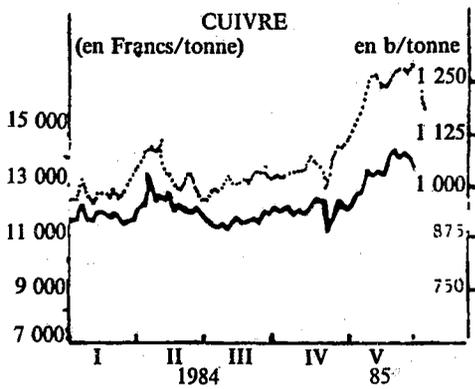
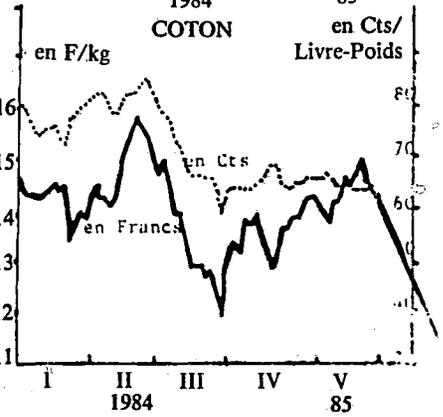
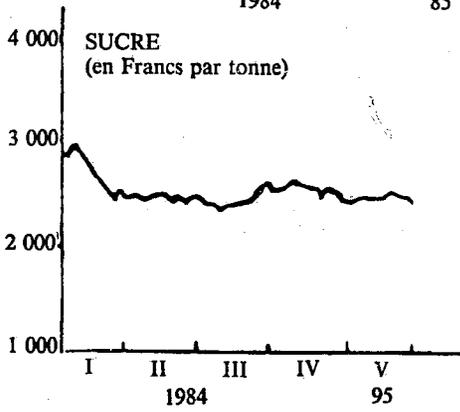
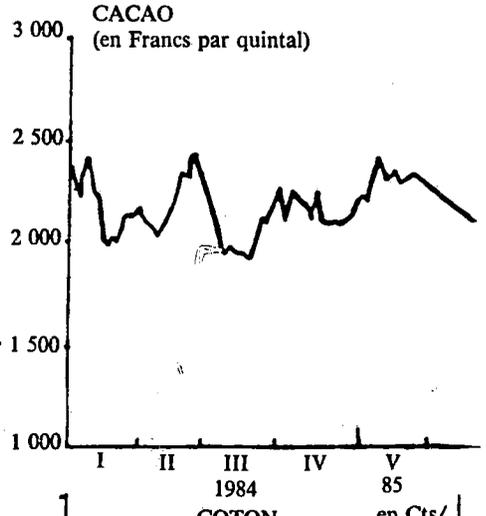
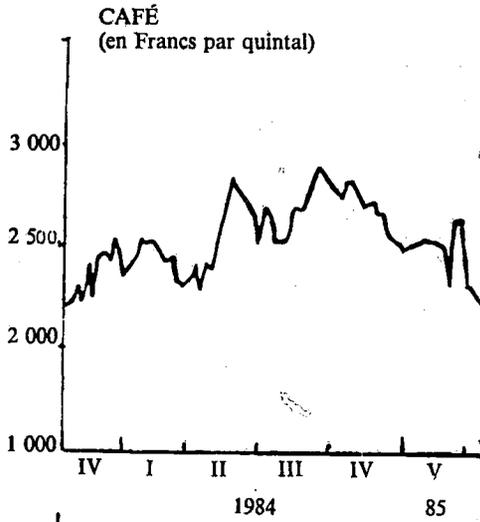
Comme pour la plupart des produits agricoles les campagnes avaient été marquées par des **productions plutôt déficitaires** par rapport à une demande restée soutenue ; on avait assisté à une **hausse quasi-générale des cours** des matières premières durant l'exercice **1983-1984**. Cette hausse s'inscrivait dans un contexte de reprise par rapport à des cours il est vrai très déprimés en 1982 tant pour les matières premières minérales que pour les produits agricoles. Seul faisait exception le sucre dont les prix évoluaient à la baisse en 1983-1984.

Un **retournement de situation** est intervenu dès le **2^e semestre 1984**, à partir duquel une très nette inflexion à la baisse est apparue pour presque toutes les matières premières. Ce retournement fut provoqué en fin d'année 1984 par la baisse de la croissance mondiale (notamment celle des États-Unis) et par une situation excédentaire sur la plupart des marchés agricoles. La situation à la fin du 1^{er} semestre 1985 tend à renforcer cette tendance à la baisse, notamment pour le café robusta.

COURS DES MATIÈRES PREMIÈRES EN 1983



COURS DES MATIÈRES PREMIÈRES EN 1984-1985



2. Les conséquences de ce renversement des cours se situeront à deux niveaux : la balance commerciale et les finances publiques.

Le reflux des cours s'il se poursuit en 1985 pourrait avoir des conséquences très dommageables pour la **balance commerciale** et les ressources financières (caisse de stabilisation, ou recettes pétrolières) des pays fortement dépendants des matières premières.

C'est ainsi que le reflux le plus vigoureux, qui a touché le **café robusta**, pourrait contribuer à réduire les valeurs exportables de la Côte-d'Ivoire dont les ressources dépendent pour près du 1/4 des ventes extérieures de café. Elles pourraient ainsi contribuer à réduire les prélèvements de la caisse de stabilisation sur ce produit (on évaluait à 58 milliards francs C.F.A. ce prélèvement en 1984, soit plus de 10 % des recettes budgétaires). Le reflux des cours du café robusta pourrait avoir des effets négatifs au Cameroun et à Madagascar, quoique à des niveaux inférieurs, étant donné la moindre dépendance de ces pays vis-à-vis du café.

Les pays producteurs de **café arabica** (Rwanda, Burundi, et Cameroun en partie) seraient beaucoup moins touchés étant donné l'évolution des cours de ce produit.

Les menaces qui pèsent sur les cours du **cacao** pourraient être beaucoup plus graves encore pour la Côte-d'Ivoire si elles venaient à se concrétiser. En effet le cacao représente plus du quart des exportations ivoiriennes, et apportait en 1983-1984 la majeure partie des revenus de la caisse de stabilisation (environ 25 % des recettes budgétaires). Il est vrai que ces effets négatifs éventuels pourraient être partiellement contrebalancés par les effets de qualité, la campagne 1984-1985 s'annonçant très bonne.

Le reflux des prix du **coton** qui a été très brutal au cours de la période récente (- 20 %) n'aura pas de conséquences sur la commercialisation de la campagne qui se termine, les ventes ayant eu lieu sur la base des cours encore favorables. Cependant il est à craindre que la prochaine campagne 1985-86 voie la filière coton devenir déficitaire, ce que les pays producteurs (Mali, Burkina Faso, Bénin, Togo, Sénégal, Cameroun, Côte-d'Ivoire, Tchad, R.C.A., Madagascar...) ne pourraient supporter pour la plupart. Ainsi pourraient être compromis les progrès d'une culture qui a fait preuve d'un large dynamisme dans les zones soudaniennes d'Afrique.

Le retournement des prix du **pétrole** qui, exprimés en francs, s'orientent en 1985 vers une baisse après des années de hausse soutenue, pourrait contribuer à réduire la valeur des exportations des pays pétroliers de la zone franc (Gabon, Congo, Cameroun) qui tirent du pétrole entre 60 et 90 % de leurs recettes d'exportation. Comme ces pays tirent aussi du pétrole une part appréciable de leurs *ressources budgétaires* ou extra-budgétaires (de 35 à 65 %), la baisse des prix du pétrole pourrait contribuer à diminuer plus fortement encore les recettes pétrolières sans être toujours compensée à l'avenir par une hausse des quantités exportées.

Les perspectives 1985-1986 des cours des matières premières, si elles confirment les évolutions actuellement défavorables dans la plupart des cas, pourraient donc contribuer à renforcer les difficultés financières d'un certain nombre de pays qui entament un processus d'ajustement.

*b) La confirmation d'un relatif désenchantement
à l'égard des accords de produits.*

1. L'année 1984-1985 aura été une nouvelle année de *difficultés* en ce qui concerne le fonctionnement des accords de produits.

Aucune des conférences organisées dans le cadre de la C.N.U.C.E.D. en vue de la renégociation des accords de produits existants n'a pu aboutir. La conférence sur le cacao, après trois sessions de négociations de mai 1984 à mars 1985 a dû être reportée en février 1986, le 2^e accord sur le caoutchouc naturel n'a pu voir le jour après trois semaines de négociations en avril 1985. D'autre part, la première session du Conseil des bois tropicaux s'est achevée en l'absence de consensus alors que les perspectives d'une renégociation de l'accord sur l'étain sont incertaines.

2. Le *désenchantement* de plusieurs pays à l'égard des accords de produits, sensible dès 1984, semble se confirmer. En effet, malgré une résolution de la VI^e C.N.U.C.E.D. à Belgrade réaffirmant la nécessité de conclure de nouveaux accords de produits, aucune négociation sur un nouveau produit n'a eu lieu et les instruments existants n'obtiennent plus la confiance de plusieurs membres de la communauté internationale. Des critiques sont émises non seulement sur le manque d'efficacité des accords à stabiliser le cours des matières premières

mais aussi devant les effets pervers engendrés par certains accords, tel celui du café : certains États tirent dans certains cas un bénéfice substantiel à ne pas faire partie du traité.

Cette situation se ressent à des niveaux divers suivant la nature du produit et suivant les mécanismes mis en place par l'accord. Ainsi, malgré la persistance d'un marché parallèle, l'accord de contingentement sur le café peut être considéré comme positif puisque les plus grandes fluctuations des prix du café sont évitées. De la même façon, quels que soient les résultats des conférences de renégociation des accords sur le caoutchouc ou l'étain, on peut parler de relatif succès de ces accords. En revanche, l'accord administratif sur le sucre et l'accord de stock sur le cacao se trouvent dans l'incapacité — le premier par nature, le second dans les faits — d'influer sur les cours.

En ce qui concerne les *accords de recherche-développement dits de « second guichet »* qui ne comportent pas de clauses économiques, les enjeux étant moins cruciaux, ceux-là soulèvent moins de critiques. Il faut néanmoins rappeler que sans la mise en place du Fonds commun qui devrait financer les projets du « second guichet » les accords sur le jute ou les bois tropicaux ne peuvent avoir que des objectifs limités.

Quoi qu'il en soit, le débat sur la philosophie des accords de produits, qui consiste au premier chef à savoir si ces instruments sont destinés à soutenir les prix ou à les stabiliser seulement, semble se dissiper. Chacun des partenaires, producteur ou consommateur, reconnaît aujourd'hui que le prix doit être raisonnable ou même fixé « en fonction du dynamisme du marché ». Désenchantement ou réalisme de la part des pays producteurs, le fait est que l'objectif de soutien des prix a pratiquement chaque fois été écarté des discussions sous la pression des pays consommateurs.

Il existe aujourd'hui sept accords :

— 4 accords de stabilisation des prix :

- l'un est un Accord de contingentement : *Café*
- deux sont des Accords de stock international : *Cacao, Caoutchouc naturel*
- l'*Étain* est un Accord mixte (stock et contrôles à l'exportation).

— 3 accords sans clause économique :

- l'un est un Accord économique : *Sucre*
- les deux autres sont des Accords de recherche-développement dits « Accords de deuxième guichet » : *Jute, Bois tropicaux*.

3. Le bilan des accords de produits dressé, il faut encore remarquer que les *perspectives d'extension des accords* existants dans une telle conjoncture sont faibles. En effet, alors que le programme intégré pour les produits de base prévoyait la conclusion d'accords pour 18 produits, seulement trois accords ont vu le jour depuis son adoption en 1976. L'année 1984-1985 aura été identique aux années précédentes pour ce qui concerne la conclusion de nouveaux accords : ces instruments contractuels ne peuvent fonctionner que si la plupart des consommateurs et des producteurs y souscrivent ; or, ces conditions ne sont remplies pour aucun nouveau produit de base.

Aucun nouvel accord de produit n'a donc été élaboré ou même projeté pendant l'année 1984-1985.

Pourtant, certaines initiatives ont vu le jour pour à la fois améliorer les instruments existants et concevoir des mécanismes nouveaux de stabilisation des recettes à l'exportation. Ainsi, une réflexion horizontale pour améliorer le fonctionnement des accords de produits a eu lieu à la C.N.U.C.E.D. en juin 1985.

D'autre part, un groupe d'experts mandatés par la C.N.U.C.E.D. propose la création d'un financement compensatoire destiné à compenser les déficits résultant de l'instabilité des produits de base. Mais ce nouveau mécanisme n'a pas recueilli l'assentiment des pays consommateurs et s'est heurté notamment à l'opposition catégorique des États-Unis. Devant ces initiatives qui restent encore à l'état de projet, la France s'est montrée intéressée à l'idée d'une nouvelle approche horizontale. On peut rappeler par ailleurs que dès la C.N.U.C.E.D. de Belgrade en 1983, la France s'était prononcée en faveur de la mise en place d'un système de stabilisation des recettes d'importations pour les Pays les moins avancés.

B. — Le déficit des finances publiques.

On ne dispose pas pour les finances publiques d'éléments globaux permettant de suivre l'évolution des finances publiques des pays africains.

Toutefois, une analyse au cas par cas menée pour les pays africains de la zone du F.A.C. révèle que dans la grande majorité des cas ces pays ont connu dans les années 1980 une détérioration sensible de leurs finances publiques.

Ce processus semble s'être interrompu dans un certain nombre de pays qui ont engagé un processus de restructuration de leurs économies et de leurs finances, mais on peut toutefois douter que ce processus soit dorénavant parfaitement maîtrisé.

Ainsi les principaux pays du F.A.C. ont-ils connu en 1984 et 1985 des évolutions différenciées.

1° Le Bénin : une situation proche de la banqueroute.

Le déficit courant des finances publiques s'est brusquement alourdi en 1984, passant à 16 milliards de francs en raison de la poursuite des réductions de recettes (-4 milliards) et d'un alourdissement des dépenses courantes (+3 milliards). Comme les dépenses en capital se sont elles aussi alourdies en raison du poids grandissant des remboursements des emprunts en capital — et malgré une réduction drastique des dépenses d'investissements à charge du budget — le déficit global des finances publiques a atteint un chiffre record — près de 68 milliards de francs C.F.A. — soit plus de 15 % du P.N.B. en 1984.

Il en est résulté un recours croissant aux arriérés de paiements qui sont en passe de créer un blocage généralisé des paiements tant vis-à-vis de l'extérieur, que du secteur privé intérieur, et du secteur para-public.

La situation du secteur para-public est mal connue globalement. Un audit, entreprise par entreprise, est en cours de réalisation par la Banque Mondiale afin de déterminer les secteurs et les entreprises qui doivent faire l'objet soit d'une restructuration, soit d'une liquidation. Il subsiste entre le secteur para-public et l'État un important endettement croisé sous forme d'impayés qui est en cours d'évaluation.

2° Le Cameroun : la croissance régulière du budget et des excédents financiers.

Contrairement à la grande majorité des pays africains en particulier et du Tiers-Monde en général, le Cameroun ne connaît pas de difficultés budgétaires majeures.

D'année en année, les *lois de finances* consacrent une *augmentation moyenne de 25 %* par an en tendance, soit une croissance importante en termes réels des moyens de l'État.

Le projet de budget 1985-1986 confirme cette expansion avec une croissance de 19 % par rapport à l'année précédente.

Les opérations du Trésor font apparaître un décalage important entre les prévisions et les réalisations budgétaires depuis quatre ans : *l'accroissement des ressources réelles de l'État* est donc considérable. Les ressources budgétaires tirées du pétrole (royalties) ne constituent qu'une part minime, bien qu'en augmentation, entre 10 % et 18 % du total des recettes budgétaires respectivement de 1980-1981 et 1983-1984 ; en effet la plus grande partie de la rente pétrolière est perçue par la S.N.H. au titre de la quote-part camerounaise de pétrole vendue par cette société.

Au strict niveau du budget apparaît un excédent entre les ressources propres permanentes de l'État et les dépenses courantes qui traduit *une capacité d'épargne de 15 à 30 % des ressources totales*, tant en prévision qu'en réalisation (la poussée des dépenses de fonctionnement en cours d'exécution compense à peu près les écarts positifs entre prévision et exécution de recettes).

Vu le niveau relativement faible du service de la dette (11 % des recettes budgétaires en 1985-1986), la loi de finances dégage un montant important de ressources pour *l'investissement public*, dont le niveau va croissant :

- 85 milliards en 1981-1982
- 123 milliards en 1982-1983
- 148 milliards en 1983-1984
- 160 milliards en 1984-1985
- 230 milliards en 1985-1986

Comme par ailleurs le budget ne parvient pas à exécuter les dépenses d'investissement prévues, il ressort de l'exécution budgétaire un *excédent important*.

Encore le budget camerounais ne constitue-t-il qu'un volet de l'ensemble des dépenses de l'État ; depuis 1980-1981 les recettes et dépenses extra-budgétaires ont connu une expansion considérable pour atteindre près de 190 milliards de francs C.F.A. en 1983-1984.

Du côté des dépenses, il s'agit essentiellement de travaux d'infrastructures, de constructions administratives et de programmes de développement urbains ou ruraux. Du côté du financement, celui-ci est assuré par le prélèvement sur les produits de la vente du pétrole camerounais détenus par la S.N.H.

Tous comptes faits, les finances publiques dégagent depuis quelques années des excédents financiers dont une partie a été placée à l'extérieur et dans le système bancaire intérieur. Ceci contribue à la consolidation d'une *situation monétaire* actuellement favorable.

**3° La Côte d'Ivoire : le poids de la dette
impose un budget de rigueur sévère
qui sacrifie l'investissement.**

Les résultats provisoires du secteur public au sens large font apparaître en 1984 un déficit nettement moins important que celui de 1983, déficit qui s'aggrave si l'on tient compte des arriérés.

Les recettes évaluées à 858 milliards C.F.A. sont en *progression* de 12,5 % sur 1983, progression due essentiellement aux rentrées de la caisse de stabilisation, supérieures cette année par suite de la bonne tenue des cours du café et du cacao.

Les dépenses globales sont en retrait de 5,5 % sur l'année précédente par suite, uniquement, de la *forte diminution* (-32 %) des dépenses d'investissements : déclin des investissements des entreprises publiques, et difficultés de trouver des financements extérieurs.

Les dépenses courantes, quant à elles, sont en augmentation de 7,9 % du fait de la progression de la charge de la dette (+31,1 %).

Le budget de 1985 (au sens strict) se monte à 505,7 milliards de francs C.F.A. contre 670,8 milliards en 1984. Ce budget équilibré et en baisse pour la 2^e année consécutive, prévoit 418,1 milliards pour les dépenses de fonctionnement et 87,6 milliards pour les dépenses d'investissements.

La forte diminution du budget d'investissements vient de l'inscription au B.S.I.E. des seuls investissements déjà financés, sans prise en compte de ceux devant être réalisés sur financements extérieurs non encore acquis. Ces dépenses concerneront essentiellement les secteurs du développement rural et agricole, les transports, l'urbanisme et l'habitat.

Par ailleurs, les recettes de la Caisse de stabilisation n'ont pas non plus été budgétisées. « Leur caractère aléatoire pourrait, si ces recettes étaient budgétisées, conduire l'État à réduire ses investissements en cours d'année ».

Le budget général de fonctionnement est lui aussi en baisse de 2,5 %, baisse qui s'explique notamment par la réduction des dépenses de personnel, du fait de la diminution de l'assistance technique étrangère.

Il s'agit là du budget le plus austère et le plus rigoureux jamais voté jusque là.

4° Le Congo : le recours massif à l'endettement imposé par le dérapage du budget d'investissements.

Lors du « boom » de 1982, les autorités congolaises se sont lancées dans un *programme ambitieux d'investissements* que n'ont pu financer les ressources budgétaires des années ultérieures. Alors que le rythme d'exécution ne se ralentissait que faiblement, l'écart croissant entre ressources propres et emplois d'investissements a donc dû être comblé par un *recours massif à l'endettement intérieur et extérieur en 1983 et 1984*, sans que soit d'ailleurs évitée l'accumulation d'importants arriérés de paiement.

Les autorités congolaises expliquent le dérapage du budget d'investissements par trois facteurs : le manque d'études préalables des projets et la déficience du contrôle technique qui ont entraîné des surcoûts très importants ; la pression des opérateurs, mal contenue par les ministères techniques, quant à l'étalement dans le temps des travaux, a entraîné une réalisation trop rapide des programmes.

Même si l'exécution du budget de l'État pour 1984 ne pourra être connue avec certitude que plus tard, il semblerait que les recettes qui dépasseront largement les prévisions devraient permettre de dégager un excédent susceptible de contribuer au financement du budget d'investissements.

Toutefois, les perspectives pour 1986 font craindre une *aggravation sensible du déséquilibre budgétaire*, et des tensions de trésorerie difficilement résorbables : en effet, en raison d'une baisse inévitable, quoique temporaire, de la production pétrolière de l'ordre de 10 %, les recettes pétrolières vont baisser dans les mêmes proportions au moment même où le service de la dette marque une nouvelle augmentation. Il semble que, dans ces conditions, le budget de fonctionnement ne puisse plus être équilibré en dégageant la contribution d'épargne

publique nécessaire à l'exécution du budget d'investissements et, notamment, au financement de la part nationale des projets, indispensable à la mobilisation des emprunts extérieurs qui leur sont liés.

L'État congolais se trouve ainsi confronté à un risque sérieux de blocage financier, et donc à *l'exigence de la mise en oeuvre à bref délai d'un plan de redressement.*

5° Madagascar : un équilibre relatif.

Le déficit des opérations globales du Trésor s'établit pour 1984 à 66,2 milliards de F.M.G., soit 4,8 % du P.I.B. Il est en diminution sensible par rapport à 1983, principalement en raison d'une nette progression des recettes budgétaires ordinaires (+ 19,4 %), et d'une augmentation importante de l'apport des caisses de stabilisation (+ 70 %).

Dans le même temps, les dépenses ont augmenté de 15,8 %.

6° Mali : la réduction progressive des déficits.

Les opérations de l'État ont connu leur déficit global maximum en 1983 avec - 11,6 milliards de francs C.F.A. En 1984 la situation s'est nettement améliorée (- 3 milliards) et cette tendance devrait se poursuivre en 1985 (- 1,3 milliard de prévu). La position nette du Gouvernement était de - 40 milliards en avril 1985 (32 % de la masse monétaire), soit une très légère amélioration par rapport à décembre 1984 (- 40 milliards). La très importante amélioration de la position nette du Gouvernement entre décembre 1983 et décembre 1984 (- 44 %) est liée, comme pour les avoirs extérieurs nets, à l'entrée du Mali dans l'U.M.O.A. Il semble que, globalement, l'État s'achemine progressivement vers une réduction de ses déficits.

7° Le Sénégal : un budget rigoureux pour l'investissement.

Le Sénégal s'est donné pour l'année 1985-1986 un budget déflationniste qui limite sensiblement la progression des dépenses et des recettes publiques.

Le budget d'investissements sera le plus faible depuis 11 ans, alors que les crédits de la Caisse autonome d'investissements connaissent une progression de 8,5 % de façon à assurer le service de la dette exté-

rieure. Celui-ci imposera cependant un nouveau recours à l'emprunt. Les opérations de l'État, qui avaient connu leur déficit global maximum en 1981-1982, se sont améliorées progressivement au cours de ces dernières années, mais devraient connaître une nouvelle dégradation en 1985.

*8° Le Zaïre : les résultats encourageants
d'une politique de rééquilibrage budgétaire.*

Les évolutions inquiétantes de 1982 ont incité les autorités à développer une politique d'austérité rigoureuse, accompagnée d'un effort important en matière d'ajustement fiscal. Ainsi les recettes fiscales sont-elles passées de 12 à 14,4 % du P.I.B. entre 1982 et 1984, alors que dans le même temps, les dépenses budgétaires retombaient de 17,3 % à 13,8 %. Le déficit budgétaire ramené de 5,3 % à 0,6 % du P.I.B. semble encore trop élevé au F.M.I. qui avait fixé la barre à 0,2 %. Il sera couvert par l'émission de bons du Trésor, de façon à soulager l'épargne intérieure et à favoriser la croissance du secteur privé et la reprise des activités productrices.

C. — L'endettement extérieure.

L'examen au cas par cas des finances publiques des pays du F.A.C. manifeste le poids de l'endettement extérieur sur les budgets des États africains. Le service de la dette, qui impose une maîtrise des dépenses, pèse le plus souvent sur les programmes d'investissements qui doivent être réduits de façon drastique.

Si le poids de l'endettement des pays africains paraît faible en valeur absolue, sa croissance rapide et son poids relatif eu égard à la faiblesse des P.I.B., le rendent particulièrement préoccupant.

1° L'endettement de l'Afrique sub-saharienne en 1985.

Selon les sources les plus récentes publiées par le Fonds monétaire international, la dette de l'Afrique atteindrait en 1985 les **130 milliards de dollars, dont 60 milliards pour l'Afrique sub-saharienne**, ce qui représenterait l'équivalent d'une année et demie d'exportations, et 2,3 fois le montant d'une année d'exportations pour l'Afrique sub-saharienne. Il s'agit d'un des ratios les plus défavorables du monde.

Le **service de la dette** comparé aux exportations de biens et services est pour l'Afrique (30 %) plus élevé que pour l'Asie (11 %). On doit cependant établir des distinctions inter-régionales.

Alors que dans les années à venir, le ratio du service de la dette de l'Afrique devrait progressivement se réduire, dans le cas de l'Afrique sub-saharienne, celui-ci devrait s'élever jusqu'en 1988 avant de régresser en 1990. C'est donc bien en Afrique sub-saharienne que se posent les problèmes les plus urgents de financement de la dette à moyen terme.

De l'avis de la Banque Mondiale (1) « les rééchelonnements annuels ont effectivement résolu des difficultés immédiates mais ils laissent planer le doute sur la situation future du débiteur qui peut demeurer dans l'impossibilité d'emprunter de ce fait aux conditions normales du marché (...). Les rééchelonnements annuels, qu'ils portent sur des dettes d'origine publique ou commerciale, sont onéreux en ce qu'ils prennent beaucoup de temps aux dirigeants des P.V.D. concernés, comme à ceux des institutions créancières. En outre, ils tendent à focaliser l'attention de la politique économique. La conclusion cas par cas d'accords pluri-annuels à l'appui de telles réformes serait une meilleure solution (...). Ainsi on pourrait réduire les difficultés du service de la dette en recourant plus fréquemment à des réaménagements pluri-annuels, mis au point cas par cas, dans le cadre de montages financiers globaux à l'appui de programmes d'ajustement et de stabilisation, s'agissant notamment des pays d'Afrique au sud du Sahara ».

(1) Rapport sur le développement dans le monde 1985 — p. 31.

2° L'endettement extérieur par pays.

En millions de \$	1983	1984
R.C.A.	13 (A)	
COTE D'IVOIRE		153 (A) 306 (B)
LIBERIA	18 (A)	17 (A) 71 (B)
MADAGASCAR		120 (A) 195 (B)
MALAWI	30 (A)	
MOZAMBIQUE.....		200 (A)
NIGER	33 (A)	22 (A) 28 (B)
NIGERIA	1 920 (B)	
SÉNÉGAL.....	64 (A)	97 (B)
SIERRA LÉONE		25 (A) 88 (B)
SOUDAN.....	502 (A)	245 (A)
TOGO	114 (A) 74 (B)	55 (A)
ZAIRE	1 317 (A)	
ZAMBIE	285 (A)	150 (A) 75 (B)

A = Club de Paris ou renégociation d'un consortium d'aide
B = Banques commerciales.

DEUXIÈME PARTIE

LES GRANDES ORIENTATIONS DE L'EFFORT FRANÇAIS EN MATIÈRE DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT.

Depuis la réforme de 1982, les services de la coopération et du développement, rattachés au ministère des Relations extérieures, ont vu leur compétence s'étendre à l'ensemble des pays en voie de développement, à l'exclusion de la Chine. Ainsi sont-ils plus à même d'exprimer et de défendre les positions françaises sur les principaux problèmes internationaux du développement, et plus généralement, des relations entre les pays industrialisés et ceux du Tiers-Monde.

On doit toutefois noter que, malgré les progrès accomplis depuis 1982 dans le sens de l'unification, le ministère délégué ne regroupe pas la totalité de l'aide française au développement consentie par des organismes publics. Les services diplomatiques et généraux du ministère des Relations extérieures fournissent également des concours financiers non négligeables, particulièrement par le canal de la Direction générale des relations culturelles, scientifiques et techniques. Il ne faut enfin pas oublier les prêts consentis par le Trésor et la Caisse centrale de coopération économique, qui prennent une importance croissante.

Aussi votre Rapporteur aimerait-il, avant d'aborder l'examen proprement dit des crédits de la section II du ministère des Relations extérieures, évaluer l'effort global de la France en faveur de la coopération, et préciser ses orientations générales, sur le plan bilatéral comme sur le plan multilatéral.

Section I

ÉVALUATION DE L'EFFORT NATIONAL EN FAVEUR DE LA COOPÉRATION ET DU DÉVELOPPEMENT : LA PROGRESSION DE L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT.

L'effort national en faveur de la coopération et du développement peut être estimé à partir d'une grandeur bien connue : l'aide publique au développement (A.P.D.). Celle-ci regroupe l'ensemble des flux

financiers — dons ou prêts — qui expriment la politique de coopération conduite par le Gouvernement français. Ses modalités de calcul découlent des directives du Comité d'aide au développement (C.A.D.) de l'O.C.D.E., qui sont universellement admises. Sans entrer dans le détail des critères retenus par le C.A.D., votre Rapporteur se contentera de vous indiquer que pour être pris en compte au titre de l'A.P.D., les prêts doivent être accordés à des conditions dites « douces », c'est-à-dire qu'ils doivent comporter un élément de libéralité égal ou supérieur à 25 %, déterminé à partir du taux d'intérêt, du délai de remboursement et du délai de grâce.

**A. — Le volume de l'aide publique au développement :
une évolution encourageante, qui ne devrait pas cependant permettre
d'atteindre les objectifs fixés.**

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

1° La valeur globale de l'aide publique au développement.

Rappelons d'un mot que la valeur globale de l'aide publique au développement est passée d'un peu plus de 14 milliards de francs en 1979 à 33 milliards en 1984, ce qui représente plus que le doublement du montant de l'aide consentie par le Gouvernement français en six années.

Cet effort est d'autant plus appréciable que l'accroissement de l'aide a été supérieur à celui du Produit National Brut. Alors qu'elle n'en représentait que 0,59 % en 1979, elle s'élevait en 1984 à 0,77 % du P.N.B.

	1979	1980	1981	1982	1983	1984
Valeur en M.F.....	14,3	17,1	22,7	26,5	29,1	33,1
Pourcentage P.N.B.	0,59	0,62	0,73	0,75	0,73	0,77

2° La valeur de l'aide publique au développement hors D.O.M.-T.O.M.

Votre Rapporteur a toujours estimé qu'il convenait de ne pas comptabiliser dans l'aide publique au développement les versements aux départements et territoires d'Outre-mer.

Il considère en effet que ces versements sont une aide que nous nous octroyons à nous-mêmes et qu'à ce titre ils ne peuvent entrer en ligne de compte dans l'évaluation de notre effort en faveur des nations en développement. Cette position, de simple bon sens, est d'ailleurs celle de nos partenaires du Comité d'aide au développement de l'O.C.D.E., qui avaient toujours jugé critiquable l'ancien amalgame.

Aussi le Gouvernement français a-t-il pris l'engagement en 1981 de distinguer l'aide aux D.O.M.-T.O.M. de l'aide au développement proprement dite.

L'aide publique au développement ainsi entendue a d'abord suivi une progression rapide qui l'a portée de 10 milliards de francs en 1980 à plus de 19 milliards en 1983.

Par la suite, l'effort nécessaire de maîtrise des dépenses publiques a imposé un ralentissement de cette progression, comme le montre le tableau suivant.

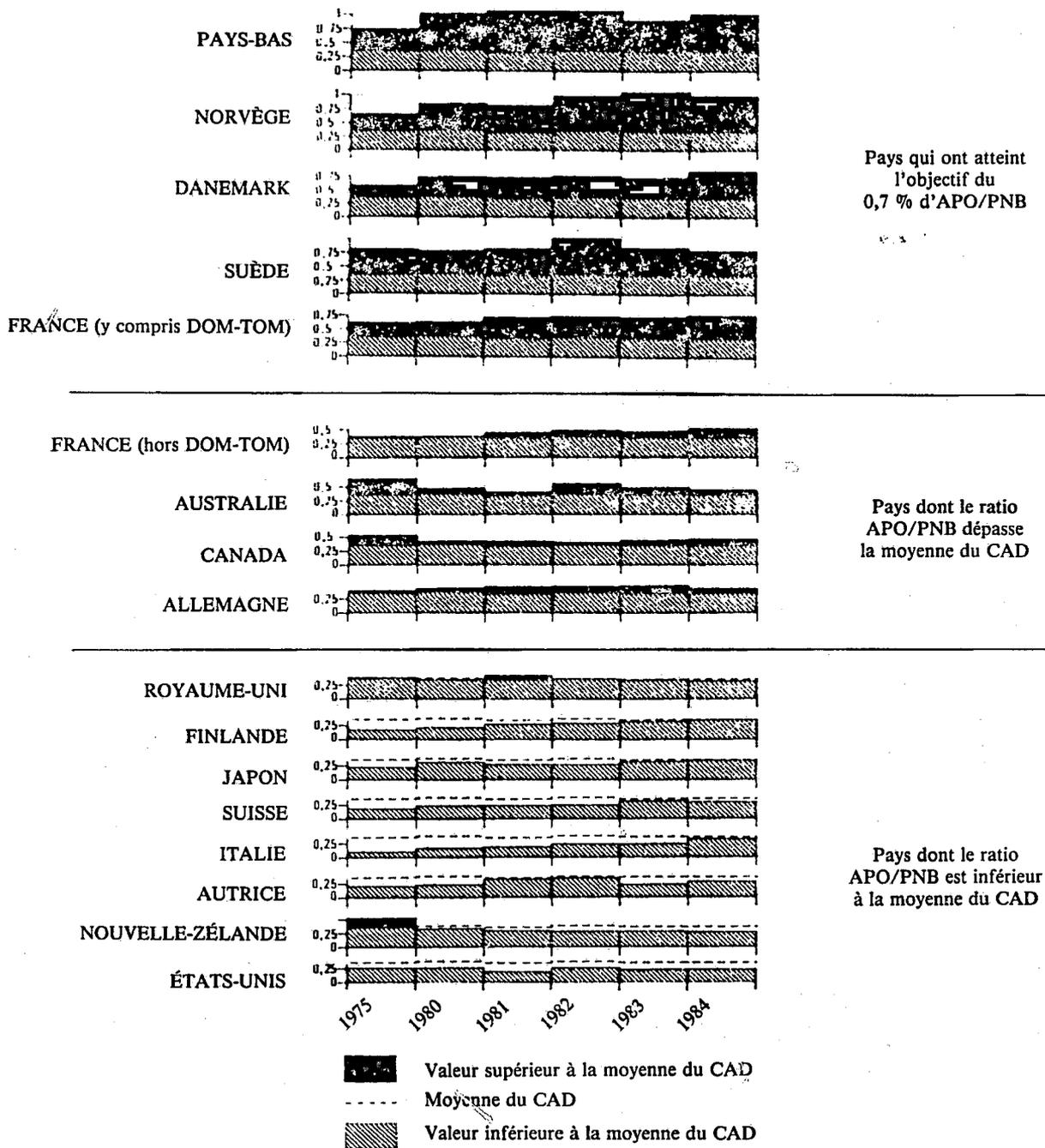
	1979	1980	1981	1982	1983	1984
Valeur en M.F.....	8,3	10	14,1	17,2	19,1	22,3
Pourcentage P.N.B.	0,34	0,36	0,45	0,49	0,48	0,52

3° Les objectifs fixés.

Poursuivant sa progression à une vitesse ralentie, l'aide publique au développement stricto sensu a atteint 0,55 % du P.N.B. en 1985 et devrait atteindre les 0,56 % en 1986. Dans ces conditions, il paraît difficile d'atteindre d'ici 1988 l'objectif de 0,7 % fixé par le Gouvernement en 1981.

On aurait toutefois tort d'en tirer argument pour dénigrer un effort qui s'est concrétisé de façon sensible. La contribution de la France en matière d'aide publique au développement se situait jusqu'en 1980 dans la moyenne des contributions des autres pays du Comité d'aide au développement (C.A.D.). Elle se situe dorénavant bien au-dessus et occupe, parmi les 16 pays membres du C.A.D., la 5^e place.

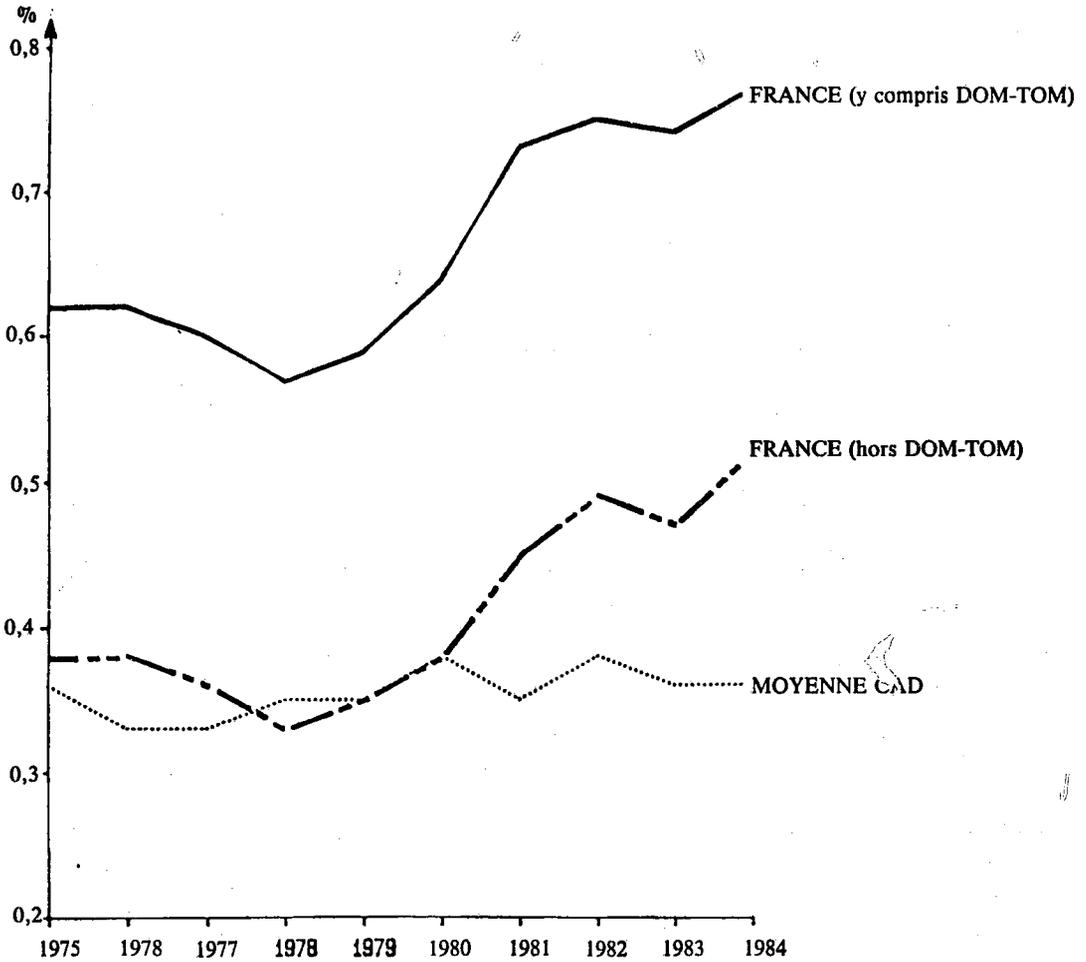
**PERFORMANCES D'AIDE DES PAYS MEMBRES DU CAD DE 1975 A 1984
(APO EN % DU PNB)**



Données 1984 non disponibles pour la Belgique
provisoires pour l'Allemagne et l'Australie

Source : OCDE Traitement : CSIR

ÉVOLUTION DE L'APO FRANÇAISE DE 1975 A 1984 (en % du PNB)



Source : OCDE
Traitement : CSIR

**B. — La répartition de l'aide au développement :
des priorités en faveur du continent africain
et des pays les moins avancés.**

Les lignes d'arbitrage principales passent entre les versements aux D.O.M.-T.O.M. et l'aide publique au développement proprement dite et, à l'intérieur de celle-ci, entre la part versée à l'Afrique et celle versée aux autres continents, ou encore entre celle versée aux pays les moins avancés et les autres pays en développement. Un choix s'impose également entre les formules d'aide bilatérale et multilatérale.

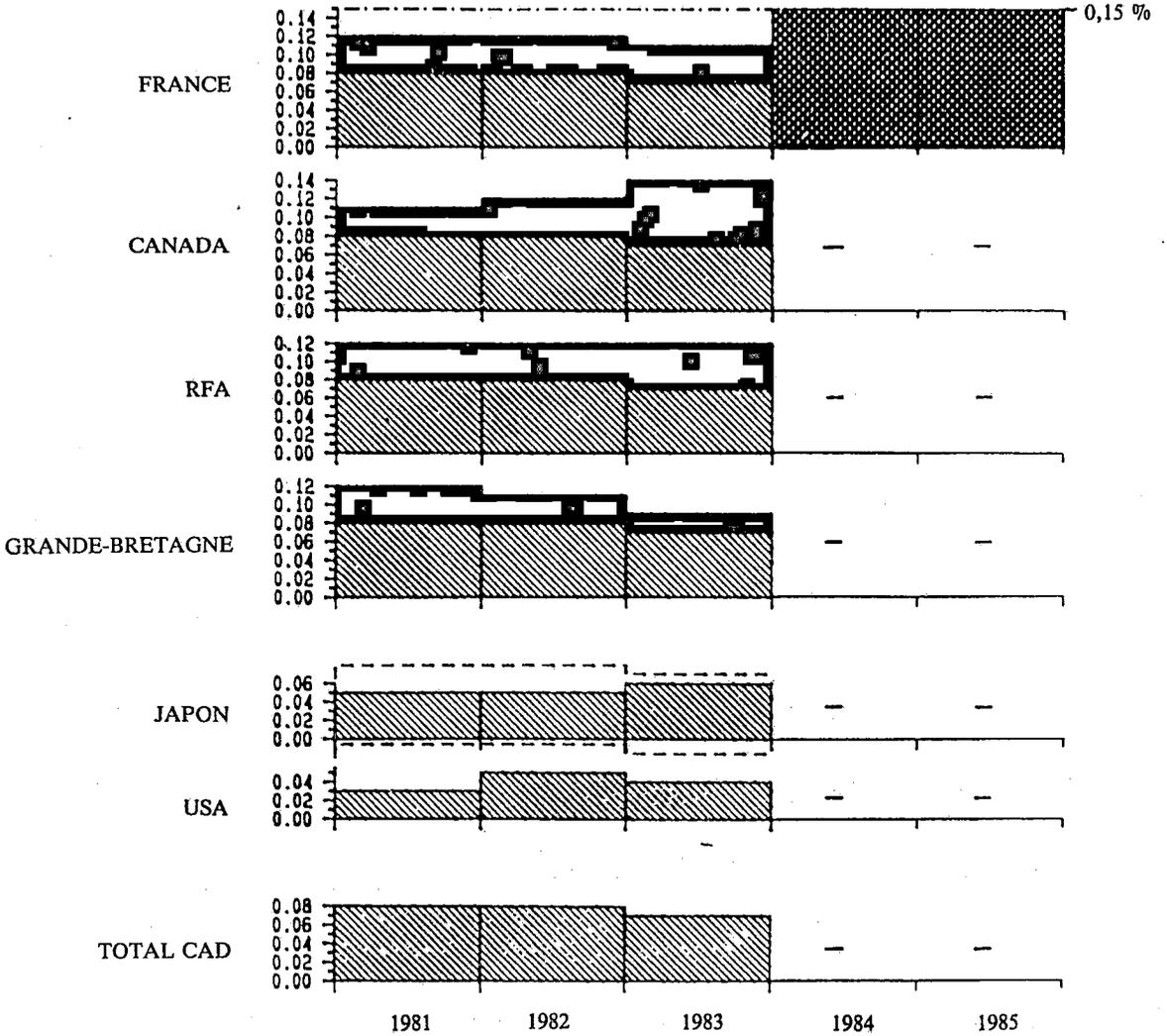
1° L'aide en faveur des pays les moins avancés revêt une importance politique particulière.

Le Gouvernement français s'est fait le traditionnel défenseur dans les instances internationales de cette catégorie de pays dont la situation est le plus souvent catastrophique. Ainsi la France a-t-elle, par exemple, accueilli en 1981 la Conférence des Nations-Unies qui leur était consacrée.

Le Gouvernement s'était engagé à atteindre en 1985 l'objectif d'une aide à ces pays les moins avancés égale à 0,15 % du P.N.B., suivant en cela les recommandations contenues dans le nouveau programme substantiel d'action issu de la Conférence de Paris. Un accroissement rapide du montant de l'aide a permis d'atteindre cet objectif dès 1984.

	1979	1980	1981	1982	1983	1984
Aide bilatérale en M.F.	1,3	1,7	2,5	2,8	3,6	4,9
Aide multilatérale en M.F.	0,7	0,8	0,9	1,5	1,6	1,7
total en M.F.	2	2,5	3,4	4,3	5,2	6,6
% du P.N.B.	0,08	0,09	0,11	0,12	0,13	0,15

L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT
DES PAYS MEMBRES DU CAD EN % DU PNB 1981-1985



supérieur à la moyenne du CAD
 moyenne des pays membres du CAD
 inférieur à la moyenne du CAD

— Données non disponibles

Source : OCDE
Traitement : CSIR

2° La part de l'aide publique bilatérale au développement consacrée à l'Afrique est traditionnellement prépondérante. Cette importance résulte de l'ancienneté de nos relations avec les pays du Maghreb et d'Afrique francophone. Pour les pays d'Afrique Sub-saharienne, la situation dramatique dans laquelle ils se trouvent justifie les priorités confirmées par le Gouvernement français au cours du Conseil interministériel de juin 1982.

Toutefois, alors qu'au cours de ces dernières années le nombre de pays africains aidés par la France a sensiblement augmenté, principalement du fait de l'extension géographique nouvelle du champ d'intervention des prêts du Trésor et de la Caisse centrale de coopération, la part de l'A.P.D. consacrée à l'Afrique s'est légèrement réduite, comme le montre le tableau suivant :

	1979	1980	1981	1982	1983	1984
Aide Bilatérale en % hors D.O.M.-T.O.M.	81,5	81,6	74,6	77,7	75,2	79,2

3° La part de l'aide publique bilatérale au développement consacrée aux départements et territoire d'Outre-mer avait fortement progressé au cours des années soixante et soixante-dix, au point de constituer plus de la moitié de l'aide bilatérale française. Cette tendance s'est aujourd'hui renversée, et les nations en développement occupent une part croissante, et désormais prépondérante, dans notre aide bilatérale au développement.

	1979	1980	1981	1982	1983	1984
Aide bilatérale Part DOM.TOM en %	51	50,4	47,4	43,9	44,4	42,8

Cette évolution manifeste, à l'heure des choix difficiles qu'impose la crise économique, la volonté du Gouvernement français de venir en aide aux nations en développement.

4° La part de l'aide publique française multilatérale est très inférieure à la moyenne de celle des pays membres du Comité d'aide au développement (C.A.D.) de l'O.C.D.E.

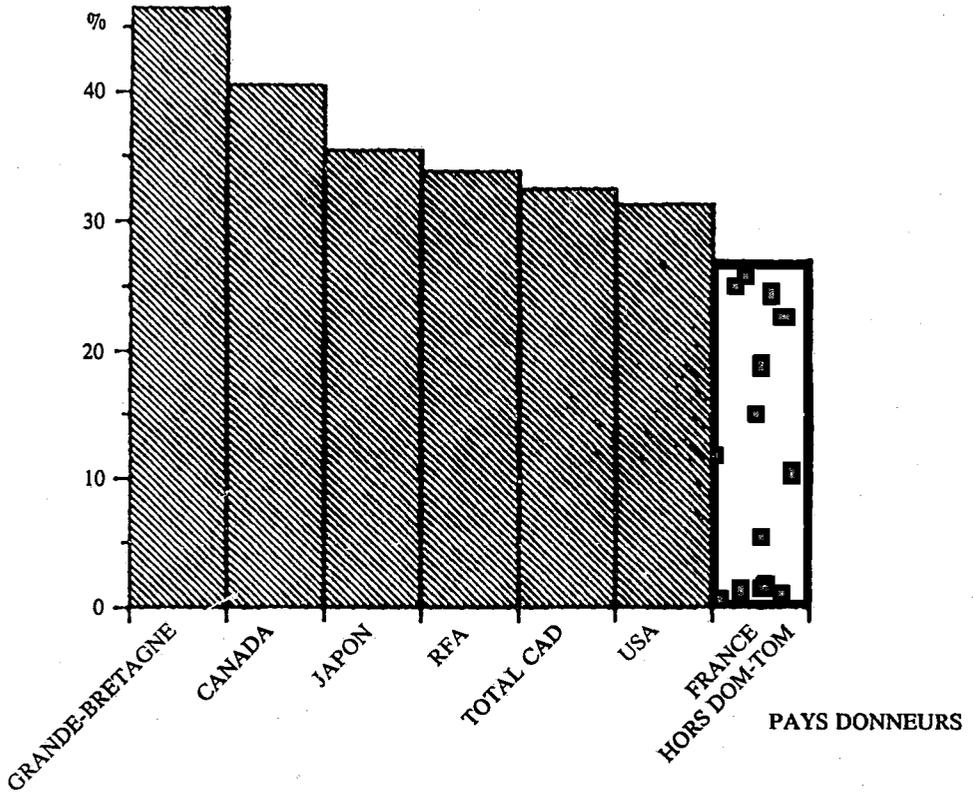
En tendance, l'aide multilatérale D.O.M.-T.O.M. inclus reste stable, mais l'on peut noter une forte réduction dans le cas de l'A.P.D. hors D.O.M.-T.O.M.

	1979	1980	1981	1982	1983	1984
A.P.D. multilatérale en % D.O.M.-T.O.M. inclus	17,3	27,3	15,1	17,8	16,6	16,31
A.P.D. multilatérale en % D.O.M.-T.O.M. exclus	29,9	29,6	24,4	27,3	26,8	24,2

Ainsi que le montre le tableau suivant, les contributions françaises aux organismes internationaux sont versées principalement à la Communauté européenne pour près de la moitié (par le double canal du Fonds européen de développement et de l'aide alimentaire) et pour le quart au Groupe de la Banque Mondiale. Le reste se répartit entre les banques régionales et les institutions spécialisées de l'O.N.U.

	1979	1980	1981	1982	1983	1984
Aide Européenne	45,5	57,0	55,4	52,2	46,5	52,9
FED	25,8	38,1	24,9	23,8	23,3	23,5
Aide alimentaire	10,4	12,1	20,7	15,1	10,3	17,5
Autres	9,3	6,7	9,7	13,3	12,9	12,0
Groupe Banque Mondiale	33,8	23,9	27,7	27,8	25,2	24,6
AID	27,7	23,2	26,0	18,9	17,5	16,5
BIRD	5,6			7,5	7,7	8,1
SFI	0,5	0,6	1,7	1,3		
Banques régionales	13,6	8,9	8,2	8,8	16,9	10,3
BID	4,0	2,8	3,2	3,0	3,1	1,4
Fonds Africains de développe- ment	2,0	1,1	1,0	3,1	6,8	1,9
Fonds asiatique de développe- ment	4,9	4,1	3,6	2,7	5,1	4,8
Autres	2,6	0,8	0,5		1,9	2,3
Nations Unis	7,1	10,3	8,8	11,3	11,4	12,2
PNUD	2,8	3,6	3,9	3,6	3,9	4,5
FIDA	1,7	1,5		2,4	1,5	0,7
Autres	2,6	5,3	4,8	5,2	6,0	7,0
Total %	100	100	100	100	100	100
Milliards de F	2,5	3,0	3,4	4,7	5,1	5,4

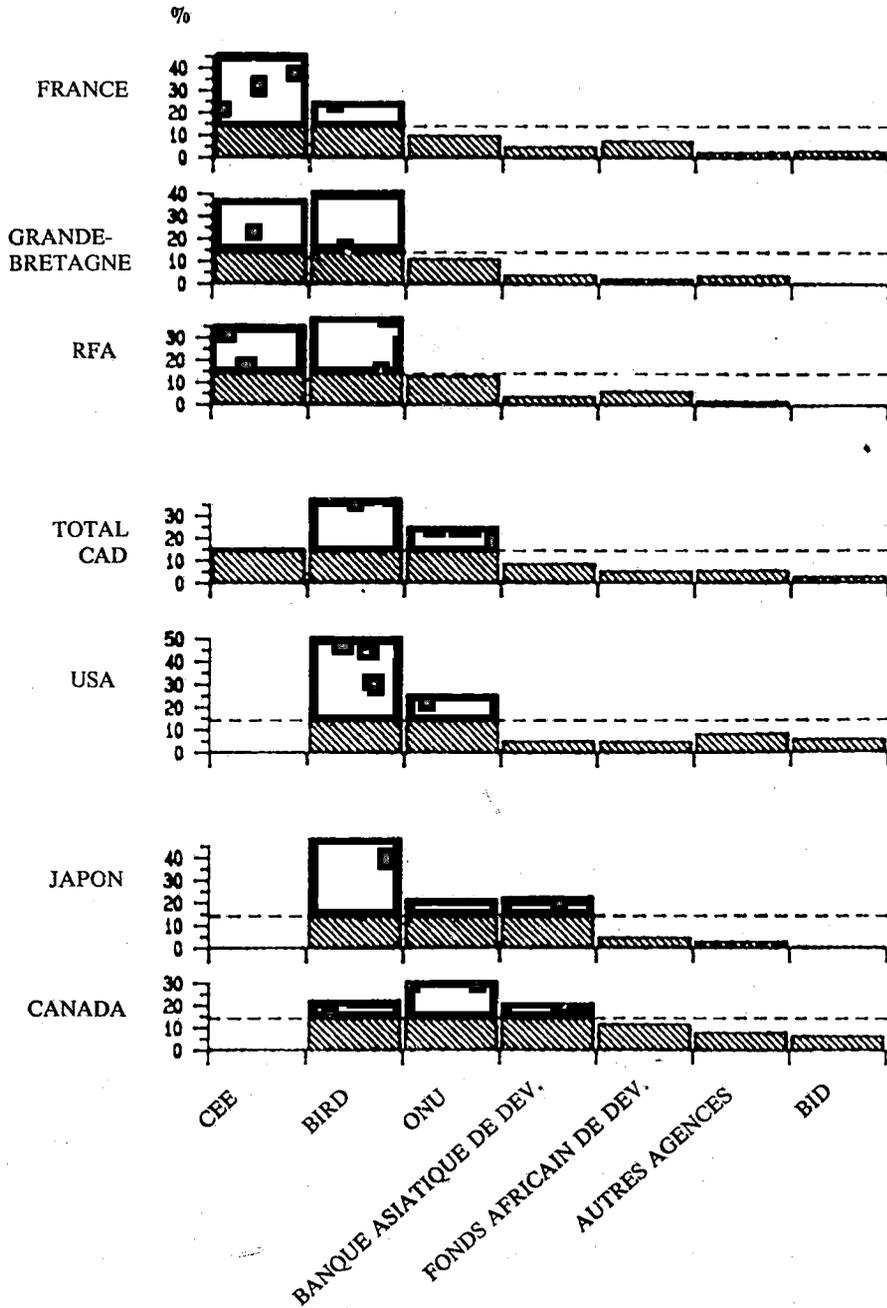
**PART DE L'APD DES PAYS DU CAD VERSÉE
AUX AGENCES MULTILATÉRALES EN 1983**
(en % du total des versements nets)



Source : OCDE

Traitement : CSIR

**VERSEMENTS DES PAYS DU CAD
AUX AGENCES MULTILATÉRALES EN 1983**
(en % du total des versements nets)



supérieur à la moyenne
 moyenne des pays
 inférieur à la moyenne

Source : OCDE
Traitement : CSIR

C. — La composition de l'aide publique au développement : le gonflement de la part des prêts dans l'A.P.D. entraîne une régression préoccupante du rôle du ministère de la Coopération.

1° *Le déclin de la part de l'A.P.D. transitant par les services de la Coopération et du développement.*

Votre Rapporteur déplorait dans son rapport pour avis de l'an dernier qu'en dépit de la réforme de 1982, les services de la Coopération et du développement ne fournissent qu'une part trop réduite de l'aide publique française au développement.

Aussi ne peut-il que s'inquiéter de la diminution rapide et constante de cette proportion depuis 1983 (la réforme intervenue en 1982 ne permet pas d'établir des comparaisons avec les années antérieures). Cette proportion, de 27 % en 1983, est tombée à 23 % en 1984. Égale à 20,9 % en 1985, elle devrait se stabiliser en 1986 autour de 10,5 %.

2° *La régression de la part des dons* est le corollaire de la baisse de la part du ministère délégué au sein de l'A.P.D.

Les interventions de celui-ci s'effectuent en quasi-totalité sous la forme de dons.

	DOM-TOM inclus, versements nets en milliards de F (%)		
	Dons (%)	Prêts (%)	Total (%)
1979	10,5 (88,3)	1,4 (11,7)	11,9 (100)
1980	12,1 (85,5)	2,1 (14,5)	14,2 (100)
1981	15,5 (80,6)	3,7 (19,4)	19,3 (100)
1982	17,2 (79,0)	4,6 (21,0)	21,8 (100)
1983	19,8 (82,7)	4,1 (17,3)	24,0 (100)
1984	21,9 (79,0)	5,9 (21,0)	27,7 (100)

	DOM-TOM exclus, versements nets en milliards de F (%)		
	Dons (%)	Prêts (%)	Total (%)
1979	4,5 (77,8)	1,3 (22,2)	5,8 (100)
1980	5,1 (72,9)	1,9 (27,1)	7,0 (100)
1981	7,1 (67,0)	3,5 (33,0)	10,7 (100)
1982	8,3 (66,3)	4,2 (33,7)	12,5 (100)
1983	10,3 (74,1)	3,6 (25,9)	14,0 (100)
1984	11,6 (68,9)	5,3 (31,1)	16,9 (100)

Section II

LES ORIENTATIONS DE NOTRE AIDE BILATÉRALE.

La politique française de coopération privilégie traditionnellement, on l'a vu, les formes bilatérales d'aide.

S'inscrivant dans le cadre géographique défini par le Plan intérimaire et le IX^e Plan, elle détermine en accord avec nos partenaires africains, les axes majeurs de son action.

A. — Les priorités géographiques de notre aide bilatérale.

Si les orientations générales de notre aide restent pour l'essentiel dictées par le respect des liens traditionnels tissés par l'Histoire entre la France et ses anciennes colonies, des priorités conjoncturelles se font également jour pour adapter notre politique aux nécessités du moment.

1° Des orientations générales traditionnelles.

En matière d'aide internationale au développement, les priorités géographiques qui orientent l'action du ministère ont été définies au cours des années 1982-1983 dans le cadre du Plan intérimaire, puis du IX^e Plan 1984-1988. Le Conseil restreint des ministres du 8 juin 1982, puis la première loi du 13 juillet 1983 et la deuxième loi du 24 décembre 1983 (IX^e Plan) ont plus particulièrement précisé un ensemble d'orientations détaillées dont on peut, en matière géographique, rappeler les éléments essentiels :

— La priorité des actions de coopération est acquise aux pays francophones d'Afrique, et parmi ceux-ci, aux pays les moins avancés (P.M.A.) ;

— Le reste de l'Afrique constitue de façon globale une seconde priorité ;

— enfin la région des Caraïbes fait l'objet d'une action spécifique.

Ces orientations s'appliquent à l'ensemble des instruments de la politique de coopération, et en particulier à ceux dont les versements sont comptabilisés dans l'aide publique du développement (définition

de l'O.C.D.E.) : il s'agit aussi bien des prêts de la Caisse centrale de coopération économique et des prêts du Trésor, que des concours définitifs des services de la Coopération et du développement, dont le budget n'exprime de ce fait que partiellement les orientations de la politique de coopération.

On peut relever que, pour l'année 1984, le coût des opérations financées sur la section II du budget du ministère des Relations extérieures s'est inscrit à concurrence de 83 % du total au profit des pays bénéficiaires du Fonds d'aide et de coopération (pays francophones d'Afrique Sud-Saharienne et pays prioritaires des Caraïbes), et au niveau de 93 % en ce qui concerne la totalité de l'Afrique. En Amérique, la seule zone des Caraïbes a mobilisé tout près de 30 % des crédits affectés à l'ensemble de ce continent.

2° Les priorités conjoncturelles.

Dans le cadre de ces orientations générales, des priorités plus conjoncturelles se font également jour. Elles se traduisent par des inflexions à la hausse des crédits consacrés à la coopération. Mais ces inflexions ne jouent que de manière marginale et ne constituent pas une réorientation des priorités géographiques de base.

Au cours des dernières années, ces priorités particulières ont été les suivantes :

En Afrique :

— Guinée : Initiation de projets à la suite du nouveau cours politique à Conakry, en particulier dans le domaine financier et administratif. Ces projets ont été financés sur le F.A.C. par des crédits issus de la réserve pour opérations exceptionnelles (Premier ministre).

— Guinée : Avènement de la confédération sénégalogambienne.

— Éthiopie et Soudan : En raison des famines sévissant dans ces pays.

— Pays de la ligne de front et en particulier l'Angola et le Mozambique où la Caisse centrale a commencé récemment à intervenir et qui, depuis peu, sont en outre éligibles au F.A.C. Des opérations d'appui aux populations noires d'Afrique du Sud (Équipements sociaux dans les ghettos et universités) sont également en cours et prennent actuellement une importance accrue.

— Pays faisant face à des situations financières difficiles : Côte-d'Ivoire, Sénégal, Congo, Togo, Bénin, Madagascar, Niger...

— Le Nigéria constitue une priorité traditionnelle sans pour autant qu'une inflexion ait été enregistrée dans les dernières années.

Au Proche et Moyen-Orient

— Liban : Reconstruction et fonctionnement de l'Hôtel Dieu et aménagement du Grand Beyrouth (suite de la mission Hautecoeur).

Outre le Liban, les priorités dans la région restent l'Égypte, la Syrie, la Jordanie, l'Irak et l'Iran, encore que notre coopération avec ce pays ait très fortement régressé depuis son changement de régime.

En Amérique initiatives dans le domaine du co-développement en 1982.

— Nicaragua : Depuis 1982, programmes d'appui aux coopératives agricoles et à l'autosuffisance alimentaire.

— Bolivie, Argentine et Uruguay en raison du retour à la démocratie.

— Le Brésil reste une priorité traditionnelle dans la région.

— En revanche, la coopération avec le Guatemala et le Salvador a été peu à peu réduite dans les dernières années, mais tend à reprendre au Salvador dans le domaine universitaire.

En Asie

— Inde : Initiatives à la suite du voyage du Président de la République en 1984 et de la récente visite officielle en France du Premier ministre indien.

— Outre ces deux pays, les priorités traditionnelles dans la région restent l'Indonésie, le Viet-Nam et la Thaïlande.

B. — Les principaux axes de notre action.

Dans l'ensemble, la politique de développement de la France n'a pas connu d'infléchissement majeur au cours de ces dernières années. Marquée par la continuité des principes établis antérieurement, elle tient cependant compte dans sa mise en oeuvre de la dégradation persistante de la situation économique et financière de l'Afrique, ainsi que de la baisse globale de l'aide publique au développement.

1° *Le rôle de la concertation.*

L'adaptation des actions de développement à la situation des pays africains s'effectue sur un plan global, à travers les sessions annuelles de la *Conférence des Chefs d'État de France et d'Afrique*. La dernière session, qui s'est tenue à *Bujumbura*, a permis d'évoquer les problèmes d'endettement des pays africains, et la difficulté de mener de front, faute de ressources suffisantes, les politiques d'ajustement nécessaires au rétablissement de situations financières saines, et les politiques de développement.

2° *Les axes majeurs de l'action bilatérale de la France.*

Pour faire face aux difficultés présentes du continent africain, l'aide française veille à intervenir de plus en plus dans un cadre global plutôt que sous forme de projets isolés.

Les trois axes qui guident cette approche sont :

a) **La priorité au développement rural** sous la forme de soutien aux politiques de sécurité alimentaire. L'ensemble des projets de développement rural et l'aide alimentaire sont ainsi conçus pour concourir à la réussite des stratégies alimentaires définies par les États.

b) **Le soutien aux politiques d'ajustement financier** constitue la seconde priorité. Ces actions prennent la forme de concours financiers directs, de prêts de la C.E.E., de projets de réhabilitation d'instruments de production. L'assistance technique à la maîtrise et la gestion de l'économie est peu à peu renforcée complétant ainsi la gamme des appuis que la France peut apporter aux pays africains pour sortir de la crise. Cette sortie de crise constitue une étape difficile mais obligatoire pour retrouver le chemin du développement.

c) Les contraintes budgétaires, les besoins financiers existants, la nécessité de l'approche globale conduisent par ailleurs la France à ne plus agir isolément car l'efficacité de son action en serait diminuée. C'est pourquoi la recherche d'une meilleure coordination avec les autres bailleurs de fonds, la **multiplication des co-financements**, constituent le troisième axe majeur de notre politique de développement.

Il faut à cet égard signaler l'importance croissante des concours financiers accordés aux pays africains sous la forme de rééchelonnements de dettes dans le cadre du Club de Paris. Actuellement 18 pays

africains ont conclu de tels accords qui ont permis un allègement significatif de la contrainte financière liée au service de leur dette extérieure. Mais, compte tenu de l'importance des engagements financiers de la France vis-à-vis du continent africain, les accords de rééchelonnement conclus avec ces pays entraînent des charges considérables pour le Trésor français.

Cette troisième dimension de la politique française de développement invite tout naturellement votre Rapporteur à passer au second volet de l'action internationale en faveur du développement : l'aide multilatérale.

Section III

LE RENFORCEMENT DES CADRES DE LA COOPÉRATION MULTILATÉRALE.

La gravité des problèmes affrontés par le continent africain dépasse les capacités d'aide d'une nation unique. Aussi la France est-elle amenée à privilégier la recherche d'une meilleure coordination avec les autres bailleurs de fond. En 1985, cet effort s'est traduit dans le renouvellement d'un instrument ancien, la troisième Convention de Lomé, et par la constitution d'un nouvel instrument d'aide, le Fonds spécial pour l'Afrique. Dans l'un comme dans l'autre cas, la France a joué un rôle déterminant en faveur des pays africains.

A. — La création d'un Fonds spécial pour l'Afrique.

La création d'un Fonds spécial pour l'Afrique a été décidée au cours de la réunion des pays donateurs qui s'est tenue à Paris le 21 janvier et le 1^{er} février 1985.

Ce fonds, à la création duquel la France a pris une part active, devrait permettre, conformément aux recommandations de la Banque Mondiale, de soutenir au moyen de ressources immédiatement disponibles les réformes économiques engagées par les pays africains.

1° La phase préliminaire.

La *Banque Mondiale* soulignait dans le rapport présenté lors d'une de ses précédentes assemblées annuelles la gravité de la situation

économique des pays d'Afrique. Ses experts affirmaient que si les réformes d'application n'étaient pas soutenues, faute de ressources externes, la famine de 1984 se reproduirait vraisemblablement à une échelle massive. Après avoir rappelé que les programmes, d'inspiration plus réaliste, engagés par une dizaine de pays africains, mettent l'accent sur le soutien à l'agriculture par un relèvement des prix agricoles, ils concluaient au devoir pour les pays industrialisés de favoriser ces efforts.

La France s'est immédiatement montrée favorable au projet d'un Fonds spécial pour l'Afrique, et a pris une part importante dans la recherche de l'accord intervenu début 1985. C'est en effet à l'initiative de son Président de la République, en mai 1983, que se sont engagées les premières discussions. Celui-ci a réaffirmé devant l'Assemblée générale du F.I.D.A., puis lors du sommet franco-africain de Bujumbura, la volonté de la France de voir aboutir au plus vite ce projet afin de venir en aide aux pays africains.

Lors du dernier comité du développement, à Washington, le ministre de l'Économie, des finances et du budget et le ministre délégué auprès du ministre des Relations extérieures, chargé de la Coopération et du développement, avaient précisé le contenu de la contribution française.

2° Les objectifs et les moyens du Fonds.

Le Fonds tel qu'il résulte des réunions de Paris devra répondre, parallèlement aux aides d'urgence mises en place pour lutter contre la famine, aux difficultés de financement que connaît l'Afrique du Sud du Sahara dans ses efforts pour consolider les bases d'un développement équilibré et autonome.

Son action sera centrée sur le soutien à des programmes de réorientation en profondeur des économies africaines, décidés et mis en oeuvre par les pays concernés. Il doit financer en particulier :

- les importations indispensables pour l'agriculture et les industries de base ;
- la réhabilitation des infrastructures de transports et des communications ;
- la restructuration d'entreprises publiques ;
- le fonctionnement courant d'installations productives dans le cadre de programmes sectoriels ;
- des programmes de lutte contre la désertification.

Géré par la Banque Mondiale, il est constitué de ressources immédiatement disponibles qui seront utilisées sous la forme de co-financement s'ajoutant aux prêts de l'A.I.D. (Association pour le développement international), filiale de la Banque Mondiale, consacrée aux prêts à long terme sans intérêt.

L'objectif d'un montant des contributions d'un milliard de dollars pour trois ans (1985-1987) est dès maintenant pratiquement atteint. La réunion de Paris a permis la mobilisation de 667 millions de dollars de contributions directes, 425 millions supplémentaires résultant de décisions de principe. La France et l'Italie seront, à égalité, les deux premiers contributeurs avec des montants égaux à 150 millions de dollars. Les Pays-Bas d'une part, et l'ensemble des pays nordiques de l'autre (Suède, Finlande, Danemark, Norvège) ont également apporté des contributions d'un montant de 100 millions de dollars. La Banque Mondiale fournira également 150 millions de dollars qui seront prélevés sur ses prochains revenus nets.

Ces contributions seront accompagnées par des financements conjoints. Ainsi la Grande-Bretagne a-t-elle indiqué qu'elle était prête à fournir des crédits supplémentaires pour le co-financement de certains programmes, à une hauteur de 83 millions de dollars sur cinq ans, ajoutant toutefois que ces crédits seraient « liés », et qu'ainsi les projets auxquels ils bénéficieraient devraient se fournir en produits anglais. La République Fédérale Allemande fournira 90 millions de dollars sur trois ans, destinés à co-financer des projets africains. Si elle préfère conserver un certain contrôle sur ses fonds, les crédits qu'elle offre ne sont en revanche pas liés.

B. — La troisième Convention de Lomé.

La Convention de Lomé III a été signée le 8 décembre 1984 dans la capitale togolaise, par les dix États membres de la C.E.E. et par 65 États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (A.C.P.), auxquels s'est joint l'Angola en avril 1985. Le nouvel accord entrera en vigueur en février 1986 après l'accomplissement des procédures de ratification par les pays signataires.

1° *Les difficultés de la négociation.*

a) Les grandes étapes de négociation.

Le processus de négociation a été lent, laborieux et irrégulier : quatorze mois de discussions ont été nécessaires pour parvenir à la conclusion de l'accord. Cinq échéances ministérielles ont ponctué les travaux et ont permis une accélération et une intensification des négociations.

— 6-7 octobre 1983 : *ouverture des négociations*

— 9-10 février 1984 : *Conférence de Bruxelles*

Cette réunion a permis de prendre acte de l'accord existant enore la C.E.E. et les A.C.P. sur les grands principes et les objectifs de leur coopération. — 3-5 mai 1984 : *Conférence du Suva (Fidji)*

La négociation s'est réellement nouée lors de cette réunion : la priorité à accorder au développement rural et à la recherche de l'auto-suffisance alimentaire a fait l'objet d'un consensus et sur l'ensemble des secteurs de la négociation des points d'accords ont été actés et les points de divergence clairement identifiés.

— 29-30 juin 1984 : *Conférence de Luxembourg*

Un certain nombre de textes ont été définitivement arrêtés (sécheresse et désertification, coopération minière et énergétique, coopération sociale et culturelle, coopération financière et technique). Les points durs de la négociation ont été mis en lumière à défaut d'être résolus : concessions commerciales, STABEX, SYSMIN, dotation du VI^e FED.

— 9-12 octobre 1984 : *Rencontre ministérielle restreinte à Bruxelles.*

Cette session a été pour l'essentiel consacrée à l'examen de la question financière.

— 8 décembre 1984 : *signature de la Convention à Lomé.*

La France a assumé la présidence au niveau communautaire pendant le 1^{er} semestre 1984 et son influence a été importante pour que démarrent véritablement les négociations : l'ensemble des points techniques a été discuté voire résolu pendant cette période.

Ce rythme de négociation, assez lent, marqué par des phases d'accélération suivies de périodes de relative inertie et de latence tient sans doute à différents éléments : à la diversité et à la complexité des dossiers couverts par la convention ainsi qu'à la nécessité pour chacun des négociateurs de mener une négociation interne à son propre groupe pour la détermination de ses positions, en marge de la négociation externe.

b) Les positions de départ des négociateurs ACP-CEE

Les positions de départ des négociateurs étaient radicalement éloignées en raison du jeu de la négociation et des contraintes propres à chaque groupe. L'élaboration du mandat communautaire (Novembre 1982 — juillet 1983) s'est faite sur la base du plus petit dénominateur commun en raison des divisions des états membres face aux propositions initiales de la Commission et au scepticisme de certains de nos partenaires quant au maintien et à l'amélioration de la politique de développement ACP-CEE dans un contexte économique international incertain. Nos partenaires ACP, quant à eux, ont eu des difficultés à finaliser des positions qui se sont généralement alignées sur les propositions maximalistes.

Les positions des différents intervenants sur chacun des grands enjeux de la négociation peuvent être présentées schématiquement de la façon suivante.

1. Les deux problèmes majeurs de la négociation étaient incontestablement le montant de l'enveloppe et les concessions commerciales. *Sur chacun de ces deux points les ACP* avaient une demande importante : *la dotation du VIe FED* devait être considérablement accrue. Le premier chiffre avancé par les ACP avait été de l'ordre de 12 milliards d'écus — et la détermination de son montant devait donner lieu à un débat conjoint ACP-CEE et ne pas résulter d'un diktat de la Communauté en fin de négociation. Les ACP souhaitaient par ailleurs *la libéralisation totale des échanges*, leurs revendications portaient sur les produits couverts par la PAC (0,5 % des échanges CEE-ACP) qui ne bénéficient pas du libre accès ainsi que sur l'assouplissement des règles d'origine et sur la création de protocoles du type du protocole sucre (garantie d'achat par la Communauté de quantités déterminées à des prix déterminées) pour ces principaux produits d'exportation ACP (café — cacao — arachide).

Du côté communautaire un lien très étroit était établi entre ces deux thèmes et deux camps s'affrontaient : les pays du Nord (GB. NL. RFA), fidèles à l'adage « trade not aid » estimaient souhaitable de libéraliser le commerce avec les ACP afin de promouvoir leur développement mais étaient fermement opposés à une augmentation en valeur nominale du FED. La Grande-Bretagne était particulièrement hostile à une augmentation du FED, arguant de la faible efficacité de l'aide européenne.

Les pays du sud (essentiellement FRANCE — ITALIE) étaient hostiles à des concessions commerciales nouvelles, estimant que les ACP bénéficient déjà d'un régime préférentiel (accès libre pour 99,5 % de leurs produits) dont ils n'exploitaient pas toutes les possibilités en raison de leur manque de compétitivité et s'opposaient à des concessions commerciales dans le domaine agricole qui viendraient concurrencer les économies nationales. Ces deux pays se montraient, par contre, favorables à une augmentation de l'enveloppe.

La position communautaire sur l'enveloppe du VIe FED a été particulièrement difficile à établir, la discussion s'est tenue dans la phase ultime des négociations en octobre et novembre 1984. La communauté a proposé aux ACP une dotation de 7,5 milliards d'écus auxquels s'ajoutent les prêts de la BEI qui s'élèvent à 1,1 milliard d'écus soit une augmentation des moyens financiers par rapport à LOME II de 53,7 %. Ce chiffre de 7,5 milliards d'écus a pu être obtenu grâce à un effort supplémentaire consenti par l'ITALIE qui accroît sa participation de financement du FED (12,58 %) et grâce à l'anticipation des contributions de l'ESPAGNE et du PORTUGAL. La FRANCE a joué un rôle déterminant dans la négociation interne, sa position était la plus ouverte au sein des Dix et elle a fait, avec succès, pression auprès de ses partenaires afin que l'offre initiale de la Communauté soit augmentée et pour que les Dix proposent plus qu'un simple maintien en valeur réelle de la dotation LOME II.

La France contribue au financement du FED à hauteur de 23,57 %.

2. D'autres thèmes ont donné lieu à des débats difficiles tant en négociation interne à la C.E.E. qu'en négociation externe : il s'agit essentiellement de la question des droits de l'homme, du dialogue sur les politique et du STABEX.

La Communauté était divisée sur le problème des **droits de l'homme** introduit à l'initiative de la délégation néerlandaise, soutenue

par les Britanniques ; ceux-ci souhaitaient que soit prévue une clause suspensive de l'aide européenne en cas de violation par un état ACP des droits de l'homme. Cette proposition n'étant pas soutenue par les autres délégations qui se limitaient à demander qu'une référence expresse au respect des droits de l'homme soit faite.

Les ACP refusèrent dans un premier temps que soit évoquées cette question dans le cadre de la convention de Lomé, arguant du principe de non ingérence. Un compromis a pu être trouvé sur la base des dispositions du texte de la charte des Nations Unies.

Le débat sur le dialogue sur les politiques avait été animé au sein de la communauté. Les Britanniques, les Allemands et les Néerlandais, très critiques quant à l'efficacité de l'aide européenne et favorables à une utilisation plus rigoureuse des fonds en période de pénurie des ressources financières, étaient favorables à l'instauration d'une certaine forme de conditionnalité. Notre délégation souhaitait que soit préservée la spécificité des accords de Lomé par rapport aux institutions de Washington et s'opposait à l'introduction d'une conditionnalité stricte. Un compromis a pu être trouvé au niveau communautaire en faisant du dialogue sur les politiques une méthode de travail destinée à accroître l'efficacité de l'aide et centrée sur la recherche avec l'ACP concerné des secteurs d'appui prioritaire de l'aide européenne le point d'application privilégié de ce dialogue sur les politiques sera la mise en oeuvre de la coopération financière et technique et plus particulièrement la programmation.

Les ACP ont dans un premier temps refusé la notion de dialogue sur les politiques qui était pour eux synonyme d'ingérence. Cette incompréhension entre les ACP et la CEE a pendant un temps durci l'atmosphère des négociations. Les ACP ont fini par rallier au compromis de la CEE et l'article 9 fait référence du dialogue sur les politiques comme un moyen pour parvenir à une plus grande efficacité des instruments de la convention.

Les discussions communautaires sur le **STABEX** ont été difficiles. Les Britanniques et les Allemands très critiques à l'égard du fonctionnement du système, demandaient une modification de celle-ci par le biais de l'introduction d'un plafond des transferts par produit et par pays, souhaitaient également que la conditionnalité des transferts soit renforcée.

La délégation française insistait pour que le **STABEX**, qui est un instrument efficace et spécifique de la convention, soit maintenu et

renforcé financièrement, un compromis a été trouvé sur la base d'une légère augmentation de la dotation financière et de l'introduction d'une conditionnalité « souple ».

Les ACP présentaient essentiellement deux revendications concernant le STABEX : une augmentation substantielle de la dotation ainsi qu'un assouplissement des conditions de financement (augmentation du nombre des produits couverts et assouplissement des seuils de dépendance et de fluctuation).

Les négociations ont permis au prix de concessions réciproques et de compromis d'aboutir au texte de la Convention de Lomé III. Le nouvel accord maintient en l'améliorant l'acquis des conventions antérieures et introduit des éléments nouveaux qui témoignent d'une nouvelle conception des relations ACP-CEE.

2° L'analyse des dispositions de la convention et les perspectives ouvertes par Lomé III.

a) Une innovation : la définition des principes fondamentaux inspirant la coopération A.C.P.-C.E.E.

— l'égalité des partenaires, le respect de leur souveraineté, l'intérêt mutuel et l'interdépendance.

— la priorité « au développement autonome et auto-entretenu des états ACP, fondé sur leurs valeurs sociales et culturelles, leurs capacités humaines, leurs ressources naturelles ».

— le renforcement de l'autonomie collective des états ACP dans le cadre d'actions au niveau régional et interrégional

— la nécessité d'accorder un traitement particulier aux états ACP les moins développés »

b) Les domaines de la coopération ACP-CEE sont redéfinis et de nouveaux champs d'action sont introduits.

— *les domaines traditionnels*

• *Le développement rural* et la recherche de l'auto-suffisance alimentaire deviennent l'objectif prioritaire de la coopération CEE-ACP. Des moyens considérables leur seront consacrés dans le cadre du VI^e FED, ils permettront de couvrir une gamme d'actes beaucoup plus large que dans LOME II, par le biais de l'appui aux stratégies alimentaires.

LOME III comporte une ouverture concernant les « produits agricoles disponibles » : il s'agit de produits excédentaires dans la CEE (essentiellement céréales et lait) que les ACP souhaitaient pouvoir importer à des conditions préférentielles. La communauté a accepté d'assurer la préfixation sur un an des restitutions à l'exportation afin d'assurer une meilleure prévisibilité des approvisionnements agricoles et d'offrir aux ACP la possibilité de conclure des accords commerciaux spécifiques dans le cadre de leur politique alimentaire.

Par ailleurs des dispositions nouvelles concernant la lutte contre la sécheresse et la désertification sont introduites dans LOME III et des moyens spécifiques sont consacrés à ce type d'action (200 M. écus).

- *L'appui au développement industriel* privilégie deux axes nouveaux : le soutien à des actions de maintenance et de réhabilitation et l'appui à apporter à l'expansion des PME dont le rôle est fondamental. Le soutien au développement *du secteur minier* sera poursuivi.

- La gamme des actions de *promotion commerciale* démontre que les moyens qui lui sont consacrés sont élargis afin de permettre aux ACP de tirer pleinement parti des concessions qui leur sont accordées.

- *La coopération régionale* est encouragée par la nouvelle convention qui lui consacre une enveloppe d'un milliard d'écus (FED + BEI). La coopération régionale entre les ACP et nos DOM est encouragée par la nouvelle convention.

— *Les nouveaux domaines*

LOME III ouvre de nouveaux champs d'action à la coopération ACP-CEE.

Le développement *de la pêche* sera favorisé, d'une part par l'intensification de la coopération technique et financière et d'autre part par la négociation d'accords fondés sur le principe de non-discrimination et fixant les lignes générales devant régir les contreparties à accorder par la CEE en échange des droits de pêche concédés à cette flotte. Ces dispositions nouvelles, largement inspirées par des propositions françaises, ont une importance fondamentale pour la communauté qui veillera à ce que celles-ci soient effectivement mises en oeuvre.

La Coopération culturelle et sociale, devient à la demande des ACP, un domaine important de la coopération CEE-ACP. Désormais

le FED pourra financer une gamme élargie d'actions de ce type : valorisation des ressources humaines par le biais de la formation, de la recherche, de l'information ; promotion des identités culturelles par le biais de l'appui au développement des productions culturelles et d'actions de sauvegarde de l'héritage. Par ailleurs la dimension culturelle et sociale de chaque projet devra désormais être mise en compte.

c) Les instruments de la coopération CEE-ACP sont maintenus moyennant quelques améliorations plus ou moins importantes selon les secteurs.

— *Le régime général des échanges de LOME est reconduit : les produits ACP, à l'exception des produits agricoles couverts par la PAC (soit 0,5 % des échanges ACP-CEE) pénètrent sur le marché européen en libre franchise et les ACP bénéficient du principe de non-réciprocité pour leurs importations sur le marché de la CEE.*

Deux améliorations sont apportées par LOME III à ce régime : les procédures concernant les demandes d'accès des produits agricoles ACP sur le marché communautaire sont modifiées dans le sens d'une plus grande rapidité et le système des règles d'origine est simplifié. Les protocoles établissant le régime d'accès de certains produits agricoles (rhum, sucre, bananes) riz viande bovine sont reconduits.

- Le système *STABEX* est reconduit et amélioré.

Le nombre de produits couverts est porté à 48 avec l'inclusion des mangues, des bananes séchées et de l'huile de Karité.

Les conditions d'intervention du mécanisme sont assouplies (abaissement de 0,5 % des seuils de dépendance et de fluctuation).

Le contrôle de l'utilisation des transferts est renforcé.

La dotation du *STABEX* s'élève à 925 milliards d'écus soit 12,5 % du FED (557 Milliards d'écus LOME II).

- *Le SYSMIN* fait également l'objet d'une modification destinée à permettre l'extention du nombre des bénéficiaires : une dérogation aux conditions d'éligibilité permet de prendre en compte non seulement les produits couverts par le système (au nombre de 5) mais aussi l'ensemble des recettes d'exportation minières du pays.

Le SYSNIM est doté de 415 M écus (182 M écus LOME II).

- La mise en oeuvre de *la coopération financière et technique* se fera sur la base du principe de concentration de l'aide européenne sur un ou deux secteurs prioritaires, déterminés conjointement avec l'ACP concerné, afin d'éviter le « saupoudrage » des fonds sur une trop grande variété de projets sans lien les uns avec les autres. Les procédures de programmation ont été améliorées, elles impliquent désormais une meilleure préparation des services de la Commission, une concertation plus étroite avec l'ACP ainsi qu'une participation des états membres de la Communauté et la recherche d'une plus grande coordination.

Les procédures d'exécution de la coopération financière et technique ont été modifiées dans le sens d'une plus grande souplesse et d'une plus grande rapidité.

d) Les moyens financiers de la nouvelle convention (1985-1989) sont en augmentation de 53,7 % par rapport à LOME II. Ils se décomposent de la façon suivante.

— *Montant du VIe FED :*

7 400 M. écus* dont :

- subventions 4 860 M. écus
- prêts spéciaux 600 M. écus
- capitaux à risques 600 M. écus
- Stabex 925 M. écus
- Sysmin 415 M. écus

— *Prêts BEI*

1 100 M. écus

Les innovations introduites par la convention de LOME III ouvrent *des perspectives d'évolution* importantes. La période d'application permettra de mesurer si les ACP et la CEE ont la volonté politique de mettre en oeuvre ces nouvelles dispositions.

L'évolution la plus importante concerne la concentration de l'aide européenne sur un secteur prioritaire dans un souci de plus grande efficacité. L'exercice de programmation est actuellement en

* 1 écus = 6,8 F.

cours et s'il est encore prématuré d'en apprécier les résultats, des évolutions importantes peuvent néanmoins être constatées : la concentration de l'aide européenne sur le secteur du développement rural se confirme, la concentration avec l'état ACP est effectuée de façon beaucoup plus approfondie que par le passé et une certaine coordination entre la Commission et les états membres est en train de s'établir.

D'autres évolutions importantes sont probables dans le secteur de la coopération financière et technique : la convention offre, dans certaines conditions la possibilité aux ACP de bénéficier de financements du FED pour des projets de réhabilitation et de maintenance, de même que pour la fourniture d'intrants dans le cadre de programmes sectoriels de développement. LOME III encourage par ailleurs une plus grande participation des milieux privés au développement industriel.

Les dispositions nouvelles concernant la coopération culturelle la pêche, la coopération régionale ACP-DOM (développement rural (cf. supra), sont également porteuses d'évolutions potentielles et il est souhaitable que les ACP et la CEE aient la volonté politique de mettre ces textes en oeuvre.

TROISIÈME PARTIE

LES GRANDES LIGNES DU PROJET DE BUDGET POUR 1986.

En dépit d'un contexte de rigueur budgétaire, les crédits de la Section II du ministère des Relations extérieures consacrés aux services de la Coopération et du développement font l'objet d'un traitement relativement privilégié, qui devrait permettre l'adaptation de notre action aux besoins nouveaux de nos partenaires africains et des pays en développement.

A. — L'évolution des crédits du ministère de la Coopération : un traitement relativement privilégié dans un contexte de rigueur budgétaire.

La volonté du Gouvernement de parvenir à un allègement du budget de l'État de manière à contenir le déficit des finances publiques sans alourdir la pression fiscale imposera cette année encore à l'ensemble des administrations un important effort de maîtrise de leurs dépenses.

Dans cette perspective, le Premier ministre avait demandé, dans une lettre du 10 avril 1985, de prévoir des réductions de 1 % des effectifs, de 3 % des dépenses de fonctionnement et de 15 % des crédits d'intervention et des autorisations de programme.

Les services de la Coopération et du développement, qui avaient largement participé à cet effort en 1985 avec un budget en réduction de 3,8 % en francs courants, bénéficient cette année d'un **traitement relativement privilégié.**

Les crédits qui leur sont affectés pour l'exercice 1986 s'élèvent en effet à 6 341 millions de francs contre 6 202 en 1985. On doit y ajouter, pour raisonner à structure constante, la dotation de 106 millions de francs destinée à assurer la solde des assistants techniques militaires, qui a été transférée cette année sur le budget de la Défense. Dans ces conditions, le budget des services de la Coopération et du Développe-

ment connaît cette année une **progression de 3,95 %**, légèrement supérieure à celle du budget de l'État, qui ne devrait croître en 1986 que de 3,57 %.

Sans entrer dans le détail d'une analyse des crédits qui relève de la Commission des Finances, votre Rapporteur estime que les grandes masses du budget de la Section II du ministère des Relations extérieures connaissent dans l'ensemble une **évolution satisfaisante**.

Les **dépenses ordinaires** croîtront en 1986 de 1,3 %. Quant aux **dépenses en capital**, elles progresseront de 6,2 % en crédits de paiement mais diminueront de 2 % en autorisations de programme.

Au sein des dépenses ordinaires, les **moyens des services** regroupés dans le titre III progressent de 0,46 %, les **interventions publiques** rassemblées sous le titre IV, de 1,3 %. Au sein des dépenses en capital, les **investissements exécutés par l'État** (titre V) connaissent une forte progression tant en crédits de paiements (+ 422 %) qu'en autorisations de programme (+ 232 %), justifiée par la nécessité de construire de nouveaux bâtiments pour la mission de coopération d'abidjan, qui vient de faire l'objet d'une mesure d'expropriation pour cause de travaux publics. Les **subventions d'investissement accordées par l'État** hors métropole connaissent en crédits de paiements une progression de 5,6 % mais une contraction de 2,9 % en autorisations de programme.

B. — L'évolution des priorités du ministère de la Coopération.

Par delà ces constatations purement quantitatives, le projet de budget pour 1986 traduit l'évolution des formes et des priorités de notre action de coopération.

1° **Le passage progressif d'une coopération de substitution**, caractérisée par la mise en place d'effectifs considérables d'assistants techniques, à *une coopération par projets*, se traduit à un double niveau :

a) **La refonte de la nomenclature budgétaire** a pour but de mettre fin à l'impossibilité pratique de disposer immédiatement de tous les moyens indispensables à la réalisation d'un même projet, qui se trouvaient jusqu'alors dispersés sur différents chapitres exigeant chacun, en gestion, une procédure particulière.

Dorénavant, les diverses composantes d'un même projet (subventions, bourses, missions d'experts, assistance technique spécialisée) sont regroupées sur un chapitre unique soumis à une seule et même procédure d'exécution.

Par ailleurs, la distinction réalisée désormais entre le chapitre des moyens en personnel de substitution (chapitre 41-41) et le chapitre des actions de coopération regroupant tous les moyens liés à un même projet (chapitre 42-23) permettra de négocier avec nos partenaires la déflation progressive de notre assistance technique de substitution au bénéfice d'une coopération mieux adaptée à leurs besoins nouveaux.

b) La diminution de la part de l'assistance technique directe.

Poursuivant son évolution, celle-ci ne représentera plus que 40 % du budget civil contre 42 % l'an dernier. La diminution de 1 % des dépenses qui lui sont consacrées se traduira par une baisse du nombre des enseignants : rappelons qu'entre les rentrées de 1983 et de 1986, 6 000 postes de coopérants auront ainsi été supprimés. Un des pays les plus touchés aura été la Côte-d'Ivoire qui a connu une réduction de 988 postes sur trois ans entre 1983 et 1985. Elle conservera en 1986 un effectif global de 1 628 coopérants. On doit signaler que cette contraction des effectifs ne s'effectue pas de façon linéaire, mais que la part des techniciens tend au contraire à s'affirmer progressivement.

2° La diversification des canaux de notre aide s'effectue dans deux directions :

a) L'affermissement de la confiance dans les initiatives privées et décentralisées, qu'elles émanent des organisations non gouvernementales ou des collectivités territoriales, se traduit par la création d'un chapitre nouveau, le 42-24, et par l'octroi de 25 millions de francs de mesures nouvelles, représentant une progression de 24 % des crédits.

b) Le renforcement de la participation de la France aux dépenses internationales d'aide et de développement se traduit en termes budgétaires par une augmentation de 52,6 % des crédits du chapitre 42-36.

3° Les crédits militaires de coopération connaissent une baisse qui pourrait s'avérer préoccupante si elle se poursuivait à l'avenir, car elle imposerait alors des choix politiques difficiles.

Toutefois, cette réduction, de 14,6 % en apparence, n'est que de 1,6 % si l'on raisonne à structure constante et si l'on tient compte du crédit de 106 millions de francs évoqué plus haut, qui a été transféré au budget du ministère de la Défense.

En 1985, les effectifs de l'assistance militaire technique se sont élevés à environ un millier d'officiers et de sous-officiers, auxquels il faut ajouter les personnels affectés aux nombreuses missions temporaires d'étude, d'instruction, de formation et d'entretien dont la durée varie entre deux semaines et six mois.

Si ces effectifs, qui devraient rester stables en 1986, sont actuellement suffisants, rien n'indique qu'ils pourront répondre à l'avenir à la demande croissante des États africains soucieux d'assurer une sécurité intérieure et extérieure sans cesse plus menacée. La France ne saurait se soustraire à ses responsabilités sans courir le risque de voir ces pays se tourner vers d'autres protecteurs. En sens inverse, elle devra se doter des capacités nécessaires pour favoriser le retour au non-alignement de pays jusqu'alors très engagés dans le clivage Est-Ouest, tels le Mali, la Guinée, Madagascar et le Bénin, qui se tournent tout naturellement vers elle.

4° Enfin, le Fonds d'aide et de coopération (le F.A.C.), dont le bénéfice s'étend à 33 pays, se voit confirmé dans son rôle d'outil privilégié de notre politique de coopération. Essentiellement orienté vers le financement des subventions destinées au secteur agricole et à la modernisation des infrastructures, comme à l'acquisition de biens d'équipement ou à la réalisation de grands travaux, il voit ses autorisations de programme progresser de 2,2 % et ses crédits de paiements croître de 12,5 %.

CONCLUSION

Voici, Mesdames et Messieurs, les grandes lignes du projet de budget pour 1986 des services de la Coopération et du développement.

Votre rapporteur est, pour sa part, **favorable** à l'adoption de ces crédits. Plusieurs raisons lui semblent militer en ce sens :

Est-il nécessaire de rappeler que notre politique de coopération, dont les grands traits ont été définis il y a près de vingt-cinq ans, a toujours été caractérisée par une très grande continuité, et que ses choix fondamentaux sont dictés par de simples considérations d'humanité, loin des querelles et des affrontements partisans, enfin que pour une large part, nos partenaires africains sont associés à ses orientations ?

Votre rapporteur jugerait ensuite regrettable que votre commission, qui a toujours approuvé les budgets successifs de la Coopération, même lorsque ceux-ci participaient douloureusement aux efforts de maîtrise des dépenses publiques, censurent précisément le projet de budget pour 1986 qui marque une reprise de notre aide au développement. Nos partenaires ne pourraient-ils, à bon droit, l'interpréter comme le désaveu par notre assemblée d'une politique généreuse ? Celui-ci ne serait-il pas d'autant plus mal reçu que l'Afrique, on l'a vu, traverse aujourd'hui une période particulièrement difficile ?

Enfin, les efforts entrepris cette année auront porté sur une multiplication et une diversification des canaux de notre aide : création du Fonds spécial pour l'Afrique, reconduction d'un VI^e Fonds européen de développement pour la 3^e Convention de Lomé, mais aussi encouragement des organisations non gouvernementales et de l'aide au développement parvenant par les collectivités territoriales : le Sénat voudrait-il véritablement désavouer ces initiatives, alors qu'il vient à l'unanimité d'approuver la ratification de la Convention de Lomé III ?

EXAMEN EN COMMISSION

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

Lors de sa séance du 30 octobre 1985, elle a entendu M. Christian Nucci, ministre délégué auprès du ministre des Relations antérieures, chargé de la Coopération et du Développement, sur les crédits de son ministère pour 1986.

Le ministre a estimé que le projet de budget pour 1986 des services de la coopération et du développement permettra une reprise de notre effort en faveur de l'aide publique au développement qui avait dû subir l'année dernière une légère pause. L'aide publique au développement, qui a atteint la proportion de 0,56 % du P.I.B. en 1985 reprendra sa progression vers l'objectif des 0,7 %. Quant à l'objectif d'une aide envers les pays les moins avancés égale à 0,15 % du P.I.B., le ministre a indiqué qu'il avait été atteint dès 1984. Évoquant le rééquilibrage de notre aide bilatérale, dont il a rappelé qu'elle formait 70 % de notre aide totale, il a estimé que la priorité donnée aux dons sur les prêts favorise son département qui est essentiellement spécialisé sur cette forme d'aide. Il a enfin précisé les principales orientations de notre effort, insistant sur la priorité donnée à l'Afrique et aux pays les moins avancés.

Abordant l'examen des crédits des services de la coopération et du développement, il s'est félicité de leur croissance de 4 % et a indiqué que le budget pour 1986 permettrait de concrétiser l'ouverture de notre action de coopération : les crédits alloués à l'aide multilatérale progressent de 7,2 % ; 25 millions de mesures nouvelles sont consacrées à de nouvelles formes de coopération décentralisée qui permettront d'associer à l'effort de développement de nouveaux acteurs issus du monde du travail et des collectivités locales ; enfin les crédits destinés aux associations de volontaires connaissent une croissance de 21 %. Le ministre a rappelé à ce propos la récente création des volontaires européens du développement.

Le ministre a ensuite décrit l'évolution des différents moyens de son ministère.

Abordant tout d'abord l'assistance technique, il a indiqué que ses moyens diminuent pour la deuxième année consécutive, du fait du passage nécessaire d'une coopération de substitution à une coopération par projet. La déflation de 1986 est accrue pour partie de la déflation décalée de l'exercice 1985. Il a précisé que si 6 000 postes avaient ainsi dû être supprimés entre la rentrée scolaire de 1983 et celle de 1986, particulièrement dans les branches d'enseignement général, le poids des techniciens s'était en revanche affirmé au sein de notre système d'assistance. Il a toutefois rappelé que l'objectif du Gouvernement est que chaque pays puisse obtenir en compensation de la baisse des crédits qui lui sont accordés au terme de l'assistance technique, une augmentation équivalente des autres formes d'aide, telles les bourses ou l'enveloppe du Fonds d'aide et de coopération. Dès l'année 1986, la diminution de 40 % de l'assistance technique directe permet aux autres instruments de croître de près de 9 %.

Le ministre a ensuite expliqué que les crédits relatifs aux autres dépenses d'intervention avaient été regroupés dans un chapitre unique de façon à faciliter la combinaison des divers moyens nécessaires à la poursuite d'un objectif unique. Il a insisté sur l'importance de cette réforme qui doit rendre plus aisés les choix proprement politiques.

Analysant les dotations du Fonds d'aide et de coopération dont il a jugé l'évolution satisfaisante, le ministre a estimé que ce dernier se voit ainsi confirmé comme un des outils essentiels de notre coopération, et que son bénéfice s'étendra dorénavant à deux nouveaux pays : le Mozambique et l'Angola.

Quant aux concours financiers, il a jugé qu'ils bénéficient d'une priorité justifiée et a attiré l'attention de la commission sur la création d'un chapitre nouveau qui regroupe l'ensemble des crédits de l'aide alimentaire. Cette réforme doit permettre une accélération de l'acheminement de l'aide, et correspond sur le plan institutionnel à la création de la cellule de veille dont on a pu mesurer l'efficacité lors de la récente catastrophe mexicaine.

Après avoir décrit les priorités géographiques et sectorielles de l'action de ses services, le ministre a justifié le recul des moyens consacrés au secteur des mines et de l'infrastructure par un transfert sur la Caisse centrale de coopération économique des efforts en matière d'investissements lourds. En revanche l'effort propre de la coopération se développe en matière d'aide à la formation, à la gestion et à la maintenance.

Pour conclure, le ministre s'est déclaré satisfait d'un budget dont il a estimé qu'il permettra de poursuivre les efforts commencés, conformément aux engagements pris. Il a rappelé qu'en matière de développement, on ne saurait prôner de recette miracle, et s'est prononcé en faveur d'une multiplication des approches qui soit plus à même d'accompagner des processus en perpétuel devenir.

A **M. Gérard Gaud**, rapporteur pour avis de la section du budget consacrée aux services de la coopération et du développement, il a garanti que le resserrement de la nomenclature budgétaire ne devrait pas gêner à l'avenir la précision du contrôle parlementaire. Il lui a précisé que la poussée des investissements en capital provient de la nécessité de reconstruire la mission d'Abidjan qui vient d'être expropriée de ses locaux actuels. Il a exposé les moyens dont dispose la France pour participer à la détermination des objectifs dans les organismes internationaux d'aide et de coopération, tel le Fonds spécial pour l'Afrique. Il a enfin rappelé les efforts menés en matière de recherche pour une ouverture à des actions de recherche internationale.

A **MM. Paul d'Ornano et Jean-Pierre Bayle** qui s'inquiétaient des difficultés rencontrées dans la reconversion des coopérants et des délais de parution des décrets de titularisation, le ministre a rappelé la nécessité d'adapter notre coopération à des besoins nouveaux, et de laisser les cadres locaux assurer les responsabilités qui leur reviennent. Il a déploré les difficultés de réinsertion du personnel coopérant, a indiqué son intention d'accélérer la publication des décrets de titularisation, et a enfin garanti à **M. Paul d'Ornano** que le droit à titularisation serait conservé, même à l'expiration d'une période de formation.

Il a précisé à **M. André Bettencourt** les critères qui ont présidé à la détermination de nos priorités géographiques.

Au président **Jean Lecanuet** qui s'inquiétait de l'évolution de notre coopération militaire, le ministre a assuré qu'en dépit d'une très légère contraction des crédits, notre assistance militaire technique serait maintenue, et renforcée notamment au Mali et en Guinée. Il a estimé que la poursuite de notre effort au Tchad traduisait la continuité de notre soutien à la politique d'ouverture du chef de l'État tchadien, et à sa volonté de parvenir à une solution négociée.

Au cours d'une seconde réunion qui s'est tenue le 20 novembre 1985, la commission a entendu votre rapporteur présenter son rapport pour avis sur la section II. Coopération et Développement — des crédits du ministère des Relations extérieures.

Le rapporteur a d'abord décrit le contexte dans lequel s'inscrit l'action des services de la Coopération et du Développement.

Il a estimé que l'année 1986 avait été une année particulièrement terrible pour l'Afrique où l'on a vu reparaître dans des proportions inquiétantes le spectre de la famine, particulièrement en Éthiopie, au Soudan, et dans certains pays du Sahel. Après avoir cerné les causes et l'ampleur de cette catastrophe, le rapporteur a estimé que son caractère spectaculaire ne devait pas faire oublier l'érosion à long terme du degré d'autosuffisance alimentaire. Celle-ci, a-t-il expliqué, trouve son origine dans la conjonction de l'explosion démographique et de la baisse constante de la production agricole, que ne peuvent enrayer des politiques souvent mal adaptées, qui ne confèrent au développement rural qu'une priorité verbale.

Il a ensuite estimé que les troubles politiques qui secouent l'Afrique de façon chronique constituent un des freins les plus déterminants au développement économique. Il en a vu l'origine dans le peu d'homogénéité des États héritiers des frontières souvent arbitraires de la colonisation. Après avoir passé en revue les principaux clivages qui constituent autant de sources de conflits, il a donné quelques précisions sur la progression de l'Islam en terre africaine, et sur l'attitude des autorités politiques à son égard. Retraçant les derniers développements d'une évolution politique mouvementée, le rapporteur a énuméré les crises internes, étudié l'évolution des trois grands conflits régionaux, et cerné le douloureux problème des réfugiés.

Décrivant ensuite l'enlisement des économies africaines, le rapporteur a montré les effets néfastes de la variation du cours des matières premières sur les grands équilibres économiques, provoquant déficits budgétaires et endettement extérieur.

Passant à la description des grandes orientations de l'effort français en matière de coopération et de développement, il a évalué la progression de l'aide publique au développement, précisant que les modalités de sa répartition traduisaient les priorités déclarées en faveur du continent africain et des pays les moins avancés. Il a donné ensuite les principales orientations de notre aide bilatérale avant de décrire le renforcement des cadres de la coopération multilatérale, sensible dans la création du Fonds spécial pour l'Afrique et la troisième Convention de Lomé.

Le rapporteur a ensuite abordé l'examen du projet de budget pour 1986 dont il a estimé qu'il réservait aux services de la coopération et du

développement un traitement relativement privilégié dans un contexte de rigueur. Il a dégagé les priorités de leur action à travers l'analyse des crédits, se félicitant du passage progressif d'une coopération de substitution à une coopération de projet, ainsi que de la diversification des canaux de notre aide qui privilégiera davantage à l'avenir les initiatives privées et décentralisées, et la part de l'aide multilatérale.

Pour ces raisons, le rapporteur a donné un avis favorable à l'approbation des crédits de la section II — Coopération et Développement — du ministère des Relations extérieures.

Après avoir indiqué qu'il voterait les crédits de la coopération, **M. Raymond Bourguin** a demandé au rapporteur des précisions sur l'état des projections faites en matière d'explosion démographique ; il s'est inquiété du rétrécissement continu de la surface arable, décrit par l'ingénieur agronome René Dumont ; enfin, il a demandé le montant de l'aide française, les contrôles effectués sur l'utilisation de l'aide multilatérale, et les garanties offertes à nos investissements en Afrique.

Le rapporteur a précisé quelques chiffres qui permettent de cerner la gravité de l'explosion démographique en Afrique. Convenant que la dégradation des terres arables est un des grands problèmes de cette région, il a remarqué que le développement rural figurait parmi les priorités de notre action. Après avoir précisé le montant de notre aide au développement et son évolution sur les cinq dernières années, il a indiqué les contrôles dont peut faire l'objet l'aide multilatérale. Prenant l'exemple du « dialogue sur les politiques » prévu par la troisième Convention de Lomé, il a montré la méfiance des pays en développement à l'égard de procédures dont le dévoiement pourrait contrarier la plénitude de leur souveraineté. Enfin, il a précisé les garanties offertes aux investisseurs français.

La commission a **adopté les conclusions favorables** du rapporteur à l'unanimité des présents.