

N° 104

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1993 - 1994

Annexe au procès-verbal de la séance du 22 novembre 1993.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi de finances pour 1994 ADOPTÉ
PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME III

COOPÉRATION

Par M. Paul d'ORNANO,

Sénateur.

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (10^e législ.) : 536, 580, 582, 583 et T.A. 66.

Sénat : 100 et 101 (annexes n^{os} 46 et 47) (1993-1994).

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
Introduction	7
I - UN CONTINENT A LA DÉRIVE	9
A - Une économie sinistrée	9
1°) Le fardeau démographique	9
a. L'explosion démographique	9
b. ... au coeur de la crise africaine	10
<i>b1. aspects économiques</i>	10
<i>b2. aspects sociaux</i>	11
<i>b3. incidence sur l'environnement</i>	12
2°) La «décennie perdue» de la croissance	12
a. L'Afrique subsaharienne en retrait des progrès constatés .	12
b. Les médiocres résultats des industries africaines	12
c. La crise des agricultures africaines	13
d. La marginalisation économique de l'Afrique subsaharienne	13
<i>d1. une spécialisation excessive dans les produits de base . .</i>	13
<i>d2. la concurrence croissante d'autres pays en développement</i>	13
<i>d3. une dégradation durable des termes de l'échange</i>	14
<i>d4. l'incidence de la baisse des cours des produits de base sur les finances publiques des Etats exportateurs</i>	16
3°) L'aggravation de la contrainte financière extérieure ...	16
a. La dette subsaharienne	16
<i>a1. un phénomène endémique</i>	17
<i>a2. des structures originales</i>	17
<i>a3. le fardeau de la dette</i>	17
b. Le tarissement des investissements étrangers privés	20
c. L'indispensable aide publique au développement	20

	<u>Pages</u>
B - Le cercle vicieux de politiques d'ajustement mal adaptées aux spécificités africaines	21
1°) Améliorations attendues des politiques d'ajustement ..	21
a. Libéralisation et assainissement des finances publiques ..	21
b. Le "cercle vertueux" de l'ajustement	22
2°) Effets pervers de l'ajustement	22
a. Des conséquences sociales alarmantes	23
<i>a1. dégradation des niveaux de vie</i>	23
<i>a2. paupérisation croissante de l'Afrique subsaharienne</i> ...	23
<i>a3. aggravation des problèmes sanitaires</i>	24
b. La dégradation des finances publiques	25
 II - POURQUOI COOPÉRER AVEC L'AFRIQUE SUBSAHARIENNE ?	 26
A - La généralisation d'un doute sur les modalités actuelles de la coopération	26
1°) Arguments relatifs à l'inefficacité économique et à l'inopportunité politique de l'aide à l'Afrique	26
a. Les effets économiques pervers de la coopération	26
b. Le soutien de régimes antidémocratiques et corrompus ...	27
2°) Le déclin des enjeux classiques de l'aide à l'Afrique subsaharienne	28
a. Incidence de la fin de la guerre froide	28
b. Un intérêt économique décroissant	28
3°) L'émergence de priorités concurrentes	29
a. La tentation de reporter une part de l'aide à l'Afrique sur des continents plus porteurs	29
b. Un certain retour du cartiérisme	29
B - Les enjeux actuels de la coopération franco-africaine	29
1°) L'Afrique et le rayonnement diplomatique de la France ..	30
a. Motivations géopolitiques de la coopération franco-africaine	30
b. La francophonie	30
2°) L'indispensable stabilité de l'Afrique	31
a. Tensions résultant de la transition démocratique	31
b. Déséquilibres sociaux et insécurité en Afrique	32

	<u>Pages</u>
c. L'Afrique subsaharienne, terre de conflits	33
d. La France et la sécurité africaine	34
d1. <i>la France et la gestion des crises</i>	34
d2. <i>l'aide au développement comme stratégie globale de la prévention des crises</i>	34
3°) Enrayer l'augmentation à venir des flux migratoires originares d'Afrique subsaharienne	35
a. Caractéristiques de la vague migratoire originaire d'Afrique subsaharienne	35
a1. <i>la part croissante des étudiants, des demandeurs d'asile politique et du regroupement familial</i>	35
a2. <i>l'augmentation de l'immigration subsaharienne</i>	36
b. Le maintien à venir de la pression migratoire originaire d'Afrique subsaharienne	37
b1. <i>un potentiel migratoire croissant</i>	37
b2. <i>le caractère durablement attractif de la France</i>	37
b3. <i>les filières d'immigration désormais privilégiées</i>	38
c. Moyens susceptibles de limiter l'aggravation du phénomène	38
C - La coopération franco-africaine à la recherche d'un nouveau souffle	39
1°) Soumettre la coopération franco-africaine à obligation de résultat	39
2°) Privilégier le pragmatisme en matière politique	41
Conclusion : l'heure n'est pas à un "Plan Marshall pour l'Afrique", mais à un meilleur rendement opérationnel de l'aide	41
 III - LE MAINTIEN DE LIENS PRIVILÉGIÉS ENTRE LA FRANCE ET L'AFRIQUE	 43
A - La France et l'aide publique au développement	43
1°) Un volume substantiel	43
a. L'APD française au troisième rang mondial	43
b. Une part significative du PNB	44
2°) Les priorités	44
a. L'Afrique subsaharienne	44
b. Les pays les moins avancés (PMA)	45
3°) La prédominance relative de l'aide bilatérale	45
a. Comparaisons internationales	46

	<u>Pages</u>
b. Organismes internationaux par lesquels transite l'aide multilatérale française	46
4°) Le redressement progressif de la part des dons dans l'aide bilatérale	48
5°) La persistance d'une dilution administrative de l'aide ..	49
a. Le morcellement administratif de l'APD	49
b. Quelles justifications pour le maintien du "champ" ?	50
B - La France et la dette de l'Afrique subsaharienne	50
1°) Stratégies élaborées à l'égard des pays les plus pauvres	51
a. Club de Paris	51
b. Sommet de Toronto (juin 1988)	51
c. Sommet de Dakar (mai 1989)	51
d. Sommet de La Baule (juin 1990)	51
2°) Stratégies élaborées à l'égard des pays à revenus intermédiaires	52
a. Club de Paris	52
b. Sommet de Houston (juillet 1990)	52
c. Sommet de La Baule (juin 1990)	52
d. Sommet de Libreville (octobre 1992)	52
C - Le projet de budget du ministère de la coopération pour 1994 : un budget de rigueur, qui préserve cependant l'essentiel des instruments de la coopération franco-africaine	54
1°) Présentation générale du budget du ministère de la Coopération pour 1994	54
a. L'exécution du budget 1993 : un budget fortement amputé en cours d'exercice	55
b. L'incidence relativement limitée des mesures de rigueur budgétaire	55
c. Vue d'ensemble des crédits du ministère de la Coopération	56
d. Une modification mineure de la nomenclature budgétaire ..	58
2°) L'évolution des postes affectés par les mesures de La Baule : concours financiers et FAC	58
a. La traduction budgétaire des mesures de La Baule - rappel	59
b. La diminution des crédits affectés aux dons de La Baule ...	60
<i>b1. Dons en faveur de l'ajustement structurel</i>	<i>60</i>
<i>b2. Dons-projets aux pays les plus pauvres</i>	<i>60</i>

	<u>Pages</u>
<i>b3. Réserves de votre rapporteur sur le partage de compétences entre la Caisse et le ministère de la Coopération, hérité de La Baule</i>	62
c. La relative stabilité des concours financiers (hors dons d'ajustement structurel)	63
<i>c1. légère diminution de l'aide budgétaire (art. 10)</i>	63
<i>c2. maintien des bonifications de prêts d'ajustement structurel (art. 20)</i>	63
<i>c3. la baisse des concours financiers traduit un recentrage de la coopération sur l'aide-projet</i>	63
d. Le déclin du FAC (hors dons-projets)	64
<i>d1. Contraction des dons-projets (art. 10)</i>	64
<i>d2. Réduction des opérations exceptionnelles (art. 20)</i>	64
<i>d3. un chapitre particulièrement concerné par les annulations et reports de crédits décidés en 1993</i>	65
3°) Le recentrage de l'appui aux initiatives privées et décentralisées (chapitre 42-24)	65
a. La baisse du soutien aux initiatives privées imputé sur le chapitre 42-24	66
<i>a1. soutien aux opérations des ONG (art. 10)</i>	66
<i>a2. soutien aux opérations de volontaires (art. 20)</i>	67
b. La diminution du soutien aux initiatives décentralisées (art. 30)	68
<i>b1. actions conduites dans le cadre de la coopération décentralisée - rappel</i>	68
<i>b2. incidence des projets de coopération décentralisée sur la limitation des flux migratoires : remarque relative au multipartenariat</i>	69
<i>b3. un cadre institutionnel encore incomplet</i>	70
<i>b4. diminution des crédits imputés sur l'art. 42-24-30</i>	70
c. Le report de l'essentiel des cofinancements du ministère de la Coopération sur le FAC	71
4°) Le regrettable déclin des crédits consacrés à la coopération militaire (chapitre 41-42)	2
a. Modalités de la coopération militaire franco-africaine	72
<i>a1. l'assistance militaire technique</i>	72
<i>a2. la formation des stagiaires</i>	74
<i>a3. l'aide directe en matériel</i>	77
b. Un aspect crucial de la coopération franco-africaine	79

	<u>Pages</u>
5°) Les autres instruments de la coopération franco-africaine	80
a. Poursuite de la réforme de l'assistance technique	80
<i>a1. modernisation et rationalisation des modalités de gestion de l'assistance technique</i>	80
<i>a2. problèmes encore en instance</i>	81
<i>a3. la poursuite de la déflation des effectifs</i>	81
<i>a4. la baisse des crédits inscrits à l'article 42-23-10</i>	82
b. Une légère augmentation de la subvention à l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (chapitre 36-30)	82
<i>b1. l'augmentation de la dotation de l'AEFE ...</i>	82
<i>b2. ... ne semble pas devoir résoudre les problèmes posés par la création de l'Agence</i>	83
c. L'imparable diminution des crédits consacrés aux bourses (art. 42-23-40)	84
<i>c1. un système très diversifié</i>	84
<i>c2. une forte majorité de bourses attribuées pour des formations en France</i>	85
<i>c3. une répartition sectorielle encore contestable ...</i>	87
<i>c4. ... qu'amélioreront, à terme, les nouvelles orientations définies par le ministère de la Coopération</i>	89
d. Gestion du ministère	90
<i>d1. stabilisation du titre III</i>	90
<i>d2. la très opportune reprise des crédits d'investissements ..</i>	91
 Conclusion du rapporteur	 92
 Examen en commission	 93
 ANNEXES	 95
1. La lutte internationale contre la dégradation des cours des produits de base (accords de produits, systèmes Stabex et Sysmin) ..	95
2. La crise économique des pays de la zone franc et l'avenir du franc CFA	107
3. Les fonds de conversion des créances pour le développement, créé à la suite du sommet de Libreville (octobre 1992)	110

Mesdames, Messieurs,

"Le catalogue des désastres qui frappent l'Afrique noire depuis plus de 30 années d'indépendance reste sans égal de par le monde" : tel est le diagnostic sans complaisance porté sur l'Afrique par les chercheurs de l'IFRI ⁽¹⁾, qui identifient de manière -hélas- très classique les plaies africaines : malnutrition et famines, graves épidémies, guerres civiles et coups d'Etat militaires, et persistance du non-développement économique. Force est de reconnaître combien il est difficile de contester les arguments de l'afropessimisme. Force est de convenir combien il est tentant de limiter l'aide au développement à un rôle purement caritatif, voire de souscrire au doute, aujourd'hui latent, sur l'opportunité de l'aide.

L'enlisement de l'Afrique subsaharienne dans une crise économique et sociale et dans une "marginalisation chaotique" ⁽¹⁾ pourrait toutefois ne pas être une fatalité. L'"asiapessimisme" de rigueur il y a vingt-cinq ans, époque à laquelle les experts condamnaient l'Asie du Sud-Est à la famine, et doutaient de la viabilité économique de Singapour, permet, en effet, de relativiser l'afropessimisme actuel.

S'il n'y a pas de fatalité du sous-développement -ce que votre rapporteur ne demande qu'à croire- il y a, en revanche, urgence à aider l'Afrique à sortir du marasme auquel a contribué l'application à cette région de recettes de développement mal adaptées aux réalités locales. A cet égard, l'arrivée au pouvoir d'une nouvelle génération de dirigeants africains, mieux formée aux réalités économiques,

(1) Rapport Ramsès 1994.

pourraient favoriser l'ébauche d'un développement sur des fondements plus réalistes.

Souhaitons que les nouveaux principes et le nouveau langage qui caractérisent la coopération franco-africaine depuis le printemps dernier, soient en mesure de jouer un rôle dans l'éventuel redressement de l'Afrique subsaharienne, sous peine de voir l'ensemble de cette région suivre les exemples du Zaïre, du Libéria et de la Somalie.

Avant d'envisager l'analyse du projet de budget du ministère de la Coopération pour 1994, et de commenter les orientations de la politique française de coopération avec les pays du champ dans lequel il s'inscrit, votre rapporteur démontrera que l'ampleur de la crise africaine et l'importance des enjeux de la coopération franco-africaine, justifient, en dépit du scepticisme exprimé par certains sur l'efficacité de l'aide, qu'un effort particulier soit consacré à un continent en perdition.

I - UN CONTINENT A LA DERIVE

La situation économique de l'Afrique est d'autant plus désespérée que les plans d'ajustement structurel mis en oeuvre depuis le début des années 1980 se sont traduits par une augmentation sans précédent et unique au monde de la pauvreté, et semblent avoir contribué à pérenniser la crise des finances publiques africaines.

A - UNE ECONOMIE SINISTRÉE

L'Afrique subsaharienne subit les conséquences d'une explosion démographique responsable, pour une large part, de la régression générale aujourd'hui constatée, et se heurte à un resserrement de la contrainte financière extérieure qui obère toute perspective d'amélioration à court et moyen terme.

1°) Le fardeau démographique

a. L'explosion démographique résulte de la conjonction de la baisse de la mortalité enclenchée au lendemain de la seconde guerre mondiale, et du maintien d'une forte natalité (taux brut de natalité de 47 ‰ ; 6,5 enfants par femme en moyenne). Par ailleurs l'inertie des comportements démographiques africains face au contexte économique infirme les lois démographiques : on n'observe pas, en Afrique subsaharienne, de corrélation entre l'urbanisation et la baisse de la fécondité, ni de lien entre la fécondité et le revenu par tête.

On prévoit donc que la population africaine, qui connaît un taux de croissance annuel supérieur à 3 % (soit le plus élevé du monde), passera de 210 millions en 1960 à 700 millions en l'an 2000, puis à 1,3 milliard en 2025, soit un doublement tous les vingt-cinq ans (ainsi que l'illustre le tableau ci-joint, qui ne tient toutefois pas compte de l'incidence éventuelle du SIDA, sur lequel votre rapporteur reviendra ultérieurement).

— ÉVOLUTION DE LA POPULATION AFRICAINE
(1960-2025)

En millions

	1960	1990	2000	2025*
			<i>Prévisions</i>	
Sahel	16,7	36,5	49,6	100
Afrique de l'Ouest côtière	21,1	48,8	67,6	125
Nigeria	42,3	95,0	130,0	260
Afrique centrale	11,7	24,4	33,4	65
Grands Lacs	20,9	48,3	66,8	126
(dont Zaïre)	(15,3)	(35,6)	(49,2)	(86)
Afrique australe	35,2	94,2	119,0	221
Océan indien	6,2	13,8	18,8	32
Afrique orientale	53,3	125,1	172,4	347
(dont Éthiopie)	(24,2)	(49,2)	(66,4)	(159)
Afrique du Sud	17,4	35,3	43,7	65
<i>Total</i>	<i>210</i>	<i>500</i>	<i>690</i>	<i>1 340</i>

* Les prévisions pour l'année 2025 sont très incertaines, compte tenu notamment des aléas dus au sida.

Source: Statistiques des Nations unies (FNUAP).

b. La démographie africaine constitue une contrainte qui la situe au coeur de la crise subie par le continent noir.

b1. Sur le plan économique, la croissance démographique confisque la croissance économique.

Rapportée à une croissance moyenne annuelle du PIB africain de 2,1 %, la croissance de la population a conduit à une diminution annuelle du PIB par habitant de 1,1 % pendant la décennie 1980-1990. "Le maintien du revenu par habitant exigerait que l'Afrique enregistre une croissance plus rapide que tout autre continent" (1). Au début de la présente décennie, 21 pays subsahariens, représentant 81 % de la population d'Afrique noire, connaissaient des taux de croissance négatifs, ainsi que le montre le tableau suivant.

(1) OCDE, *Libéralisation des échanges : conséquences pour l'économie mondiale*. 1993.

Croissance annuelle moyenne du PIB par habitant dans
trente-trois pays d'Afrique subsaharienne*

1980-1989

Taux de croissance annuelle moyen du PIB par habitant à prix constants	Pays ayant une population			
	Inférieure à 10 millions	Comprise entre 10 et 20 millions	Supérieure à 20 mil- lions	% de la population africaine totale
Supérieur à 2 %	Botswana Burkina Faso Maurice Tchad			3,9
Compris entre 0 % et 2 %	Burundi Lesotho Mali R.P. Congo Sénégal Somalie	Cameroun	Kenya	15,2
Compris entre 0 % et - 2 %	Bénin Malawi Mauritanie République centrafricaine Ruanda Sierra Leone	Ghana Ouganda Zimbabwe	Ethiopie Tanzanie Zaire	40,8
Inférieur à - 2 %	Gabon Mozambique Namibie Niger Togo Zambie	Côte- d'Ivoire Madagascar	Nigeria	40,4

* Les pays dont la population est inférieure à 1 million d'habitants ne sont pas pris en compte.

Nota : Il faut préciser que les taux de croissance de ce tableau couvrent la période 1980-1989, et non la période 1981-1988 qui a été utilisée dans les tableaux 1.3 et 1.4. Cela introduit de petits écarts dans le classement des pays.

Source : D'après Banque mondiale (1991).

b2. L'incidence sociale de la démographie se mesure à l'explosion de l'urbanisation des populations africaines. Urbanisée à 14,8 % en 1950, la population africaine vivant dans des villes représentait, en 1990, 35,5 % du total. Les anticipations pour l'an 2000 font apparaître un taux d'urbanisation de 42,2 %.

La rapidité de cette évolution contribue à une dégradation évidente des conditions de vie en zone urbaine, surtout si l'on considère que l'insuffisance des ressources budgétaires

empêche l'entretien normal des villes, qu'il s'agisse du logement, des transports, de l'adduction d'eau ou de la voirie, et voue irrémédiablement au chômage des jeunes privées de repères et acculturées par l'exode rural. D'où une progression inquiétante du secteur informel (celui-ci croîtrait de 6 % par an), y compris dans ses aspects irréguliers (prostitution et trafic de drogue).

b3. La dégradation de l'environnement en Afrique tient également à la situation démographique. Celle-ci favorise, en effet, l'épuisement des terres par surculture, surpâturage et déboisement (le bois constitue une source d'énergie indispensable). Au Nigeria, 250 000 hectares de forêt seraient perdus chaque année (400 000 en Côte d'Ivoire). Désertification, appauvrissement des sols par érosion, et appauvrissement de la faune et de la flore figurent parmi les conséquences écologiques de l'explosion démographique. Celle-ci est d'autant plus alarmante que la maîtrise éventuelle de la fécondité ne devrait pouvoir exercer d'effet positif sur l'environnement qu'à l'échéance, au mieux, d'une génération (1).

2°) Une dégradation généralisée

a. D'après les perspectives définies par la Banque mondiale pour les années 1992-2002, le **taux de croissance africain** serait bien inférieur aux progressions anticipées dans les autres régions du monde en développement : 7,3 % en Asie de l'Est, 5,3 % en Afrique du Sud, 4 à 5 % en Afrique du Nord et 3,7 % seulement en Afrique subsaharienne (4,7 % en moyenne mondiale).

b. **Les médiocres résultats des industries africaines** participent à cette dégradation. La contribution du secteur manufacturier africain au PIB (hors Afrique du Sud) est inférieure à 10 %, les effectifs industriels (1 million) sont trois fois et demie inférieurs à ceux de la Corée du Sud, les exportations (moins de 2 milliards de dollars) sont plus faibles que celles de la Thaïlande. La part de l'Afrique subsaharienne dans les exportations mondiales de produits manufacturiers est passée de 0,5 % en 1980 à 0,3 % en 1990 (hors Afrique du Sud).

(1) Ph. Hugon - *L'économie de l'Afrique. La découverte*, 1993.

c. La crise agricole africaine est patente, en dépit des succès incontestables que représente le développement, pratiquement ex nihilo, de filières de production telles que les filières coton dans le Sahel ou huile de palme dans les pays côtiers. Les cultures d'exportation subissent le contrecoup de la baisse des prix internationaux, alors qu'elles procurent quelque 30 % des recettes d'exportation de l'Afrique. Encore cette moyenne ne fait-elle pas apparaître les cas limites. Dans quatorze pays d'Afrique subsaharienne, l'agriculture fournit plus de 75 % des recettes d'exportation. Dans six d'entre eux, la proportion est de 90 % (1).

Très vulnérables à l'aléa climatique, les cultures vivrières doivent nourrir une population qui croît de plus de 3 % par an, et une population urbaine qui augmente de 5 à 7 % chaque année. Or, la production agricole africaine avait, en 1992, selon la Banque africaine de développement, diminué de 3,2 %. Par ailleurs, l'objectif de nourrir les populations africaines est malaisément compatible avec les techniques extensives sur lesquelles repose l'agriculture africaine.

d. La marginalisation économique de l'Afrique se mesure à la faible part de celle-ci dans le commerce international : pour 8 % de la population mondiale, l'Afrique ne représente en effet que 1 % des échanges internationaux. La part de l'Afrique dans le commerce mondial a baissé de moitié entre 1970 et 1990.

d1. Cette situation est imputable, d'une part, à une spécialisation excessive dans les produits de base -coton, cacao, café, arachide, métaux- n'incorporant pas de valeur ajoutée, et dont la demande mondiale stagne du fait de la récession occidentale. Les productions agricoles représentaient plus de 65 % des exportations en 1988 ; si l'on inclut les hydrocarbures, les produits de base représentent quelque 99 % des exportations africaines (2).

d2. D'autre part, l'Afrique subit une concurrence croissante d'autres pays en développement, notamment asiatiques.

C'est ainsi que la part de l'Afrique subsaharienne dans le commerce mondial des matières premières s'est réduite de 6,2 % en

(1) OCDE, op. cit., p. 152.

(2) OCDE, op. cit., p. 153.

1970 à 4 % en 1990, pétrole inclus et, exception faite du pétrole, de 7,3 % à 2,7 %.

d3. Enfin, la *dépression qui frappe les cours des produits de base, dont les tableaux ci-après indiquent les évolutions récentes*, conduit à une *dégradation durable des termes de l'échange* qui a été évaluée à 30 % par le FMI pour la seule période 1982-1990. Les termes de l'échange se sont dégradés, pendant ces années, de 26 % pour les produits agricoles et de 10 % pour les produits miniers. En 1992, l'indice des prix des produits exportés par les Etats d'Afrique, de l'Océan Indien et des Caraïbes, par ailleurs fortement tributaire de l'évolution du cours du dollar, a été réduit de 7 % par rapport à 1991.

Une légère amélioration pourrait être observée en 1993 en ce qui concerne le thé, l'huile de palme, les minerais et métaux non ferreux, l'aluminium, les bois tropicaux, le cobalt et le caoutchouc.

En dépit des éventuels frémissements susceptibles de se manifester çà et là, force est de constater que le fonctionnement des accords de produits demeure trop décevant pour être susceptible d'améliorer la situation, tandis que les systèmes communautaires Stabex et Sysmin semblent avoir atteint les limites de leur efficacité (1).

(1) Voir l'annexe I.

PRODUITS TROPICAUX

Produits	Référence	août 1989	août 1990	août 1991	août 1992	Evolution 1990/89	Evolution 1991/90	Evolution 1992/91
Cacao	New-York dollars/tonnes	1205	1167	1110	1039,75	-3 %	-4,88 %	-6,33 %
Café robusta	Londres cents/livre	56	53	42	38,67	-6%	-20,75 %	-7,93 %
Coton	Liverpool cents/0,45 kg	86	81	79	60,06	-6 %	-2,47 %	-23,97 %
Caoutchouc nat.	prix moyen INRO cents malais/kg	207,36	189,36	176,31	173,67	-8 %	-3,51 %	-1,50 %
Bois tropicaux	Prix moyen année 1980=100	118	150	147		+27 %	-2 %	
Huile de palme	Rotterdam Dollars/tonnes	500	290	320	360	-42 %	+10,3 %	+12,5 %
Huile d'arachide	Rotterdam Dollars/tonnes	800	990	850	860	+24 %	-14,14 %	+1,18 %

METAUX

Produits	Références	août 1989	août 1990	août 1991	août 1992	Evolution 1990/89	Evolution 1991/90	Evolution 1992/91
Aluminium Haut Grade	Londres USD/tonnes	1799,2	1782,5	1230	1333,42	-1 %	-31 %	+8,41 %
Cuivre Grade A	Londres Livres/tonnes	1732,3	1552,8	1342	1275,5	-10 %	-13,58 %	-4,95 %
Pétrole Brut Brent	Rotterdam dollars/tonnes	17,2	26	19,5	19,6	+51 %	-25 %	+0,51 %
Métaux et minerais non ferreux	Indice en FF 1980=100	189,7	161,8	131	137	-15 %	-19,4 %	+4,58 %
Phosphates	Indice en FF 1980=100	131	112,3			-14 %		

d4. L'incidence de la baisse des cours des matières premières sur les finances publiques des Etats exportateurs se mesure au manque à gagner résultant de la diminution des recettes fiscales tirées des droits de sortie des produits de base. En 1980-1990, la part des droits perçus à l'exportation dans les recettes propres des Etats africains de la zone franc serait passée de 5,7 % à 1,7 %.

La faible compétitivité de l'Afrique tient notamment à un coût élevé de la main-d'oeuvre, à l'importance des frais de commercialisation (transports, stockage...) et à un crédit dont le coût est, dans les pays de la zone franc, de 5 points supérieur aux taux français.

A titre d'exemple, rappelons que **les coûts de production de l'huile de palme seraient deux fois supérieurs en Côte d'Ivoire aux coûts de Malaisie, et que la journée du planteur ivoirien est payée le double de celle du planteur malais.**

3°) L'aggravation de la contrainte financière extérieure tient à la conjonction d'un niveau d'endettement croissant et du tarissement des investissements étrangers privés. Il résulte de cette situation que l'aide publique au développement est seule en mesure de lever l'hypothèque que constitue la pénurie de capitaux en Afrique.

a. La crise de la dette est devenue, pendant les années 1980, endémique. Elle repose sur un recours privilégié à l'endettement pendant les années 1970, recours favorisé par la faiblesse des taux d'intérêt et par les perspectives offertes (croyait-on alors) par l'exploitation des ressources primaires. Or, la hausse des taux d'intérêt et la baisse des cours des produits de base ont conduit à l'aggravation de la crise de la dette.

Certes, l'encours total de la dette subsaharienne est bien inférieur aux montants atteints par l'Amérique latine. En 1990, l'endettement de l'Afrique subsaharienne s'élevait à 175,8 milliards de dollars (85,4 milliards pour les seuls pays du "champ"), alors que le Brésil, à lui seul, devait à ses créanciers, à la même date, 122 milliards de dollars. L'encours total de la dette du Brésil, de l'Argentine, du Mexique et du Venezuela représentait, en 1990, quelque 314,7 milliards de dollars.

En 1990, la dette des pays du champ ne représentait que 6,2 % de l'ensemble de la dette des pays en développement.

a1. A la différence toutefois de l'évolution constatée pour l'Amérique latine, qui s'oriente vers un allègement de son endettement (de 326,7 milliards de dollars en 1987, on est passé à 314,7 en 1990), **la dette africaine s'aggrave et se pérennise**. La dette extérieure de l'Afrique subsaharienne a **triplé entre 1980 et 1990** et représente une part croissante de la dette des pays en développement, même si la part de l'Afrique subsaharienne dans ce total demeure relativement modeste.

a2. *Les particularités de la structure de la dette subsaharienne* tiennent à l'importance de la *part de la dette publique* ou à garantie publique, qui représente 92,7 % de la dette totale à long terme, ainsi qu'il ressort des éléments suivants (données 1991) :

- Dette publique ou à garantie publique	67 033,1 millions de \$
dont :	
. dette multilatérale	20 069,0 millions de \$
. dette bilatérale	35 215,0 millions de \$
. crédits privés garantis	11 749,1 millions de \$
- Dette privée non garantie	5 206,9 millions de \$
- Dette totale à long terme (hors FMI)	72 240,0 millions de \$

L'importance de la part de la dette publique ou à garantie publique met en évidence la **désaffection croissante des investisseurs privés vis-à-vis de l'Afrique subsaharienne**.

a3. *Le fardeau que constitue la dette* pour les économies subsahariennes apparaît, si l'on considère que l'encours de la dette représente en moyenne **110 % du PNB** des pays du champ. Cette valeur recouvre des cas-limites plus alarmants. Ainsi, l'encours de la dette du Bénin équivaut à 3,4 fois le PNB par habitant du pays. Le rapport est de 4,2 fois pour le Congo, de 27,3 fois pour la Côte d'Ivoire et de 17,6 fois pour Madagascar. D'autre part, l'encours de la dette de

l'Afrique subsaharienne équivaut à 340 % de ses recettes d'exportations annuelles.

Le tableau ci-après fait apparaître la charge que représente le **service de la dette**. Celui-ci absorbe en moyenne 22 % des recettes d'exportation des pays du champ (47,3 % pour le Niger, 39,1 % pour la Côte d'Ivoire, 33,9 % pour la République centrafricaine et 31,6 % pour le Burundi), perturbant d'autant plus toute perspective de reprise.

Rapporté au PNB, le service de la dette atteint des proportions considérables : 222,6 % du PNB pour la Côte d'Ivoire, 110,9 % pour la Gambie, 323,8 % pour la Guinée-Bissau, 181,7 % pour le Congo (voir tableau ci-joint).

Ratio service de la dette et PNB par habitant

Source Banque Mondiale

PAYS	PNB/H	Stock de la dette (1)	ratio service de la dette/PNB	ratio service de la dette/exportations de biens et de services
Angola		8775		
Antigua				
Bénin	380	1300	69,4	6,3
Burkina Faso	290	956	34,9	
Burundi	210	961	82,3	31,6
Cameroun	850	6278	57,5	
Cap-Vert	890	158	51,9	8,8
Centrafrique	390	884	60,5	33,9
Comores	480	175	72	4,9
Congo	1120	4744	181,7	23,4
Côte d'Ivoire	690	18847	222,6	39,1
Djibouti		197	42,1	
Dominique		94	54,1	
Gabon	3780	3842	88,1	
Gambie	260	351	110,9	
Grenade		110		
Guinée	460	2626	94,8	16
Guinée Bissau	180	653	323,8	
Guinée Equatoriale	330	249	185,1	7,4
Haïti	370	747	28,8	6,6
Maurice	2410	991	37	9,4
Madagascar	210	3715	148,3	34,3
Mali	280	2531	104,9	4,9
Mauritanie	510	2298	214,7	16,8
Mozambique	80	4700	426	12,2
Niger	300	1653	72,9	47,3
Rwanda	270	845	53,7	17,6
Sao Tomé et Principe	380	164	353,6	
Sénégal	720	3522	63,1	
Seychelles		201	56	9,5
St Kitts et Nevis		45	28,6	
St Lucie		76	20	3,4
St Vincent		62	35,4	3,8
Tchad	240	606	47	4,4
Togo	410	1356	85	7,5
Zaire	230	10705		
TOTAL		85417		

(1) Publique et privée

b. Le tarissement des investissements extérieurs privés est imputable, d'une part, à l'instabilité politique de l'Afrique subsaharienne et, d'autre part, à la médiocre rentabilité des investissements. L'absence d'état de droit, l'interventionnisme quotidien de la bureaucratie, le caractère discrétionnaire des interventions politiques se conjuguent avec l'étroitesse des marchés, le coût très élevé des facteurs de production et une législation sociale inadaptée, pour dissuader l'investissement industriel privé (1). Les taux de rendement des investissements sont estimés à 6 % en Afrique subsaharienne, et à 13,5 % en Afrique du Nord et en Asie (2).

Les investissements étrangers directs en Afrique noire n'ont représenté, entre 1980 et 1989, que 1 % du total mondial (30 % pour l'Asie). On observe le peu d'incidence, sur la décision des investisseurs privés étrangers, de l'élaboration de codes d'investissements attractifs ou des mesures de privatisation adoptées dans de nombreux pays. Ainsi, alors que les investissements privés français à l'étranger ont décuplé entre 1983 et 1990, passant de 14 à 147 milliards de francs, l'Afrique, Maghreb inclus, représente moins de 1 % de ces flux.

c. L'indispensable aide publique au développement

La diminution des flux privés à destination de l'Afrique font de l'aide publique au développement le seul moyen d'atténuer la contrainte financière extérieure du continent.

Ainsi l'aide est-elle apparue comme le moyen de tenir sous perfusion des budgets appauvris par l'engrenage de l'endettement, aux dépens du financement de véritables progrès en termes de développement.

A titre indicatif, rappelons la part de l'aide publique, toutes origines confondues, dans le PNB des pays en développement suivants, dont tous ne relèvent pas du "champ" (valeurs 1982-1983) :

(1) *"L'Afrique est-elle condamnée à l'échec économique ?"* Serge Michailof, in *La France et l'Afrique*. Karthala, 1993)

(2) Ph. Guyon, op. cit., p. 50

Cap Vert	58,0 %
Guinée Bissau	40,8 %
Mauritanie	25,3 %
Tchad	24,9 %
Somalie	24,3 %
Gambie	22,2 %
Mali	21,0 %
Djibouti	18,6 %
Burkina-Faso	17,8 %
Niger	15,5 %
République centrafricaine	13,9 %
Burundi	12,9 %
Togo	12,6 %
Sénégal	12,4 %

B - LE CERCLE VICIEUX DE POLITIQUES D'AJUSTEMENT MAL ADAPTÉES AUX SPÉCIFICITÉS AFRICAINES

La quasi totalité des Etats africains ont, depuis le début des années 1980, mis en oeuvre des politiques d'ajustement structurel sous l'égide de la Banque Mondiale et du FMI. Destinés à mettre de l'ordre dans la gestion des Etats en réduisant les sources de déficit, les plans d'ajustement mis en oeuvre sous l'égide des institutions de Bretton-Woods, et mal adaptés aux réalités locales, ont conduit à une détérioration de la situation des finances publiques africaines et de la protection sociale, sans donner lieu aux améliorations prévues par les experts.

1°) Améliorations attendues des politiques d'ajustement

a. De manière générale, l'objectif est de rompre avec le système d'économie administrée mis en place au lendemain des indépendances, et à restaurer le rôle du marché aux dépens de la régulation par les investissements publics, les prix subventionnés, la surévaluation du change et les bas taux d'intérêt.

L'autre objectif est de mettre de l'ordre dans la gestion des dépenses publiques qui représentaient en 1990 25 % du PNB africain. Rappelons, à cet égard, que l'hypertrophie des fonctions publiques africaines a enflé le poids des dépenses salariales représentant en moyenne 40 % du budget (parfois jusqu'à 70-80 %). La surévaluation des traitements publics (un instituteur africain gagnait, en 1992, dix fois le revenu moyen par habitant, trente fois au

lendemain des indépendances) a, par ailleurs, conduit à une **inertie de la part des dépenses salariales dans les budgets africains.**

D'autre part, les **dépenses militaires** sont passées, en moyenne, de 0,7 % à 3,2 % du PIB entre 1969 et 1989. Dans certains pays en guerre -Angola, Soudan, Ethiopie...- elles représentent plus de 5 % du PIB. En Ouganda et au Zaïre, elles seraient plus de dix fois supérieures aux dépenses de santé.

Dans ce contexte, les **mesures de déréglementation et de privatisation** sont destinées à supprimer les rentes, à réduire les gaspillages, à améliorer les modalités de gestion des administrations et des entreprises publiques et parapubliques, et à orienter vers le secteur privé les effectifs pléthoriques employés par le public.

La **libération externe** vise l'ouverture sur le marché mondial à travers la suppression ou l'assouplissement des contrôles des changes, la suppression de protections non tarifaires (quotas et licences d'importation), et le réajustement des parités monétaires. Par ailleurs, des codes d'investissement attractifs tendent à encourager l'entrée de capitaux étrangers.

b. Le "cercle vertueux" anticipé par les promoteurs des plans d'ajustement structurel est le suivant :

. La reprise de l'investissement et de la productivité devrait être permise par les prêts qui accompagnent les mesures de restructuration précédemment évoquées, et dont l'attribution est désormais subordonnée à la mise en ordre de la gestion publique.

. La relance des exportations devrait résulter de la restauration de la compétitivité extérieure. La restauration de l'offre intérieure permet, dans le même temps, de réduire les importations.

2°) Effets pervers de l'ajustement

Les plans d'ajustement n'ont pas induit le cercle vertueux ci-dessus évoqué, mais ont exercé des conséquences négatives, non

seulement sur le plan social, mais aussi sur les finances publiques des Etats concernés.

a. Des conséquences sociales alarmantes

a1. Dans la plupart des pays, les mesures d'ajustement structurel ont exercé des effets cumulatifs négatifs sur le niveau de vie. La hausse des prix des produits de première nécessité a résulté de la suppression des subventions, du passage à l'économie de marché et de la dépréciation monétaire. Par ailleurs, l'ajustement structurel a supprimé les emplois de nombreux fonctionnaires, privant de ressources la parentèle souvent nombreuse de ceux-ci, sachant qu'un salarié fait vivre en Afrique entre 15 et 20 personnes.

La libéralisation s'est également traduite par de fortes diminutions de salaires : les salaires réels auraient ainsi diminué de 25 % pendant les années 1980 (rapport de la Banque Mondiale - 1993).

a2. La paupérisation croissante de l'Afrique subsaharienne figure parmi les conséquences des politiques d'ajustement mises en oeuvre pendant les années 1980.

Le nombre de déshérités en Afrique, évalué à 210 millions en 1980, atteignait 278 millions en 1985, ce qui représente plus de la moitié de la population subsaharienne, et pourrait s'élever à 400 millions en 1995. Selon la Banque Mondiale, l'Afrique noire est la seule région du globe où l'on prévoit une aggravation de la pauvreté à l'échéance de la fin du siècle.

Cette situation est aggravée par le fait que les législations africaines n'assurent pas la protection sociale des catégories défavorisées : le risque-chômage n'est pas couvert, et aucun dispositif de revenu minimal garanti n'est prévu (le serait-il que la faillite des systèmes sociaux africains ne permettrait probablement pas l'indemnisation des intéressés). De plus, la généralisation du secteur non structuré exclut un nombre croissant d'Africains des systèmes de protection sociale. La part de la population active couverte par les régimes de sécurité sociale est inférieure à 10 % en Afrique, soit la proportion la plus faible du monde d'après la Banque Mondiale.

a3. *Les dépenses sociales sont les premières victimes de la récession économique actuelle. En valeur réelle, elles ont diminué de 26 % en Afrique subsaharienne entre 1980 et 1985, alors que les besoins augmentaient du fait de la détérioration des conditions de vie.*

On note, en conséquence, une **dégradation de l'état sanitaire** de la population africaine. Il n'est pas exclu que la baisse des salaires publics, consécutive aux plans d'ajustement, contribue à cette évolution en encourageant l'émigration des médecins (dans le cadre de l'"**exode des cerveaux**" aujourd'hui constaté en Afrique subsaharienne), ou leur transfert vers le secteur privé. En Zambie, sur 590 médecins formés depuis l'indépendance, 177 seulement seraient demeurés dans le secteur public (1).

A la fin des années 1980, les dépenses publiques réelles par habitant consacrées à la santé étaient inférieures à leur niveau de 1980 dans 64% des pays disposant de données à cet égard (2). Les dépenses liées à l'achat de médicaments ont fortement baissé, jusqu'à représenter moins de 5% des dépenses de santé dans plusieurs pays africains. En 1986, au Zaïre, la consommation totale de produits pharmaceutiques se limitait à 1 dollar par habitant. Au Mozambique, à la fin des années 1980, plus de 50% des dépenses ordinaires en matière de santé étaient couvertes par le financement international.

La diminution des dépenses sociales en Afrique est d'autant plus dramatique qu'elle intervient au moment où l'Afrique est touchée de plein fouet par une **aggravation des maladies parasitaires**, comme l'onchocercose, par une **recrudescence du paludisme** et par l'épidémie de SIDA.

Selon la Banque Mondiale, celle-ci entraînerait, dans les dix pays les plus touchés, une réduction de 0,6 point de la croissance économique. Cette réduction s'explique, d'une part par le fait que le SIDA touche essentiellement des adultes dont les qualifications professionnelles sont précieuses pour leur pays, et induit de ce fait un coût de remplacement de la main-d'oeuvre qualifiée. D'autre part, l'incidence économique du SIDA se manifeste par le coût des soins, évalué par le Banque Mondiale, pour la plupart des pays en développement, à 150 % du revenu annuel par habitant.

(1) UNICEF. *L'Afrique vers la reprise économique. De la stagnation et l'ajustement au développement humain*. Octobre 1992, p. 27.

(2) UNICEF. *op cit*, p. 42.

b. La crise des finances publiques africaines est liée à la mise en oeuvre des plans d'ajustement du fait de la contraction des recettes liées aux relations commerciales extérieures (taxes indirectes sur les produits importés, droits assis sur les importations et les exportations ...), du médiocre rendement, en période de chômage, de l'impôt sur le revenu et, du fait de la contraction générale de la demande intérieure, de la TVA.

D'autre part, le gonflement du secteur informel (selon le BIT, 75% des Africains qui sont arrivés sur le marché du travail pendant les années 1980 se sont orientés vers le secteur non structuré) contribue à faire échapper à l'impôt une part croissante des activités économiques, d'où un manque à gagner cumulatif pour les budgets africains.

Ainsi les recettes fiscales ont-elles chuté de 6 % entre 1981 et 1984 au Niger. Par ailleurs, les prêts dont sont assortis les plans d'ajustement alourdissent le fardeau de la dette, et contribuent à la réduction des importations, des investissements et des dépenses publiques, ce qui se traduit par une diminution du volume des exportations et, de manière générale, par une baisse de l'offre, qui obère encore les capacités de remboursement des États, et réduit encore le volume des dépenses publiques.

II - POURQUOI COOPÉRER AVEC L'AFRIQUE SUBSAHARIENNE ?

Les évolutions internationales récentes sont à l'origine de la généralisation d'arguments hostiles au maintien de la coopération franco-africaine dans ses modalités traditionnelles, voire -cas limite- à la persistance de tout effort particulier en faveur de l'Afrique. En dépit du doute qui caractérise aujourd'hui le discours sur la coopération franco-africaine, celle-ci est désormais justifiée par de nouveaux enjeux, tandis qu'une réflexion sur les principes qui doivent la guider s'impose avec acuité.

A - LA GÉNÉRALISATION D'UN DOUTE SUR LES MODALITÉS ACTUELLES DE LA COOPÉRATION

Les hésitations actuelles sur l'opportunité et l'efficacité de la coopération franco-africaine sont justifiées par le déclin des enjeux classiques qui sous-tendaient l'aide à l'Afrique jusqu'à la chute du mur de Berlin, et par la concurrence -notamment financière- de nouvelles «frontières», nationales ou européennes.

1°) Les arguments relatifs à l'inefficacité économique et à l'inopportunité politique de l'aide à l'Afrique

La littérature hostile à la coopération franco-africaine qui se développe depuis le début de la présente décennie se fonde sur l'inefficacité économique de l'aide, et sur le détournement de celui-ci par des élites africaines corrompues.

a. Les effets pervers de la coopération sur le plan économique sont ainsi identifiés :

- L'aide à l'ajustement structurel sert à combler les déficits budgétaires imputables à des fonctions publiques pléthoriques (85 000 fonctionnaires au Congo pour 2,5 millions d'habitants en 1990) et à des budgets militaires surdimensionnés (4,2 % du PIB, en moyenne, en 1989), au lieu d'être orientée vers des actions productives en termes de développement (1).

- Quant à l'«aide-projets», il lui est reproché de financer des investissements plus adaptés aux intérêts des entreprises françaises exportatrices qu'aux besoins locaux. Les auteurs citent sur ce point les exemples d'une usine de pâte à papier construite au Cameroun, et dont la production a été interrompue très vite pour cause de malfaçon et de coûts trop élevés, des Industries chimiques du Sénégal, dont la maintenance n'a jamais pu être assurée par le Sénégal à cause de la trop grande complexité du processus de fabrication, et du Transgabonais, qui dessert la ville natale du président gabonais, Franceville, et que la Banque mondiale a refusé de financer (2). "Les objectifs commerciaux à court terme sont peu compatibles avec les préoccupations de développement" (3).

Les «éléphants blancs», qui, pour la plupart, «tombent en panne quelques années après et pourrissent lentement dans l'humidité tropicale», ne serviraient «à rien sinon à alimenter la dette»(4). Plus encore, sur 343 projets de grande envergure, 195 fonctionnaient (mal) en 1985, et 79 auraient été interrompus (5).

b. L'inopportunité politique de l'aide tient à ce qu'elle conforte des régimes antidémocratiques et corrompus, responsables, plus que la dégradation des termes de l'échange, de la faillite économique du continent noir. La littérature, sur ce point, abonde, et dénonce de manière accablante, sinon nuancée, la «confiscation des indépendances» par les nouveaux notables, le «pillage» de l'Afrique «par des nomenklaturas (...) qui s'attardent dans nos hôtels de luxe, tandis que ceux qui quêtent au-dehors pour l'Ethiopie ou le Sahel ne doivent pas attendre leur obole». (6) Pire encore, l'aide française serait «arrivée à un point ultime de

(1) cf le programme du mouvement «Mieux aider le Sud», signé notamment par J. d'Ormesson, J-F Revel, J. Daniel et J-P Elkabbach.

(2) cité par Sylvie Brunel, *Le gaspillage de l'aide publique*, Seuil, 1993.

(3) Serge Michailof, *La France et l'Afrique*, Karthala 1993.

(4) Sylvie Brunel, op. cit.

(5) Rappelé par E. Fottorino, C. Guillemain et E. Orsenna dans *Besoin d'Afrique*, Fayard, 1992.

(6) Victor Chesnault (pseudonyme d'un expert des questions africaines), *Le Monde*, 28 février 1990.

perversion : elle a pour résultat de maintenir en place des pouvoirs loufoques et des structures parasites» (1), de financer -directement ou indirectement- des initiatives aussi dépourvues d'incidence sur le développement économique de l'Afrique que le sacre de Bokassa ou la construction de la basilique de Yamoussoukro ... En d'autres termes, "l'aide sert trop souvent d'argent de poche aux dirigeants africains" (2).

2°) Le déclin des enjeux classiques de l'aide à l'Afrique subsaharienne

a. La fin de la guerre froide a cessé de faire de l'Afrique l'une des lignes de partage du conflit Est-Ouest et le terrain d'une surenchère idéologique. Dans le même temps, les difficultés économiques auxquelles se heurtait l'URSS finissante limitaient les ressources susceptibles d'être affectées aux «petits frères» africains, et justifiaient le désengagement soviétique, puis est-allemand . Dès lors, celle-ci ne pouvait plus tirer argument des rivalités Est-Ouest auprès de ses bailleurs de fond.

b. L'Afrique offrirait de surcroît un intérêt économique décroissant, qui tient notamment à la diversification des sources d'approvisionnement des pays industrialisés, aux dépens des matières premières dont le sous-sol africain est riche. C'est ainsi, par exemple, que la fibre optique tend à remplacer, dans le domaine du téléphone, le cuivre dont l'Afrique possède 14 % des réserves mondiales.

Par ailleurs, les justifications commerciales de l'aide à l'Afrique ne vont plus de soi. En effet, l'Afrique représenterait désormais 2,5 % seulement des échanges extérieurs de la Communauté (4,5 % au début des années 1980). La zone franc ne procurerait plus à la France que 1,3 % environ de ses importations, et ne recevrait plus que 1,9 % des ventes françaises.

Enfin, l'Afrique, qui accueille moins de 3 % des investissements internationaux, décourage désormais plus qu'elle n'attire les investisseurs non encore implantés sur les marchés africains.

(1) Sylvie Brunel, *Science et vie économie*, janvier 1992.

(2) Sylvie Brunel, *op. cit.*

3°) L'émergence de priorités concurrentes

a. La tentation de reporter une part de l'aide à l'Afrique sur des continents économiquement plus porteurs sous-tend la désaffection actuelle à l'égard de l'Afrique. Cette attitude est confortée par le constat que la France ne représente qu'1 % de l'investissement étranger en Asie, que sa présence en Amérique Latine n'est que marginale, et qu'il convient, en conséquence, de remettre l'Afrique «à sa juste place dans la hiérarchie de nos priorités» (1). En effet, «le sort de la France ne se joue pas entre Dakar et Brazzaville, (...), mais bien plutôt sur les rives du Rhin, du Danube, de la Méditerranée, de l'Atlantique Nord et du Pacifique» (2). La redécouverte de l'«autre Europe» aurait pu tenter la France de renoncer à son tropisme africain au profit de peuples dont la civilisation est si proche.

b. Un certain retour du cartiérisme s'explique par la gravité de la récession économique en France, et par l'existence de «nouvelles frontières» telles que la lutte contre le chômage ou le déficit de la sécurité sociale.

«Lequel de nos ministres aurait le courage de dire dans le détail à nos infirmières et à nos gendarmes ce que nous avons donné l'an passé à des administrations africaines pléthoriques et inutiles ?» (3). Cette réflexion relève d'un message privilégiant la lutte contre les fléaux de proximité, dont l'audience est attestée par le succès d'initiatives comme le téléthon.

B - LES ENJEUX ACTUELS DE LA COOPÉRATION FRANCO-AFRICAINE

Outre que l'Afrique participe, encore aujourd'hui, au rayonnement diplomatique de la France, la coopération trouve aussi ses justifications dans l'instabilité qui menace actuellement ce continent, et dans le risque que constitueraient, pour nos fragiles

(1) J-F Bayart, *Politique internationale*, été 1992.

(2) J-F Bayart, *op. cit.*

(3) J. Chesnault, *op. cit.*

équilibres économiques et sociaux, l'augmentation de flux migratoires en provenance du continent noir.

1°) L'Afrique et le rayonnement diplomatique de la France

a. Les motivations géopolitiques de la coopération franco-africaine tiennent à ce que celle-ci permet à la France d'exercer un leadership sans commune mesure avec son poids économique réel. En d'autres termes, « Choisir l'Afrique est pour la France une quasi-obligation, si elle veut pouvoir continuer à optimiser son aide. Autant un apport financier équivalent serait dilué dans les autres continents, autant en Afrique il apporte à notre pays un "retour", en termes diplomatiques, (...) sans égal » (1). « L'Afrique est le seul continent qui soit à la mesure de la France, à la portée de ses moyens » (2). Rappelons que les sommets franco-africains rassemblent plus de chefs d'Etat que les sommets de l'OUA, et que le poids de la France à l'ONU -et, partant, sur la scène internationale- tient notamment non pas à l'importance des contributions françaises au budget des Nations Unies (6 % du budget, plus de 12 % pour l'Allemagne et le Japon, qui briguent un siège de membre permanent du Conseil de sécurité), mais aussi au maintien de l'influence française en Afrique. Jamais la France ne parviendrait à un tel résultat en Amérique Latine, en Asie ou en Europe de l'Est, régions qui disposent d'interlocuteurs variés et parfois solides.

b. La francophonie constitue un autre enjeu de la présence française en Afrique, où 14,218 millions de personnes parlent le français, et contribue à concurrencer l'influence croissante de l'anglais dans la communauté internationale. Or, l'Afrique subit aujourd'hui une **crise de l'enseignement du français** qui pourrait menacer à terme la francophonie. Ainsi, au Burkina-Faso, où le français est la langue officielle, notre langue serait en recul du fait des déficiences du système éducatif. La même remarque vaut pour le Zaïre, où l'Etat de la francophonie dans le monde-1991 stigmatise une « situation catastrophique », tandis qu'au Sénégal, où l'Etat consacre 35 % du budget à l'Education nationale, le système éducatif n'accueille qu'un tiers des enfants scolarisables. Quant au Niger, la faillite du système éducatif se solde par une progression de l'analphabétisme qui empêche le développement du pays.

(1) Sylvie Brunel, op. cit. p. 103

(2) Louis de Guiringaud, ministre des affaires étrangères. L'Express, 22 décembre 1979.

Quelques progrès sont néanmoins constatés. Ainsi le français a-t-il été introduit en 1990, dès la première année d'enseignement primaire dans les pays d'Afrique francophone. En ce qui concerne l'Afrique non francophone, le français a été réintroduit au Botswana dans le second degré. Le français est devenu obligatoire au Ghana, et constitue une matière d'examen pour entrer dans le secondaire. Au Mozambique, le français a été réintroduit dans l'enseignement secondaire après quinze ans d'interruption. En Ouganda, le français est obligatoire dans les deux premières années du secondaire, et des cours de français ont repris à la radio en 1992.

Les moyens consacrés à la francophonie dans le cadre du budget de la coopération permettent donc non seulement d'enrayer le déclin de la langue française dans la communauté internationale, mais aussi de contribuer au développement des pays partenaires en participant aux progrès de l'enseignement à tous les niveaux .

2°) L'indispensable stabilité de l'Afrique

Qu'il s'agisse des troubles nés de la démocratisation ou de véritables conflits armés, force est de constater qu'aujourd'hui l'Afrique est devenue la proie d'une instabilité et d'une insécurité qui hypothèquent gravement son avenir.

a. Les tensions résultant de la transition démocratique

Le multipartisme -encouragé par la nouvelle conditionnalité politique de l'aide, définie par le discours de La Baule- est désormais légal dans 41 pays sur les 47 que compte l'Afrique subsaharienne. Or, la démocratisation fait apparaître des besoins nouveaux en matière de sécurité, puisque "les nouvelles institutions, en cours d'établissement, sont fragiles et moins bien armées pour faire face aux problèmes de sécurité" (1).

(1) Contribution du Colonel Capodanno au colloque "L'ajustement en débat".
Ministère de la Coopération, 18-22 janvier 1993.

Par ailleurs, «les mutations institutionnelles et politiques ont pu apparaître comme un élément de renforcement des pouvoirs existants, (...)» (1) voire comme la «feuille de vigne» (2) d'une opération de restauration autoritaire. Les exemples du Togo, du Zaïre, du Rwanda et du Cameroun suffisent à montrer que les manipulations des élections, le recours à l'armée et la répression plus ou moins sanglante contre les opposants demeurent des armes efficaces aux mains des anciens dirigeants, trop souvent confortés par la pusillanimité des Etats occidentaux.

Quant à l'Ethiopie, à la Somalie et au Liberia, ces pays illustrent le chaos qui peut résulter du départ des dictateurs, susceptibles de réveiller des rivalités séculaires.

En dépit de ces constatations alarmistes et sans illusion, on peut envisager que, dans l'hypothèse d'une restauration autoritaire en Afrique subsaharienne "seraient probablement conservés les atours du multipartisme, ne serait-ce que pour mieux mobiliser les soutiens extérieurs... (3).

b. Déséquilibres sociaux et insécurité en Afrique

L'explosion de l'urbanisation africaine, jointe aux difficultés liées à la mise en oeuvre des plans d'ajustement, se traduit par une croissance sans précédent du chômage urbain, et par une situation socialement explosive encouragée par "le désespoir de la jeunesse scolarisée préparée pour une fonction publique qui doit aujourd'hui débaucher, par la colère des déracinés parqués dans des bidonvilles, par la lassitude des classes moyennes supportant, par le jeu des solidarités familiales, le poids social de l'ajustement" (4). L'exemple du Sénégal est, à cet égard, éclairant : la classe d'âge des 16 ans qui arrive chaque année sur le marché de l'emploi en ville dépassera 120 000 à la fin des années 1990 : elle a décuplé en vingt-cinq ans. Entre 1982 et 1989, le nombre des bacheliers sénégalais

(1) SGDN. op. cit. p. 160

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

(3) Serge Michailof. *La France et l'Afrique*, Karthala, 1993.

(4) Serge Michailof, op. cit.

aura augmenté de 12 % par an. Or la création d'emplois, évaluée à moins de 5 000 chaque année, est loin de suivre ce rythme.

c. L'Afrique subsaharienne, terre de conflits

. Les ingrédients d'une éventuelle généralisation de la guerre civile semblent déjà rassemblés (1) :

- La diffusion des armes facilite le développement d'un "banditisme social à forte rentabilité économique" ;

- La guerre, grâce à la prédation, peut apparaître comme une "option attrayante pour certains groupes" ;

- La résurgence de haines ethniques ancestrales est favorisée par les difficultés économiques et "aiguës par la multiplication des camps de réfugiés dans les zones de conflit".

. Depuis 40 ans, l'Afrique subsaharienne a connu quelque **33 conflits armés** qui ont fait 7 millions de morts. Ces crises ont des origines très diversifiées : irrédentisme et contestation des frontières issues de la décolonisation, luttes tribales débouchant sur des massacres de population, volonté d'hégémonie régionale de certains Etats. Par ailleurs, la paupérisation catastrophique de certaines régions (par exemple le Nord Cameroun) crée un contexte favorable à un embrasement général. L'Afrique compterait plus de 25 % des réfugiés mondiaux. De 1987 à 1991, 15 milliards de dollars auraient été engloutis par les dépenses d'armements des différents Etats africains (2). La part des dépenses militaires dans le PIB subsaharien, de 0,8 % en 1960, s'élevait à 4,2 % du PIB en moyenne en 1989.

Pour le seul Burundi, l'affrontement qui oppose depuis l'indépendance les ethnies Hutus (86 % de la population) et Tutsis (14 %) aurait fait 300 000 morts en 1972-1973, 20 000 morts en 1988 (3). On compte 400 000 morts au Mozambique depuis 1987, et

(1) Serge Michailof. **La France et l'Afrique**, Karthala, 1993.

(2) JF Bayart, Contribution au colloque "L'ajustement en débat". 18-22 janvier 1993.

(3) SGDN. **L'Afrique subsaharienne - Sécurité, stabilité et développement**. p. 38

213 000 en Angola depuis 1975 (1).

. A ces causes politiques de l'instabilité africaine, il convient d'ajouter les origines économiques de l'insécurité ; l'aggravation du chômage contribue ainsi à augmenter de la criminalité dans les agglomérations. Or, l'importance de la stabilité en Afrique est telle, ne serait-ce que pour favoriser l'investissement étranger, que le maintien des moyens permettant à l'Afrique d'assurer sa sécurité n'est pas remis en cause par les auteurs les plus opposés à la coopération (2).

d. La France et la sécurité de l'Afrique

d1. En matière de gestion des crises, on distingue les interventions de type humanitaire de l'engagement des forces armées françaises dans le cadre des accords de défense qui nous lient à 8 Etats africains (Sénégal, Côte d'Ivoire, Gabon, Djibouti, Centrafrique, Togo, Comores, Cameroun).

Les formes d'intervention humanitaires auxquelles participent de plus en plus couramment nos armées sont très diversifiées : hébergement de réfugiés, évacuations sanitaires, recherche de disparus, protection de nos ressortissants ou de minorités déplacées, acheminement de vivres et de médicaments, déminage de voies de circulation, aide au fonctionnement des infrastructures vitales (routes, hôpitaux ...).

d2. La prévention de ces crises doit s'intégrer dans une stratégie globale d'aide au développement, sous peine de voir la coopération franco-africaine se consacrer au court terme en «se repliant sur l'action humanitaire, la gestion des camps de réfugiés, la livraison d'armes aux chefs de guerre, qu'elle choisirait de soutenir et l'accueil coûteux des réfugiés politiques», selon les écueils stigmatisés par le rapport Michailof.

De manière générale, tous les aspects de la coopération destinés à **promouvoir l'Etat de Droit en Afrique** doivent, dans

(1) SGDN op. cit., p. 43.

(2) Victor Chesnault, *Le Monde*, 28 février 1990.

une stratégie de prévention des crises, être encouragés. Parmi ces actions, mentionnons notamment la coopération administrative et la **coopération militaire**. Cette dernière, sur laquelle votre rapporteur reviendra ultérieurement (voir infra, III), et dont votre commission défend traditionnellement les crédits, participe à la sécurité des institutions démocratiques, en contribuant à la mise sur pied et à la formation de forces de maintien de l'ordre respectueuses des nouveaux pouvoirs.

3°) Enrayer l'augmentation à venir des flux migratoires originaires d'Afrique subsaharienne

a. **La vague migratoire actuelle**, qui remonte à la fin des années 1970, se distingue des précédentes par une augmentation rapide du nombre d'Africains concernés, et par des origines géographiques et sociales beaucoup plus diversifiées.

a1. A la filière classique de l'immigration économique ont succédé un *flux soutenu d'étudiants, de demandeurs d'asile politique et de familles rejoignantes* (1)

. On constate une **augmentation continue du nombre d'étudiants africains** en France -boursiers du Gouvernement français, boursiers des pays d'origine et non-boursiers-. Pour ces deux dernières catégories, l'inscription en faculté constitue essentiellement un moyen de s'établir en France. En 1986, on recensait 32 398 étudiants africains. Leur nombre avait progressé de 32 % entre 1984 et 1986.

. La catégorie des **demandeurs d'asile** n'existait pratiquement pas avant 1980. Les ressortissants du Zaïre semblent avoir été les initiateurs de ce mouvement d'immigration. La filière de la demande d'asile était, jusqu'à une date récente, la plus couramment sollicitée, eu égard aux difficultés auxquelles se heurtaient les candidats à l'immigration par la voie d'accès habituelle. Plus de 930 000 ressortissants des pays africains ont présenté une demande d'asile entre 1985 et 1990.

(1) **L'immigration en France des ressortissants des pays d'Afrique noire.** Rapport du groupe de travail interministériel. Juin 1992. Secrétariat général à l'intégration.

Les pays les plus représentés parmi les demandeurs d'asile ne sont pas ceux qui connaissent les troubles politiques les plus dramatiques (Ethiopie, Libéria, Nigéria, Tchad), mais ceux qui disposent en France de colonies très structurées (Mali, Zaïre, Cap Vert, Guinée et Guinée-Bissau, puis, plus récemment, Sénégal, Côte d'Ivoire et Mauritanie). Ces réseaux d'accueil assurent la prise en charge des nouveaux venus et protègent ceux-ci contre les risques d'expulsion.

. Le **regroupement familial**, qui remonte à 1976, pose des problèmes administratifs et juridiques liés aux modes d'organisation particuliers de la famille africaine.

a2. L'augmentation de l'immigration africaine est très significative

. Entre 1975 et 1982, la **population africaine en France a pratiquement doublé**, passant de 80 000 à 152 000 personnes environ. La structure par sexe et par âge de cette population n'est pas neutre, puisque l'on compte une proportion importante de femmes (pour la seule communauté sénégalaise, leur nombre est passé de 2 185 à plus de 10 000) et d'enfants (24,2 % des Sénégalais et 21,2 % des Maliens).

. Entre 1982 et 1990, la population africaine a encore crû de 54,6 %, passant de 152 000 à 235 372 personnes selon l'INSEE. Encore ces chiffres sont-ils soumis à caution : l'INSEE a recensé, pour 1990, 43 486 Africains francophones âgés de 0 à 14 ans, alors que les chiffres de l'Education nationale font apparaître une population africaine scolarisée de 65 989 enfants.

Les préfectures de la seule région Ile-de-France dénombrent 172 000 Africains francophones détenteurs d'un titre de séjour.

. **L'immigration clandestine** en provenance d'Afrique a été estimée par la Police de l'Air et des Frontières à 7 487 non admissions et 1 231 interpellés en 1990. En 1989, les Africains non admis représentaient 11,16 % de l'ensemble et les interpellations d'irréguliers, équivalaient à 10,28 % du total.

Les Africains forment, par ailleurs, la **population carcérale** en plus forte augmentation : + 15,9 % entre 1975 et 1990. Au 1er janvier 1990, les ressortissants de pays africains détenus représentaient 21,7 % des étrangers, et constituaient la seconde population étrangère carcérale après les Algériens.

b. Un maintien de la pression migratoire originaire d'Afrique peut aisément être déduit de la situation dans les pays de départ et des potentialités offertes par la France.

b1. Tous les ingrédients sont réunis pour que l'Afrique conserve, dans les années à venir, un potentiel migratoire croissant :

. **croissance démographique en augmentation régulière (3,1 % par an en moyenne depuis les années 1950, doublement de la population au cours de la période, du fait de la diminution du taux de mortalité simultanée à l'augmentation du taux de natalité) ;**

. **dégradation rapide de la situation économique locale : on rappellera, à cet égard, qu'un immigré originaire d'Afrique subsaharienne fait vivre trente personnes au pays, et que les sommes gagnées en France par les travailleurs maliens représenteraient environ deux fois et demie le budget total de l'Etat malien (1) ;**

. **diminution de la production vivrière ;**

. **fermeture des débouchés des migrations interafricaines, du fait des difficultés subies par les pays d'accueil traditionnels -Gabon et Zaïre, voire Côte d'Ivoire-.**

Au total, la situation africaine actuellement en situation de migration, soit 10 millions de personnes sur une population totale estimée à 500 millions environ, est loin d'avoir atteint le maximum envisageable.

b2. Le caractère durablement attractif de la France s'explique par :

. **la présence, en France, de communautés expatriées susceptibles d'accueillir les migrants, voire de fournir du travail (artisans, marabouts) aux clandestins. Ainsi s'explique le rythme soutenu de l'immigration en provenance du Mali ou du Zaïre, alors que le Nigéria et le Rwanda connaissent une pression migratoire moindre, car ils ne peuvent s'appuyer sur des "colonies" structurées en France, alors que ces pays se caractérisent par des densités de population plus fortes ;**

(1) L'immigration en France des ressortissants des pays d'Afrique noire. Rapport du groupe interministériel - juin 1992.

. la part croissante des **allocations familiales** dans le budget des familles, à rapprocher d'une stratégie de regroupement familial désormais très répandue ;

. la présence traditionnelle des Africains dans des **secteurs d'emploi peu qualifiés**, ne connaissant pas d'innovation technologique (nettoyage, manutention).

b3. Les filières auxquelles recourront systématiquement, à l'avenir, les candidats africains à l'immigration en France sont aisément identifiables :

. demandes abusives d'asile politique,

. prolongation de la situation d'étudiant après la fin de la formation prétendument suivie,

. regroupements familiaux irréguliers (notamment par le biais de l'envoi en France d'enfants destinés à être confiés à des familles parentes ou alliées).

c. Les moyens de limiter ces flux migratoires, auxquels la France, en butte à de sérieuses difficultés économiques et sociales, ne peut plus faire face, relèvent de deux catégories de politiques :

. d'une part, il s'agirait d'encourager la **mobilité interafricaine de la main-d'oeuvre**, notamment en favorisant l'harmonisation des politiques économiques, la régulation concertée des migrations, ainsi que la coordination d'activités sectorielles (telles que la pêche et le tourisme). Ainsi pourrait être pratiquée une **politique d'intégration régionale** plus modeste que les projets encore récemment élaborés dans nos bureaux, et plus conforme aux réalités africaines.

. d'autre part, le **développement économique** de l'Afrique est seul véritablement en mesure de limiter le caractère attractif, pour les candidats actuels à l'émigration, de pays comme la France. A cet égard, toutes les mesures ayant une incidence sur la **création d'emplois en Afrique** méritent d'être encouragées, de même que, de manière générale, toute politique de coopération attentive au développement africain.

C - LA COOPERATION FRANCO-AFRICAINE A LA RECHERCHE D'UN NOUVEAU SOUFFLE

Les orientations générales de la politique française de coopération ont été définies par M. Michel Roussin, ministre de la Coopération et du Développement, lors de ses rencontres avec les commissions des Affaires étrangères du Sénat (le 6 mai 1993) et de l'Assemblée nationale (le 10 juin 1993), et par M. Edouard Balladur, Premier ministre, dans un article publié par *Le Monde* (1).

Le tournant pris par la coopération franco-africaine se caractérise par la recherche d'une **politique "plus opérationnelle et moins déclaratoire"**, qu'il s'agisse du développement économique de l'Afrique ou des mesures destinées à assurer sa stabilité et sa sécurité.

1°) Soumettre la coopération franco-africaine à une obligation de résultat

. Le souci de parvenir à une amélioration qualitative de l'aide, à une **"affectation plus sélective et plus réaliste des crédits"** et de piloter des projets moins nombreux mais mieux maîtrisés, s'inscrit dans une ligne de conduite résolument hostile au "saupoudrage" comme aux "opérations de prestige sans aucune retombée sur le développement" (2).

. La **prise en compte des intérêts français** s'inscrit dans une perspective de réhabilitation de notre politique envers l'Afrique, qui doit **"se débarrasser de ses complexes parce qu'elle est digne"** (2). De manière générale, le discours actuel sur la coopération évite les tabous qui caractérisaient la doctrine officielle jusqu'à une date récente.

Les intérêts français sont, outre nos sources d'approvisionnement en matières premières, la présence de 13 000

(1) *"Une solidarité exigeante"* - *Le Monde*, 23 septembre 1993.

(2) Michel Roussin - *Le Figaro*, 12-13 juin 1993.

entreprises françaises en Afrique et de communautés françaises, dont l'effectif total s'élève à 150 000 personnes environ.

L'exigence d'efforts de la part de nos partenaires africains s'inscrit dans un souci général de rigueur qui caractérise désormais la coopération franco-africaine. Cette exigence se traduit par la réorientation progressive de l'aide française vers des projets de développement, et non vers la mise sous perfusion de budgets grevés par des administrations surdimensionnées. En contrepartie, les partenaires africains devront "s'efforcer de couvrir par leurs recettes fiscales et douanières, qui font trop souvent encore l'objet d'évasion et de non-recouvrement, les dépenses de fonctionnement de leur Etat".

Autre manifestation des efforts demandés aux bénéficiaires de la coopération franco-africaine, le **conditionnement d'une part de l'aide française, désormais subordonnée, s'agissant des pays membres de la zone franc, à la conclusion d'accords avec le FMI, considéré comme un signe de l'engagement courageux de ces pays sur la voie du redressement économique.** Néanmoins, afin de limiter les conséquences déstabilisantes des plans d'ajustement sur des économies sinistrées et des sociétés fragiles, **la France s'engage à plaider la cause des Etats africains auprès des institutions de Bretton-Woods, tout en sachant que la restructuration des économies africaines n'ira pas sans heurts.** Cette conditionnalité est justifiée par l'ampleur de la récession économique en France, qui rend désormais impossible le maintien de l'aide financière française à l'ajustement (soit 4 milliards de francs en 1992) aux niveaux atteints par le passé (1).

Votre rapporteur souscrit à cette orientation, motivée par la nécessité de **partager la rigueur** avec les partenaires africains, à condition que cette politique n'occulte pas un rapprochement avec les institutions de Bretton-Woods qui serait le prélude à une dévaluation du franc CFA (1).

Les priorités définies en matière économique sont sélectionnées en raison de leur caractère productif : développement rural, formation santé, intégration régionale et aide à la reconstruction des Etats de droit, dont l'existence conditionne notamment les flux d'investissements privés dont l'Afrique manque cruellement.

(1) Voir annexe 2 - "La crise économique des pays de la zone franc et l'avenir du franc CFA"

2°) Privilégier le pragmatisme en matière politique

. Loin de toute approche exclusivement idéologique, la coopération française privilégiera les "Etats où existe un consensus démocratique", tout en prenant en compte les "coutumes et les systèmes politiques propres à chaque pays". La France justifie le choix de ces partenaires privilégiés par la "fidélité à une certaine conception de la dignité humaine" (1).

. L'insécurité et l'instabilité étant préjudiciables au développement de l'Afrique, "la France entend continuer à jouer en Afrique un rôle stabilisateur" : la coopération militaire, élément d'équilibre participant à la construction d'Etats de droit, n'est donc pas, en théorie, sacrifiée aux actuelles nécessités de rigueur.

S'agissant, par ailleurs, des interventions de la France en période de crise, en vertu des accords de défense, et de la participation française aux opérations mises en oeuvre sous l'égide des Nations-Unies, le Premier ministre a évoqué la nécessité, pour l'Afrique, de se "doter progressivement de moyens d'action efficaces" (1), qui pourraient être confiés à l'Organisation de l'Unité Africaine. Selon les pistes tracées par le Premier ministre, celle-ci prendrait en charge, avec l'aide de l'ONU, la gestion des crises africaines.

*

* *

En conclusion, l'appel à un Plan Marshall pour l'Afrique, exprimé notamment par le Président sénégalais Abdou Diouf, en avril 1992, lors de son passage à *L'Heure de Vérité*, et destiné à sauver l'Afrique de la misère et de l'exode, ne semble plus à l'ordre du jour, en raison essentiellement d'une récession profonde et durable dans les pays industrialisés.

Par ailleurs, ainsi que l'a souligné le vice-président de la Banque Mondiale pour l'Afrique : "L'Afrique a reçu par habitant une aide supérieure à celle reçue par n'importe quelle autre partie du monde. Les gens parlent de Plan Marshall, mais le Plan Marshall n'a

(1)Edouard Balladur - *Le Monde*, 23 septembre 1993.

jamais représenté qu'environ 3 % du PIB de l'Europe. En Afrique, l'aide annuelle atteint en moyenne près de 10 % du PIB" (1).

L'heure est venue, conformément aux orientations actuellement définies en matière de coopération, **d'améliorer le rendement opérationnel de l'aide**. Une nouvelle augmentation de celle-ci ne semble, en effet, pas de nature à résoudre la crise à laquelle se heurte aujourd'hui l'Afrique subsaharienne.

Votre rapporteur ne saurait que souscrire à **une politique à la fois soucieuse de maintenir la qualité de nos relations avec les Etats d'Afrique subsaharienne, en assumant les responsabilités léguées par notre histoire, et de privilégier la rigueur chez nos partenaires africains.**

(1) Cité dans **L'année internationale 1993**.

III - LE MAINTIEN DES LIENS PRIVILÉGIÉS ENTRE LA FRANCE ET L'AFRIQUE

En dépit des interrogations, voire des doutes, dont fait aujourd'hui l'objet la coopération franco-africaine, force est de constater que la France a maintenu son effort en faveur de ses partenaires subsahariens. Qu'il s'agisse de la contribution française à l'Aide publique au développement, du soutien apporté par la France au problème de la dette africaine, ou des moyens consacrés au ministère de la coopération et du développement, il serait inexact de prétendre que l'émergence de nouvelles solidarités à l'Est, ou que la gravité de la récession économique nationale, ont conduit la France à oublier des pays auxquels elle est liée par l'Histoire.

A - LA FRANCE ET L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT

L'aide publique française au développement se caractérise par le caractère substantiel de son volume, par la priorité dont bénéficient l'Afrique subsaharienne et, au sein de celle-ci, les pays moins avancés (PMA), par la prédominance relative de l'aide bilatérale, ainsi que par le redressement progressif de la part des dons dans l'APD.

1°) Un volume substantiel

a. Traditionnellement importants, les moyens consacrés par la France à l'APD situent l'aide française au troisième rang mondial, après les Etats-Unis et le Japon.

En 1992, l'aide française a atteint un montant de 43,87 milliards de francs (ce chiffre inclut l'aide aux TOM mais pas l'aide aux DOM, conformément aux directives du Comité d'aide au développement). Hors TOM, l'APD française s'élevait à 39,9 milliards de francs, soit une augmentation de 5,8 % par rapport aux 37,78 milliards de francs consacrés à l'APD française en 1991. En 1993, l'APD s'est élevée à 47,421 milliards de francs (43,34 milliards

hors TOM) soit une augmentation de 8,32%. Les prévisions pour 1994 font apparaître une APD de 46,908 milliards de francs (41,91 hors TOM), en baisse de 1% par rapport à 1993 (voir le tableau ci-après).

b. La part de l'APD dans le PNB français, qui était de 0,54 % (hors TOM) en 1985, n'a été rattrapée qu'en 1989. On remarque depuis une amélioration régulière de ce ratio : l'APD française a représenté 0,57 % du PNB (hors TOM) en 1992, ainsi que l'indique le tableau ci-joint.

En 1994, l'APD française pourrait représenter 0,64% du PNB (l'augmentation du ratio s'explique par l'anticipation d'une diminution du PNB), alors que la part de l'APD hors TOM restera stable.

Années	Montant de l'APD en valeur absolue (millions de francs)		en % du PNB	
	Total	Hors TOM	Total	Hors TOM
1988	40 896	28 455	0,72	0,50
1989	47 529	32 933	0,77	0,54
1990	51 082	35 826	0,79	0,55
1991	41 660	37 780	0,62	0,56
1992	43 873,7	39 900	0,63	0,57
1993	47 421	43 340	0,63	0,57
1994	46 908	41 917	0,64	0,57

2°) Les priorités

a. En 1991, l'Afrique subsaharienne était destinataire de 40 % de l'APD totale (de 41,7 % si l'on considère l'APD hors TOM). Cette proportion était, à titre indicatif, de 9,3 % pour les TOM en 1991, désormais seuls pris en compte par les statistiques de l'APD, et de 9,2 % pour l'Afrique du Nord.

Années	APD consacrée à l'Afrique subsaharienne (en millions de francs)	Part de l'APD consacrée à l'Afrique subsaharienne dans l'APD totale	Part de l'APD consacrée à l'Afrique subsaharienne dans l'APD hors DOM-TOM	APD consacrée aux DOM-TOM (en millions de francs)	Part de l'APD consacrée aux DOM-TOM dans l'APD totale
1988	12 353	30,2 %	43,4 %	12 441	30,4 %
1989	14 804	31,1 %	45,0 %	14 596	30,7 %
1990	16 102	31,5 %	45,0 %	15 256	30,0 %
1991	16 674	40,0 %	41,7 % (hors TOM)	3 880 (aide aux TOM)	9,3 % (part de l'aide aux TOM dans l'APD)

b. Les Pays les moins avancés (PMA) ont reçu, en 1991, 0,18 % du PNB (0,15 % en 1989) et 30 % du total de l'APD (20 % en 1989). On remarque que l'aide française aux PMA se rapproche de l'engagement souscrit par la France en 1990, à l'occasion de la Conférence de Paris sur les PMA, de consacrer 0,20 % du PNB aux pays les moins avancés.

Années	Aide aux PMA (en millions de F)	Part de l'aide aux PMA dans le PNB	Part dans le total de l'APD
1988	8 258	0,14 %	19 %
1989	9 428	0,15 %	20 %
1990	10 078	0,16 %	20 %
1991	11 988	0,18 %	30 %

3°) La prédominance relative de l'aide bilatérale

En 1991, l'aide multilatérale s'est élevée à 9,1 milliards de francs, soit 22,2 % du total de l'APD française hors TOM. En 1992, elle a atteint 10,42 milliards de francs, soit 23,75 % de l'APD.

La proportion observée en 1993 est de 25,3% : l'aide multilatérale s'élève, en effet, à 11,913 milliards de francs. En 1994, 11,133 milliards de francs pourraient être consacrés à l'aide multilatérale, soit 23,73% de l'APD.

a. Comparaisons internationales

Cette proportion n'est pas très éloignée de la moyenne du Comité d'aide au développement. Votre rapporteur rappelle que, si la part de l'aide multilatérale dans l'APD française se situe en deçà des niveaux observés en Italie, en Allemagne, au Canada ou au Royaume Uni, en revanche les Etats-Unis et le Japon consacrent à l'aide multilatérale une part bien inférieure de leur aide publique au développement (16,6 % et 19,1 %), ainsi que l'indique le tableau suivant.

Principaux donateurs du CAD	Montants consacrés à l'aide multilatérale (en millions de francs)				Part de l'aide multilatérale dans l'APD en 1991
	1988	1989	1990	1991	
Canada	763	739	780	815	31,3 %
France	1 264	1 315	1 551	1 668	22,2 %
Allemagne	1 559	1 773	1 841	2 315	33,6 %
Italie	775	1 424	1 283	1 107	33 %
Japon	2 712	2 186	2 282	2 092	19,1 %
Royaume-Uni	1 215	1 124	1 164	1 430	44 %
USA	3 376	850	2 996	1 875	16,6 %
Moyenne CAD					27,1 %

b. Le tableau ci-après récapitule les différents organismes internationaux par lesquels transite l'aide multilatérale française. On constate que, sur les 10,42 milliards de francs consacrés à l'aide multilatérale en 1992, 4,79 milliards (soit près de la moitié) transitaient par le budget des Communautés européennes (Budget général et Fonds européen de développement).

-47-
AIDE MULTILATERALE 1992
(en MF)

Versements nets

	1991	1992
CEE		
Budget général	2.572,0	2109,0
FED	2.482,4	2687,9
TOTAL	5.054,4	4796,9
BANQUE MONDIALE		
B.I.R.D.	...	...
S.F.I.	...	...
A.I.D.	2.457,3	2435,0
TOTAL	2.457,3	2435,0
BANQUES REGIONALES		
B.A.s.D.	...	...
B.A.f.D.	30,5	32,2
B.I.D.	19,5	19,7
B.D.C.	2,6	2,7
FUD	15,2	18,3
TOTAL	67,8	72,9
FONDS SPECIAUX		
F.A.s.D.	...	281,7
F.A.f. D.	...	486,4
F.I.D.A.	70,8	67,8
P.S.A.	...	...
FEM	100,0	508,2
TOTAL	170,8	1344,1
S.I.I.	...	...
MIGA	...	...
F.C.P.B.	35,7	...
Soutien aux pays en arriérés	105,0	16,3
TOTAL BANQUES ET FONDS	2.836,6	3868,3
ONU		
Contributions obligatoires	299,4	325,4
Contributions bénévoles	522,6	664,0
TOTAL	822,0	989,4
FASR	390,0	766,0
TOTAL GENERAL	9.103,0	10420,6

4°) Le redressement progressif de la part des dons dans l'aide bilatérale

Notons, tout d'abord, que les parts respectives de l'aide au développement attribuée sous forme de dons ne sauraient s'apprécier que dans le total de l'aide bilatérale, puisque l'aide multilatérale est composée exclusivement de dons.

Le tableau ci-après retrace l'évolution des parts respectives des dons et des prêts dans l'ensemble de l'aide bilatérale depuis 1980. Les données de 1988 à 1990 recouvrent l'incidence des mesures adoptées à Dakar en mai 1989 (annulation de 27 milliards de francs de créances), puis à La Baule en juin 1990 (augmentation des concours financiers, transformation en dons des prêts aux PMA, et création d'un article du FAC "dons destinés à financer les projets des pays les plus pauvres"). Ainsi s'expliquent les valeurs négatives, caractérisant, de manière transitoire, la part des prêts dans l'APD entre 1988 et 1990.

On remarque que les décisions généreuses de Dakar et de La Baule ne permettent qu'un retour à la répartition entre dons et prêts qui caractérisait l'aide bilatérale française à la fin des années 1970.

Part des dons et prêts dans l'APD bilatérale (en %)

Années	Dons	Prêts
1980	72,9	27,1
1981	67	33
1982	66,3	33,7
1983	74,1	25,9
1984	68,9	25,9
1985	65,8	34,2
1986	63,5	36,5
1987	59,6	40,4
1988	100,8	- 0,8
1989	106	- 6
1990	103	- 3,3
1991	70	30
1992	70,6	29,3

5°) La persistance d'une dilution administrative de l'aide

a. Le morcellement administratif de l'APD

L'aide publique au développement transite principalement par six administrations qui, à titre principal, sont le ministère de l'Economie, le ministère de la Coopération, le ministère des Affaires étrangères, la Caisse française de développement, le ministère de la Recherche, le ministère de l'Agriculture et le ministère de l'Education nationale.

Le ministère de la Coopération ne représente que 18,75% de l'aide publique bilatérale attribuée en 1993 (18,15% d'après les prévisions pour 1994). Le ministère de l'Economie représente 41% de l'ensemble (39,49 % en 1994), le ministère des Affaires étrangères, 8,96% (7,58% en 1994), la Caisse française de développement, 4,70% (5,66% en 1994), le ministère de l'Education nationale, 2,4% (même proportion en 1994), le ministère de la Recherche 8,87% (9,32% en 1994), et le ministère de l'Agriculture 0,68% (0,67% en 1994).

Comme votre rapporteur le déplore à l'occasion de l'examen de chaque projet de loi de finances, l'émiettement administratif de l'APD bilatérale française nuit à la lisibilité de l'ensemble de l'aide au développement.

Un grand ministère du développement pourrait, à cet égard, constituer une structure adéquate pour centraliser l'ensemble de nos efforts.

A défaut d'une telle réforme, votre rapporteur prend acte du souci, exprimé par le ministre de la Coopération, de rationaliser les instruments de gestion existants, afin d'éviter notamment les redondances, dans nos pays partenaires, entre les services extérieurs de la Caisse française de développement, les missions de coopération et les représentations diplomatiques françaises. Une telle orientation, si elle est menée à bien, apporterait déjà une considérable amélioration au système existant. Par ailleurs, votre rapporteur développera ci-après les doubles emplois résultant d'un partage de compétences relativement incohérent entre le ministère de la Coopération et la Caisse française de développement, s'agissant de l'allocation des concours financiers, et qu'il semble relativement aisé d'améliorer.

b. Quelles justifications pour le maintien du "champ" ?

Le maintien du champ de compétences du ministère de la Coopération pouvait, à la rigueur, paraître justifié quand la rue Monsieur traitait exclusivement de nos anciennes dépendances d'Afrique subsaharienne francophone. Dès lors cependant que des pays lusophones font partie du champ, il semble contestable de faire relever d'administrations différentes, par exemple l'Angola, qui dépend de la rue Monsieur, et l'Ouganda, qui relève du Quai d'Orsay.

C'est essentiellement l'intégration du Cambodge, pour certains aspects de l'intervention du ministère de la Coopération, qui contribue à ébranler les justifications de l'existence du champ. En effet, le Cambodge relève désormais de la rue Monsieur pour l'allocation des aides transitant par le FAC, habilité à intervenir dans ce pays à hauteur de 40 millions de francs en 1993. Plus encore, le Cambodge est déjà bénéficiaire d'opérations de coopération militaire mises en oeuvre, sous l'autorité du ministre de la Coopération, par la mission militaire de coopération.

Ces incohérences militent, selon votre rapporteur, pour la création d'un ministère du Développement à compétences générales, dans lequel il conviendrait de reconnaître à nos partenaires privilégiés d'Afrique subsaharienne, à travers des modalités à étudier, une certaine spécificité justifiée par l'Histoire.

B - LA FRANCE ET LA DETTE DE L'AFRIQUE SUBSAHARIENNE

L'analyse du traitement de la dette africaine fait apparaître la fréquence et la générosité des initiatives françaises en la matière.

L'engagement de la France à cet égard se manifeste de manière différenciée selon les pays concernés : les pays les plus pauvres, ou moins avancés, ont donc fait l'objet de mesures distinctes des pays à revenus intermédiaires.

1°) Le cas des pays les plus pauvres

Les stratégies de la dette en faveur des pays les plus pauvres d'Afrique ont été élaborées, pour la plupart, lors de sommets des pays industrialisés.

a. Dans le cadre du Club de Paris, les réaménagements de dette auxquels la France a procédé ont porté, entre 1989 et 1992, sur 157 milliards de francs de créances.

b. Le sommet de Toronto (juin 1988) a donné lieu, sur proposition française, à l'annulation de 3,5 milliards de francs de créances (créances commerciales incluses) qui ont concerné quelque 18 pays d'Afrique subsaharienne. Avec l'augmentation de la part de l'élément-don dans l'encours total (entre 23,40 % et 41 %), le plan de Toronto prévoyait un allongement de la période de grâce, portée à 14 ans.

c. Le sommet francophone de Dakar (mai 1989) a donné lieu à l'annulation de la dette des 35 pays les plus pauvres à l'égard de la France, pour autant que ces créances aient été souscrites avant le 31 décembre 1988. Cette mesure, qui recouvrait 44 % des créances publiques des pays consacrés, porterait sur un encours de 27 milliards de francs, dont 7 au titre du service, et excluait les crédits commerciaux, même garantis.

d. Lors du sommet franco-africain de La Baule (juin 1990), les pays les plus pauvres du champ (c'est-à-dire les pays les moins avancés auxquels ont été ajoutés le Sénégal, le Zaïre et Madagascar) ont bénéficié de la création de deux catégories de dons, destinés à se substituer aux prêts spéciaux à l'ajustement structurel et aux prêts «à condition spéciale» du premier guichet : il s'agit des dons d'ajustement structurel et des dons destinés à financer des projets dans les pays les plus pauvres du champ.

2°) Les pays à revenus intermédiaires

a. Dès 1989, les principaux créanciers membres du Club de Paris ont proposé à un nombre défini de pays dits à revenus intermédiaires, dont la Côte d'Ivoire, un allongement de la durée de remboursement des créances au-delà de 10 ans.

b. Lors du sommet des pays industrialisés de Houston, en juillet 1990, des mesures d'aménagement de la dette ont été élaborées à l'égard des pays intermédiaires les plus lourdement endettés. Les durées de consolidation ont été portées à 25 ans, dont 10 de grâce pour l'aide au développement, et à 15 ans, dont 10 de grâce, pour les crédits commerciaux. Par ailleurs était prévue, «sur une base volontaire et bilatérale», une clause de conversion de créances pour des projets de protection de l'environnement, d'investissement ou de soutien à des monnaies locales, dans une limite de 10 % de l'encours (ou de 5 à 10 millions de dollars, en ce qui concerne les crédits privés garantis). S'agissant des prêts gouvernementaux et de l'aide publique au développement en revanche, aucune limite n'était prévue.

Une quinzaine de pays, parmi lesquels la Côte d'Ivoire, le Cameroun et le Congo, ont bénéficié du traitement de Houston. On remarque cependant que la procédure de conversion de créances a été très limitée, du fait de la rareté des actifs susceptibles d'intéresser les investisseurs éventuels.

c. A la suite du sommet franco-africain de La Baule (juin 1990), les pays à revenus intermédiaires du champ (Côte d'Ivoire, Congo, Gabon et Cameroun) ont fait l'objet d'un plan d'allègement du service de la dette, visant à réduire les taux d'intérêt dont sont assortis les prêts de la Caisse française de développement (ex Caisse centrale). Le taux d'intérêt des prêts attribués à ces pays a été ramené à 5 % depuis juillet 1990.

d. A l'occasion du sommet de Libreville (octobre 1992) s'est manifestée une nouvelle initiative française, tendant à créer, en faveur du Congo, du Cameroun, de la Côte d'Ivoire et du Gabon, un Fonds de conversion de créances liant le désendettement d'un

pays à la mise en oeuvre de projets de développement. A ce jour, 800 millions de francs de créances auraient ainsi été annulés.

Il convient de souligner que l'élection de projets pouvant donner lieu à l'annulation de créances est effectuée dans un **cadre strictement bilatéral**, sans conditionnement à un accord avec le Club de Paris ou à un programme souscrit dans le cadre du FMI.

Ces annulations s'imputent sur une enveloppe globale de 4 milliards de créances d'aide publique française au développement.

Les projets susceptibles d'être sélectionnés par le Comité de gestion du Fonds doivent s'intégrer dans une perspective de développement à long terme :

- aide aux activités productives de base (groupement de producteurs en milieu rural et urbain, promotion des PME ...),

- projets sociaux (santé, éducation, aide humanitaire) et de développement local (équipements collectifs, décentralisation),

- projets de protection de l'environnement (lutte contre la déforestation, protection et conservation des sols).

Ces projets relèvent d'opérations de dimensions relativement modestes, dont le financement est indépendant du Fonds : les ressources nécessaires doivent être trouvées par ailleurs (voir en annexe des exemples de projets retenus par le comité de gestion du fonds).

C - LE PROJET DE BUDGET DU MINISTÈRE DE LA COOPÉRATION POUR 1994 : UN BUDGET DE RIGUEUR, QUI PRÉSERVE CEPENDANT L'ESSENTIEL DES INSTRUMENTS DE LA COOPÉRATION FRANCO-AFRICAINE

Par rapport aux 8 069 millions de francs affectés au ministère de la Coopération par la loi de finances initiale pour 1993, les 7 764 millions de francs consacrés au ministère de la Coopération par le présent projet de loi de finances sont caractérisés par une diminution de 3,80 %. Cette baisse est justifiée par le contexte de récession économique profonde -sur les origines de laquelle votre rapporteur préfère garder un silence éloquent- et de rigueur budgétaire qui caractérisent la période actuelle.

L'évolution des crédits du ministère de la Coopération est, certes, plus sévère que la légère diminution de 0,93 % observée à l'occasion du précédent budget. Votre rapporteur observe néanmoins, pour s'en féliciter, le maintien de la part des crédits consacrés à la coopération dans le PIB. Ce département représentait, en effet, 1,08 et 1,07 % du PIB français en 1992 et 1993. En 1994, sa part dans le PIB sera de 1,06 %, ce qui atteste, eu égard à la période de crise que traverse la France, une remarquable stabilité.

1°) Présentation générale du budget du ministère de la Coopération pour 1994

Votre rapporteur indiquera ci-après, après avoir rappelé l'importance des annulations de crédits qui ont affecté l'exécution du budget 1993, l'incidence des mesures de rigueur budgétaire sur le niveau des crédits consacrés à la rue Monsieur dans le cadre du projet de loi de finances pour 1994, avant de présenter les modifications mineures de nomenclature budgétaire inscrites dans le projet de budget, et de proposer une vue d'ensemble du budget de la coopération.

a. L'exécution du budget 1993 : un budget fortement amputé en cours d'exercice

Entre février et juin 1993, ont été annulés 283,61 millions de francs en autorisations de programme et 274,82 millions de francs en crédits de paiement + dépenses ordinaires, ce qui recouvre :

- 15 % des dotations initiales en dépenses ordinaires (hors rémunérations et concours financiers),

- 10 % des dotations initiales en autorisations de programme et en crédits de paiement (mesures nouvelles).

. Les *annulations de crédits* prononcées en vertu de l'arrêté du 3 février 1993 ont concerné, en dépenses ordinaires (titres III et IV), 61,2 millions de francs. S'agissant des dépenses en capital (titres V et VI), elles ont porté sur 14,36 millions de francs en autorisations de programme.

L'arrêté du 10 mai 1993 a autorisé l'annulation de 161,38 millions de francs en dépenses ordinaires (titres III et IV) et de 37,87 millions de francs en crédits de paiement (205,62 millions de francs en autorisations de programme) en ce qui concerne les dépenses en capital (titres V et VI).

. Les *autorisations de reports* intervenues en vertu de l'arrêté du 22 juillet 1993 concernaient, au 17 août dernier, 303,1 millions de francs, imputés sur les titres V et VI.

L'importance de ces diverses amputations, dont le ministère de la coopération n'a pas été l'unique victime, est telle que le budget pour 1994 est communément présenté en référence aux "crédits effectivement disponibles", l'évolution à la baisse se faisant ainsi plus discrète. Mais votre rapporteur préfère raisonner en comparant le présent projet de loi de finances à la précédente loi de finances initiale, même si ces rapprochements font apparaître des restrictions assez lourdes. En cette période de rigueur, il est en effet plus pertinent de juger la répartition des crédits au sein d'une enveloppe que l'enveloppe elle-même.

b. L'incidence relativement limitée des mesures de rigueur budgétaire

La lettre de cadrage du 19 mai 1993 prescrivait :

- le *plafonnement des dotations* pour 1994 à leur niveau de 1993 corrigé par les annulations de crédits prononcées les 3 février et 10 mai 1993, puis confirmé par la loi de finances rectificative du 22 juin 1993. Les éventuelles économies supplémentaires à réaliser devaient obéir au souci d'éviter toute redondance avec les contributions françaises au budget communautaire ;

- une *diminution* de 15 % des dépenses d'intervention ne résultant ni d'un engagement contractuel de l'Etat, ni de dispositions législatives ou réglementaires (la lettre de cadrage du 6 mai 1992 définissait déjà une norme d'économies de 15 % en ce qui concerne les dépenses d'intervention) ;

- une *contraction* de 1,5 % des effectifs.

Or, les titres IV, V et VI (interventions et investissements) représentant quelque 90 % des crédits du ministère de la Coopération, ceux-ci sont particulièrement vulnérables aux mesures d'économie prescrites par la lettre de cadrage. C'est ainsi que l'application sans nuances de ces normes aurait abouti à une chute des dotations de 5,7 % par rapport au niveau défini par le budget de 1993 (de 2,3 % par rapport au niveau corrigé de 1993). **La réduction des crédits du ministère de la coopération de 3,80 % par rapport au niveau de la dotation précédente montre donc que le budget de la rue Monsieur a été protégé d'économies trop rigoureuses, ce dont votre rapporteur se félicite.** Cette diminution est, par ailleurs, limitée à 0,3 % si l'on se réfère au budget 1993 corrigé.

De même, on constate que les douze emplois qu'il est prévu de supprimer en 1994 équivalent à 1 % des effectifs, soit une proportion plus favorable que celle de 1,5% définie par la lettre de cadrage.

c. Vue d'ensemble des crédits du ministère de la Coopération

C'est à l'assistance technique, aux concours financiers et aux autorisations de programme du FAC qu'incombent les mesures d'économie les plus drastiques.

Catégories de dépenses	LFI 93	PLF 94	Progression		Part dans les crédits du ministère		
			93/92	94/93 (1)	LFI 92	LFI 93	PLF 94
Assistance technique civile (chap. 42-23-10)	2 152,68	2 011,32	- 3,2 %	- 6,6 % (- 6,6 %)	27,37 %	26,67 %	25,90 %
FAC (chapitre 68-91) AP CP	2 800 1 856,78	2 420 1 977	- 0,6 % + 8,4 %	-13,6% (-3,9%) + 6,5% (+ 9,4%)	21,02 %	23,01 %	25,46 %
Concours financiers (chapitre 41-43)	1 245	1 155	- 10,3 %	- 7,2 % (- 7,2 %)	17,81 %	15,37 %	14,87 %
Actions de coopération pour le développement (chap. 42-23, articles 30,31,32,33,50,60, 61,62,70*)	800,13	700,8	+ 7,62 %	- 12,5 % (+ 2,9 %)	10,27 %	9,91 %	9,02 %
Assistance technique et coopération militaire (chapitre 41-42)	880	820	- 3,9 %	- 6,8 % (- 0,9 %)	11,23 %	10,90 %	10,56 %
Appui aux initiatives privées et décentralisées (chapitre 42-24)	139,95	112,7	- 5,12 %	- 19,5 % (- 5,3 %)	1,77 %	1,73 %	1,45 %

(1) progression par rapport au budget 1993 corrigé

* bourses, aide d'urgence, aide alimentaire, aide au développement ...

On observe, d'une part, une certaine stabilité des parts respectives des différentes catégories de dépenses et, d'autre part, une évolution nuancée des différents postes par rapport à la dotation initiale, selon que l'on se réfère à la loi de finances de l'année ou au budget corrigé.

. Le tableau ci-dessus fait apparaître, certes, la stabilité des parts respectives des différents postes dans l'ensemble des crédits du ministère de la coopération, tout en mettant en évidence la progression lente, mais continue, de la part du FAC dans l'ensemble du budget de la coopération depuis le projet de loi de finances pour 1992 (21,02 % ; 23,01 % puis 25,46 %). Toutefois, la plupart des postes suivants sont caractérisés par une diminution régulière : c'est le cas de l'assistance technique (27,3 % ; 26,6 % puis 25,9 %), des concours financiers (17,81 % ; 15,37 % puis 14,87 %), de la coopération militaire (11,23 % ; 10,9 % puis 10,56 %) et de la coopération privée et décentralisée (1,77 % ; 1,73 % puis 1,45 %).

. En fonction de la valeur à laquelle on se reporte -loi de finances initiale ou budget corrigé- l'évolution de ces différents postes diffère. Si l'*assistance technique* et les *concours financiers* se caractérisent par leur stabilité par rapport à la dotation pour 1993, en revanche on constate une différence accusée en ce qui concerne :

- les *actions de coopération pour le développement* (chapitre 42-23) :
- 12,5 % par rapport à la LFI pour 1993, + 2,9 % par rapport au budget corrigé ;

- la *coopération militaire* : - 6,8 % par rapport à la LFI pour 1993,
- 0,9 % par rapport au budget corrigé ;

- la *coopération privée et décentralisée* : - 19,5 % par rapport à la LFI pour 1993 ; - 5,3 % par rapport au budget corrigé.

d. Une modification mineure de la nomenclature budgétaire

La nomenclature budgétaire du ministère de la Coopération est modifiée afin de tirer les conséquences de la réforme du statut des personnels civils de coopération culturelle, scientifique et technique en service dans les Etats du champ, réforme sur laquelle votre rapporteur reviendra ultérieurement.

La nouvelle nomenclature résulte d'une fusion entre les articles 42-23-10 (actions de coopération pour le développement - personnel enseignant) et 42-23-20 (actions de coopération pour le développement - personnel technicien). Ne subsiste plus désormais qu'un article 42-23-10 : actions de coopération pour le développement - assistance technique. En effet, la distinction entre les personnels enseignants et techniciens de l'assistance technique civile n'est plus prévue par le nouveau statut des personnels civils de coopération résultant du décret n° 92-1331 du 18 décembre 1992.

2°) L'évolution des postes affectés par les mesures de La Baule : concours financiers et FAC

Les concours financiers (chapitre 41-43) et le FAC (chapitre 68-91) ont été affectés par la décision, annoncée par le Chef de l'Etat lors du sommet de La Baule, dans des circonstances

auxquelles votre rapporteur persiste à ne pas souscrire, de ne plus attribuer que des dons aux pays les plus pauvres du champ (c'est-à-dire aux pays les moins avancés du champ ainsi qu'au Sénégal, à Madagascar et au Zaïre -du moins jusqu'à l'interruption de la coopération franco-zaïroise-).

a. La traduction budgétaire des mesures de La Baule - rappel

. Le système antérieur reposait sur

- les *prêts du 1er guichet à conditions spéciales* (PCS), relevant de l'aide-projet, remboursables en 30 ans dont 10 de différé, et assortis, jusqu'au 10 juillet 1990, d'un taux d'intérêt de 1,5 % pendant la période de différé, puis de 2 % pendant la période de remboursement.

- les *prêts spéciaux à l'ajustement structurel* étaient consentis pour 30 ans, dont 10 de différé, assortis d'un taux d'intérêt de 0,68 %, et accordés par la Caisse centrale de coopération économique à partir d'emprunts refinancés auprès du FIDES.

. Les dons créés lors du sommet de La Baule sont :

- les *dons en faveur de l'ajustement structurel*, qui se substituent aux prêts à conditions spéciales, relèvent des *concours financiers* (chapitre 41-43 article 30) et sont complétés sur le budget des charges communes (chapitre 42-01-10) ;

- les *dons-projets aux pays les plus pauvres* sont attribués par la Caisse française de développement (ex Caisse centrale) dans des conditions que votre rapporteur juge contestables, et qu'il exposera ci-après, et imputés sur les crédits du FAC (chapitre 68-91 article 40). Ils bénéficient également d'une participation des charges communes (chapitre 68-00-30).

b. La diminution des crédits affectés aux dons de La Baule

b1. Les dons en faveur de l'ajustement structurel, imputés sur les concours financiers (art. 30), connaissent dans le projet de loi de finances pour 1994, une contraction de 14,5 %, et passent de 585 à 500 millions de francs. A cette dotation s'ajoutent les 500 millions inscrits sur les charges communes. Cette diminution succède à la baisse de 17 % constatée à l'occasion du précédent budget. Selon les informations transmises à votre rapporteur, la dotation prévue pour 1994 tient compte du niveau réel des besoins effectivement constatés en 1992, qui se sont révélés inférieurs au volume des crédits ouverts.

En effet, divers facteurs ont conduit à la baisse des crédits affectés aux dons en faveur de l'ajustement structurel :

- la suspension de la coopération française avec le Togo, le Zaïre et Haïti ont conduit à une diminution des besoins globaux ;
- l'instabilité politique des bénéficiaires éventuels, ainsi que le caractère parfois aléatoire et heurté du processus démocratique, ont justifié une certaine prudence dans l'allocation de ces dons ;
- l'attribution de dons est parfois subordonnée à la conclusion d'accords d'ajustement structurel avec les institutions de Bretton Woods. Or, on relève depuis 1992 une tendance à la suspension des engagements souscrits par les partenaires subsahariens des institutions financières internationales ;
- enfin, le Fonds européen de développement consacrera pour la première fois, sur la période 1990-1995 couverte par le VII^e FED, une enveloppe (de 1 150 millions d'Ecus) à l'attribution de dons d'ajustement structurel. Or, la lettre de cadrage dans laquelle s'inscrit le présent projet de loi de finances a prescrit d'éviter toute redondance entre les contributions françaises au budget communautaire et les moyens consacrés aux différents départements ministériels.

Les principaux bénéficiaires de ce type de concours demeurent le Tchad, le Mali, le Sénégal, la République centrafricaine, le Niger, les Comores et le Burkina-Faso.

b2. Les dons-projets aux pays les plus pauvres, gérés par la Caisse française de développement et imputés sur le FAC (art. 40),

connaissent une évolution nuancée selon que l'on se réfère aux autorisations de programme ou aux crédits de paiement.

Les autorisations de programme baissent de 18,6 %, passant de 1 170 à 953 millions de francs. Les crédits de paiement, en revanche, sont caractérisés par une augmentation de 46,67 % et s'élèvent à 586,68 millions de francs au lieu de 400 en 1993.

Cette augmentation répond au caractère pluriannuel de l'échéancier du FAC. Rappelons, en effet, que l'allocation de l'article 40 est répartie en six tranches annuelles, respectivement de 15 %, 25 %, 25 %, 20 %, 10 % et 5 % des autorisations de programme. Les crédits inscrits à l'article 40 du FAC dans le cadre du budget annuel traduisent donc, de manière mécanique, les autorisations de programme antérieures.

Les 586,63 millions de francs imputés sur l'article 40 du FAC dans le cadre du projet de loi de finances pour 1994 constituent ainsi la conséquence des autorisations de programme successivement décidées en 1991, 1992, 1993 et prévues pour 1994, soit :

- 4e tranche des AP de 1991 : 20 % de 1,356 milliard de francs en CP,
- 3e tranche des AP de 1992 : 25 % de 1,37 milliard de francs en CP,
- 2e tranche des AP de 1993 : 25 % de 1,53 milliard de francs en CP,
- 1ère tranche des AP de 1994 : 15 % de 0,953 milliard de francs en CP,

soit environ 793,86 millions de francs.

En revanche, les autorisations de programme pour 1994 étant en réduction par rapport au précédent budget, on peut anticiper, si cette tendance se confirme, un tassement parallèle des crédits de paiement correspondants.

La contraction, à terme, des dons-projets aux pays les plus pauvres, que permet d'anticiper l'évolution des autorisations de programme, est présentée comme une contrepartie de l'effort croissant en faveur du développement qui transite désormais par le budget communautaire, à travers le Fonds européen de développement auquel la France contribue à hauteur de 24,37 % (Royaume-Uni : 16,37 %, Portugal : 0,88 %).

En effet, la contribution française au 7e FED est en nette augmentation, et justifie la réduction de l'effort destiné aux dons-projets aux pays les plus pauvres. Cette évolution pose le problème du partage entre aide bilatérale et aide multilatérale, celle-ci limitant, le cas échéant, la maîtrise de la destination finale du don.

On remarque que, en 1992, les principaux bénéficiaires des dons-projets aux pays les plus pauvres ont été le Bénin (7,83 % de l'enveloppe), le Ghana (5,83 %), la Guinée (14,4 %) et le Sénégal (25,22 %).

Au premier semestre 1993, les premiers bénéficiaires de la dotation ont été le Mali (27,38 %), la République centrafricaine (14,83 %), le Bénin (13,80 %) et le Burkina-Faso (11,1 %).

b3. Le dispositif hérité des décisions de La Baule appelle les réserves suivantes :

D'une part, votre rapporteur s'interroge sur la pertinence d'un dispositif qui confie une part de l'attribution des dons à une institution financière soumise aux dispositions de la loi bancaire du 24 janvier 1984. Votre rapporteur estime que la clarification des attributions respectives de la Caisse française de développement (qui a succédé à la Caisse centrale en vertu du décret n° 92-1176 du 30 octobre 1992) et du ministère de la Coopération lui-même permettrait fort opportunément de revenir sur la "mise en oeuvre parallèle de deux agences d'exécution ayant la même vocation, financées sur les mêmes ressources budgétaires" (1).

D'autre part, la systématisation des dons, qui relève d'une initiative généreuse au départ, pourrait paradoxalement conduire à mettre à la disposition des pays les plus pauvres du champ des concours moins abondants qu'à l'époque où ne leur étaient alloués que des prêts, alors que ces pays se trouvent dans une situation qui justifie un effort particulièrement important. Cette remarque est corroborée par le déclin régulier des crédits inscrits aux articles correspondants aux dons de La Baule (41-43-30 et 68-91-40). Par ailleurs, en faisant passer les relations avec les PMA "d'une logique économique à une logique de charité" (1), on risque d'encourager implicitement le laxisme économique, voire de déresponsabiliser les dirigeants des pays bénéficiaires. (2).

(1) Serge Michailof, op. cit.

(2) idée développée par Sylvie Brunel, op. cit., et par Serge Michailof, op. cit.

c. La relative stabilité des concours financiers (hors dons d'ajustement structurel)

c1. L'aide budgétaire destinée, sur la réserve du ministre, à financer des opérations d'urgence, est réduite de 5 %. Les crédits inscrits au chapitre 41-43-10 passent donc de 100 à 95 millions de francs. Cette diminution est motivée par la banalisation des élections, alors que le soutien financier à l'organisation des consultations électorales s'était trouvé, dans le cadre du projet de loi de finances pour 1991, à l'origine de la refonte de l'article 10, jusqu'à cette date consacré à l'aide budgétaire "classique".

c2. Les bonifications de prêts d'ajustement structurel, imputées sur le chapitre 41-43-20, sont maintenues au niveau du budget 1993, et s'élèvent à 560 millions de francs. Cette enveloppe devrait permettre de bonifier environ 1 600 millions de francs de prêts d'ajustement structurel accordés par la Caisse française de développement.

Rappelons que ces prêts, qui relèvent de l'aide hors projet, contribuent à rétablir les grands équilibres des Etats destinataires (balances des paiements).

c3. La diminution de l'ensemble des concours financiers (-7,2 %) est donc essentiellement supportée par les dons en faveur de l'ajustement structurel. Cette évolution traduit une orientation de la politique française de coopération en faveur de l'aide-projet, et aura donc comme corollaire une augmentation des dons-projets du FAC.

La nécessité, en période de rigueur budgétaire, d'effectuer un recentrage sur des activités ayant une incidence directe en termes de développement, ne saurait, selon votre rapporteur, être contestée, même si l'on peut craindre que la baisse des dons en faveur de l'ajustement culturel ne se traduise, à terme, par un désintérêt de la France pour les pays les moins avancés du champ.

d. Le déclin du FAC (hors dons-projets)

Exception faite des dons-projets (art. 40 du FAC) gérés par la Caisse française de développement, on remarque les restrictions dont font l'objet les autres postes du FAC.

d1. Les dons-projets gérés par le ministère de la Coopération (article 10), dont votre rapporteur rappelle qu'ils obéissent à une autre logique que les dons annoncés à La Baule, voient leurs autorisations de programme fixées à 1 377 millions de francs au lieu de 1 530, soit une contraction de 10 %. En crédits de paiement, la baisse est de 4,2 % (1 300,32 millions de francs au lieu de 1 356,78). Ces diminutions, qui succèdent aux augmentations constatées à l'occasion du précédent projet de loi de finances (+ 3,37 % en AP et + 24,67 % en CP) accompagnent la rationalisation des projets financés sur l'article 10, qui privilégie désormais les projets de taille plus importante. Ainsi la taille moyenne des projets, de 2,3 millions de francs en 1986, s'élevait en 1992 à plus de 8 millions.

On peut s'interroger sur l'incidence éventuelle, sur le plan sectoriel, de la contraction de l'article 10 du FAC. En effet, 14,74 % des projets approuvés par le Comité directeur du FAC relevaient, en 1992, de la santé et du développement social. Cette proportion était de 19,19 % pour le développement rural, de 10,65 % pour le développement industriel, les mines et les infrastructures, de 12,26 % pour l'appui aux administrations africaines, de 8,49 % pour l'action culturelle et de 7,12 % pour l'enseignement et la formation. On peut donc craindre que la baisse des crédits inscrits sur l'article 68-91-10 se traduise par un tassement de l'effort entrepris par la France dans des domaines aussi importants que la santé et le développement rural. Bien que regrettable, cette orientation est néanmoins dictée par la nécessité, en période d'austérité, de choisir entre les types de dépenses à privilégier, ce que votre rapporteur ne saurait contester.

d2. Les crédits destinés aux opérations exceptionnelles (article 20) connaissent une réduction de 10 %, et passent de 100 à 90 millions de francs. Ces crédits sont destinés à financer, sur la réserve du Premier ministre, des opérations exceptionnelles et, pour la plupart, imprévisibles.

En 1992, l'article 20 du FAC a contribué au financement des opérations suivantes :

- avion du président du Burundi : 40 millions de francs ;
- contribution à l'organisation du sommet de Libreville (octobre 1992) : 10,8 millions de francs ;
- contribution à l'organisation du sommet francophone de Maurice : 17,5 millions de francs.

En 1993, les opérations suivantes ont été financées sur l'article 20 du FAC :

- organisation des élections en Centrafrique : 2 millions de francs ;
- organisation et suivi des élections au Togo : 15 millions de francs ;
- contribution à l'organisation du sommet francophone de Maurice : 18 millions de francs.

En 1994, il est d'ores et déjà prévu de financer sur l'article 20 du FAC une contribution à TV5 pour 12,5 millions de francs.

d3. L'exécution du budget 1993 conduit votre rapporteur à redouter d'éventuelles annulations et reports de crédits du FAC pour l'exercice 1994.

C'est ainsi que le FAC a fait l'objet, du fait des arrêtés de février puis mai 1993, de l'annulation de 50,06 millions de francs (en CP), et du report de 217,26 millions de francs autorisé par l'arrêté du 22 juillet 1993. Il est clair que, reconduite en 1994, cette tendance nuirait au suivi des projets financés par le FAC.

3°) Le recentrage de l'appui aux initiatives privées et décentralisées (chapitre 42-24)

. Les crédits consacrés à l'appui du ministère de la Coopération aux initiatives privées (ONG et associations de volontaires) et décentralisées connaissent, sur le chapitre 42-24, une **diminution de 19,5 % par rapport à la loi de finances pour 1993**, et s'établissent à 112,68 millions de francs au lieu de 139,95. La réduction de 19,5 % des crédits du chapitre 42-24 prévue par le projet de loi de finances pour 1994, s'inscrit dans une tendance régulière à la

baisse, ainsi que le montre le tableau suivant, qui retrace l'évolution des trois postes du chapitre 42-24 depuis le budget 1992 :

Chapitre 42-24	LFI 93 en millions de francs	PLF 94 en millions de francs	93/92	94/93
Art. 10 (ONG)	7	0,9	- 10,95 %	- 87,15 %
Art. 20 (associations de volontaires)	124,95	105,38	- 4,74 %	- 15,67 %
Art. 30 (coopération décentralisée)	8	6,4	- 5,78 %	- 20 %
Total	139,95	112,68	- 5,12 %	- 19,5 %

Il convient de souligner ici que le chapitre 42-24 n'épuise pas la totalité des concours du ministère de la Coopération aux projets des ONG et des collectivités locales, au financement desquels participe également le FAC dans des conditions sur lesquelles votre rapporteur reviendra ultérieurement.

La contraction des crédits du chapitre 42-24 ne saurait donc être assimilée à un désengagement du ministère de la Coopération, mais illustre la volonté de rechercher une plus grande rentabilité des financements publics en termes de développement, ce que votre rapporteur ne saurait critiquer.

a. La baisse du soutien aux initiatives privées imputé sur le chapitre 42-24

a1. Les opérations des ONG financées sur le chapitre 42-24-10 en 1992 se sont partagées entre projets de terrain et actions en France.

. Parmi les *projets de terrain* cofinancés en 1992, on peut citer la contribution à un "projet d'appui à la création et à la redynamisation de dépôts pharmaceutiques", mis en oeuvre au Burkina-Faso par Pharmaciens sans frontières (pour un montant de 934 000 F), le cofinancement du projet "Une goutte d'eau pour l'Afrique", mis en oeuvre au Mali par le Lions Club international pour

réaliser un programme de 40 forages dans 20 villages (montant : 835 900 F).

. Les *actions en France* recouvrent l'organisation de manifestations diverses telles que séminaires ou colloques, le cofinancement de travaux de recherche et de publication, des actions de "sensibilisation au développement" parmi lesquelles la réalisation, pour 1,5 million de francs, de 12 émissions diffusées sur TV5, avec l'appui d'ONG et sous la direction du CRID (Centre de recherche et d'information pour le développement), la mise en oeuvre, pour 1,38 million de francs, du programme "Développement des hommes et gestion de l'environnement" suivi par le CRID afin de coordonner les initiatives d'une douzaine d'ONG intervenant, depuis le sommet de Rio, dans le domaine de l'environnement.

. Mentionnons également les actions relatives au *soutien du renforcement institutionnel des ONG*. Cette catégorie d'actions relève du programme "Renforcement d'un pôle documentaire des ONG autour des thèmes : développement, environnement, démocratie et société civile", pour un montant de 2,41 millions de francs.

. Les crédits inscrits à l'article 42-24-10 pour 1994 étant limités à 0,9 million de francs, ils traduisent un **recentrage de la politique du ministère de la Coopération à l'égard des ONG**, dont les actions sur le terrain continueront à bénéficier de cofinancements imputés sur les crédits du FAC, aux dépens des **actions diverses de sensibilisation de l'opinion publique française aux problèmes du développement** (séminaires, documentation pédagogique, forums ...). L'économie porte donc, pour l'essentiel, sur les actions conduites en France par les ONG (manifestations diverses, colloques, publications ...), orientation à laquelle souscrit votre rapporteur.

a2. Le *soutien aux associations de volontaires* (article 20) constitue le principal poste du chapitre 42-24.

Il recouvre la *subvention annuelle en faveur de l'Association française des volontaires de progrès (AFVP)*, à concurrence de 90 millions de francs en 1992, 80 millions de francs en 1993, et 74 millions de francs selon le projet de budget pour 1994. Cette subvention contribue à la prise en charge de 500 volontaires.

Le programme *Volontaires européens de développement (VED)* a été cofinancé à hauteur de 6,6 millions de francs en 1992 (6 millions en 1993), auxquels il convient d'ajouter la subvention de 3,2 millions de francs (2,4 en 1993) perçue par une autre association de volontariat, le Service de coopération au développement (SCD), qui

participe également au programme VED. Par l'article 20 transitent également les cofinancements contribuant à la formation des VED (pour 1 million de francs en 1992, 1,7 million en 1993).

La *Délégation catholique pour la coopération (DCC)* et le *Département évangélique français d'action apostolique (DEFAP)*, ont également bénéficié de subventions sur l'article 42-24-20, à hauteur respectivement de 6,1 et 1,3 millions de francs en 1992 (5,5 et 0,9 millions de francs en 1993), en vue de l'envoi en Afrique de coopérants du service national (CSN).

A ces différentes subventions s'ajoutent les dépenses relatives à la *protection sociale des coopérants du service national*, pour plus d'un million de francs.

. L'effort d'économie de 19,5 millions de francs inscrit dans le cadre du présent projet de loi de finances, à l'article 42-24-20, portera essentiellement sur la subvention de fonctionnement à l'AFVP (- 6 millions de francs). Votre rapporteur remarque que cette tendance avait déjà été constatée à l'occasion du précédent projet de loi de finances (- 10 millions de francs). L'économie réalisée, par ailleurs, sur le financement des VED s'élève à 5 millions de francs. Quant aux aides à l'envoi de coopérants du service national mis à la disposition d'ONG, elles sont réduites de 22 %, et permettent une économie de 2,3 millions de francs.

b. La diminution du soutien aux initiatives décentralisées (art. 30)

b1. Rappelons tout d'abord que les actions conduites dans le cadre de la *coopération décentralisée* s'orientent vers *trois directions* :

- la *coopération entre villes et le renforcement des processus de décentralisation* : les problèmes imputables à l'explosion urbaine en Afrique justifient le recours aux compétences techniques des collectivités décentralisées françaises en matière de gestion urbaine. Le ministère de la Coopération envisage de mobiliser également ces compétences en faveur du processus de création de collectivités locales et de décentralisation, en fonction des réformes en cours dans certains pays d'Afrique.

- le *développement économique réciproque* vise à favoriser, avec le soutien des collectivités locales françaises, l'intervention de petites entreprises industrielles, agricoles ou artisanales françaises dans la coopération franco-africaine, car les dimensions de ces intervenants permettent la mise en oeuvre de projets de développement ponctuels cohérents avec les besoins locaux. Le recours à ces acteurs du développement (soutenus, le cas échéant, par les chambres de métier et les lycées techniques) peut, en effet, faciliter l'insertion internationale des entreprises françaises à travers la conclusion d'accords de partenariat entre entreprises françaises et africaines. A cet égard, on peut citer l'exemple de l'accord de coopération conclu entre la région Champagne-Ardennes et la région de Sokodé (Togo), qui a entraîné des industriels champenois au Togo. Un rapport devrait être prochainement remis au Gouvernement sur le partenariat industriel décentralisé par le Club Entreprises et développement.

b2. Les initiatives décentralisées pourraient jouer un rôle en matière d'immigration, notamment à travers le multipartenariat. Celui-ci relève d'une approche de la coopération moins sectorielle que les précédentes, et étendue aux domaines de la santé ou de la formation scolaire. Cette démarche présente notamment le mérite d'associer à des projets de coopération des communautés immigrées originaires des pays du champ, ou "associations villageoises". Ces associations -il en existerait quelque 400- réunissent des immigrés originaires du même village, qui mettent en commun leurs moyens pour financer la construction de bureaux de poste, d'écoles, de dispensaires, des projets de forage, la rémunération d'instituteurs ... Il y aurait eu, en 1985, 266 réalisations dans les villages d'origine pour un total de 31 millions de francs. Ainsi les projets à caractère sanitaire et éducatif ont-ils rassemblé 3,5 millions de francs, et les projets liés au bien-être et à la consommation (forage, coopératives alimentaires, banques de céréales ...), 6,3 millions de francs (1). Selon les observateurs, les réalisations de ces associations tireraient avantages du passage à une dimension intercommunale ou régionale qu'elles ne sont pas en mesure de conférer à leurs projets. L'intervention de collectivités locales françaises est donc susceptible d'apporter à ces projets une valeur ajoutée incontestable et mériterait d'être généralisée. En effet, ce type d'initiative peut contribuer à créer des emplois sur place et, à terme, à limiter les flux migratoires, voire à encourager le retour des migrants dans leur communauté

(1.) L'immigration en France des ressortissants des pays d'Afrique noire. Rapport du groupe de travail interministériel. Juin 1992.

d'origine. Ces pistes méritent certainement d'être explorées, même si la réticence des associations villageoises à intégrer des intervenants extérieurs peut constituer un obstacle au développement de projets cogérés avec des collectivités locales françaises.

b3. Le cadre institutionnel de la coopération décentralisée doit encore être précisé. S'agissant des structures destinées à la mise en oeuvre de la coopération décentralisée, relevons que les préfets de région sont désormais chargés de coordonner l'ensemble des initiatives des collectivités locales en faveur du développement des pays du champ. Les préfets de région contribuent à la mise en place des contrats plan-région d'aide aux collectivités locales, et au processus de décentralisation en Afrique. Au niveau national, le Délégué pour l'action extérieure des collectivités locales suit les actions des collectivités décentralisées françaises, soumises, du fait du principe d'indivisibilité de la République, au respect des engagements internationaux de l'Etat. Les préfets effectuent donc, conformément aux articles 131 à 135 de la loi du 6 février 1992 sur l'organisation territoriale de la République, un contrôle des conventions conclues entre les collectivités locales françaises et leur homologues étrangères. Enfin, il convient de clarifier les compétences respectives de la Commission de la coopération décentralisée pour le développement, créée le 27 janvier 1989 par le ministre de la coopération à des fins d'information et de promotion de l'idée de coopération décentralisée, et de la Commission nationale de la coopération décentralisée pour le développement, chargée, par la loi du 6 février 1992 susmentionnée, de la concertation entre élus et représentants de l'administration.

b4. La dotation de l'article 42-24-30 inscrite dans le présent projet de loi de finances baisse de 20%, passant de 8 à 6,4 millions de francs. Votre rapporteur ne saurait critiquer cette restriction, conforme à la volonté désormais affichée de centrer les cofinancements du ministère sur des projets directement rentables en termes de développement. Par ailleurs, l'évolution de l'article 42-24-30 ne saurait priver les collectivités locales françaises des indispensables subventions nécessaires à la mise en oeuvre de leurs programmes de contribution au développement, puisque l'essentiel des interventions du ministère dans ce domaine transite désormais par le FAC.

c. Le report de l'essentiel des cofinancements du ministère de la Coopération sur le FAC

. *Le report sur le FAC des cofinancements* de projets de coopération mis en oeuvre dans le cadre d'initiatives privées et décentralisées, est destiné à traduire l'orientation d'une politique désormais soucieuse d'efficacité concrète sur le terrain.

C'est ainsi que les contributions du FAC aux projets de coopération décentralisée, passées de 14 à 15 millions de francs entre 1992 et 1993, sont maintenues à ce niveau en 1994.

Le soutien du FAC aux ONG est également maintenu au niveau défini en 1993, soit 55 millions de francs, en augmentation substantielle par rapport aux 31 millions de francs inscrits au budget 1992. Encore ne peut-on exclure une augmentation des cofinancements du FAC aux initiatives privées et décentralisées, la programmation du FAC n'étant encore, à ce stade de l'élaboration du budget pour 1994, qu'indicative.

. Votre rapporteur souhaite toutefois insister sur *l'inconvénient qui résulterait d'un report sur le FAC des subventions jusqu'alors financées sur le chapitre 42-24, et sans retombée réelle sur le développement africain* (subventions à l'organisation de colloques, d'expositions ...). Le projet tendant à présenter en 1994 un **programme FAC d'éducation au développement** paraît contradictoire avec les objectifs affichés par le ministère de la Coopération, objectifs auxquels souscrit pleinement votre rapporteur. En période d'austérité budgétaire, le recentrage sur quelques projets contribuant directement au développement des pays du champ semble, en effet, plus opportun que le financement d'actions sensibilisant l'opinion française aux problèmes du développement. **Votre rapporteur renouvelle une nouvelle fois les réserves, déjà exprimées à l'occasion des précédents projets de loi de finances, sur l'opportunité, en période de rigueur, de consacrer des fonds publics à des actions de sensibilisation.**

4°) Le regrettable déclin des crédits consacrés à la coopération militaire (chapitre 41-42)

Après la baisse de 3,9% déplorée par votre rapporteur à l'occasion du précédent projet de loi de finances, il est regrettable que le projet de budget pour 1994 consacre une tendance désormais acquise au déclin des crédits affectés à la coopération militaire.

En effet, les crédits inscrits au chapitre 41-42 connaissent une diminution de 6,8%, et se limitent à 820 millions de francs au lieu de 880.

Votre rapporteur rappellera ci-après les modalités de la coopération franco-africaine, avant de souligner l'importance d'un aspect selon lui essentiel du soutien de la France au développement de l'Afrique.

a. Modalités de la coopération militaire franco-africaine

a1. L'assistance militaire technique vise les actions de conseil et de formation des cadres militaires africains. Cette mission est assurée par des conseillers et instructeurs français mis à disposition de partenaires africains pour 2 ans. Le concours des cadres militaires français concerne essentiellement les aspects techniques et administratifs de la restructuration des armées africaines : transmissions, gestion des personnels, entretien des matériels et services de santé (1).

. Cet aspect de la coopération militaire est affecté par une forte déflation des effectifs d'assistants français, dont la mise en oeuvre remonte à 1990. Les suppressions de postes ont successivement porté, depuis 1990, sur 1,5 %, 2 %, 3 %, et 9,7 % des effectifs. En 1994, les suppressions de postes concerneront 11,6 % des effectifs .

On observe donc que la mission militaire de coopération a fait plus qu'appliquer l'objectif de réduction de 1,5 % des effectifs budgétaires fixé par la lettre de cadrage du Premier ministre. Il convient toutefois de rappeler que ces effectifs ont subi les conséquences de l'interruption de l'assistance militaire technique avec Haïti (5 postes supprimés), le Mozambique (10 postes

(1).SGDN, op. cit.

supprimés), et le Togo (51 postes supprimés). L'interruption de la coopération militaire avec le Burundi, riposte au coup d'Etat survenu le 21 octobre 1993, affectera également les effectifs d'assistance militaire technique en 1994.

Au 1er juillet 1993, les effectifs d'assistance militaire technique étaient les suivants :

PAYS	EFFECTIFS 93	EFFECTIFS 92
ANGOLA	0	10
BENIN	13	18
BURKINA FASO	7	10
BURUNDI	20	21
CAMEROUN	49	54
CENTRAFRIQUE	66	70
COMORES	28	36
CONGO	25	25
COTE-D'IVOIRE	53	53
DJIBOUTI	55	59
GABON	76	87
GUINÉE	19	20
GUINÉE ÉQUATORIALE	4	4
HAÏTI	0	5
MADAGASCAR	9	11
MALI	8	10
MAURITANIE	53	61
MOZAMBIQUE	0	10
NIGER	49	51
RWANDA	21	25
SÉNÉGAL	25	27
TCHAD	40	53
TOGO	9	60
ZAÏRE	2	2
TOTAL	631	792

On observe la relative stabilité des postes d'assistants militaires ouverts en Côte d'Ivoire, au Mali, à Madagascar, en Guinée Equatoriale, en Guinée, à Djibouti, au Sénégal, en Mauritanie ...

Les principaux destinataires de ce type de coopération militaire étaient, au 1er juillet 1993, le Gabon (12,04 % des effectifs), la République centrafricaine (10,45 %), Djibouti (8,71 %), la Côte d'Ivoire et la Mauritanie (8,39 %), le Niger (7,76 %) et le Tchad (6,33 %).

. Parallèlement à la déflation des effectifs d'assistants français, on observe un recentrage de l'assistance militaire technique sur des missions de formation ponctuelles, conduites par le Détachement d'assistance militaire d'instruction (DAMI), mis à la disposition des Etats africains pour des durées limitées (moins de six mois), et qui présentent l'avantage de la souplesse d'emploi. Le faible coût de ce type de mission mérite également d'être souligné : le ministère de la Coopération ne prend, en effet, à sa charge que le surcoût de la solde à l'étranger.

La tendance actuellement poursuivie par la Mission militaire de coopération est de privilégier les DAMI aux dépens des postes d'assistants, dans le contexte général de rigueur budgétaire et de transfert de responsabilités à des personnels locaux. C'est ainsi que le nombre des personnels détachés au titre des DAMI devrait passer de 260 en 1993 à 300 en 1994.

a2. La formation des stagiaires consiste à accueillir des cadres africains en France, dans des écoles de formation ou dans des centres d'instruction spécialisés, ou dans les écoles interafricaines créées par la France (transmissions à Bouake - Côte d'Ivoire, et infanterie à Thiès - Sénégal). On remarque la fermeture des écoles interafricaines de troupes blindées au Zaïre en 1992, et d'administration au Togo en 1993.

Votre rapporteur regrette la diminution du nombre de postes de stagiaires ouverts en 1993, puisque la rigueur budgétaire implique le passage de 2 270 places en 1992 à 1 250 en 1993. Selon les informations transmises à votre rapporteur, ce chiffre devrait être maintenu en 1994. La diminution de 16 millions de francs des crédits inscrits à l'article 41-42-20 (formation de stagiaires étrangers), qui passent de 115 à 99 millions de francs, a donc pour origine le transfert de postes de stagiaires jusqu'à présent formés en France vers des

écoles situées en Afrique, où le prix de revient d'un stage est, bien évidemment, moins élevé.

La politique de stages suivie par la Mission militaire de coopération privilégie les enseignements de haut niveau, et vise désormais essentiellement à former des personnels locaux aptes à prendre la relève des coopérants dans les écoles et les centres d'instruction africains.

Les principaux pays bénéficiaires de cet aspect de la coopération militaire étaient, en 1994, le Gabon (11,76 % des places offertes), le Sénégal (9,6 %), le Cameroun (8,96%), le Tchad (7,76 %), le Bénin (7,36 %), et la Mauritanie (7,12 %), ainsi que l'atteste le tableau suivant :

RÉPARTITION DES STAGES DE FORMATION MILITAIRE EN 1991, 1992, 1993

PAYS	1991	1992	1993
ANGOLA	0	0	4
BÉNIN	89	100	92
BURKINA FASO	80	80	80
BURUNDI	50	18	38
CAMEROUN	134	131	112
CAP VERT	0	1	0
CENTRAFRIQUE	45	51	21
COMORES	11	10	12
CONGO	120	127	75
COTE D'IVOIRE	183	94	41
DJIBOUTI	65	4	22
GABON	185	171	147
GUINÉE	64	58	47
GUINÉE BISSAU	1	0	0
GUINÉE ÉQUATORIALE	3	3	2
HAÏTI	4	0	0
ILE MAURICE	20	0	0
MADAGASCAR	98	94	67
MALI	65	69	56
MAURITANIE	106	63	89
MOZAMBIQUE	2	2	4
NIGER	53	62	46
RWANDA	45	22	40
SAO TOMÉ	1	1	0
SÉNÉGAL	136	143	120
SEYCHELLES	0	0	0
TCHAD	95	119	97
TOGO	102	91	38
ZAIRE	43	5	0
TOTAL	1 800	1 519	1 250

Selon les informations transmises à votre rapporteur, la moitié des stages devrait, en 1994, bénéficier au Cameroun, au Gabon, au Sénégal, au Tchad, à la Côte d'Ivoire et à Madagascar.

a3. L'aide directe en matériels obéit aujourd'hui aux priorités suivantes :

- équipement des forces armées africaines dans le cadre de programmes pluriannuels,
- stabilité et sécurité du fonctionnement des institutions, se traduisant notamment par la mise sur pied ou l'équipement de forces de gendarmerie (Tchad, Congo, Côte d'Ivoire et Bénin),
- remise à niveau des matériels, de préférence à la dotation en matériels neufs (aménagement de garages, meilleure gestion des parcs ...).

En 1994, la dotation de l'aide directe en matériels pourrait être réduite de 14 % environ. La priorité ira aux projets en cours d'exécution plutôt qu'à la mise en oeuvre de nouveaux programmes. Le Tchad continuera, du fait de la restructuration de son armée, à bénéficier d'une certaine priorité, ce dont témoigne le tableau ci-après. Celui-ci traduit l'importance attachée à la mise en place de forces de gendarmerie respectueuses de l'Etat de Droit, et adaptées au soutien de régimes en voie de démocratisation.

BILAN DE L'AIDE DIRECTE PAR PAYS

Année d'exercice : 1991 - 1992 - 1993 (prévision)

PAYS	1991	1992	1993 *	NATURE DES OPERATIONS
ANGOLA	/	0,4 MF	0,2 MF	
BENIN	5 MF	9 MF	8 MF	Equipe ment Gendarmerie - Bataillon d'intervention - Mise sur pied atelier
BURKINA-FASO.	4 MF	4 MF	4 MF	Equipe ment garage central et Gendarmerie
BURUNDI	3 MF	4 MF	6 MF	Equipe ment Gendarmerie Mise sur pied d'un réseau radio
CAMEROUN	2 MF	3 MF	3 MF	Equipe ment Gendarmerie
CAP VERT	1 MF	1 MF	/	
CENTRAFRIQUE	15 MF	15 MF	14 MF	Equipe ment Gendarmerie
COMORES	5 MF	4 MF	4 MF	Equipe ment Gendarmerie et Forces Comoriennes de Défense-Mise sur pied garage
CONGO	5 MF	9 MF	10 MF	Equipe ment Gendarmerie Mise sur pied garage
COTE D'IVOIRE	7 MF	9 MF	12 MF	Equipe ment Gendarmerie et école des Forces Armées
DJIBOUTI	6 MF	6 MF	6 MF	Soutien des matériels
GABON	3 MF	5 MF	3 MF	Equipe ment Gendarmerie
GAMBIE	1 MF	1 MF	/	
GUINEE-B	1 MF	/	0,5 MF	
GUINEE-CKY	5 MF	6 MF	5 MF	Equipe ment des centres transmissions et de la Gendarmerie
GUINEE-EQUATO	1 MF	1 MF	1 MF	Equipe ment Gendarmerie
HAITI	/	/	/	
MADAGASCAR	10 MF	3 MF	7 MF	
MALI	8 MF	14 MF	11 MF	Equipe ment Bataillon d'intervention et des patrouilles mixtes
MAURITANIE	6 MF	7 MF	8 MF	Equipe ment Garde Nationale et Gendarmerie
NIGER	10 MF	9 MF	10 MF	Equipe ment transmissions des forces armées et Gendarmerie
RWANDA	9 MF	14 MF	12 MF	Soutien des forces armées
SENEGAL	15 MF	23 MF	21 MF	Motorisation Gendarmerie et Forces Armées Sénégalaises - Diésélisation des AML
TCHAD	90 MF	67 MF	55 MF	Equipe ment Gendarmerie Restructuration des forces armées
TOGO	5 MF	4 MF	/	
ZAIRE	13 MF	/	/	
TOTAL :	230 MF	218,4 MF	200,70 MF	

* PREVISION

b. Un aspect crucial de la coopération franco-africaine

La coopération militaire revêt une importance particulière à deux égards.

. D'une part, dans le contexte de *l'émergence, parfois heurtée et hésitante, de régimes africains en voie de démocratisation, la coopération militaire contribue à "l'apprentissage du respect des droits de l'Homme et du non-recours systématique à la force armée pour régler une crise interne ou externe"* (1). De ce fait, former des forces de gendarmerie soucieuses de maintenir l'Etat de droit, contribue, sans aucun doute, au développement de ces pays, tant la stabilité politique de l'Afrique conditionne notamment l'épanouissement des activités économiques.

. D'autre part, en *situation de crise*, les assistants militaires en poste en Afrique sont susceptibles, par "leur connaissance du milieu (...)" d'être renseignés en permanence sur les évolutions de la situation qui pourrait dégénérer en conflit (1)". Eu égard à la fragilité du processus de démocratisation en Afrique, les effectifs d'assistants militaires techniques peuvent donc contribuer à désamorcer des situations potentiellement explosives.

Certaines orientations de la coopération militaire franco-africaine semblent très opportunes à votre rapporteur : soutien à l'émergence de forces de gendarmerie respectueuses des droits de l'Homme, préférence pour les formations sur place aux dépens des stages en France. En revanche, votre rapporteur déplore l'érosion de crédits qui contribuent au soutien de notre présence en Afrique, à la stabilité de ce continent et à l'émergence d'Etats de droit.

(1). SGDN, op. cit.

5°) Les autres instruments de la coopération franco-africaine

a. Poursuite de la réforme de l'assistance technique

a1. La modernisation et la rationalisation des modalités de gestion de l'assistance technique résultent des décrets n°s 92-1330 et 92-1331 du 18 décembre 1992 :

- *alignement des deux catégories de coopérants* : assistants techniques enseignants et techniciens, tant sur le plan de la gestion que sur celui de la rémunération ;
- *adaptation de la rémunération des agents* aux fonctions effectivement exercées, par l'instauration d'une prime liée aux fonctions, alors que le système antérieur projetait la hiérarchie des traitements de la fonction publique française, majorée par un coefficient d'expatriation ;
- élaboration de "*lettres de mission*" destinées à préciser, en concertation avec les autorités du pays d'accueil, les objectifs confiés aux coopérants, dans le cadre d'un calendrier déterminé, et à manifester la *priorité de la notion de mission sur objectifs* par rapport à la mise à disposition des coopérants au profit des États partenaires ;
- *obligation de mobilité* (la durée de séjour dans l'État d'accueil est limitée à 6 ans), afin d'éviter la prolongation de missions au delà de l'échéance prédéterminée ;
- *assouplissement des procédures de gestion* relatives à l'ouverture des droits à congé et aux déplacements ;
- effort de *formation et de réinsertion* des agents.

Par ailleurs, la mise en place, en 1992, d'un *Comité technique paritaire*, ainsi que le renouvellement des commissions consultatives paritaires, témoignent d'un effort dans le sens d'une meilleure *concertation*. Celle-ci sera rendue plus que jamais nécessaire par la fréquence inéluctable de problèmes de *suivi de carrière* à venir, en raison de l'obligation de mobilité et de l'adaptation des compétences aux objectifs définis par lettres de mission. Les actions relatives à la formation continue des coopérants doivent donc faire l'objet d'une attention toute particulière.

a2. Des améliorations demeurent attendues à l'égard de deux dossiers.

. D'une part, on déplore l'absence de progrès s'agissant de la *titularisation* des contractuels de l'assistance technique relevant de la loi "Le Fors", même si la mise en place d'une Commission interministérielle d'orientation pour le réemploi des personnels civils de coopération, dont la première réunion s'est tenue le 29 juillet 1993, constitue une avancée certaine dans le domaine de la réintégration des anciens personnels civils de coopération dans le secteur public.

. D'autre part, le problème du *logement* devrait faire l'objet, en 1994, d'une étude approfondie. Votre rapporteur rappelle que les Etats d'accueil sont de moins en moins en mesure de remplir leurs obligations en la matière, et obligent de ce fait la France à assurer l'hébergement des personnels mis à disposition. Or le décret n° 92-1331 du 18 décembre 1992 associe les conditions de rémunération des personnels coopérants, en permettant d'attribuer une indemnité compensatoire aux agents non logés, ce qui devrait contribuer à résoudre une question difficile.

a3. La *déflation des effectifs* d'assistance technique entrera en 1994 dans la cinquième et dernière tranche d'un plan mis en oeuvre en 1990. La diminution a porté sur 11,3% des effectifs entre 1992 et 1993. Les effectifs de coopérants sont ainsi passés de 7 669 en mars 1988 à 4 856 en mars 1993. Le projet de loi de finances pour 1994 prévoit la suppression de 277 postes, dont 213 d'enseignants et 64 de techniciens. Sur ces 277 emplois, précisons que 105 ont été rendus vacants par la suspension de la coopération avec le Togo.

Ces déflations imposent un *effort particulier à l'égard des contractuels dont l'emploi de coopérant est supprimé* : aide à la recherche d'emploi et indemnisation doivent, ainsi que votre rapporteur le faisait observer à l'occasion du précédent projet de loi de finances, faire l'objet de mesures adaptées.

Si les mesures de réduction des effectifs répondent à un souci d'économie malaisément contestable, votre rapporteur saisit l'occasion du présent avis budgétaire pour rendre hommage au dévouement et au travail accompli par nos coopérants en Afrique subsaharienne, dont le rôle au service du rayonnement de la France mérite d'être souligné.

a4. La dotation inscrite à l'article 42-23-10, qui représente 2 011,3 millions de francs, accuse une baisse de 6,6% par rapport aux 2 152,68 millions de francs inscrits aux articles 10 et 20 du projet de loi de finances pour 1993.

Cette évolution résulte des économies réalisées du fait des réductions d'effectifs, soit 125,6 millions de francs, auxquels s'ajoutent les 35,4 millions de francs d'économie résultant de l'extension, en année pleine, des suppressions d'emploi entrant en vigueur à la rentrée de septembre 1993.

Les crédits d'assistance technique civile ont, par ailleurs, été affectés par l'incidence des mesures de revalorisation des rémunérations de la fonction publique (plans Durafour et Jospin), qui se sont traduits par un abondement de 23,1 millions de francs.

Enfin, 3,8 millions de francs sont prélevés sur l'article 42-23-10 au profit du chapitre 36-30 (Agence pour l'enseignement français à l'étranger), du fait de l'intégration de l'école "Liberté A" de Bamako dans le réseau de l'AEFE, dès la rentrée de 1994.

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

b1. La dotation de l'AEFE imputée sur le budget du ministère de la Coopération s'élève à 357,05 millions de francs, en augmentation de 2,8 % par rapport aux 347,3 millions de francs inscrits au précédent budget.

Cette augmentation recouvre l'incidence de la revalorisation du point d'indice (8,6 millions de francs), des revalorisations liées aux plans Durafour et Jospin (1,7 million de francs), du versement, aux enseignants faisant office de professeur principal, d'une indemnité "de suivi et d'orientation" (3,5 millions de francs), du transfert de cinq postes du ministère de la Coopération à l'Agence (0,6 million de francs), et de l'intégration, à la rentrée de septembre 1994, de l'école "Liberté A" de Bamako au réseau de l'Agence (3,8 millions de francs).

En revanche, une économie de 8,4 millions de francs est réalisée sur la suppression de 24 postes d'enseignants expatriés (dont 14 à la rentrée de 1994) au profit de postes de résidents, dont le coût est moins élevé. Si cette tendance au recours aux résidents se poursuit, il est probable que la nouvelle extension du réseau de

l'Agence à un établissement scolaire français, prévue en 1994, soit neutre pour le montant de la subvention à l'AEFE inscrite au chapitre 36-30.

b2. Votre rapporteur renouvelle ici les réserves que lui a inspirées l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger dès sa création, c'est-à-dire dès l'examen de la loi du 6 juillet 1990 (J.O. du 11 juillet 1990) portant création de l'AEFE.

Rappelons que l'Agence a été chargée de la gestion de l'ensemble du réseau d'enseignement français à l'étranger, dans la perspective, définie par les promoteurs du projet, de parvenir à une uniformisation des statuts des "recrutés locaux" et des détachés au barème, et d'assurer la cohérence de recrutement et de rémunération des agents.

Les charges qui incombent à l'Agence en matière de rémunération des enseignants sont importantes, puisqu'elles recouvrent, non seulement le traitement brut, mais aussi les indemnités d'expropriation et de résidence, les rémunérations supplémentaires pour enfants à charge, les mesures de revalorisation, ainsi que les indemnités et les avantages statutaires servis aux agents des établissements de l'Education nationale. En revanche, incombent aux seuls établissements le versement des primes de vie chère et les rémunérations supplémentaires. Votre rapporteur espère, mais il est permis d'en douter, que l'augmentation de 2,8 % des crédits inscrits au chapitre 36-30 permettra à l'Agence d'honorer l'ensemble des dépenses qui pèsent sur son budget.

Selon votre rapporteur, le passif de l'AEFE ne se borne pas aux aspects budgétaires. En effet, la création de l'AEFE s'est traduite par une *perte d'autonomie et d'indépendance des établissements* relevant du réseau de l'agence, essentiellement du fait de la centralisation, par les services de celle-ci, de la gestion de la carrière des enseignants.

Une amélioration pourrait cependant résulter de l'intention, récemment évoquée au ministère des Affaires étrangères, de *privilegier désormais la souplesse en matière de gestion des enseignants, en conférant à cet égard plus d'autonomie aux établissements*. Cette évolution permettrait, selon votre rapporteur, de compenser les inconvénients imputables à la structure même de l'Agence.

c) L'imparable diminution des crédits consacrés aux bourses (article 42-23-40)

Du fait de l'hétérogénéité de la population à laquelle elles s'adressent, les bourses offertes aux ressortissants des pays du champ sont très diversifiées. La répartition géographique des bénéficiaires a été affectée par l'interruption des coopérations avec certains pays d'Afrique subsaharienne. Leur répartition par secteur devrait désormais obéir à une politique plus sélective.

c1. Le système de bourses offertes par la France aux ressortissants des pays du champ est très diversifié, en fonction du profil des candidats et du lieu retenu (en France ou en Afrique).

. Les *bourses d'études en France* sont destinées à des étudiants de 1er et 2e cycle de l'enseignement supérieur (taux I : 3 560 F en 1993, 3 700 F en 1994). Les bourses d'études taux II (4 400 F en 1993, 4 600 en 1994) sont attribuées à des fonctionnaires ou professeurs reprenant leurs études à un niveau relativement élevé. Les bourses de recherche (6 300 F en 1993, 6 700 F en 1994) sont rattachées à des projets de recherche de 3e cycle d'un niveau supérieur à celui du DEA. Les bourses de formation à la recherche (4 300 F en 1993, 4 600 F en 1994) sont servies à des étudiants du 3e cycle. Les bourses d'excellence (8 000 F en 1993, montant inchangé en 1994) sont attribuées aux meilleurs étudiants en fin de thèse, après sélection par un jury d'experts.

. Les *bourses de stage en France* sont relativement peu utilisées par le ministère de la coopération. On distingue les bourses de stage au taux I (4 400 F en 1993, 4 700 F en 1994), des bourses de stage réservées à des formations spécifiques et à des cas particuliers justifiés par l'âge, le niveau, l'expérience ou les responsabilités professionnelles (taux II : 5 200 F en 1993, 5 500 F en 1994), et des bourses de séjour scientifique de haut niveau, dont les trois taux sont compris entre 8 000 F et 12 000 F (montants inchangés en 1994).

. Les *bourses en Afrique* ou *bourses locales* sont des bourses d'études ou de stages. D'un taux uniforme (1 400 F, montant inchangé en 1994), elles sont parfois revalorisées par une prime de vie chère, et sont réservées aux candidats souhaitant suivre une formation dans un pays autre que celui dont ils sont ressortissants, avec une priorité pour les établissements techniques supérieurs à vocation régionale.

. Les *bourses en alternance* sont attribuées pour des séjours de recherche en France alternant avec des périodes d'activité professionnelle en Afrique. Les trois taux sont compris entre 4 400 F et 5 200 F en 1993 (4 500 F et 5 300 F en 1994). Cette formule présente l'avantage d'impliquer de brefs séjours en France, et pourrait peut-être permettre de limiter la "fuite des cerveaux" africains.

. Votre rapporteur rappelle que les bourses sont fréquemment revalorisées pour tenir compte de l'évolution du coût de la vie, et que leurs titulaires perçoivent en outre diverses prestations destinées à compenser les frais de déplacement et d'impression de thèses et mémoires. Ces diverses prestations contribuent à expliquer l'intérêt suscité par notre système de bourses sur les impétrants africains, intérêt inspiré également par la perspective d'un séjour prolongé en France.

c2. C'est pourquoi la *répartition géographique* des bourses servies à des ressortissants des pays du champ fait apparaître une *forte majorité de bourses attribuées pour des formations en France par rapport aux bourses locales*.

En 1992, en année pleine, on comptait en effet :

- 1 711 bourses de stage attribuées pour des formations en France,
- 2 073 bourses d'études attribuées pour des études en France,
- 961 bourses d'études attribuées pour des formations en Afrique.

Par ailleurs, le tableau suivant donne la répartition des trois grands types de bourses par pays.

	Bourses d'études en France	Bourses de stage en France	Bourses locales	Total
Angola	62	30	10	102
Bénin	56	71	46	173
Burkina-Faso	73	48	135	256
Burundi	24	54	1	79
Cameroun	112	80	35	227
Cap Vert	36	17	4	57
Rép. centrafric.	49	51	41	141
Comores	61	26	2	89
Congo	39	56	23	118
Côte d'Ivoire	89	96	25	210
Djibouti	102	33	35	170
Dominique	4	2		6
France	1	68		69
Gabon	25	84	33	142
Gambie	20	2	33	55
Grenade	4	2		6
Guinée	50	102	41	193
Guinée-Bissau	22	55	4	81
Guinée équat.	26	27	5	58
Haïti	27	15		42
Maurice	241	30		271
Madagascar	131	77	2	210
Mali	123	104	62	289
Mauritanie	169	52	24	245
Mozambique	52	40		92
Namibie	5	14		19
Niger	67	76	104	247
Rwanda	37	45	6	88
Sao Tome	30	10	5	45
Sénégal	164	82	57	303
Seychelles	26	16		42
St Vincent	6	1		7
Ste Lucie	18	61		79
Tchad	57	105	162	324
Togo	51	68	64	183
Zaire	14	10	2	26
Total	2 073	1 711	961	4 745

A ces statistiques s'ajoutent les bourses gérées par le ministère des Affaires étrangères, résultant de programmes récurrents mis en oeuvre avant le transfert de ces pays dans le champ de compétences du ministère de la Coopération, et dont fait état le tableau suivant :

Pays	Total des boursiers gérés en 1992	Nombre de boursiers arrivés en 1992	Départs effectués en 1992
1) Boursiers individuels			
Angola	5	1	2
Centrafrique	4		
Mali	1	1	
Mozambique	15	1	10
Namibie	2		
2) Programmes spécifiques (1)			
Cameroun	2	2	2
Djibouti	32	19	
Total	61	24	14

- (1) Programme d'inspecteurs camerounais
Programme d'élèves-professeurs djiboutiens

On remarque que, toutes catégories de bourses confondues, les principaux bénéficiaires du système étaient, en 1992, le Tchad (324 boursiers), le Sénégal (303), l'Île Maurice (271), Madagascar (289), le Burkina-Faso (256), le Cameroun (227), la Mauritanie (245), et le Niger (247). Cette répartition ne diffère pas sensiblement de ce que constatait votre rapporteur à l'occasion de l'examen du précédent projet de budget.

L'interruption de notre coopération avec certains pays du champ (Togo, Zaïre, Haïti), ainsi que l'instabilité politique qui caractérise certaines régions d'Afrique subsaharienne (Rwanda, Madagascar) ont une incidence sur la répartition géographique de nos bourses.

c3. L'actuelle répartition sectorielle des bourses pour l'année 1992 (dernières statistiques disponibles en année pleine) appelle le même diagnostic réservé que celui que portait votre rapporteur sur les bourses gérées par le ministère de la coopération

dans le cadre de son précédent avis budgétaire. Le tableau ci-joint appelle les mêmes remarques que le tableau établi pour l'année 1991.

RÉPARTITION SECTORIELLE DES BOURSES EN 1992

Droit - économie :	299
- Droit et professions juridiques	139
- Economie - Développement	160
Administration publique	650
- Administration générale et finances	487
- Justice - sûreté	163
Equipement	376
- Aménagements-architecture-bâtiment	168
- Transports - télécommunications	171
- Tourisme	37
Sciences - industrie	899
- Sciences fondamentales	508
- Sciences appliquées	114
- Industrie- technologie	277
Commerce - gestion	202
- Commerce - gestion	161
- Comptabilité - secrétariat	41
Agriculture	719
- Agronomie	190
- Zootechnie - pêche	93
- Bois et forêts	36
- Aménagement rural	367
- Industrie alimentaire	33
Santé	517
- Médecine	476
- Professions paramédicales	41
Enseignement et sport	599
- Enseignement	402
- Jeunesse et sport	92
- Administration de l'enseignement	69
- Carrières socio-culturelles	36
Social (travail et sécurité sociale)	62
Information et divers	705
- Information	231
- Lettres et sciences humaines	406
- Arts	67
- Divers	1
TOTAL	5 028

(Ce total comprend les 283 bourses financées sur le titre VI).

Les secteurs de l'industrie et de l'agriculture comportent toujours les effectifs de boursiers les plus importants.

Votre rapporteur renouvelle donc les réserves que lui inspire traditionnellement l'attribution d'un contingent non négligeable de bourses dans des domaines aussi dénués d'intérêt au regard du développement que les lettres, les arts ou l'information. Ces disciplines équivalent à elles seules au nombre de bourses attribuées dans le domaine de la médecine, fondées, en revanche, sur une logique imparable.

Ainsi que votre rapporteur le faisait observer dans son précédent avis budgétaire, "au moment où l'on adapte le profil de nos coopérants aux exigences actuelles de la situation en Afrique, la moindre des choses serait d'allouer les bourses servies par la France en fonction de critères de développement local. Une telle orientation de la politique des bourses serait plus conforme au contexte actuel d'argent public rare".

c4. Toutefois, les nouvelles orientations de la politique d'attribution des bourses permettent de nuancer ce qui précède, puisqu'elle privilégie désormais les "formations plus opérationnelles, à partir de candidatures mieux sélectionnées". Votre rapporteur ne saurait que souscrire à cette intention, tout en relevant que la situation actuelle est caractérisée par l'inertie des précédentes décisions d'allocation de bourses qui, ne pouvant être remises en cause, continuent de peser sur l'article 42-23-40. Le poids des récurrences équivaldrait ainsi à plus de 70% des crédits actuellement consacrés aux bourses.

L'article 42-23-40 est donc caractérisé par le poids des décisions anciennes, auxquelles s'ajoutent des décisions nouvelles d'allocation de bourses, inéluctables pour consacrer les nouvelles orientations ci-dessus définies.

La diminution de 15 % de la dotation inscrite à l'article 42-23-40 (214 millions de francs dans le présent projet de loi de finances, 253,6 millions de francs en 1993) tient donc probablement plus à la suspension de notre coopération avec Haïti, le Zaïre et le Togo qu'à la modification des critères d'allocation des bourses.

d. Gestion du ministère

Le tableau suivant retrace la part de chacune des grandes catégories de dépenses dans le budget du ministère de la Coopération pour 1994.

	LFI 1993 en millions de francs)	PLF 1994 (en millions de francs)	Part dans le budget du ministère		Variation 1994/1993
			1993	1994	
Titre III "moyens des services"	946	947	11,72%	12,18%	+ 0,1%
Titre IV	5 219	4 800	64,66%	61,78 %	- 8 %
Total dépenses ordinaires	6 164,25	5 747	76,39%	73,97%	- 6,77 %
Titre V "Investissements (CP)"	22,1	25,3	0,27 %	0,32 %	+ 14,47 %
Titre VI "Subventions d'investissements (CP)	1 882,68	1 996,5	23,33 %	25,69 %	+ 6,04 %
Total dépenses en capital (CP)	1 904,78	2 021,8	23,6 %	26,02 %	+ 6,14 %

d1. La stabilisation du titre III, dont les crédits s'élèvent à 947 millions de francs (946 dans le cadre de la précédente loi de finances initiale), est fondée sur un nouvel effort de productivité. Les douze emplois supprimés en 1994 équivalent à 1 % des effectifs, à comparer avec la norme de 1,5 % définie par la lettre de cadrage. Répartie entre l'administration centrale et les missions de coopération et d'action culturelle, cette légère déflation sera l'occasion, pour le ministère de la coopération, d'expérimenter de nouveaux modes d'organisation de ses services extérieurs, afin d'éviter les doubles emplois.

Les crédits du titre III sont caractéristiques d'un budget de rigueur : les moyens de fonctionnement (chapitre 34-98) baissent de 4,3 % et passent de 134,42 à 127,02 millions de francs. Cette diminution impliquera, selon les informations transmises à votre rapporteur, "un ajustement permanent des moyens du ministère".

Evaluées à 7,6 millions de francs, les économies nécessaires porteront sur les dépenses suivantes :

- mobiliers, matériels et fournitures (pour 5,4 millions de francs),
- véhicules des services extérieurs (pour 1,4 million de francs),
- missions de courte durée (pour 0,8 million de francs).

Selon les informations transmises à votre rapporteur, la baisse de 13,6 % des crédits informatiques (chapitre 34-95) s'explique par l'achèvement de la refonte du programme relatif à la rémunération de l'assistance technique.

En raison de la stagnation des crédits de fonctionnement, c'est par la diminution des crédits du ministère que s'explique la stabilité du titre III dans le budget de la rue Monsieur.

d2. La reprise des crédits d'investissements permise par le présent projet de loi de finances succède à la diminution de 4,09% du titre V déplorée par votre rapporteur dans son précédent avis. Votre rapporteur se félicite donc de la remise à niveau du programme d'investissement du ministère de la Coopération.

En effet, si l'on tient compte des subventions d'investissements du chapitre 68-94, inscrites au titre VI et destinées aux écoles françaises de droit local, l'ensemble des crédits consacrés à l'investissement s'élève à 40,1 millions de francs en crédits de paiement. Les autorisations de programmes représenteront 48 millions de francs en 1994 au lieu de 26,1, soit une augmentation de 84 %.

Les 40,1 millions de francs qui seront consacrés aux investissements en 1994 permettront de réaliser, non seulement les travaux de réhabilitation et d'entretien désormais nécessaires, mais aussi des opérations telles que la reconstruction du collège français de Majunga à Madagascar (pour 5 millions de francs), l'équipement mobilier du centre culturel de Libreville (pour 4 millions de francs), ou la poursuite des travaux d'aménagement de l'Ecole française d'enseignement secondaire de Djibouti (pour 6 millions de francs).

*

* *

CONCLUSION DE VOTRE RAPPORTEUR

En conclusion, votre rapporteur souscrit aux orientations de la politique française de coopération que traduit le présent budget. C'est pour cette raison qu'il suivra sans complaisance l'évolution de mesures très opportunes, dont il serait regrettable qu'elles se bornent à un discours d'intention. Ainsi des nouveaux critères d'attribution de bourses, ou du report sur le FAC des subventions aux initiatives privées et décentralisées, dans un souci général d'opérationnalité des initiatives auxquels nous invite aujourd'hui la crise économique.

D'autre part, votre rapporteur a saisi l'occasion du présent projet de loi de finances pour s'interroger sur la pertinence de la participation de la Caisse française de développement à l'attribution de dons, cette compétence devant, selon lui, être réservée à l'Etat.

De manière générale, votre rapporteur se félicite du passage à une politique de coopération moins déclaratoire et plus opérationnelle, fondée sur une "obligation de résultat" et désormais "exigeante" pour reprendre les termes du Premier ministre. Destiné à responsabiliser nos partenaires africains, le "nouveau langage" tenu aux responsables des pays du champ est le signe de l'entrée des relations franco-africaines dans une phase de maturité, où il n'est plus tolérable que les efforts soient toujours unilatéraux. C'est pourquoi votre rapporteur souscrit au principe de "prime à la bonne gestion", beaucoup plus favorable, à terme, à l'Afrique que la perfusion de budgets incohérents.

Dans le contexte actuel de récession économique aiguë et généralisée, la rigueur dans l'allocation de l'aide est indispensable au maintien de l'effort dont l'Afrique a tant besoin. C'est au prix d'une rigueur partagée que la France pourra continuer à exercer à l'égard de l'Afrique subsaharienne les responsabilités particulières que lui a léguées son histoire.

En conséquence, votre rapporteur, souscrivant pleinement aux orientations définies par M. le ministre de la Coopération, vous invite à adopter les crédits du ministère de la coopération pour 1994.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission a examiné le rapport pour avis de M. Paul d'Ornano sur les crédits du ministère de la coopération inscrits dans le projet de loi de finances pour 1994 au cours de sa séance du mercredi 24 novembre 1994.

A l'issue de l'exposé du rapporteur pour avis, M. Xavier de Villepin, président, est revenu sur la décision tendant à subordonner le maintien de l'aide française à l'ajustement à la conclusion d'accords d'ajustement structurel avec le FMI, soulignant combien les mesures préconisées par les institutions financières internationales sont, le plus souvent, inadaptées aux réalités africaines. M. Xavier de Villepin a également insisté, avec le rapporteur pour avis, sur les dangers susceptibles de résulter d'une éventuelle dévaluation du franc CFA, tant pour la présence française en Afrique que pour les pays de la zone franc. A cet égard, M. Paul d'Ornano, rapporteur pour avis, a relevé les risques sociaux liés à la mise en oeuvre de politiques d'ajustement drastiques.

Puis, M. André Rouvière a estimé la baisse sensible des crédits, notamment consacrés aux bourses, infondée et malaisément compatible avec les besoins africains, justifiant ainsi l'opposition du groupe socialiste au budget du ministère de la coopération.

M. Michel Poniatsowski a alors évoqué le retrait occidental d'Afrique, dont la diminution des crédits du ministère français de la coopération ne constitue qu'une manifestation, notant que certains pays asiatiques pourraient tirer argument de ce retrait pour accroître leur présence en Afrique. Tout en souscrivant à cette analyse, M. Paul d'Ornano, rapporteur pour avis, a néanmoins rappelé que la France ne peut plus faire face seule aux besoins africains, et M. Michel d'Aillières a relevé que les Etats-Unis pourraient aussi succéder aux bailleurs de fonds européens. Puis, M. Michel d'Aillières a noté que les dirigeants africains des jeunes générations étaient beaucoup plus

favorables à la dévaluation du franc CFA que leurs prédécesseurs, ce qui pourrait infléchir les politiques économiques africaines à venir.

MM. Paul d'Ornano, rapporteur pour avis, et Xavier de Villepin, président, sont ensuite revenus sur les risques d'une éventuelle dévaluation du franc CFA, estimant que les inconvénients susceptibles de résulter d'un renchérissement des importations limiteraient les avantages liés à l'encouragement des exportations.

La commission a alors approuvé les crédits du ministère de la coopération inscrits dans le projet de loi de finances pour 1994, M. André Rouvière indiquant que les commissaires socialistes votaient contre.

ANNEXE 1

La lutte internationale contre la dégradation des cours des produits de base (accords de produits, systèmes Strabex et Sysmin)

(source : ministère de la Coopération)

*** Moyens envisagés par les organisations internationales pour lutter contre la dégradation des cours.**

1) CNUCED

En matière de coopération technique, le secrétariat de la CNUCED doit toujours accorder une priorité à l'Afrique. C'est ainsi qu'il devra faire des études spéciales sur les questions que le Conseil aura identifiées dans le cadre du nouveau programme des Nations-Unies pour le développement de l'Afrique dans les années 1990.

Par ailleurs les nouvelles structures décidées par la CNUCED VIII (Carthagène - février 1992) sont maintenant en place et les programmes de travail des commissions permanentes établis jusqu'en 1996. Celui de la Commission permanente des produits de base a pour objectif :

- l'analyse de l'évolution des prix et du commerce et de leurs perspectives
- l'identification des politiques nationales et internationales judicieuses, compatibles et soutenues
- l'identification des débouchés et des moyens de réduire les distorsions
- l'amélioration du fonctionnement des marchés par une contribution à l'accroissement de la transparence; le renforcement de la coopération producteurs - consommateurs, l'élimination des obstacles au commerce
- l'amélioration de l'efficacité et de l'utilisation des mécanismes de gestion des risques imputables aux fluctuations des prix
- la poursuite des travaux sur les problèmes que pose le financement compensatoire des déficits des recettes d'exportation, sur les moyens de rendre les pays moins tributaires de leurs matières premières (diversification, substitution des cultures etc...)
- la mise en oeuvre d'activités de nature à favoriser le développement durable dans le domaine des produits de base.

Institutions de Bretton Woods

La Banque Mondiale et la CNUCED coopèrent en vue d'une meilleure concertation entre les divers bailleurs de fonds.

Parrallèlement les deux institutions s'attachent à perfectionner le logiciel SMART qu'elles ont lancé en 1989. SMART doit aider les PVD à identifier les débouchés et les catégories de produits pour lesquels des changements de politiques commerciales de leurs interlocuteurs seraient profitables à tous.

3) Initiative franco-japonaise

Prise en marge du sommet du G7 à Tokyo, cette initiative a consisté à annoncer la constitution prochaine d'un groupe d'experts chargé d'étudier la question des produits de base. Celui-ci devra faire des propositions pour une politique à long terme "pragmatique et efficace", destinée à permettre aux pays pauvres de mener à bien leurs efforts d'auto suffisance en tirant profit de leurs exportations.

*** Moyens utilisés par les PVD pour lutter contre la dégradation des cours.**

- mesures régionales prises par les producteurs pour contrôler l'offre au cas par cas
- poursuite de la diversification.

*** Fonctionnement des accords de produits**

A ce jour, il n'existe plus aucun accord doté de clauses économiques qui soient opérationnelles :

1/. Fonctionnement des accords de produits existants

Accord Cacao

I - L'Accord de 1986

Le dernier accord, signé en juillet 1986, entré en vigueur le 19 janvier 1987, et prorogé jusqu'au 30 septembre 1993 est paralysé depuis mars 1988.

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

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

Depuis février 1988 le stock est donc gelé :

- . sauf présence d'un pourcentage de défauts supérieur à 10%, cas marginal, où la vente sans remplacement est autorisée ;
- . et sauf difficultés financières de l'organisation pour la gestion du stock, à condition que la vente ne dépasse pas un montant équivalent à trois mois de dépenses habituelles ;

2 - caractère inopérant du mécanisme des retraits, destiné à défendre les prix en allégeant l'offre quand le stock n'est plus opérant. Ce mécanisme, qui n'était pas automatique n'a jamais pu être mis en oeuvre, faute de consensus entre producteurs et consommateurs.

3 - suspension des taxes (ou "levy") à compter du 15 avril 1990 et des certificats en faisant preuve ; cette taxe de 40 USD par tonne, ramenée à 30 USD par tonne était payée par les producteurs sur toutes leurs exportations, et par les importateurs sur les achats aux non-membres. Elle était destinée à financer le stock régulateur. Très rapidement, quelques producteurs dont la Côte d'Ivoire et le Brésil ont cessé de payer cette taxe jusqu'au 15 avril 1990, date où celle-ci a été totalement suspendue. Néanmoins à cette date, la dette atteignait 140 millions USD.

4 - obsolescence des clauses de révision des prix. En effet, les prix d'intervention n'ont pu être abaissés, faute d'accord des producteurs, au motif que toutes les conditions requises n'étaient pas remplies.

II - L'accord de 1993

Après cinq conférences internationales tenues à Genève sous les auspices de la CNUCED entre avril 1992 et juillet 1993 et totalisant neuf semaines de difficiles négociations, un nouvel accord a été élaboré. Il entrera en vigueur le 1er octobre 1993.

Cet accord est essentiellement fondé sur une politique de production. Son avenir dépendra donc de la volonté des producteurs de respecter la politique de production qui sera élaborée.

III - Sort du stock

Les quelque 230.000 Tonnes restant seront liquidées en 4 ans 1/2 selon un plan qui sera mis au point en septembre. Cet étalement dans le temps de la liquidation du stock devrait éviter toute perturbation du marché.

Accord Café

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

1. L'accord de 1983

L'accord actuel (1983 - 1989) a été prorogé jusqu'au 30 septembre 1994.

Cependant depuis le 4 juillet 1989, date de la suspension des quotas, cet accord est inopérant.

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

Les causes de l'échec de cet accord sont essentiellement dues à :

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

2. La négociation d'un nouvel accord.

Le groupe de négociation, chargé par le conseil de l'organisation internationale du café (OIC) depuis avril 1992, de préparer un projet d'accord essentiellement orienté sur le marché et fondé sur un quota universel, a constaté au fil des discussions l'immense écart qui séparait les producteurs et les consommateurs.

Pour cette raison le processus de négociation a été interrompu. Cependant producteurs et consommateurs restent ouverts à une ultime négociation qui se déroulera en 1993/1994 et dont les fondements restent à définir.

A ce sujet, la CEE doit se concerter en septembre tandis que les producteurs latino-américains ont de leur côté tenté d'établir une politique de rétention de l'offre. Les producteurs africains sont favorables à cette position et doivent se rencontrer dans le courant de ce mois pour en débattre.

Cependant l'avenir de cette ultime négociation est largement hypothéqué par l'attitude des Etats-Unis dont la Chambre Haute du Congrès vient de voter le 29 juillet la non reconduction de l'adhésion de leur pays à l'OIC. D'ores et déjà ceci se traduit par la suspension d'autorisation de payer la contribution américaine au budget 1993-1994 de cette organisation (soit plus d'un million d'USD).

Accord Bois tropicaux
--

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

Signé en 1983 et prorogé jusqu'au 31 mars 1994, l'accord international sur les bois tropicaux est en cours de négociation depuis entre novembre 1992. La position communautaire n'est pas encore officiellement formalisée face à l'éventualité où les producteurs maintiendraient leur demande d'inclusion dans le champ de l'accord des bois en provenance des forêts tempérées et boréales.

Caoutchouc naturel

C'est l'unique accord international de produit, négocié en 1979 dans le cadre du programme intégré pour les produits de base (PIPB). Renégocié en 1987, il est entré en vigueur le 1er janvier 1989 et s'achèvera en décembre 1993. L'objectif est de stabiliser les prix en assurant l'équilibre de l'offre et de la demande par un stock régulateur de 550 000 tonnes. C'est le seul accord à clauses économiques en fonction. Actuellement, il regroupe six pays exportateurs et vingt pays importateurs auxquels il convient d'ajouter la Communauté européenne.

Si l'accord a bien fonctionné dans son rôle de stabilisateur des cours de la gomme naturelle, il a en revanche, maintenu les cours à un niveau plus favorable aux consommateurs qu'aux producteurs menaçant ainsi la pérennité de certaines plantations.

La question de la renégociation de l'accord provoque depuis octobre 1991 des discussions très importantes entre producteurs et importateurs, ces derniers étant eux-mêmes divisés sur l'opportunité et l'urgence d'une renégociation.

En revanche, les exportateurs ont un objectif commun. Ils ne souhaitent, en effet, renégocier que dans l'espoir d'améliorer les prix.

Depuis la session extraordinaire du conseil du 29 janvier au 2 février 1993, le collège des producteurs s'exprimant par la voix de son porte-parole (malais) a refusé d'entériner une baisse automatique de 5% du prix de référence. En s'opposant à cette mesure, pourtant conforme aux statuts de l'accord, les producteurs en arrivent à interdire au directeur du stock d'intervenir sur le marché et à paralyser les clauses économiques.

Dans ce contexte un vote par correspondance a été organisé. Les Etats-Unis se sont prononcés contre le principe de la renégociation. La CE a fait de même, mais elle a déclaré expressément qu'il s'agissait d'une position d'attente due au blocage du mécanisme par les producteurs.

A ce stade et si personne ne souhaite endosser la responsabilité d'une rupture, producteurs et consommateurs doivent faire un geste de concession. Dans cette perspective de Communauté se concertera dès le début du mois de septembre, tandis que les producteurs se rencontreront dans le courant du mois d'août. A l'issue de ces concertations, un conseil exceptionnel pourrait, si nécessaire, être convoqué avant celui prévu à l'automne prochain.

Accord Sucre

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

Le groupe de travail, créé le 16 mai 1991 par le conseil de l'organisation internationale du sucre (OIS) a élaboré un projet d'accord négocié en mars 1992 dans

le cadre de la CNUCED. Sur pression des Etats-Unis et de l'Australie, cet accord ne comporte pas de clauses économiques mais prévoit la possibilité d'en adopter dans le cadre d'un nouvel accord.

Cet accord est prévu pour trois ans avec possibilités de prorogation de deux ans en deux ans.

Cet accord ne doit pas être confondu avec l'O.C.M. ni avec le protocole sucre.

- l'O.C.M. (Organisation Communautaire du Marché du Sucre) est l'organisation par laquelle la CEE définit pour chaque membre des quotas de sucre nationaux qui sont ensuite redistribués par les Etats aux sociétés sucrières. Ces dernières les répercutent aux planteurs. A l'intérieur de la Communauté, c'est donc le consommateur européen qui supporte le financement de la filière européenne. Sur les marchés extérieurs à la Communauté, la différence avec les prix mondiaux est payée par les sucriers et les planteurs. Cette réglementation a été prolongée jusqu'à juillet 1994.

- le protocole sucre - annexe de la convention de Lomé - prévoit l'achat à des prix garantis (en pratique ceux du marché communautaire) d'environ 1,2 million de tonnes de sucre de canne originaire des Etats ACP. Les principaux bénéficiaires de ce protocole sont des anciennes colonies anglaises (Ile Maurice, Fidji, Jamaïque, Guana..). Le coût annuel pour la CE est d'environ 600 millions d'Ecus pris en charge sur le budget communautaire (FEOGA) et dont la répartition est peu transparente.

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

Conçu en 1976 à Nairobi, lors de la IVème CNUCED, le PIPB était destiné à régulariser les marchés des produits de base. Fondé sur le développement du nombre des accords de produits, puisqu'il en prévoyait dix-huit, il avait pour pièce maîtresse le premier guichet du Fonds commun pour les produits de base (FCPB). Or, la faillite de l'accord étain en 1985, la paralysie de l'accord cacao en mars 1988, celle de l'accord café le 4 juillet 1989 et la création unique de l'accord caoutchouc en 1979, ont largement déçu les espoirs fondés à Nairobi.

L'accord sur le FCPB n'est entré juridiquement en vigueur que le 19 juin 1989.

106 Etats l'ont ratifié dont deux se sont déjà retirés : l'Australie puis le Canada. Ni les Etats-Unis, ni la Côte d'Ivoire n'en font partie.

a) Le premier guichet

Il était destiné à financer les stocks régulateurs des accords internationaux de produits de base dotés de clauses économiques fondées sur des stocks régulateurs. Or, à ce jour, il n'existe plus aucun stock régulateur qui soit opérationnel.

De ce fait, le premier guichet est gelé faute d'accords à stocks régulateurs susceptibles d'être appuyés financièrement.

C'est pourquoi sur mandat du conseil des gouverneurs (décembre 1991) le conseil d'administration de juin 1992 a décidé de créer un groupe de travail composé de 9 administrateurs, dont l'administrateur français chargé de réfléchir aux directions à

donner aux deux guichets du Fonds pendant les années 1990 en examinant "des nouvelles méthodes permettant d'utiliser de façon efficace les ressources du Fonds". A ce stade aucune décision n'a été adoptée.

b) Le deuxième guichet

Jusqu'à présent toute l'activité du FCPB s'était focalisée sur le deuxième guichet. Celui-ci est destiné à des projet de recherche, de développement et d'amélioration de la qualité et de la productivité ou encore de nouvelles utilisations des produits de base.

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

Le FCPB n'a adopté que neuf projets. Encore faut-il préciser que ce résultat, fort modeste, est essentiellement dû au rôle actif du comité consultatif composé d'experts qui n'appartiennent pas à l'institution et se réunissent trois fois par an.

*** Bilan, pour 1992/1993, des systèmes de compensation offerts par le Stabex et le Sysmin. Incidence de Lomé IV.**

I - FONCTIONNEMENT DU STABEX EN 1991-1992

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

La gestion du STABEX a porté en 1992 et 1993 sur les transferts au titre des années d'application 1991 et 1992.

1/. Année d'application 1991

La dégradation des cours s'étant poursuivie, le montant des pertes de recettes éligibles constaté par la Commission a atteint 1.120 Mécus pour un total de 67 couples de pays-produits.

L'application de la franchise et des diverses réductions prévues par la convention a permis de ramener le total des bases de transfert à 956,2 Mécus, excédant encore de 639,7 Mécus les ressources ordinaires disponibles fixées à 316,5 Mécus.

Le Comité des Ambassadeurs ACP/CEA a donc décidé le 16 juillet 1992 d'ajouter 75 Mécus aux ressources du STABEX, en prélevant les crédits correspondants, non plus sur les reliquats des FED antérieurs mais sur les ressources de l'enveloppe STABEX de Lomé IV au titre des années 1993 et 1994.

La compensation a ainsi atteint 391,5 Mécus, équivalant à 41% des bases de transfert réduites.

2/. Année d'application 1992

Les cours des principaux produits de base agricoles ayant poursuivi leur baisse en 1992, les tensions auxquelles le système avait été soumis l'année précédente se sont aggravées .

Pour l'année d'application 1992, la Commission a constaté des pertes de recettes éligibles pour 35 pays ACP.

Après application de la franchise prévue à l'article 197 paragraphe 3 de la convention, le montant total des bases de transfert s'établit à 1.093 millions d'Ecus (Mécus), à comparer aux ressources normales du système qui se sont élevées pour cette année-là à 330 Mécus.

L'application des diverses réductions prévues par la convention a permis de ramener le total des bases de transfert à 764 Mécus, excédant encore de 434 Mécus les ressources ordinaires disponibles.

Afin d'augmenter les ressources du système, la Commission avait proposé d'y ajouter des reliquats du Sysmin Lomé III, devenus inutilisables dans leur secteur d'intervention (à hauteur de 52 Mécus). Devant l'opposition de nombreuses délégations (RU, PB, L'sp, Dk, Ir, It) deux solutions de compromis ont été présentées :

- un abondement des ressources de l'enveloppe 1992 par 15 Mécus de ressources nouvelles provenant du Sysmin et 37 Mécus par tirage anticipé sur les ressources Stabex 1993 et 1994 ;

- un abondement de l'enveloppe 1992 par 12 Mécus provenant du Sysmin et 25 Mécus de tirage anticipé sur les ressources Stabex 1994.

Mais le blocage opposé par le Royaume-Uni a empêché le Conseil affaires générales du 19 juillet dernier de réunir l'unanimité nécessaire à l'adoption d'un compromis.

De ce fait, la Communauté a été amenée à présenter au Comité des ambassadeurs ACP/CEE une proposition de transferts Stabex limitée aux ressources existantes (soit un taux de couverture d'à peine 40%). Les Etats ACP ayant refusé cette proposition, la mise en place des crédits et la préparation des cadres d'obligation mutuelle se trouvent bloquées tandis que la Commission devra saisir le Conseil, sans doute en septembre.

3/. Appréciation sur le fonctionnement du système

Contrairement aux années précédentes, les transferts n'ont plus été concentrés sur la Côte d'Ivoire et le Cameroun mais plus équitablement répartis entre un plus grand nombre de bénéficiaires .

En ce qui concerne les produits à l'origine des transferts, ce sont, encore une fois, les deux produits qui ont connu une évolution des prix défavorable : le café (environ 65 % des transferts) et le cacao (plus de 15%). La suspension des clauses économiques de l'accord mondial du café intervenue au milieu de l'année 1989 a eu pour conséquence une baisse très sensible des cours qui s'est traduite dans les recettes d'exportation des pays ACP producteurs.

Le STABEX a, dans une très large mesure atteint son objectif de "lissage" des variations conjoncturelles des cours des produits de base. Il s'est même révélé un instrument indispensable par sa rapidité d'intervention, son automaticité et la fiabilité de

ses mécanismes. Cependant, les crises financières ininterrompues depuis quatre ans illustrent les limites de la protection offerte par cet instrument.

4/. Incidence de Lomé IV

Il n'est pas encore possible, du fait de la récente mise en oeuvre de la nouvelle convention (1er septembre 1991), d'apprécier toute l'incidence des importantes modifications apportées au STABEX lors du renouvellement de la convention ACP/CEE. Tout au plus est-il possible de rappeler ces modifications.

a) Certaines visent à conforter le mécanisme du STABEX

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

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

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

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

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

Les plus importantes sont au nombre de sept.

- L'obligation de reconstitution des ressources, élément fondamental des fonds STABEX qui les assimilait jusqu'ici à des prêts sans intérêts, est abandonnée. Le STABEX est donc transformé en système d'allocations de dons à 100%. Les négociateurs ont ainsi pleinement tenu compte des capacités réelles de remboursement des ACP pour lesquels la charge de la dette croîtra inéluctablement durant la durée de Lomé IV ; il aurait été absurde d'alourdir cette charge en maintenant un financement de la compensation sous forme de prêts.

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

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

- Le seuil de fluctuation ou de déclenchement est supprimé et remplacé par une franchise de 4,5% (1% pour les Etats ACP les moins développés). Cette franchise s'appliquera au niveau de référence, la base de transfert se calculant par différence

entre ce niveau de référence réduit et les recettes effectives de l'année. L'effet de seuil perceptible auparavant lorsque les pertes n'atteignaient pas la "barre" des 6% du niveau de référence est ainsi fortement atténué au prix d'une "mutualisation des risques". Celle-ci s'accompagne d'une garantie de reversement des reliquats éventuels du STABEX en fin de période d'application de la convention. On notera deux limites à ce nouveau mode de déclenchement :

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

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

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

- Des précisions sont apportées sur les seuils à partir desquels s'applique la dérogation "toutes destinations", qui permet la compensation de baisses de recettes d'exportation affectant des flux qui ne sont pas principalement dirigés vers la Communauté. La part minimale des recettes d'exportation hors de la CEE ouvrant le droit à la dérogation est désormais fixée à 60% pour les pays les moins développés et à 70% pour les autres ACP (contre un seuil purement interprétatif de 50% sous Lomé III). Cette modification ne s'appliquera cependant qu'à l'issue d'une période transitoire de deux ans.

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

La Commission anticipe une embellie sur les cours des matières premières et de ce fait une amélioration de la situation financière du système. C'est la raison pour laquelle elle a proposé en 1992 que l'abondement de l'enveloppe Stabex 1991 soit effectué par tirage anticipé sur les enveloppes pour 1993 et 1994 plutôt que par prélèvement sur les fonds d'autres enveloppes non-programmables du FED.

II - BILAN DU SYSMIN POUR LA PERIODE 1992-1993

1/. Modalités de fonctionnement et objectifs du SYSMIN

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

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

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

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

- le minerai doit d'abord faire partie de la liste des produits éligibles, qui comprend actuellement le cuivre, le cobalt, le phosphate, le manganèse, la bauxite et l'alumine, l'étain, le minerai de fer et l'uranium ; des minerais n'appartenant pas à cette liste peuvent également être couverts sur décision du Conseil des Ministres CEE-ACP ;
- il doit aussi représenter un pourcentage minimum des recettes totales d'exportation du pays (entre 10% et 20%, selon notamment la catégorie à laquelle appartient le pays) ;
- enfin, la baisse des recettes d'exportation doit être "substantielle": de l'ordre de 10% au moins des recettes d'exportation totales.

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

2/. Bilan du SYSMIN sous Lomé III et Lomé IV

Dotée de 282 Mécus dans la convention de Lomé II, l'enveloppe financière de la facilité SYSMIN a été portée à 415 Mécus pour la convention de Lomé III et 480 Mécus pour Lomé IV.

Le montant total des engagements au titre de Lomé III s'élève à 135,8 Mécus à la date du 7 août 1992, pour les opérations suivantes:

- Niger: 12,5 Mécus en 1986 au titre de l'or et du charbon
- Mauritanie: 18 Mécus en 1987 (minerai de fer)
- Guinée: 35 Mécus en 1987 (alumine)

- Togo: 15,7 Mécus en 1988 (phosphate)
- Botswana: 21,7 Mécus en 1989 (nickel et cuivre)
- Sénégal: 15 Mécus en 1990 (phosphate)
- Papouasie Nouvelle Guinée: 21,5 Mécus, dont 18 au titre du 6^{ème} FED, en 1991 (cuivre)

Le total des engagements pour les trois années 1990-1991-1992 s'élève donc à 36,5 Mécus, dont 33 Mécus sur fonds 6^{ème} FED et 3,5 Mécus sur reliquats 5^{ème} FED.

Concernant Lomé IV, seules deux décisions sont intervenues, portant sur 70 Mécus (60 Mécus pour la Zambie et 10 pour le Sénégal). D'autres projets sont actuellement à l'étude.

3/. Appréciation sur le fonctionnement du système

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

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

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

Un autre reproche tient à une utilisation souvent extensive de l'instrument, assez peu conforme à son objectif initial.

4/. Modifications introduites par Lomé IV

Les principales modifications portent sur:

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

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

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

- *l'extension des objectifs du SYSMIN* au concept de viabilité du secteur et non plus au seul maintien de la capacité de production. Une des conséquences prévisibles est que le nombre d'opérations de restructuration des entreprises du secteur minier pourrait baisser au bénéfice d'opérations de diversification de l'économie .

Ces modifications semblent avoir rencontré la préoccupation des Etats ACP .

ANNEXE 2

La crise économique des pays de la zone franc et l'avenir du franc CFA

. Les difficultés économiques des pays membres de la zone franc ont connu, en 1992, une importante aggravation, liée à l'importance du service de la dette, qui a durablement obéré la capacité des Etats à couvrir leurs dépenses. Les pays à revenus intermédiaires, auxquels ne s'adressent pas les possibilités d'annulation de dette réservées aux pays les plus pauvres du champ, ont été confrontés aux difficultés les plus aiguës et ont accumulé les impayés.

. L'ampleur de cette crise économique a justifié le retrait des institutions de Bretton-Woods, qui ont suspendu, entre 1992 et 1993, les accords d'ajustement structurel conclus avec le Congo, le Gabon, la Côte d'Ivoire, la République centrafricaine, le Cameroun et le Sénégal. Cette situation s'est traduite, non seulement par l'isolement de ces Etats africains de la communauté financière internationale, et par l'impossibilité d'accéder aux mesures de rééchelonnement adoptées par le Club de Paris, mais aussi par l'obligation, pour la France, de couvrir seule les arriérés de paiement dus au FMI et à la Banque mondiale et de financer seule l'aide à l'ajustement de ses quatorze partenaires (pour un coût qui s'est élevé, pour la seule année 1992, à 4 milliards de francs).

. Le 20 septembre 1993, en subordonnant à la conclusion d'accords d'ajustement structurel avec le FMI, le maintien de l'aide française à l'ajustement (et non de la totalité de l'aide au développement), la France manifestait son souci de ne plus être seule à soutenir des économies de crise. Elle s'assurait ainsi un certain partage des efforts :

- entre la France et les institutions de Bretton-Woods, s'agissant de l'aide à l'ajustement,

- entre la France et les pays africains bénéficiaires, qui devront engager avec courage une indispensable politique de redressement.

. Les Etats membres de la zone franc ont fait preuve de rigueur, le 2 août 1993, en mettant fin aux exportations clandestines de francs CFA, et en n'admettant que les transferts bancaires. En effet, la zone franc était confrontée, depuis quelques mois, à des fuites de billets destinés à des opérations de blanchiment ou de contrebande. L'hémorragie de capitaux s'est élevée à 1 million de francs français par mois en 1993, perturbant ainsi les balances de paiement des pays membres. La suspension du rachat, contre des francs français, des billets transférés à l'extérieur de la zone franc aurait conduit à une diminution des opérations de contrebande et à une amélioration de la situation.

. L'avenir de la zone franc est suspendu à l'issue du débat entre partisans (proches des institutions de Bretton-Woods) de la dévaluation du franc CFA et partisans du statu quo. Ainsi que le ministre de la coopération l'a affirmé lors de son audition par notre commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées, la France, hostile à une dévaluation du franc CFA, n'envisage pas d'infléchir sa doctrine, même si la décision de subordonner la maintien de l'aide à l'ajustement à la conclusion d'accords d'ajustement structurel avec le FMI a pu faire craindre un rapprochement avec les thèses anglosaxonnes.

Rappelons que les partisans de la dévaluation allèguent la nécessité de rééquilibrer les balances de paiement des pays de la zone franc en stimulant leurs exportations. Les partisans du statu quo allèguent le caractère incompressible des importations ainsi que l'influence déstabilisante de l'inflation qui résulterait d'une dévaluation, pour privilégier l'ajustement réel au lieu de l'ajustement par les prix. En effet, les mesures d'assainissement qui accompagnent l'ajustement structurel sont susceptibles de rendre superflue toute dévaluation de franc CFA.

. La zone franc pourrait bénéficier de la mise en place de l'Union économique et monétaire.

En premier lieu, votre rapporteur rappelle que la création de l'UEM est sans incidence sur la zone franc, puisque la garantie de convertibilité illimitée du franc CFA est assurée par un

engagement de l'Etat français, et supportée par le Trésor, et non par la Banque de France.

Selon les informations transmises à votre rapporteur, "Lors du remplacement du franc français par l'Ecu, future monnaie commune de l'UEM, les parités fixes du franc CFA et du franc comorien seront très aisément définies par rapport à l'Ecu par la relation découlant mécaniquement du taux de parité en vigueur du franc CFA et du franc comorien par rapport au franc français en vigueur, et du taux de change du franc français par rapport à l'Ecu retenu lors de l'opération de substitution de l'Ecu au franc. Le franc de la communauté financière africaine en usage dans l'UMUOA, le franc de la coopération financière en Afrique centrale en usage dans la zone BEAC et le franc comorien seront ainsi définis par une parité fixe par rapport à l'Ecu".

Les avantages susceptibles de résulter, pour les pays de la zone franc, de la parité fixe entre leur monnaie et l'Ecu se manifesteront probablement essentiellement sur le plan commercial. Les pays de la zone franc réalisent près de 50 % de leurs échanges avec la Communauté européenne, une relation fixe entre leur monnaie et l'Ecu supprimera tout risque de change pour une part importante de leurs échanges. Par ailleurs, le rôle international que jouera l'Ecu leur permettra d'éviter de facturer leurs exportations en dollars, et de limiter ainsi les risques de change.

ANNEXE 3

Le Fonds de conversion des créances pour le développement (créé lors du sommet de Libreville en octobre 1992)

(source : ministère de la Coopération)

Le Gouvernement français a annoncé, à l'occasion du Sommet des Chefs d'Etat de France et d'Afrique d'octobre 1992 à Libreville, la création d'un "Fonds de conversion de créances pour le développement" au bénéfice des quatre pays à revenu intermédiaire d'Afrique subsaharienne de la Zone Franc : Cameroun, Congo, Côte d'Ivoire et Gabon. Ce fonds est doté de 4 Mds de francs français.

OBJECTIF DU FONDS

L'objectif est de procéder à des annulations conditionnelles de dettes liant le désendettement du pays à la réalisation de projets de développement. Cette initiative constitue une innovation dans l'approche du problème de la dette de cette catégorie de pays. Elle se situe en effet :

- dans une optique de long terme : c'est l'encours et pas seulement les échéances qui font l'objet de l'annulation ;
- dans un cadre strictement bilatéral : l'éligibilité au Fonds n'est conditionnée ni par l'existence d'un programme avec le FMI, ni par un accord avec le Club de Paris ;
- dans une logique de conditionnalité : une contrepartie est demandée au pays bénéficiaire de l'annulation.

Les annulations s'imputent sur une enveloppe globale de quatre milliards de créances d'aide publique française au développement. Il n'y a pas de répartition a priori de cette enveloppe entre les quatre pays.

PROJETS POUVANT SERVIR DE CONTREPARTIE

L'Etat désirant bénéficier d'une annulation de dette présente au Fonds de conversion (dont la gestion est assurée par la Caisse Française de Développement) des projets susceptibles de servir de contrepartie.

Ces projets s'inscrivent dans une perspective de développement à long terme : les opérations, réalisées dans l'intérêt des populations, devront ressortir d'une des trois catégories suivantes :

- aide aux activités productives de base (à l'exception des infrastructures lourdes) : groupements de producteurs en milieu rural et urbain, promotion des petites et moyennes entreprises et de l'artisanat...
- projets de développement local et projets sociaux : décentralisation, équipements collectifs, santé, éducation et formation, aide humanitaire...
- projets de sauvegarde de l'environnement : gestion du patrimoine naturel, notamment des forêts, protection et conservation des sols...

Le mécanisme mis en place vise en priorité le traitement de la dette. Il ne s'agit donc pas d'un instrument de financement supplémentaire. Cela

signifie que les projets servant de support aux annulations doivent trouver les ressources nécessaires par ailleurs.

Les catégories dans lesquelles doivent s'inscrire les projets pour être éligibles, conduisent à des opérations de taille relativement modeste. Sans pour autant fixer un plafond contraignant (notamment pour les projets pluriannuels), il est souhaitable que les opérations proposées ne dépassent pas la centaine de millions de francs français.

A la date d'aujourd'hui, le comité de gestion du fonds a annulé 300 millions de FF de dette en contrepartie d'efforts engagés par ces états sur les thèmes choisis par le fonds (protection de l'environnement, initiatives de base, développement local et projets sociaux).

Les décisions suivantes ont été arrêtées sur ces 4 pays :

CAMEROUN

1) Aménagement de territoires en zone cotonnière

coût du projet	59 millions de FF
Annulation de créances correspondant à l'effort de l'Etat	40 millions de FF approuvés

2) Investissement et fonctionnement des centres de ressources (décentralisation Education Nationale)

Coût du projet	26 millions de FF
Annulation de créances correspondant à l'effort de l'Etat	17 millions de FF demandés
	13 millions de FF approuvés

Le montant de l'annulation a été diminué car les charges récurrentes (frais de personnel notamment) ont été recalculées sur cinq ans au lieu des dix prévues initialement.

3) Aménagement forestier (Environnement)

Coût du projet	26,6 millions de FF
Annulation de créances correspondant à l'effort de l'Etat	41 millions de FF approuvés

4) Projets de santé

Coût des projets 60 millions de FF

Annulation 42 millions de FF

5) Protection de la forêt

Coût du projet 214 millions de FF

Annulation 115 millions de FF

CONGO

1) Appui à la mise en oeuvre de petits projets productifs (reconv. personnel -BCC-)

Coût du projet 20 millions de FF

Annulation de créances correspondant à l'effort de l'Etat 20 millions de FF approuvés

2) Dév. de l'arboriculture (Boko Kindala) (Diversification agricole)

Coût du projet 11,8 millions de FF

Annulation de créances correspondant à l'effort de l'Etat 12 millions de FF ajourné

3) Développement d'un nouveau réseau (Mutuelle d'épargne et de crédit)

Coût du projet 10,3 millions de FF

Annulation de créances correspondant à l'effort de l'Etat 20 millions de FF approuvé

COTE D'IVOIRE

1) Développement d'un nouveau réseau (Crédit Mutuel)

Coût du projet	106,8 millions de FF
Annulation de créances correspondant à l'effort de l'Etat	48 millions de FF approuvé

Compte tenu du risque inhérent de ce projet, l'annulation se fera en deux temps : 50 % immédiatement et les 50 % restant lorsque la CFD aura elle-même décaissé 50 % du projet.

2) Invest. et fonct. Abobo et Yopougon (Santé Abidjan)

Coût du projet	82 millions de FF
Annulation de créances correspondant à l'effort de l'Etat	90 millions de FF approuvé

3) Développement d'initiatives de base dans le secteur rural

Coût des projets	640 millions de FF
Annulation	80 millions de FF

4) Développement d'initiatives de base dans le secteur urbain

Coût total des projets	1 milliard de FF
Annulation	61 millions de FF

GABON

1) Dév. de petites entreprises agricoles (IGAD)

Coût du projet	30,7 millions de FF
Annulation de créances correspondant à l'effort de l'Etat	39 millions de FF demandé
	31 millions de FF approuvé

**2) Aménagement de quartier
(Développement local)**

Coût du projet	96 millions de FF
Annulation de créances correspondant à l'effort de l'Etat	60 millions de FF approuvé

**3) Aménagement forestier
(Environnement)**

Coût du projet	99 millions de FF
Annulation de créances correspondant à l'effort de l'Etat	93 millions de FF approuvé

Il a été décidé pour ce projet de faire l'annulation en deux temps, la première (50 %) immédiatement, l'autre moitié quand la Banque Mondiale aura décaissé 50 % de son prêt.

**4) Programme heveicole de mise en place
de plantations moyennes villageoises**

Coût du projet	150 millions de FF
Annulation de créances	25 millions de FF

**5) Développement locale
(électrification et adduction d'eau à M'Bigou)**

Coût total	32 millions de FF
Annulation	32 millions de FF

**6) Amélioration de la qualité de
l'éducation**

Coût total	303 millions de FF
Annulation	30 millions de FF