

N° 91

# SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1988 - 1989

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1988

---

## 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 1989, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

- TOME III  
**COOPÉRATION**

Par M. Paul d'ORNANO,

Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean Lecanuet, *président* ; Yvon Bourges, Pierre Matraja, Michel d'Aillières, Emile Didier, *vice-présidents* ; Jean Garcia, Jacques Genton, Michel Alloncle, Guy Cadanel, *secrétaires* ; MM. Paul Alduy, Jean-Pierre Bayle, Jean-Luc Becart, Jean Bénard Mousseaux, André Bettencourt, André Boyer, Louis Brives, Michel Caldaguès, Jean Chamant, Jean-Paul Chambriard, Jacques Chaumont, Michel Chauty, Yvon Collin, Charles-Henri de Cossé-Brissac, Michel Crucis, André Delelis, Claude Estier, Louis de la Forest, Gérard Gaud, Philippe de Gaulle, Jacques Golliet, Mme Nicole de Hautecloque, MM. Marcel Henry, André Jarrot, Louis Jung, Paul Kauss, Christian de La Mèlène, Bastien Leccia, Edouard Le Jeune, Max Lejeune, Louis Longequeue, Philippe Madrelle, Daniel Millaud, Claude Mont, Michel Moreigne, Jean Natali, Charles Ornano, Paul d'Ornano, Robert Pontillon, Roger Poudonson, Paul Robert, Xavier de Villepin, Albert Voilquin.

**Voir les numéros :**

**Assemblée nationale (9<sup>e</sup> législ.) :** 160 et annexes, 294 ( annexe n°6 ), 296 (tome VII), 297 (tome II) et T.A 24.

**Sénat :** 87 et 88 (annexe n° 4 ) (1988-1989).

---

**Lois de finances. - Coopération.**

## SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION .....	7
<b>PREMIERE PARTIE : LA POLITIQUE FRANCAISE DE COOPERATION FACE A LA CRISE AFRICAINE .....</b>	<b>13</b>
<b>A - Une approche globale de la politique française de     coopération .....</b>	<b>14</b>
1°) Le volume de l'aide publique au développement .....	15
<i>a. Un effort significatif ...</i> .....	15
<i>b. ... encore au-dessous de l'objectif des 0,7 % des PIB ..</i>	15
2°) Une priorité en faveur de l'Afrique .....	17
<i>a. La prépondérance traditionnelle de l'Afrique .....</i>	17
<i>b. La priorité définie en faveur des pays les moins avancés</i>	18
3°) La composition de notre aide publique au développement	18
<i>a. La légère remontée de l'aide multilatérale ne remet pas             en cause la prédominance traditionnelle de l'aide             bilatérale .....</i>	19
<i>b. La répartition entre les prêts et les dons : le nécessaire             redressement .....</i>	22
<b>B - L'évolution des cours des produits de base .....</b>	<b>23</b>
1°) La dépendance des pays africains à l'égard des produits de base .....	24
2°) Les cours des matières premières en 1987 : des évolutions contrastées, défavorables dans l'ensemble aux pays "du champ" .....	25
<i>a. Evolutions récentes .....</i>	26
<i>b. Perspectives à moyen terme .....</i>	26
<i>c. Effets en termes de balance des paiements et de finances             publiques .....</i>	27
<i>d. Mesures prises par les gouvernements africains .....</i>	28
<i>e. Action du gouvernement français .....</i>	28
3°) Bilan des accords de produits en 1987-1988 .....	29
<i>a. Le fonctionnement difficile des accords existants .....</i>	30
1. L'accord du café à la veille de son renouvellement .	30
2. L'accord sur le cacao : la saturation du stock régulateur appelle une redéfinition des prix de référence .....	31
3. Les ambitions limitées de l'accord sur les bois tropicaux .....	31

<i>b. La renaissance du programme intégré pour les produits de base</i> .....	32
1. A l'origine du programme :	
Des justifications rationnelles et séduisantes .....	32
2. Un relatif abandon du projet .....	33
3. Une relance inattendue lors de la VIIe CNUCED .....	34
4°) Bilan des mécanismes de compensation financière de la troisième Convention de Lomé .....	34
<i>a. Le Stabex : une saturation du mécanisme en 1988, finalement surmontée</i> .....	35
<i>b. Le Sysmin : un fonctionnement satisfaisant</i> .....	36
<b>C - L'endettement des pays africains</b> .....	<b>37</b>
1°) L'accroissement du poids relatif de la dette africaine et ses effets .....	37
<i>a. Le poids de la dette africaine</i> .....	37
<i>b. Un seuil critique : le renversement des flux financiers</i> .....	38
2°) La recherche d'une solution adaptée aux caractères spécifiques de la dette africaine .....	38
<i>a. Les caractères spécifiques de la dette africaine</i> .....	39
<i>b. La recherche de solutions adaptées</i> .....	40
3°) Le rôle de la France .....	41
<i>a. La place des créances françaises</i> .....	41
1. En "zone franc" .....	41
2. Dans les autres pays "du champ" .....	42
<i>b. La politique de la France</i> .....	42
1. L'accroissement des concours financiers français .....	42
2. Le soutien technique aux Etats africains dans les négociations financières .....	43
3. La promotion des politiques d'aide au développement dans les enceintes internationales .....	43
<b>DEUXIEME PARTIE : LES PRIORITES SECTORIELLES DU MINISTERE DE LA COOPERATION</b> .....	<b>45</b>
<b>A - L'action en matière d'éducation</b> .....	<b>46</b>
1°) L'appui aux systèmes éducatifs en Afrique .....	46
2°) La formation des formateurs .....	47
3°) Les bourses .....	47
<b>B - L'action culturelle et la francophonie : un effort sensible dans le domaine de l'audiovisuel</b> .....	<b>49</b>
1°) Le réseau des établissements culturels français .....	49
2°) Les orientations générales en matière d'action culturelle .....	50
<i>a. L'audiovisuel : un accroissement significatif de la</i>	

diffusion française grâce au satellite .....	50
<i>b. La francophonie : l'impulsion du sommet francophone de Québec</i> .....	52
<i>c. Le cinéma : la poursuite d'une politique à deux versants</i> .....	53
<i>d. La presse : la nécessité d'équilibrer des influences étrangères croissantes</i> .....	53
<i>e. Le livre : un support efficace pour le soutien de la francophonie</i> .....	55
<i>f. Les échanges artistiques : la perspective du Bicentenaire de la Révolution</i> .....	55
<i>g. Les sports les premiers "jeux de la Francophonie" en 1989</i> .....	56
<b>C - L'action en faveur de la recherche</b> .....	57
<b>D - L'aide médico-sociale</b> .....	58
<b>E - Le développement rural</b> .....	58
1°) Un secteur marquée par des évolutions importantes ..	59
2°) Les orientations sectorielles du développement rural ..	60
<i>a. Les secteurs de la production végétale</i> .....	60
<i>b. Le secteur de l'élevage</i> .....	62
<i>c. L'hydraulique</i> .....	63
<i>d. La forêt</i> .....	63
<b>F - La coopération militaire</b> .....	64
1°) Les modalités de la coopération militaire .....	65
2°) Les priorités géographiques .....	65
<b>TROISIEME PARTIE : ANALYSE FINANCIERE DU PROJET DE BUDGET POUR 1989</b> .....	67
<b>A - Les orientations de la politique de coopération en 1989 : une continuité rassurante ?</b> .....	67
1°) Les compétences du ministère de la coopération : la confirmation d'une priorité africaine .....	68
2°) L'évolution de la dotation globale du ministère : la coopération priorité, de l'action gouvernementale ? .....	69
<b>B - Les trois instruments prioritaires de la coopération : confirmation de principe et érosion des moyens ?</b> .....	69
1°) Les concours financiers : une progression confortable quoique ralentie .....	70
2°) Le Fonds d'Aide et de Coopération : une érosion discrète .....	71
3°) L'assistance technique : la reprise d'une légère déflation .....	73

<b>C - Les autres instruments du ministère de la coopération</b>	75
1°) Les établissements français à l'étranger : la poursuite de l'effort engagé .....	75
2°) Les bourses : la stagnation .....	75
3°) L'appui aux initiatives privées et décentralisées : un retour aux orientations antérieures .....	76
4°) La coopération militaire : un parent pauvre .....	77
<b>D - La gestion du ministère</b> .....	78
1°) Le titre III : un effort de rigueur .....	78
2°) Les titres V et VI : un alourdissement des investissements exécutés par l'Etat .....	78
<b>Conclusions du rapporteur</b> .....	80
<b>Examen en commission</b> .....	80

Mesdames, Messieurs,

Le projet de budget pour 1989 du ministère de la Coopération et du Développement n'amorce pas de rupture majeure dans la politique française d'aide au développement.

On doit s'en féliciter, car leur infléchissement aurait été d'une particulière gravité à un moment où nos partenaires africains sont confrontés à une phase particulièrement aiguë de la crise générale qui les frappe :

- l'évolution des cours des matières premières dont dépendent pour l'essentiel les revenus de ces pays, n'est guère encourageante : les cours du cacao ont atteint leur niveau le plus bas depuis sept ans, le déséquilibre du marché du café rend peu probable un raffermissement des prix, et les perspectives des cours du coton et du pétrole sont peu favorables. Ce contexte est particulièrement difficile pour les pays de la zone franc, et en particulier les "pays à revenu intermédiaire" comme la Côte d'Ivoire, le Cameroun, et le Gabon qui cumulent les inconvénients d'une baisse sensible de leurs recettes d'exportation, et d'un service de la dette élevée qu'ils ne peuvent toujours assurer en totalité.

- le poids de la dette extérieure constitue en effet dorénavant le second handicap économique des pays en développement et en particulier des pays du champ. Certes, on le sait, le poids de la dette africaine ne représente que 10 % de l'ensemble de la dette des pays en développement. Mais on n'en mesure la véritable

importance que lorsqu'on le ramène à la faiblesse des économies africaines : on s'aperçoit alors que le taux d'endettement (qui rapporte l'encours de la dette au montant du produit intérieur brut) atteint dorénavant 70 %, contre 50 % en 1980, que le service de la dette approche, et dépasse même parfois, le tiers ou la moitié du montant des exportations, enfin, fait plus grave encore, que les transferts financiers entre pays africains et pays créanciers se sont aujourd'hui inversés.

Face à cette situation d'une extrême gravité, le Gouvernement français a su définir les axes prioritaires de son action, et dégager les moyens financiers et humains de venir en aide à ses partenaires traditionnels.

L'aide publique française au développement qui après une forte progression en 1981 et 1982 avait ensuite stagné et même regressé en 1986, a repris une discrète progression, confirmée par les prévisions du projet de budget pour 1989. La priorité définie en faveur des pays africains, et en particulier en faveur des pays les moins avancés, n'est pas remise en cause, puisqu'ils continuent de bénéficier, bon an, mal an, d'environ 65 % de notre aide publique bilatérale. Quant à notre aide publique multilatérale, elle a légèrement progressé au cours des deux ou trois dernières années, en raison de la reconstitution du VIII<sup>e</sup> AID, du versement d'une contribution nouvelle au Fonds Spécial Afrique, et du triplement de la Facilité d'Ajustement Structurel mise en place par le Fonds Monétaire International.

Dans les enceintes internationales, la France continue de soutenir, par ses prises de position, les intérêts de ses partenaires africains.

Ainsi continue-t-elle de soutenir les accords de produits existants, en dépit des très fortes tensions auxquelles les soumet un excédent structurel de l'offre sur la demande. Elle s'y montrera d'ailleurs particulièrement attentive en 1989, où doit intervenir la renégociation de l'accord du café.

Au sein de la Communauté européenne, elle s'efforcera que les mécanismes compensatoires -Stabex et Sysmin- de la prochaine convention de Lomé IV, actuellement en cours de négociation, soient d'un niveau suffisant pour faire face à des besoins en accroissement. En effet, le montant total des demandes de compensation déposées en 1988 au titre du Stabex a dépassé très largement l'enveloppe de ressources mobilisables.

Quant au ministère de la Coopération, qui constitue la pierre angulaire de notre politique d'aide au développement, il a fait l'objet d'une redéfinition de ses missions, d'un accroissement de ses moyens, et d'une mise en valeur de ses instruments fondamentaux.

Il a été restauré dans sa dignité de ministère à part entière en 1986, doté d'une compétence géographique clairement délimitée, et orienté en priorité vers nos partenaires traditionnels d'Afrique, et en particulier d'Afrique francophone, et vers quelques pays des Antilles. Ces orientations ne sont pas remises en cause par les décrets de juin 1988 et le projet de budget pour 1989. Tout au plus celui-ci prévoit-il une extension du champ du ministère à deux nouveaux pays lusophones : l'Angola et le Mozambique, déjà éligibles depuis plusieurs années aux prêts de la Caisse centrale de Coopération économique. Ces pays de régime fortement marxiste à l'origine, semblent désireux de prendre aujourd'hui des orientations plus "libérales", et s'efforcent de se rapprocher des bailleurs de fonds occidentaux et des institutions de Bretton Woods. Un accord sur le retrait des troupes cubaines d'Angola, en cours de négociations depuis plusieurs années semble en passe d'aboutir : ces évolutions doivent être encouragées. Il ne faudrait pas cependant que l'aide apportée par la France puisse apparaître comme une prise de position dans les conflits armés internes qui déchirent ces Etats, mais qu'elle s'efforce au contraire de promouvoir un processus politique de réconciliation nationale hors duquel il n'est pas de solution viable à la désagrégation sociale et économique de ces deux pays.

Second point, si l'Afrique reste la priorité de notre politique de coopération, la coopération reste aussi l'objet d'un souci prioritaire du Gouvernement. Sans doute, on est loin de la progression de 13,34 % enregistrée par le budget de 1988. Mais avec 6 978 millions de francs, les crédits de paiements du ministère de la coopération connaîtront en 1989 une progression de 6,28 %, ou plutôt



de 5,6 % si l'on tient compte du transfert de l'Angola et du Mozambique -malgré tout légèrement supérieure à la croissance du budget de l'Etat, de 4,5 %.

Quant aux trois principaux instruments du ministère de la Coopération, ils voient leur rôle prioritaire reconnu, même si l'on assiste également à une légère érosion de leurs moyens.

Les concours financiers, apportés aux Etats placés dans une situation budgétaire délicate, avaient été très fortement accrus en 1987 et 1988 de 38 % et de 20 % respectivement. Le projet de budget pour 1989 poursuit cette progression, mais à un rythme moins soutenu, 11,4 %, et compte compenser cette moindre croissance par l'octroi de prêts consentis à des taux plus avantageux, grâce à une participation du Fonds de Développement Economique et Social.

Le Fonds d'Aide et de Coopération, qui est l'instrument budgétaire le plus original du ministère, avait fait l'objet d'un effort très accentué au cours des deux dernières années. Ses autorisations de programme avaient crû de 50 % en 1987, et en 1988, les crédits de paiements avaient pu, à leur tour, enregistrer une progression de 32 %. Le projet de budget pour 1989 ne prolonge pas cette énergique et volontariste avancée. Il se contente de reconduire approximativement les autorisations de programme et les crédits de paiement du FAC au niveau très élevé atteint en 1988, alors que deux nouveaux pays y seront désormais éligibles.

Troisième pilier de l'action du ministère de la Coopération, l'aide technique, dont le Gouvernement avait en 1987 et 1988 entrepris de stabiliser les effectifs, fera l'objet en 1989 d'une nouvelle déflation. Celle-ci touchera 112 postes de coopérants, soit 1,5 % de l'effectif total, et se traduira par le non renouvellement de contrats arrivés à échéance. On aimerait ne pas voir dans cette mesure la reprise d'une évolution préoccupante car la déflation trop brusquement menée au début des années quatre vingt sous couvert du passage d'une coopération de substitution à une coopération par projets avait provoqué de bien inutiles tensions.

Dans le même temps, 200 millions de francs de mesures nouvelles sont inscrits sur les chapitres consacrés à la rémunération des personnels enseignants et techniques de coopération. Le ministre de la Coopération et du Développement, M. Jacques Pelletier, a indiqué, lors de son audition devant votre commission des Affaires étrangères et de la Défense, que cette mesure avait pour objet d'éviter de faire supporter à la trésorerie du ministère, le poids croissant des retards, voire des non-paiements par certains de nos partenaires africains de leur participation au financement du traitement de nos personnels en coopération.

On conviendra volontiers qu'une compensation financière doit être octroyée, d'une façon ou d'une autre, au ministère de la Coopération pour lui permettre d'assurer cette dépense anormale. On peut toutefois se demander également si l'inscription à priori, en loi de finances initiale, et à l'intérieur de rubriques budgétaires qui ne devraient être consacrées qu'à la part des rémunérations qui revient à l'Etat français, ne risque pas d'être interprétée par nos partenaires défaillants comme une reconnaissance de leur incapacité à remplir des obligations qu'ils ont cependant contractées librement, et aux autres Etats comme un encouragement à imiter leur exemple ?

S'agissant des autres rubriques du projet de budget pour 1989, on remarquera la poursuite de l'effort engagé en faveur des établissements français à l'étranger -particulièrement sensible pour les Alliances françaises, dont les subventions quadruplent-, la stagnation regrettable des crédits consacrés aux bourses, une gestion toujours serrée des moyens du ministère, et la poursuite inquiétante de la contraction des dotations de la coopération militaires qui, selon toute vraisemblance, devront être complétées en cours d'année par un collectif budgétaire.

On notera, enfin, pour finir, un gonflement très sensible des crédits affectés à l'appui aux initiatives privées et décentralisées, présentées cette année comme la quatrième priorité du projet de budget de la coopération. L'attention prêtée par le précédent Gouvernement à l'association des volontaires de progrès, dont il se proposait le doublement des effectifs n'est pas remise en cause. Mais pour le reste, on assiste à un renversement de la politique menée antérieurement à l'égard des Organisations non gouvernementales et de la Coopération décentralisée.

Le précédent Gouvernement s'était fixé pour règle de bonne gestion de supprimer toute forme de soutien direct au fonctionnement de ce type d'organismes, estimant qu'ils devaient être à même de subvenir à leurs propres besoins. Il avait donc fortement réduit les crédits consacrés à leur subvention. En revanche, il s'était déclaré prêt à soutenir leurs projets par des subventions du Fonds d'Aide et de Coopération.

Le projet de budget pour 1989 ne retient pas apparemment cette règle de conduite et fait passer les crédits consacrés aux Organisations non gouvernementales de 0,9 à 2,55 millions de francs, et ceux de la coopération décentralisée de 90 000 francs, à 12 millions de francs ! L'ampleur de ces progressions ne doit cependant pas faire oublier la faiblesse relative de ces deux lignes budgétaires rapportées à l'ensemble des crédits du ministère de la coopération.

## **PREMIERE PARTIE : LA POLITIQUE FRANCAISE DE COOPERATION FACE A LA CRISE AFRICAINE.**

Le continent africain a souffert plus que n'importe quelle partie du monde de la crise dans laquelle est entrée l'économie mondiale au début des années soixante-dix.

En effet, la stagnation de la demande mondiale qui s'est alors instaurée, a contribué à désorganiser les marchés internationaux sur lesquels les pays africains écoulent les matières premières et les productions végétales qui constituent la quasi-totalité de leurs exportations. Les fluctuations brutales des cours de ces produits de base, et plus encore la dégradation sensible des termes de l'échange ont réduit dans de très fortes proportions les ressources que ces Etats consacrent à leurs investissements comme au fonctionnement de leurs structures administratives.

Face à cette pénurie financière, les Etats, qui ne pouvaient trouver dans leur marché intérieur, trop étroit, peu solvable, la compensation nécessaire, ont recherché dans l'endettement extérieur le moyen de poursuivre des plans de développement généralement utiles, souvent ambitieux, mais rarement de nature à dégager rapidement les ressources qui eussent été nécessaires au remboursement des emprunts contractés.

Cette politique, contraire aux règles de l'orthodoxie financière, et dont les organismes prêteurs portent, également, une part de responsabilité, est à l'origine de l'endettement extérieur souvent très lourd dans lequel se trouvent plongés la plupart des pays d'Afrique au Sud du Sahara, et qui constitue aujourd'hui un facteur supplémentaire, et non le moindre, de la crise qui les frappe.

En effet, l'encours de la dette extérieure atteint bien souvent des montants qui dépassent la valeur de leur richesse nationale, et le montant de leurs remboursements, qui grève leurs finances publiques et leur commerce extérieur, est, le plus souvent, disproportionné par rapport à la valeur de leurs exportations. Placés dans une situation où le remboursement des emprunts contractés dépasse le montant des nouveaux prêts consentis, les pays africains n'ont pu trouver d'issue que dans la négociation d'un

rééchelonnement de leur dette, et l'obtention de crédits spécifiques accordés par le Fonds monétaire international et la Banque mondiale, en contrepartie d'engagements extrêmement stricts en matière de politique économique.

Face à cette situation, la communauté internationale a décidé, dans le courant des années quatre-vingt, un effort sans précédent en faveur de l'Afrique. Les pays du Comité d'aide au développement ont résolu d'augmenter leur effort d'aide publique, de façon à atteindre progressivement l'objectif des 0,7% du Produit intérieur brut.

#### **A - Une approche globale de la politique française de coopération : l'Aide publique au développement, et sa priorité africaine**

L'effort global consenti par un pays en faveur de la coopération et du développement est apprécié à partir d'une grandeur internationalement reconnue : l'aide publique au développement (A.P.D.).

Celle-ci regroupe l'ensemble des flux financiers -dons ou prêts- qui expriment la politique de coopération conduite par un Etat. Ses modalités de calcul découlent des directives du Comité d'aide au développement (C.A.D.) de l'O.C.D.E., qui sont universellement admises. Sans entrer dans le détail des critères retenus par le C.A.D., qu'il suffise d'indiquer que, pour être pris en compte au titre de l'aide publique au développement, les prêts doivent être accordés à des conditions dites douces, c'est-à-dire comporter un élément de libéralité égal ou supérieur à 25%, déterminé à partir du taux d'intérêt, du délai de remboursement et du délai de grâce.

L'aide publique française au développement présente trois caractéristiques essentielles :

- quoiqu'elle n'ait pas encore atteint la proportion de 0,7% du produit intérieur brut, son volume important la place dans les tout premiers rangs ;

- elle est principalement orientée vers nos partenaires traditionnels d'Afrique, et en particulier, d'Afrique sub-saharienne, et la priorité retenue en faveur des pays les moins avancés n'a pas contredit cette orientation ;

- la prédominance traditionnelle de l'aide bilatérale n'empêche pas une légère remontée de l'aide multilatérale.

## 1°) Le volume de l'aide publique française au développement.

### *a) Un effort significatif*

L'effort consacré par la France à l'aide publique au développement est traditionnellement important.

En 1987, il a atteint 27 milliards de francs, soit approximativement 0,51% du produit intérieur brut. L'aide française se situe ainsi au troisième rang mondial en valeur absolue, derrière les Etats-Unis et le Japon, et au cinquième rang, lorsque l'on considère le rapport de cette aide au produit intérieur brut. Elle n'est alors devancée que par les pays nordiques : Norvège, Pays-Bas, Danemark et Suède.

### *b) ... encore au-dessous de l'objectif des 0,7% du P.I.B.*

Le Gouvernement français issu des élections de 1981 s'était engagé à porter d'ici 1988 le volume de notre aide publique au développement à 0,7% du produit intérieur brut.

Après un départ assez rapide en 1981 et 1982, cette progression s'est rapidement essouffée, oscillant autour des 0,5% et retombant même à 0,48% en 1986. Ce recul, qui s'expliquait par la volonté de rigueur du budget voté en 1985, a confirmé l'impossibilité d'atteindre dès 1988 l'objectif de 0,7%

Le précédent Gouvernement a cependant confirmé à l'occasion du sommet des pays industrialisés de Venise son attachement à cet objectif, sans toutefois préciser le délai dans lequel il pensait pouvoir l'atteindre.

La progression de l'aide publique a repris depuis lors. Celle-ci est passée à 0,51% du P.I.B. en 1987, et devrait atteindre 0,54% d'après les prévisions du projet de budget pour 1988. Toutefois, si l'on en croit les dernières estimations, elle ne semblerait devoir atteindre que 0,51%, car la croissance de la richesse nationale s'est révélée plus importante que prévu. Le nouveau Gouvernement estime cependant que cet objectif devrait être atteint en 1989.

	Valeurs absolues en milliards de F. courants	en pourcentage du P.N.B.
1980	10,0	0,36
1981	14,1	0,45
1982	17,2	0,49
1983	19,1	0,48
1984	22,3	0,52
1985	24,9	0,54
1986	24,3	0,48
1987	27,0	0,51

## 2°) Une priorité en faveur de l'Afrique

Notre aide au développement demeure principalement orientée vers le continent africain. Plus récemment, une nouvelle priorité a été définie en faveur des pays les moins avancés. Cette seconde orientation ne contredit pas la première, dans la mesure où la très grande majorité des pays les moins avancés se trouve précisément en Afrique.

### *a) La prépondérance traditionnelle de l'Afrique*

En dépit de certains projets rapidement abandonnés, l'aide publique de la France reste très majoritairement orientée vers le continent africain, et plus particulièrement sur les pays de l'Afrique au Sud du Sahara.

La part de l'aide bilatérale consacrée à l'Afrique du Nord fluctue autour de 15%. Celle de l'Afrique au Sud du Sahara évolue entre 60 et 65%.

**APD bilatérale de la France consacrée à l'Afrique  
(en millions de F. courants et pourcentages)**

	Aide bilatérale ventilée totale dont	Afrique du Nord	Afrique du Sahara	Afrique (total)
1980	7010	1384 (19,8%)	4357 (62,2%)	5741 (8,9%)
1981	9567	1574 (16,5%)	5565 (58,2%)	7139 (74,6%)
1982	11287	1616 (13,7%)	7567 (64,0%)	9183 (77,2%)
1983	12560	1801 (14,3%)	7646 (60,9%)	9447 (75,2%)
1984	14465	2104 (14,5%)	9367 (64,8%)	11471 (79,3)
1985	16183	2655 (16,4%)	9809 (60,6%)	12464 (77,0%)
1986	15807	2263 (14,3%)	10342 (65,4%)	12605 (79,7%)



*b) La priorité définie en faveur des Pays les Moins Avancés*

La Conférence des Nations Unies sur les Pays les moins avancés réunie à Paris en 1981 avait fixé l'objectif d'une aide prioritaire à ces pays égale à 0,15% du Produit national brut des pays donateurs.

La France a atteint cet objectif dès 1983. Les dernières estimations montrent que cet objectif a été respecté à nouveau en 1987, après une légère régression en 1986, due au budget voté en 1985.

**Aide aux Pays les moins avancés**

Années	Aide bilatérale	Aide multilatérale	Total	Pourcentage du P.N.B.
1979	1330	700	2030	0,08
1980	1675	800	2475	0,09
1981	2451	900	3351	0,11
1982	2841	1520	4361	0,12
1983	3561,7	1577,3	5139	0,19
1984	4936,2	1670	6606,2	0,15
1985	5119,8	2194	7313,8	0,16

**3°) La composition de notre aide publique au développement**

L'analyse de la composition de notre aide publique au développement révèle une prédominance traditionnelle de l'aide bilatérale, et, sur les dernières années, une progression anormale de la part des prêts par rapport à celle des dons, qui devra, à l'avenir, être corrigée.

*a) La légère remontée de l'aide multilatérale ne remet pas en cause la prédominance traditionnelle de l'aide bilatérale*

D'une façon générale, la France consacre une proportion plus faible que les autres pays du Comité d'Aide au Développement (C.A.D.) aux formes d'aide multilatérale. L'étroitesse des liens qu'elle a tissés avec ses partenaires privilégiés d'Afrique l'incite en effet à verser directement son aide aux pays bénéficiaires, plutôt que d'emprunter la médiation d'un organisme international.

**Part de l'aide multilatérale dans l'aide totale de chaque pays**

	1980	1981	1982	1983	1984	1985
France	29,6	24,4	27,3	26,8	24,2	26,5
Etats-Unis	38,8	25,3	40,7	31,2	25,9	
Japon	40,1	28,7	21,7	35,5	43,8	
Allemagne	34,8	29,5	28,1	33,8	32,9	
Canada	38,9	37,3	30,9	40,6	36,1	
Royaume-Uni	28,4	39,5	46,8	46,6	36,1	
Pays-Bas	24,7	24,3	27,7	32,1	30,7	
Italie	87,8	74	61,9	46,2	44,8	
Suède	25,7	34,4	40,6	30,2	29	

Cette tendance s'est cependant légèrement modifiée ces dernières années. Un certain nombre d'évolutions notables se sont en effet produites. La multiplication des initiatives internationales en faveur de l'Afrique, qu'a soutenues le Gouvernement français, s'est traduite par un gonflement des contributions aux organismes internationaux.

Ainsi, entre 1985 et 1987, les contributions versées à l'Association internationale de développement ont très fortement progressé, en raison de la reconstitution du VIIe AID, et du versement de la contribution nouvelle au Fonds Spécial Afrique.

**Le triplement de la Facilité d'ajustement structurel du Fonds monétaire international, et d'une façon générale, l'augmentation des Fonds africains de développement, ont consolidé cette évolution.**

**Aussi l'aide multilatérale a-t-elle atteint en 1987 plus de 28% de l'aide publique globale, plaçant la France dans la moyenne des Etats de l'O.C.D.E.**

**Le ministère de la Coopération estime que cette évolution devrait se poursuivre en 1988 et 1989.**

**Les organismes internationaux qui reçoivent les versements français peuvent être regroupés en quatre grandes catégories :**

- les institutions de la Communauté européenne**
- le groupe de la Banque mondiale**
- les banques et les fonds régionaux de développement**
- les institutions des Nations Unies.**

**Le tableau suivant en décrit l'évolution d'ensemble.**

CONTRIBUTIONS PUBLIQUES FRANCAISES AUX ORGANISMES INTERNATIONAUX  
en millions de francs courants

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
1. <u>CEE</u>	1688	1900	2454	2375	2859	2783	2664	2525
dont FED	1130	855	1120	1192	1270	1154	1169	
aide alimentaire	358	711	618	526	943	750	566	
2. <u>Banque mondiale</u>	707	950	1306	1285	1328	2280	2296	3019
BIRD			354	394	438	200	165	
AID	688	891	891	891	891	2080	2080	
SFI	19	59	61				52	
3. <u>Banques et fonds régionaux dont</u>	263	281	415	862	556	748	767	
B. Afric. DVT				45	45	45	45	
F. Afric. DVT	33	33	147	346	100	297	236	
B. Ouest Afric. DVT	2	2		10	6		6	
B. Interam. DVT	84	110	143	159	75	72	69	
B. Caraïbes DVT					53	52	9	
B. Asiat. DVT	11	13			15	15	42	
F. Asiat DVT	122	122	125	259	259	265	349	
4. <u>Nations Unis</u>	306	300	530	582	661	774	804	
PNUD	107	135	169	199	243	257	237	
FIDA	42		115	76	38	76	50	
Autres	157	165	246	307	380	441	517	
<u>TOTAL</u>	<u>2964</u>	<u>3432</u>	<u>4705</u>	<u>5105</u>	<u>5404</u>	<u>6585</u>	<u>6531</u>	<u>7204</u>

*b) La répartition entre les prêts et les dons : le nécessaire redressement.*

La répartition entre les prêts et les dons s'est sensiblement modifiée depuis quelques années.

Avant 1980, les prêts ne dépassaient pas 20% du montant total de notre aide. Depuis 1985, ils en constituent plus de 25%.

Ce résultat a été obtenu au terme d'une évolution régulière qui n'a été interrompue qu'une seule année en 1985, pour des motifs accidentels qui tenaient à la difficulté de certains de nos partenaires à absorber les engagements en cours.

Cette progression de la part des prêts par rapport à celle des dons est encore plus nette si l'on concentre l'analyse sur notre seule aide bilatérale, nos versements au titre de l'aide multilatérale étant, par nature, exclusivement constitués de dons. On s'aperçoit alors qu'au sein de notre aide bilatérale, la part des prêts est passée de 27% à plus de 36% entre 1980 et 1986.

(en millions de francs et en pourcentages)

	Aide bilatérale					
	(Totale)		(Dons)		(Prêts)	
1980	7035	100%	(5128)	(72,9%)	(1906)	(27,1%)
1981	10654	100%	(7139)	67,0%	(3516)	(33,0%)
1982	12521	100%	(8296)	(66,3%)	(4425)	33,7%
1983	13953	(100%)	(10346)	(74,1%)	(3608)	(25,9%)
1984	16900	(100%)	(11649)	(68,9%)	(3608)	(25,9%)
1985	18301	(100%)	(12041)	(65,8%)	(6259)	(34,2%)
1986	17790	(100%)	(11310)	(63,6%)	(6480)	(36,4%)

Un effort a été engagé depuis lors pour contrecarrer cette tendance. Celui-ci s'est effectué dans trois directions :

- conformément aux orientations définies fin 1986, le Gouvernement s'est efforcé de renforcer la part des dons. Ainsi les dotations du Fonds d'aide et de coopération, qui sont exclusivement constituées de dons, ont-elles été sensiblement augmentées par les projets de budget pour 1987 et 1988. Le projet de budget pour 1989 n'accentue pas cette progression, mais reconduit les dotations au niveau très élevé qu'elles ont atteint.

- s'agissant des prêts, un effort a également été entrepris pour accentuer l'élément-don des prêts. Ainsi les co-financements réalisés par la Caisse centrale de coopération économique avec la Banque mondiale pour les Etats les plus pauvres sont-ils effectués à des conditions très douces, proches de celles de l'Association internationale de développement.

- enfin, l'initiative prise par le Président de la République lors du sommet de Toronto, qui préconise un allègement de la charge de la dette de certains des pays les moins avancés, soit par une remise partielle de l'encours, soit par un assouplissement des conditions de remboursement, pourrait également aller dans cette direction.

## **B - L'évolution des cours des produits de base.**

L'évolution des cours des produits de base revêt une importance particulièrement critique pour les pays d'Afrique au Sud du Sahara.

Ces pays tirent en effet de la vente de ces produits, et le plus souvent d'un petit nombre d'entre-eux, la quasi-totalité des recettes de leur commerce extérieur et une large partie des moyens de financement de leurs institutions publiques.

Cette très large dépendance à l'égard de ces produits se traduit en vulnérabilité à l'égard des fluctuations des cours, que celles-ci soient à court ou à long terme. Et l'accentuation de la chute des prix internationaux de ces produits depuis quelques années est un des facteurs principaux de la rupture des grands équilibres des économies africaines, et de la crise qui frappe aujourd'hui l'ensemble du continent.

### **1°) Les pays d'Afrique et les produits de base : une situation de dépendance**

La vulnérabilité des pays africains aux fluctuations des cours des produits de base s'explique par la conjonction de trois facteurs :

° les produits de base constituent l'essentiel des exportations des pays africains. Ainsi par exemple, le Burkina Faso tire-t-il 90% des recettes de son commerce extérieur de la vente de ses cultures de rente : coton, arachide, produits maraîchers et fruitiers. Le plus souvent d'ailleurs, les exportations sont concentrées sur un très petit nombre de produits, voire un seul produit, dont les variations de prix affectent d'autant plus profondément le commerce extérieur. Ainsi en est-il par exemple de la Côte-d'Ivoire à l'égard du cacao, de l'Angola à l'égard du pétrole ou du Burundi à l'égard du café : pour ce dernier pays, la baisse de 46% des cours survenue entre 1985 et 1986 s'est traduite par une contraction de 30% des recettes de son commerce extérieur.

° Les Etats africains tirent une large partie de leurs ressources fiscales d'un prélèvement sur le produit du commerce extérieur, et donc de la vente des matières premières.

° En dépit de la place que tiennent ces produits dans leur commerce extérieur, aucun pays africain ne représente à lui seul une part suffisamment significative de l'offre d'un produit pour en influencer le prix mondial. Cette situation de dépendance à l'égard

d'un marché international sur lequel ils sont sans prise véritable place les Etats africains en situation de vulnérabilité.

Or les marchés mondiaux des produits de base sont caractérisés par une instabilité chronique. Celle-ci se traduit à la fois par des fluctuations souvent brutales sur le court terme, et depuis quelques années par une érosion constante des cours.

En 1987, ces évolutions se sont poursuivies et les perspectives à moyen terme sont peu encourageantes.

## **2°) Les cours des matières premières en 1987 : des évolutions contrastées dans l'ensemble défavorables aux pays "du champ"**

Les cours des matières premières exportées par les pays de l'Afrique au Sud du Sahara ont connu, sur les douze derniers mois, une évolution contrastée : les cours du cacao, du café et du coton ont poursuivi leur baisse, alors que les autres produits agricoles -sucre, oléagineux, arachide, huile de palme, caoutchouc- amorçaient une reprise sensible. Les cours des métaux non ferreux et de plusieurs minerais de base se sont redressés, mais ceux du pétrole ont poursuivi leur régression.

Cette évolution "moyenne" n'a pas également profité à tous les pays du continent. En particulier, la nature des produits exportés par les pays "du champ" fait qu'ils enregistrent dans leur ensemble une baisse de leurs recettes d'exportation, particulièrement sensible chez les pays à revenu intermédiaire et les pays pétroliers.

Face à cette situation, la France s'efforce de soutenir les efforts de diversification des pays africains et appuie les actions internationales entreprises pour organiser les marchés ou, à défaut, compenser les baisses de recettes d'exportations.



a) *Les dernières évolutions, survenues dans le courant de l'été 1988, sont retracées dans le tableau suivant :*

Produits	Référence	Unité	Cours au 30.08.88	Cours au 30.07.88	Evolution
Cacao	Paris, à terme sept.88	FF/kg	10,55	12,20	- 13%
Café Robusta	Paris, à terme sept.88	FF/kg	10,20	12,70	- 20%
Coton	Afrique de l'Ouest CAF	FF/kg	8,50	11,30	- 25%
Sucre	Paris, à terme oct.88	FF/kg	1,6	1,1	+ 45%
Huile arachide	Paris	FF/kg	4,8	3,2	+ 50%
Huile de palme	brute, CAF	ST	580	455	+ 27%
Caoutchouc	Londres, à terme	FF/kg	6,80	5,60	+ 21%
Aluminium	Paris, CAF	FF/kg	2,92	2,08	+ 40%
Cuivre	Londres, CAF	FF/kg	13,7	10,9	+ 26%
Pétrole	Brut, spot	FF/kg	0,62	0,85	- 27%

b) *Les perspectives à moyen terme peuvent être résumées de la façon suivante :*

- pour le cacao, les cours atteints fin août sont les plus bas depuis sept ans ; compte tenu de la surproduction mondiale et de l'état des stocks, aucune amélioration de ces cours n'est envisageable à moyen terme ;

- pour le café, la situation est moins dramatique que pour le cacao, mais globalement l'offre est supérieure à la demande et un raffermissement des cours est peu probable ;

- pour le coton, l'amélioration sensible enregistrée en 1987 par rapport aux cours très bas de 1986 semble terminée ; les perspectives sont plutôt à la baisse des cours durant les prochains mois ;

- pour les autres matières premières agricoles, qui ont connu une hausse sensible durant les derniers mois, les perspectives sont plus contrastées : favorables pour le sucre, difficilement prévisibles pour le caoutchouc et les oléagineux ;

- pour les métaux de base, la forte hausse récente devrait s'atténuer, mais l'orientation favorable de la production industrielle mondiale devrait entraîner un maintien élevé des cours, à l'exception peut-être de l'aluminium ;

- les prix du pétrole sont difficiles à prévoir et les perspectives de règlement du conflit entre l'Iran et l'Irak suscitent des réactions contradictoires chez les spécialistes, allant de la perspective d'un nouveau "choc" pétrolier avec une OPEP puissante et réunifiée à celle d'une poursuite de la chute des cours.

c) Devant cette situation contrastée selon les produits, les conséquences sur les finances publiques et la balance des paiements des pays "du champ" sont diverses et varient en fonction de la nature des exportations de chaque pays

Pour les pays de la zone franc, les perspectives sont dans l'ensemble très difficiles et en particulier pour les pays "à revenu intermédiaire". Ceux-ci cumulent les inconvénients d'une baisse sensible de leurs recettes d'exportation et d'un service de la dette élevé qu'ils ne peuvent assurer en totalité. C'est le cas de la Côte-d'Ivoire avec la baisse du cours mondial du cacao, mais également du Cameroun, du Congo et du Gabon avec la forte baisse de leurs recettes pétrolières. L'évolution prévisible de la situation des pays à faible revenu est probablement meilleure, toutes proportions gardées, compte tenu des cours du coton et des oléagineux et -surtout- des mesures prises pour renforcer l'aide financière internationale (allègement de la dette et concours financiers supplémentaires à des conditions très concessionnelles).

Hors zone franc, les perspectives sont plus diversifiées : difficiles pour les exportateurs de café (Burundi, Madagascar), plus nuancées pour les exportateurs de produits minéraux (Guinée, Zaïre) ; plus que des cours des matières premières exportées, la situation de la balance des paiements des pays hors zone franc dépendra de leur capacité à mobiliser des aides financières de la

communauté internationale et donc à mettre en oeuvre les politiques d'ajustement recommandées par les institutions internationales.

*d) L'action des gouvernements africains pour faire face à cette instabilité des cours des produits d'exportation s'est principalement attachée aux produits agricoles. Elle se développe dans trois directions complémentaires avec l'appui des aides extérieures :*

- un effort de diversification des produits d'exportation, en vue d'éviter une trop forte dépendance à l'égard d'un produit unique. Cette voie peut être envisagée dans les pays à climat équatorial ou tropical humide. Elle est en revanche plus délicate en zone soudanienne ou sahélienne où l'arachide et le coton constituent les deux seules productions adaptées aux conditions climatiques :

- la rationalisation des filières de production, tant au niveau des gains de productivité qu'à celui d'un abaissement des charges entre la production et l'exportation ;

- une révision à la baisse des prix aux producteurs pour les filières lourdement déficitaires (arachide au Sénégal, coton dans la plupart des pays sahéliens) et, à plus long terme, fixation d'un prix partiellement indexé sur les cours mondiaux (cas du coton au Tchad).

Mais, ces actions entreprises au plan national nécessitent des délais -notamment pour la diversification des productions et la rationalisation des filières de production.

*e) L'action du Gouvernement français dans ce domaine s'exerce sur le plan bilatéral et à l'échelle des organisations internationales*

Sur le plan bilatéral, la France apporte son appui aux actions entreprises par les Etats selon les trois axes déjà évoqués financés par le Fonds d'aide et de coopération ou par la Caisse centrale de coopération économique, tant par le biais d'aides à des projets déjà évoqués qu'à l'occasion de la mise en place des aides financières aux Etats.

Sur le plan international, l'action de la France s'exerce principalement à trois niveaux :

- le canal traditionnel des accords de produits qui s'efforcent de stabiliser les cours des matières premières par l'instauration de quotas d'exportation ou la constitution de stocks régulateurs ;

- celui de la Communauté européenne, et en particulier des mécanismes d'assurance STABEX et SYSMIN mis en place par la Convention de Lomé ;

- enfin, la France a également participé au renforcement des concours du Fonds monétaire international. Avec la création récente du C.C.F. (Compensatory and Contingency Facility), celui-ci disposera dorénavant d'un nouvel instrument qui permettra de renforcer les mécanismes existants d'accès élargi aux ressources du Fonds.

### **3°) Le bilan des accords de produits en 1987-1988**

L'année 1987-1988 a été marquée par la persistance de déséquilibres majeurs, provenant d'un excédent structurel de l'offre sur la demande. Aussi les accords de produits existants n'ont-ils pu enrayer la baisse des cours, mais tout au plus l'amortir.

Ce contexte difficile n'a pas incité les producteurs et les consommateurs, encore marqués par la récente banqueroute de l'accord sur l'étain, fin 1986, à conclure de nouveaux accords. Cependant, l'arrivée de nouveaux signataires à l'accord de 1980 a ressuscité l'intérêt porté au Programme intégré pour les produits de base qui était tombé dans un semi-oubli faute d'avoir recueilli un nombre suffisant de ratifications.

*a) Le fonctionnement difficile des accords existants*

Trois accords de produits intéressent plus particulièrement les Etats africains.

**1. L'accord du café à la veille de son renouvellement**

L'accord du café est un des plus anciens accords de produits existants. Conclu historiquement en 1968, il a été depuis lors périodiquement renouvelé. Le dernier accord de renouvellement remonte à 1983 et doit en principe expirer le 1er octobre 1989. Le conseil de l'Organisation doit se réunir dans le courant de l'automne 1988 pour examiner les modalités du prochain accord.

L'accord du café s'efforce de prévenir l'emballement ou l'affaissement des cours par un système assez contraignant de contingentement des exportations des producteurs. Il est dans l'ensemble parvenu de façon tout à fait satisfaisante à maintenir sur le long terme le pouvoir d'achat global du café à un niveau de parité proche de celui de 1962, ce qui constitue un incontestable succès. En revanche, l'absence de stock régulateur ne lui a pas toujours permis d'enrayer les fluctuations brutales à court terme que peut provoquer un incident climatique.

Ainsi, la sécheresse survenue au Brésil a contraint l'Organisation internationale du café à lever les quotas, le 18 février 1986, de façon à enrayer la hausse des cours provoquée par la chute de la production brésilienne. Ceux-ci ont été réintroduits le 6 octobre 1987.

La France qui s'est toujours montrée favorable aux accords de produits et aux efforts de concentration entre producteurs et consommateurs, continuera de faire entendre son point de vue lors de la renégociation de l'accord du café. Soucieuse de maintenir un équilibre entre les producteurs africains et latino-américains, elle veillera à ce que l'introduction de mesures de gestion du marché plus

sélectives en fonction des différentes variétés de café soit conforme aux intérêts de ses partenaires africains.

## **2. L'accord sur le cacao : la saturation du stock régulateur appelle une redéfinition des prix de référence**

Accord de régulation des cours reposant sur l'intervention d'un stock régulateur, l'accord du cacao a été renouvelé en 1986. Dès son entrée en vigueur, le 19 janvier 1987, il a dû multiplier les interventions sur le marché sous forme d'achats de fèves, afin de soutenir, sans succès, le niveau des cours.

Emportée par une production très largement excédentaire par rapport aux besoins d'une consommation faiblement croissante, la tendance lourde des prix est à la baisse : celle-ci atteint - 30% entre janvier 1987 et juillet 1988. Le stock régulateur est ainsi parvenu à saturation (250.000 tonnes) à la fin février 1988, en dépit d'une réduction des prix de référence intervenue en décembre 1987, qui a ramené ceux-ci de 1600 à 1485 DTS la tonne.

L'intransigeance des consommateurs les plus importants à défendre le plus faible niveau des prix possible, la déception des producteurs face à un ensemble de mécanismes sans effet apparent sur le marché, ont entraîné un blocage en mars 1988. Aucune décision n'est intervenue sur la deuxième ligne de défense des prix que sont les retraits (120.000 tonnes théoriquement pour 1988, soit l'équivalent de l'excédent de production). Le conseil de septembre 1988 aura pour tâche principale d'examiner les modalités d'un retour à des mécanismes acceptables par tous, notamment l'établissement du niveau exact des prix d'intervention, qui fait actuellement l'objet de débats.

## **3. Les ambitions limitées de l'accord sur les bois tropicaux**

L'accord sur les bois tropicaux est 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.

L'organisation internationale des bois tropicaux (O.I.B.T.) est une jeune organisation qui s'est installée début 1987 à

Yokohama, au Japon. Elle y a tenu son troisième conseil au mois de novembre 1987. Le dernier conseil s'est déroulé en juin 1988 à Rio de Janeiro et a consacré l'essentiel de ses travaux à l'établissement d'une procédure de sélection des projets pris en charge par l'organisation, ainsi qu'à la définition des critères et des domaines d'action prioritaires.

L'O.I.B.T. prend progressivement son rythme de croisière grâce au travail de trois comités techniques, à l'élimination d'un plus grand nombre de propositions de projets et à l'adoption d'un "code de conduite".

L'enjeu de la prochaine session de Yokohama sera d'affiner les critères de sélection des projets et de développer l'importance des activités hors projets. Trois thèmes seront à considérer : l'effacement de l'Afrique dans les débats et l'absence de projet africain dans les présentations ; le manque de prise en compte du caractère régional des activités imparties à l'organisation ; la régularité des financements, encore trop aléatoire.

*b) La renaissance du Programme intégré pour les produits de base*

Lors de sa réunion à Nairobi en 1976, la 4e Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement a adopté dans la fameuse résolution 93 (IV) l'idée d'un programme intégré pour les produits de base, qui s'est matérialisée par la création d'un Fonds commun. Aux dires de ses initiateurs, la création de ce Fonds se trouvait doublement justifiée.

**1. Le projet s'appuyait sur des justifications rationnelles et séduisantes**

a/ Le Fonds commun devait prendre en compte l'ensemble des problèmes relatifs aux 18 produits de base prioritaires dégagés par la C.N.U.C.E.D., grâce à l'existence de ses deux guichets :

- le premier, doté de 4,5 milliards de dollars, devait contribuer à stabiliser les prix des 18 produits de base en finançant les opérations d'un stock régulateur.

- le second, doté de 1,5 milliard de dollars, devait servir au financement d'actions complémentaires (diversification, traitement local des matières premières, recherche) destinées à assurer l'amélioration structurelle des marchés.

b/ On faisait également valoir qu'un Fonds commun permettrait de compléter la compensation dans le temps propre à tout accord de produit par une **compensation inter-produits**. Les prix des produits primaires, estimait-on, n'évolueraient pas toujours parallèlement et simultanément. Alors que certains accords de produits nécessiteraient la mobilisation de ressources importantes pour soutenir les cours par une action de stockage, d'autres marchés permettraient au même moment de prélever des contributions sur les producteurs ou de dégager des ressources en vendant des stocks pour éviter une hausse excessive des cours. On ajoutait que l'existence d'un Fonds commun préalable faciliterait la négociation de nouveaux accords par produits.

**2. Les conditions nécessaires à l'entrée en vigueur du programme n'étant pas réunies, celui-ci tomba par la suite dans un relatif oubli**

La conférence de négociation des Nations Unies sur le Fonds commun convoquée par la IV<sup>e</sup> C.N.U.C.E.D. en 1976 n'a abouti qu'en 1980 à un accord.

Celui-ci porte création d'un Fonds commun doté d'un capital de 470 millions de dollars représenté par les contributions directes des membres. Celles-ci sont divisées en deux parts :

- une part fixe identique pour chaque pays, d'un montant de 1 million de dollars, dont une partie peut être allouée au deuxième guichet.

- une part variable selon les membres en fonction de leur capacité à payer, et leur part dans le commerce mondial des produits de base.



Toutefois, l'accord prévoit comme condition préalable à son entrée en vigueur sa ratification par 90 Etats représentant au moins les deux-tiers du capital de 470 millions de dollars.

Le nombre des pays ayant ratifié l'accord ne parvenant toujours pas, au bout de plusieurs années, à atteindre le seuil fixé, le projet était tombé dans un relatif abandon.

### **3. La VIIe C.N.U.C.E.D. a permis une relance inattendue du projet.**

Au cours de la VIIe C.N.U.C.E.D., qui s'est tenue à Genève entre le 7 juillet et le 9 août 1987, l'U.R.S.S. et six autres pays, dont la Côte d'Ivoire, premier producteur mondial de cacao, ont en effet annoncé leur intention d'adhérer au programme.

Depuis lors, la ratification de Cuba, en juin 1988, a entraîné le dépassement du seuil des 66,66% du capital, et ouvert la voie à l'activation du fonds. Celui-ci serait doté, sur la base des 102 Etats l'ayant ratifié, de 313 millions de dollars.

Toutefois, la mise en oeuvre du fonds sera fonction du succès des négociations qui vont s'ouvrir et qui devront définir les modalités pratiques de son fonctionnement. Elle ne saurait de ce fait être antérieure à 1989.

### **4°) Le fonctionnement des mécanismes de compensation financière de la troisième convention de Lomé**

Pour compenser, au moins partiellement, les pertes de recettes engendrées par les fluctuations des cours que n'ont pu enrayer les accords de produits, la Communauté européenne a convenu avec les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (A.C.P.) appartenant à la convention de Lomé, deux mécanismes complémentaires.

a) *Le Stabex*, ou mécanisme de stabilisation des recettes d'exportations a pour objectif la stabilisation des recettes brutes d'exportation, produit par produit. Il a été institué par la première convention de Lomé (1975-1979), puis reconduit et étoffé par les conventions de Lomé II et Lomé III et couvre aujourd'hui 49 produits agricoles tropicaux, dans la limite des moyens financiers disponibles.

Au cours de Lomé II, les Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique ont ainsi bénéficié de transferts dont le montant s'élève à 557 millions d'écus, soit approximativement 4 milliards de francs. Ces transferts ont permis d'amortir en année moyenne plus de 50% des pertes occasionnées par les fluctuations des prix des matières premières.

La dotation du Stabex de Lomé III représente 12,5% des fonds de la convention, soit 925 millions d'écus. Ceux-ci sont répartis en 5 enveloppes annuelles de 186 millions d'écus, gonflées des intérêts produits par les placements de trésorerie.

Ces enveloppes se sont avérées cette année insuffisantes pour faire face aux demandes déposées et qui, sous l'effet de la double baisse des cours du café et du cacao, se sont révélées d'une ampleur exceptionnelle.

En effet, même après déduction des remboursements représentant les reconstitutions de transferts effectués sous Lomé I et après application des réductions prévues à l'article 155 de la convention, le montant total des demandes pour 1988 (année d'application 1987) s'établit à 570 millions d'écus. Ce montant excède très largement les ressources mobilisables qui atteignent 255,45 millions d'écus en juillet 1988.

La France a attiré l'attention de la Communauté sur cette situation dès le mois de décembre 1987. Celle-ci a depuis lors décidé une contribution exceptionnelle de 120 millions d'écus, constituée grâce à des prélèvements sur des reliquats du Fonds européen de développement et à la réaffectation d'une partie des fonds de coopération régionale non engagés. Le montant total des financements au 1er août 1988 s'est ainsi élevé à 375,45 millions

d'écus, autorisant une compensation équivalente à 65,8% des droits de transferts initiaux.

Un pourcentage comparable, 65%, avait déjà été atteint lors de la précédente crise financière du Stabex en 1982.

*b) Le Sysmin*

Doté de 415 millions d'écus pour Lomé III, le Sysmin apporte une aide aux Etats A.C.P. désireux de maintenir ou de rétablir leur capacité de production et d'exportation minière et de restaurer la viabilité de leur secteur minier grâce à la réalisation de projets ou de programmes d'assistance dans ce domaine.

Une décision de 49,3 millions d'écus concernant le Libéria a été prise sur le VIème Fonds européen de développement (F.E.D.) en 1987, portant l'ensemble des fonds engagés à 219,1 millions d'écus (1,4 milliard de francs) soit 78% de la dotation. Le solde disponible de 62,9 millions d'écus au 31 décembre 1987 devrait être engagé pour la Guyane et la Jamaïque courant 1988.

Quatre Etats africains et un département d'Outre-mer ont bénéficié d'une aide du Sysmin en 1987 :

- la Guyane pour un montant de 3 millions d'écus
- le Libéria pour un montant de 49,3 millions d'écus
- le Rwanda pour un montant de 2,84 millions d'écus
- le Zaïre pour un montant de 81 millions d'écus
- la Zambie pour un montant de 83 millions d'écus.

Au titre du VIème Fonds européen de développement, l'année 1987 n'a connu aucun engagement Sysmin. Il est cependant prévu que le montant total cumulé atteigne 51 millions d'écus à la fin de l'année 1988 pour quatre pays, soit 12% de la dotation.

## **C - L'endettement des pays africains**

La dette publique des pays en voie de développement a triplé en moins de dix ans. Alors qu'elle atteignait tout juste les 330 milliards de dollars en 1978, elle dépasse aujourd'hui les mille milliards de dollars, et affecte à des degrés divers les pays pauvres des cinq continents.

Au sein de ce problème mondial, le continent africain occupe une place particulière. Participant au phénomène général, sa dette s'est très fortement accrue dans le courant de ces dix dernières années. Son montant reste cependant modeste en valeur absolue : avec environ 100 milliards de dollars, son encours représente à peine 10% de l'ensemble. Toutefois, la situation des pays africains à l'égard de la dette ne peut être appréciée à sa juste mesure que si l'on se rapporte à l'extrême faiblesse des économies sur lesquelles il pèse. Il apparaît alors que le poids relatif pris par l'endettement croissant des pays africains conduit à une paralysie progressive qui ne pourra être évitée que par la recherche de solutions originales, adaptées aux caractéristiques spécifiques de la dette africaine.

### **1°) L'accroissement du poids relatif de la dette africaine et ses effets**

L'accroissement du poids relatif de leur dette menace les pays africains d'une paralysie relative sur les plans économique et financier.

#### *a) L'accroissement du poids relatif à la dette africaine*

Le poids de la dette africaine et son accroissement peuvent être appréciés de deux façons complémentaires.

° Le **taux d'endettement**, qui rapporte l'encours de la dette au montant du produit intérieur brut, a atteint en moyenne 70% en 1986, alors qu'il n'était que de 50% en 1980. Encore cette moyenne recouvre-t-elle des situations très disparates. A côté de pays relativement peu endettés comme le Tchad ou le Rwanda, figurent des pays dont le montant de la dette atteint le double de la richesse nationale : ainsi de la Mauritanie (218%), de la Guinée équatoriale (186%), de la Guinée Bissau (181%) ou de Sao Tomé.

° Les **capacités de remboursement** sont estimées par le rapprochement du service de la dette et du montant des exportations. Celui-ci atteint aujourd'hui 30% en moyenne pour les pays africains. Mais les remboursements peuvent représenter jusqu'à la moitié des exportations, comme c'est le cas au Mozambique (55%), en Guinée Bissau (54%), ou au Congo (44%), opérant une ponction peu supportable sur les ressources nationales.

*b) Un seuil critique : le renversement des flux financiers*

Les transferts nets des pays en développement vers les pays créanciers qui comptabilisent la différence entre les nouveaux prêts versés et le remboursement des prêts accordés, sont devenus négatifs en 1985. Cette tendance n'a fait que s'accroître en 1986-1987. Ainsi, pour les principaux pays "du champ", le total des transferts nets qui s'établissait à 74,2% millions de dollars est tombé à - 65 millions de dollars en 1985.

Dans cette situation, les paiements de la dette extérieure sont supérieurs aux apports nets des nouveaux prêts.

**2°) La recherche d'une solution adaptée aux caractères spécifiques de la dette africaine**

Le seuil critique atteint par l'endettement des pays africains appelle la recherche de solutions internationales, adaptées aux caractères spécifiques de la dette africaine.

*a) Les caractères spécifiques de la dette africaine*

Si l'on excepte le Nigéria et quelques autres pays anglophones, on constate que la majeure partie de la dette extérieure des pays africains est d'origine publique.

Parmi les pays du champ, les pays les plus endettés à l'égard des créanciers privés -pour l'essentiel des banques internationales- sont la Côte d'Ivoire, le Congo, le Zaïre, le Cameroun et le Gabon.

D'après les chiffres fournis par le ministère de la Coopération, et qui décrivent la situation à la fin de l'année 1986, la structure de la dette est en effet la suivante :

. Dette à long terme (hors F.M.I.)	88,2 milliards dollars
. Dette publique	57,6 milliards dollars (65,3%)
dont dette multilatérale	20,0
dette bilatérale	37,6
. Dette privée	26,5 milliards dollars (34,7%)

**° L'ajustement s'effectue par le bas**

Les paiements de la dette étant désormais supérieurs aux apports nets de nouveaux prêts, les Gouvernements débiteurs sont obligés de restreindre la consommation et l'investissement intérieurs pour dégager les ressources nécessaires au service de la dette.

Gérées au détriment des investissements, ces ponctions réduisent les plans de développement. Gérées au détriment de la

consommation intérieure, elles s'effectuent alors souvent au détriment des dépenses de santé ou d'éducation. Dans un cas comme dans l'autre, elles compromettent les possibilités de croissance ultérieures, et se traduisent, à court terme, par une contraction de l'économie.

° La détérioration des capacités de remboursement résulte de cette contraction de l'économie, et de la baisse du cours des matières premières. Elle se traduit en particulier par la disproportion croissante entre les recettes d'exportation et le service de la dette extérieure.

*b) La recherche de solutions adaptées*

Cette caractéristique de l'endettement africain appelle trois remarques :

- les conditions moyennes de la dette africaine sont plus favorables que celles des autres pays, du fait de la part importante des crédits d'aide publique au développement ;
- la plupart des solutions envisagées pour résoudre le problème de l'endettement en Amérique latine sont inadaptées, en particulier la conversion des dettes ou le rachat avec décote ;
- en revanche les rééchelonnements de dette qui ont eu lieu, en particulier au Club de Paris, pour les pays les plus endettés, ont permis de ralentir efficacement l'augmentation du service de la dette.

Toutefois, les évolutions récentes invitent à compléter ces dispositifs par la recherche de solutions plus audacieuses.

Trois évolutions se confirment en effet aujourd'hui :

- les prêts privés tendent à disparaître ;

- les prêts publics bilatéraux se stabilisent aux alentours de 45% de l'encours ;

- en revanche on assiste à la montée des organismes multilatéraux, dont les prêts représentent aujourd'hui près du tiers de l'encours total.

De ce fait, une partie croissante des dettes ne pourra être réaménagée, en particulier celle qui a été contractée à l'égard des institutions multilatérales, mais aussi celle qui a été contractée auprès des créanciers publics occidentaux après la date couperet fixée par le Club de Paris.

Dans ces conditions, des solutions nouvelles devront être envisagées, tout particulièrement en faveur des pays les moins avancés. La France, qui est le premier créancier public des pays du champ, devra jouer en ce domaine un rôle dirigeant.

### **3°) Le rôle de la France**

Les responsabilités de la France au sein de la zone franc, et les concours qu'elle a consentis aux pays africains, lui confèrent un rôle de premier plan dans le problème de l'endettement des pays africains.

#### *a) La place des créances françaises*

Les concours financiers consentis par la France aux pays africains varient en fonction des liens existants. Trois sous-ensembles peuvent être distingués.

#### **1. La zone franc**

Avec 24,6 milliards de dollars de dette extérieure à long terme, la zone franc représente 28,6% de l'ensemble de la dette



africaine. Les pays les plus endettés au sein de cet ensemble sont la Côte d'Ivoire (9,5 milliards de dollars), suivie d'assez loin par le Cameroun (2,8 milliards de dollars), le Congo (2,8 milliards), le Sénégal (2,5 milliards) et le Mali (1,6 milliard).

La France est le premier créancier de cette zone avec 60 milliards de francs de créances, soit environ 40% de l'encours.

## **2. Les autres pays dit "du champ"**

La dette des pays qui, sans appartenir à la zone franc, bénéficient cependant des concours du ministère de la Coopération et du Développement, représente 13% de la dette africaine. Les principaux débiteurs sont le Zaïre (5,4 milliards de dollars), Madagascar (2,6 milliards de dollars), la Mauritanie (1,6 milliard) et la Guinée (1,4 milliard).

3. Parmi les autres pays de l'Afrique au Sud du Sahara, le Nigéria mérite une mention particulière. Avec un encours de 21,5 milliards de dollars, sa dette extérieure à long terme représente plus de 20% de l'ensemble. Les autres pays représentent 35% de l'encours de la dette. Parmi ceux-ci, le Soudan, la Zambie, le Kenya et la Tanzanie sont les plus endettés.

### *b) La politique de la France*

Face au problème de l'endettement, la France doit prendre une attitude généreuse et réaliste.

Trois directions complémentaires s'offrent à son action.

#### **1. L'accroissement de ses concours financiers**

Depuis 1987, la France a réaménagé et accru dans une forte proportion les concours financiers qu'elle apporte aux politiques d'ajustement des pays du champ. Ces concours financiers ont été accrus de 38% en 1987 et de 20% en 1988. Le projet de budget pour 1989 prévoit la poursuite de cet effort avec des crédits en hausse de 11,4%.

En outre, les dons doivent être à nouveau privilégiés dans notre aide publique au développement.

## **2. Le soutien technique aux Etats africains dans les négociations financières**

La France apporte en outre son assistance technique aux pays africains lors de la mise au point des programmes d'ajustement structurels définis en liaison avec le Fonds monétaire international et la Banque mondiale.

En effet, nos partenaires africains, qui se trouvent de plus en plus fréquemment engagés dans des négociations de ce type, sont généralement mal préparés à la conception, à la mise en oeuvre, au suivi de politiques aussi exigeantes. Faute de structures de gestion performantes, faute de capacités réelles de négociation face au monde multilatéral, ils ressentent une dépendance accrue et sans contrepartie à l'égard des institutions de Bretton Woods.

Pour éviter des malentendus et des tentations qui seraient dangereuses pour tous, et pour les pays africains en particulier, la France, qui ne peut se substituer à ces bailleurs de fonds, peut toutefois intervenir pour éviter que le dialogue nécessaire entre les pays africains et les institutions de Bretton Woods soit par trop inégal. Elle met son assistance technique à la disposition des pays africains lors des négociations relatives aux mesures d'ajustement financier et aux programmes d'investissement.

## **3. La promotion des politiques d'aide au développement dans les enceintes internationales**

La France joue traditionnellement un rôle déterminant dans les enceintes internationales pour promouvoir une politique d'aide au développement.

Ainsi, lors du récent sommet de Toronto, le Président de la République a avancé de nouvelles propositions d'allègement de la dette de certains pays en développement.

Les critères de définition de ces pays sont ceux là mêmes qui avaient été retenus lors du sommet de Venise, l'année dernière :

- un revenu par habitant inférieur à 500 dollars
- un endettement supérieur à 30% du P.N.B.
- enfin, à ces critères statistiques s'ajoute un critère de bonne gestion, conforme aux définitions données par le "Club de Paris".

Une semblable proposition inspire un jugement nuancé. Certes la proposition du Président de la République est une proposition qui va dans le bon sens, et elle apporte une réponse généreuse à un problème réel.

Elle pose cependant deux graves questions :

- une question d'ordre politique tout d'abord, voire d'ordre moral : donnant une prime aux pays qui ont le plus largement et peut-être le plus inconsidérément recouru à l'endettement par le passé, ne risque-t-elle pas d'avoir à l'avenir les effets les plus néfastes sur le sentiment de responsabilité des gouvernements ?
- une question d'ordre financier ensuite : la France est le principal créancier des pays "du champ". Or une douzaine d'entre-eux seraient, semble-t-il, concernés par la proposition du Président de la République. Quel en sera le coût pour la France ? Acceptera-t-elle indistinctement toutes les demandes qui pourraient lui être adressées ? Déterminera-t-elle des priorités ?

## **DEUXIEME PARTIE : LES PRIORITES SECTORIELLES DU MINISTERE DE LA COOPERATION**

La place prise, dans le courant des dix dernières années, par le problème de l'endettement des pays en développement, par l'évolution préoccupante des cours des matières premières, et d'une façon générale, par la dimension macro-économique de la crise africaine, ne doit pas occulter les autres dimensions du développement de ces pays.

Or, précisément, comme le souligne un nombre croissant d'experts internationaux, l'extrême rigueur des politiques d'ajustement structurel imposées par l'alourdissement de la contrainte extérieure, s'est bien souvent traduite, chez les pays africains, par une réduction de leurs dépenses et de leurs investissements dans des secteurs essentiels comme l'éducation, la santé ou la recherche, pourtant essentiels à l'avenir de leur développement.

La politique française de coopération est sensible à cette dimension du problème, et s'est montrée attentive à ne pas sacrifier les perspectives du long terme aux impératifs de l'immédiat. Aussi, à côté d'un effort sensible en faveur des concours financiers nécessaires aux politiques d'ajustement, les budgets du ministère de la Coopération pour 1987, 1988, et dans une moindre mesure 1989, se sont efforcés d'accroître également les crédits du Fonds d'aide et de coopération, et de stabiliser les effectifs de notre coopération technique.

Avec ces moyens renforcés, le ministère de la Coopération privilégie un certain nombre d'orientations sectorielles.

## **A - L'action en matière d'éducation**

L'action du ministère de la Coopération en matière d'éducation repose principalement sur l'envoi de coopérants dans les pays du champ, et l'octroi de bourses aux étudiants africains.

Les crédits consacrés à l'action éducative se sont établis en 1988 outre la rémunération des coopérants à 380 millions de francs, dont 180 millions au titre des bourses, 40 millions au titre des subventions à des organismes de formation, et 160 millions au titre des versements du Fonds d'Aide et de Coopération.

### **1°) L'appui aux systèmes éducatifs en Afrique.**

Le Gouvernement s'est efforcé, sur la période 1986-1987 de stabiliser à un peu plus de 5 000 enseignants les effectifs de son aide éducative. Ainsi l'appui qu'il apporte aux systèmes éducatifs en Afrique a-t-il cessé de croître, et s'est-il même renforcé sur certains points précis.

L'enseignement primaire fait l'objet d'un souci dominant : c'est de la qualité de celui-ci que dépend l'ensemble du système scolaire, et c'est à son échelon que se joue l'avenir de la francophonie. L'ampleur de la tâche à accomplir tient à ses dimensions, puisqu'il scolarise plus de 50 millions de jeunes élèves.

Le ministère de la Coopération indique qu'en 1988 un effort particulier a été entrepris en matière de dotations d'ouvrages, en particulier à destination de la Guinée, du Mali et de Madagascar. Près de deux millions de livres ont ainsi été acheminés.

Dans l'enseignement secondaire, l'accent a été mis comme par le passé, sur des actions intégrées de renforcement des enseignements du français et des sciences. Plus d'une centaine

d'établissements ont ainsi été équipés et encadrés. Un effort nouveau en revanche a été lancé en faveur des deuxièmes cycles scientifiques en République centrafricaine et au Sénégal, en particulier, afin d'augmenter rapidement le nombre de bacheliers de cette catégorie.

Dans l'enseignement technique, l'effort a porté, comme l'année dernière, sur une professionnalisation progressive des formations dispensées.

Dans l'enseignement supérieur, où avait été créé en 1987 le projet Campus, une régionalisation des efforts a été privilégiée grâce à une concentration de moyens sur des pôles de référence et de spécialisation. Ces orientations ont été particulièrement marquées dans les secteurs de la santé et des formations pour le monde rural.

## **2°) La formation des formateurs**

En 1988, 750 coopérants français se sont consacrés à la formation des formateurs, dans les Ecoles Normales ou les Ecoles Normales Supérieures. Le ministère de la Coopération indique que leur nombre s'accroît d'année en année, et souligne en outre que ces actions sont de mieux en mieux coordonnées avec les interventions d'autres bailleurs de fonds.

## **3°) Les bourses**

Le nombre de bourses attribuées en 1988 est d'environ 5 000.

L'effort de revalorisation lancé en 1987 des bourses de stage et des bourses d'études s'est poursuivi. En deux ans, il aura permis une revalorisation d'environ 25 % des bourses octroyées.

La répartition des bourses en 1988 n'est pas encore connue, mais peut être approximativement déduite de celle de 1987, aucun changement majeur d'orientation n'étant intervenu entre temps. Elle se présente ainsi :

- droit et économie	410
- administration publique	488
- équipement	530
- sciences et industries	1 086
- commerce et gestion	218
- agriculture	752
- santé	466
- enseignement et sport	619
- social	57
- information et lettres (source CIES)	778

Le ministère de la Coopération indique que le nombre de bourses qui seront accordées en 1989 ne peut être encore déterminé. Mais la dotation inscrite au projet de budget pour 1989, qui reconduit approximativement les crédits votés en 1988 ne permettra sans doute pas d'envisager des développements nouveaux.

Quant aux bourses d'excellence, créées dans un passé récent, elles seront maintenues en 1989. Elles sont actuellement au nombre de 25, et leur attribution est fonction de la qualité des dossiers présentés et des mérites de chaque candidat. Elles seront donc jugées au cas par cas.

## **B - L'action culturelle et la francophonie : un effort sensible dans le domaine de l'audiovisuel**

L'action culturelle et la francophonie sont une des priorités traditionnelles de la politique de la France dans les pays du champ, où elles relèvent du ministère de la Coopération, comme elles le sont également dans le reste du monde, où elles sont prise en compte par la Direction générale des relations culturelles, scientifiques et techniques.

### **1°) Le réseau des établissements culturels français**

Cette action s'appuie en particulier sur le réseau des établissements, centres culturels et alliances françaises. En 1988, et pour le champ de compétence du ministère de la Coopération, celui-ci est constitué de 26 centres culturels, de 3 instituts culturels, et d'un centre culturel franco-étranger (à Niamey) soit une trentaine d'établissements.

Les 29 établissements français emploient 651 personnes dont 95 rapatriés civils, 39 volontaires du service national et 517 agents recrutés locaux. Leur budget global s'est élevé à 36,4 millions de francs en 1988.

Ce budget est alimenté à hauteur de 25 millions de francs par des subventions d'équilibre (dont 19 proviennent du chapitre 36-82 et du chapitre 42-25), et de 11 millions de francs par leurs recettes propres, soit un taux d'autofinancement moyen d'un peu plus de 30%.

Parallèlement au réseau des centres culturels, le ministère de la Coopération et du Développement soutient l'action de 58 comités d'alliance française et de trois délégations générales.



Associations de droit local rattachées à l'Alliance française de Paris, celles-ci ont vocation à diffuser la langue et la culture françaises, et constituent des relais provinciaux à l'action que mènent les centres et les instituts dans les mêmes domaines.

Les Alliances reçoivent du budget du ministère une dotation en personnels (13 agents expatriés pour 6 MF par an) et des subventions à hauteur de 2 MF.

## 2°) Les orientations générales et les principales actions

Outre 132 millions de francs de subventions d'investissement versés par le fonds provenant du Fonds d'aide et de coopération, 42 millions de francs ont été consacrés aux dépenses d'interventions dans le domaine de l'action culturelle et de la francophonie. La répartition en a été la suivante. Elle dénote l'ampleur de l'effort financier consenti dans le domaine de l'audiovisuel.

Presse	0,699
Livres	2,769
Audiovisuel	22,906
Cinéma	3,998
Jeunesse et sports	1,955
Etablissements culturels	2,093
Echanges artistiques	5,700
Actions diverses des postes	0,159
Actions culturelles générales	1,148
Invitations, colloques	0,358
Missions d'experts	0,237
	-----
Total	41,922 MF

*a) L'audiovisuel : un accroissement significatif de la diffusion française grâce au satellite*

Les actions de coopération traditionnellement menées en matière de radiodiffusion et de télévision s'ordonnent autour de quatre grands secteurs : équipements (studios-émetteurs), formation

des hommes, assistance technique, diffusion de programmes et d'informations.

Ce dernier secteur fera l'objet d'une attention privilégiée, et le recours à l'usage du satellite renforcera l'efficacité de la diffusion culturelle française. A cet égard, deux projets, tournés respectivement vers l'Afrique francophone et vers l'Océan Indien et la région Caraïbes accroîtront de façon significative la qualité et la quantité des prestations françaises en matière de produits audiovisuels :

° le projet Canal-France, orienté vers l'Afrique francophone, utilisera le satellite Intelsat V 332° 5 Est.

Il diffusera quatre heures de programmes par jour à partir d'une banque d'images puisées dans le vivier de l'actuelle diffusion culturelle enrichie de nouveaux apports, et vingt minutes d'actualités quotidiennes dans le cadre du réaménagement de la formule d'information proposée par R.F.O.-A.I.TV. L'ensemble sera accompagné de coproductions franco-africaines illustrant un véritable partenariat audiovisuel.

Au plan des équipements, les 19 télévisions africaines seront progressivement dotées, sur trois ans, de stations spécifiques de réception satellite qui leur permettront de recevoir gratuitement Canal France. Ce dernier sera rediffusé en direct ou en différé par les réseaux hertziens nationaux dans le respect de la souveraineté des Etats concernés.

° le champ de diffusion du satellite français Telecom 1, jusqu'à présent limité aux seuls départements et territoires d'Outre-mer, sera étendu aux Etats de la région Caraïbes et de l'Océan Indien.

Le ministère de la Coopération, en liaison avec France Télécom 6, a en effet obtenu de l'organisation Intelsat la levée de l'obstacle juridique qui s'opposait à l'utilisation de Télécom 1 hors du territoire français. Ainsi, lorsque seront entrées en service les

stations de réception en cours de réalisation à Port au Prince, et programmées pour Madagascar, l'île Maurice, les Seychelles et les Comores, les télévisions de ces Etats seront en mesure de recevoir les douze heures de programmes français quotidiens qui sont actuellement diffusés dans nos seuls départements et territoires d'Outre-mer.

En tout état de cause, cette double initiative modifiera considérablement les données de la présence audiovisuelle française dans ces régions, la diffusion culturelle y étant actuellement limitée à un volume moyen par pays compris entre 250 et 300 heures par an. Elle permettra, d'une part, de renforcer et de moderniser la coopération audiovisuelle, d'autre part, d'ancrer durablement l'ensemble des télévisions africaines dans une mouvance médiatique essentiellement française au moment où la concurrence, en particulier anglo-saxonne, se fait vive et où se dessine un nouveau paysage audiovisuel international.

*b) La francophonie : l'impulsion du sommet francophone de Québec*

Complétant les actions bilatérales entreprises en matière audiovisuelle, le ministère de la Coopération et du Développement a participé à la constitution du Centre d'échanges multilatéraux d'actualités télévisées (CEMAF) et à la réalisation d'un programme d'échanges de journalistes, conformément aux décisions prises lors du deuxième sommet francophone de Québec.

° Le Centre d'échanges multilatéraux d'actualités télévisées (CEMAF) a pour vocation d'accroître les flux d'information des télévisions du Sud vers celles du Nord. Le ministère de la Coopération a participé à hauteur de 1,5 million de francs au budget de ce centre. Un comité de gestion composé des représentants des bailleurs de fonds a été constitué. Des statuts ont été adoptés. Le Comité de gestion a nommé un secrétaire général français et a établi un échéancier pour la mise en oeuvre de ce projet. Le secrétaire général poursuit actuellement ses consultations auprès des télévisions du Nord et du Sud en vue d'organiser leur participation aux échanges d'actualités. Le CEMAF devrait être opérationnel au cours du 4ème trimestre 1988.

° **Le programme d'échanges de journalistes** bénéficie d'un crédit de 1 million de francs provenant du Fonds d'aide et de coopération. Cinq journalistes de l'audiovisuel du Nord seront envoyés pendant neuf mois dans des radio-télévisions du Sud et cinq journalistes du Sud occuperont pendant cette même période des fonctions dans des radio-télévisions du Nord. Un comité de gestion a été mis en place. Les premiers échanges sont prévus pour octobre 1988.

La mise en oeuvre de ces deux opérations permettra de conforter la diffusion de la langue française dans un cadre multilatéral.

*c) Le cinéma : la poursuite d'une politique à deux versants*

La politique française de coopération en matière de cinéma se poursuit sur deux volets : un soutien à la production africaine et un soutien à la diffusion de la production française en Afrique.

S'agissant de l'aide à la production cinématographique, la coopération française s'attache à maintenir un équilibre entre le soutien des cinéastes africains reconnus, et l'encouragement aux jeunes réalisateurs en passe de sortir leur premier film. L'ensemble de ces réalisations est diffusé par le truchement de la cinémathèque de la Coopération.

*d) La presse : la nécessité d'équilibrer des influences étrangères croissantes*

La presse est un secteur où les influences non françaises, et en particulier canadiennes, se font d'année en année plus sensibles.

L'effort mené par le ministère de la Coopération et du Développement s'oriente dans trois directions.

**° le soutien à la formation des journalistes**

Il s'agit notamment de poursuivre les efforts financiers en faveur des deux écoles africaines de journalisme : le CESTI de Dakar et l'ESSTI de Yaoundé. L'accent sera mis en 1989 sur l'ESSTI qui a créé deux nouvelles divisions, pour lesquelles le Canada offre déjà des professeurs et des investissements.

Le ministère de la Coopération aidera également la toute jeune association internationale des écoles de journalisme et de communication dont la création a été décidée à Dakar en janvier 1987 (A.I.F.J.C.) qui vise notamment à harmoniser les programmes de l'ensemble des écoles francophones de journalisme et à favoriser les échanges d'étudiants en journalisme, dans la suite des résolutions du Sommet de Québec ayant des échanges de journalistes entre le Nord et le Sud.

° La participation aux dépenses exposées par les agences nationales de presse sera augmentée en 1989, à la fois pour aider ces agences à diffuser par satellite et pour contrecarrer les offensives vers l'Afrique de l'agence lybienne de presse.

° Par ailleurs l'action de la France en faveur des entreprises de presse restera soutenue. En effet, l'émergence de nouveaux procédés techniques entraîne pour les pays du champ des besoins supplémentaires en matériels et en formation qu'il convient de satisfaire au moins pour partie afin de résister à la concurrence lybienne et japonaise.

*e) Le livre : un support efficace pour le soutien de la francophonie*

La diffusion du livre demeurera en 1989 l'une des priorités de l'action culturelle du ministère de la Coopération, car elle concourt aux efforts poursuivis en faveur de la francophonie et du développement culturel.

L'ambition dans ce domaine est double :

- au plan quantitatif, sera poursuivie la politique d'allocation de montants significatifs de crédits à ce secteur, qui s'élèvent à 21 millions de francs en 1988 ;

- au plan qualitatif, à l'effort purement français de diffusion des ouvrages, s'ajoutent la conception et la mise en oeuvre de projets bilatéraux visant à créer de véritables réseaux de bibliothèque de lecture publique. Quinze Etats sont déjà concernés par ce type d'opération : Mali, Sénégal, Côte d'Ivoire, Cameroun, Tchad, Djibouti, Zaïre, Madagascar, Burundi, Rwanda, Congo, Guinée, Togo, Bénin, Mauritanie.

Par ailleurs, le ministère de la Coopération continuera de participer à la mise à la disposition des étudiants africains d'une collection d'ouvrages universitaires à prix très réduits.

*f) Les échanges artistiques : la perspective du Bicentenaire*

Les échanges culturels et artistiques recouvrent trois domaines :

- la coopération artistique qui porte sur la formation, par l'action de bourses, et sur les échanges ;

- l'action artistique proprement dite qui repose sur les tournées d'artistes français en Afrique et d'artistes africains en France. Il s'y rattachera en 1989 le concours apporté aux manifestations prévues pour le Bicentenaire de la Révolution

française. En particulier, un programme spécifique "Coopération-Bicentenaire" est en préparation au Musée des Arts africains et océaniens sous le titre "Révolution française sous les Tropiques".

*g) Sports : les premiers "Jeux de la Francophonie" en 1989*

Les Jeux Olympiques de Séoul et la décision, prise par le sommet des Chefs d'Etats francophones de Québec, d'organiser en 1989 les premiers Jeux de la Francophonie, ont incité le ministère de la Coopération à confirmer en 1988 l'orientation de sa politique en faveur du développement du sport de haut niveau.

Celle-ci s'est notamment traduite par l'attribution de bourses de préparation olympique (d'une durée de 4 mois à 1 an) à quinze sportifs de haut niveau et à trois jeunes espoirs.

Le ministère prend également à sa charge la préparation finale en France de deux équipes africaines de sports collectifs qualifiées pour les Jeux Olympiques (Centrafrique : basket masculin ; Côte d'Ivoire : hand-ball féminin).

Simultanément, l'effort en faveur du développement du sport de masse s'est poursuivi : aide à la pratique du sport scolaire ; appui à la création d'écoles de sport ; appui à l'organisation de compétitions de masse.

Il convient également de signaler les actions entreprises dans plusieurs pays pour développer les structures de jeunesse et notamment les Maisons des Jeunes et de la Culture : formation des cadres, appui en matériel.

## **C - L'action en faveur de la recherche**

L'action du ministère de la Coopération et du Développement en matière de recherche s'appuie sur le réseau des instituts tropicaux français tels l'ORSTOM et le CIRAD. Elle apporte également son soutien aux institutions nationales des pays africains en fonction de leur état d'avancement.

En outre une fraction majeure des moyens financiers mobilisés au titre de la recherche est affectée à des opérations dites "d'intérêt général".

Celles-ci s'efforcent d'une façon générale de susciter au sein de la communauté des pays d'Afrique francophone de susciter des centres ou des pôles de recherche internationaux, ou à vocation régionale, capables d'attirer une quantité critique de chercheurs grâce à leur équipement et à leur environnement.

Ces actions tendent en outre à la consolidation de réseaux Nord-Sud, et interafricains de recherche déjà existants, dans les domaines de la recherche agronomique, de la démographie, de la médecine ou de la linguistique. Enfin, l'appui apporté aux centres de télédétection de Niamey et de Ouagadougou permet de montrer que les technologies de pointe dont l'avancement intéresse les pays industrialisés peuvent également devenir des outils de décision pour les responsables du développement rural, qu'il s'agisse des problèmes de déforestation, de pluviométrie, ou de biomasse herbacée.

Enfin, le ministère de la Coopération a confirmé à votre rapporteur que l'impulsion donnée en 1988 aux sciences sociales serait poursuivie en 1989.



## **D - L'aide médico-sociale**

L'aide médicale et l'aide sociale apportées par le ministère de la Coopération et du Développement sont orientées vers deux objectifs principaux.

- l'amélioration du niveau de santé du plus grand nombre ;
- un soutien aux pays destiné à leur permettre de prendre en charge leurs problèmes médicaux et sociaux.

De l'ensemble des actions entreprises, quatre points méritent une mention particulière :

- la poursuite des actions régionales initiées en 1986 et 1987, et qui tendent au renforcement de la Coopération Sud-Sud ;
- et le maintien d'un effort dans la lutte contre le Sida en Afrique. Celui-ci passe en particulier par un appui aux centres de transfusion sanguine et aux banques du sang et par une participation à divers programmes de recherche, de formation et d'information pour la santé.

Enfin, on retiendra qu'en 1988, 828 coopérants dont 114 volontaires du service national ont prêté leur concours direct aux systèmes de santé des pays du "champ".

## **E - Le développement rural**

Avec 800 millions de francs de subventions, environ, consacrés à ce secteur, le développement rural constitue un des principaux axes de la politique française d'aide au développement. Ces crédits représentent près de 15% de l'aide bilatérale sous forme de dons.

Plus de 70% de ces crédits bénéficient aux pays relevant du champ d'intervention du ministère de la Coopération dont la majorité se trouve en Afrique de l'Ouest et du Centre. Sur ce total, environ 240 MF vont aux dépenses de personnel (assistance technique), ce qui représente 8,5% des crédits consacrés à ce type de dépenses. Les crédits d'investissements allant au secteur rural représentent 400 MF environ, soit le tiers du total des subventions consacrées par la France à l'aide aux investissements.

Les autres postes de dépenses concernent les bourses (35 MF), les subventions de fonctionnement (120 MF), le reste étant essentiellement constitué par les concours financiers.

### **1°) Un secteur marqué par des évolutions importantes**

Trois évolutions ont marqué de façon significative le contexte général dans lequel s'inscrit la politique de soutien au développement rural.

Tout d'abord, la présence de nombreux donateurs bilatéraux ou multilatéraux, tels que l'USAID, le Canada, la République fédérale allemande, la Banque mondiale et le Fonds monétaire international a fortement agi sur la définition des politiques agricoles.

Par ailleurs, la concurrence des céréales à bas prix, la baisse des cours des principales cultures d'exportations et l'arrivée de nouveaux producteurs du Sud-Est asiatique ont contribué à une dégradation de l'environnement mondial de l'agriculture africaine.

Enfin, l'abandon des conceptions d'un développement rural reposant essentiellement sur des sociétés publiques de développement va de pair avec une certaine prudence à l'égard des grands projets d'aménagement. L'accent se déplace vers la promotion des organisations paysannes et le développement d'une approche privilégiant des projets plus réduits.

Tous ces éléments ont incité l'aide française à dépasser l'approche purement technique des projets et à intégrer dans son action les problèmes généraux de politique agricole, en mettant notamment l'accent sur les problèmes de débouchés et de commercialisation qui ont été, dans le passé, à l'origine des difficultés rencontrées dans de nombreux projets, ainsi que sur la participation des intéressés et sur la résolution des aspects institutionnels.

La France a donc développé le dialogue sur les politiques et les projets avec les pays bénéficiaires et avec les principales aides multi et bilatérales (Banque mondiale, C.E.E., USAID, Canada).

Au niveau des pays, a été privilégié l'appui à la conception et à la mise en oeuvre de politiques agricoles adaptées en favorisant les actions d'élaboration de ces politiques et l'affectation d'assistants techniques dans les structures qui en ont la responsabilité (cabinets de ministres, structures de planification ou de suivi-évaluation, etc...).

En application de cette orientation vers les politiques, la France s'est parfois désengagée de certains projets valables techniquement, mais situés dans un environnement économique et politique défavorable.

## **2°) Les orientations sectorielles du développement rural**

Quoique le développement rural soit une action globale, qui dépassant une approche proprement technique, tend à intégrer de plus en plus la dimension commerciale et économique, un certain nombre d'orientations sectorielles peuvent être dégagées pour la commodité de l'exposé.

### *a) Le secteur des productions végétales*

Le secteur des productions végétales revêt une importance de tout premier ordre pour les pays du champ : c'est en effet du développement de la production céréalière, et de sa bonne destination que dépend en grande partie l'équilibre alimentaire du continent ; quant aux cultures dites "de rente", c'est leur vente sur les marchés internationaux qui alimente la majeure partie du commerce extérieur d'un grand nombre de pays africains.

Or, c'est précisément dans ce secteur que se posent avec le plus d'acuité les problèmes de débouchés et de concurrence entre continents.

° **S'agissant des céréales**, la France a mené depuis plusieurs années une réflexion active qui a conduit à la définition des orientations suivantes.

- soutien aux productions locales africaines assuré par l'augmentation des débouchés des céréales locales par la transformation et par la protection aux frontières contre les importations à bas prix, en particulier par le soutien apporté à la création d'un "espace régional d'échanges céréaliers protégé à ses frontières";

- libéralisation du commerce intérieur passant par la réduction du rôle des offices céréaliers nationaux et développement des opérateurs privés ;

- promotion des échanges entre pays voisins ;

- recherche de la sécurité alimentaire en s'appuyant sur plusieurs "lignes de défense" (stockage paysan, commerce privé, stockage public, échanges régionaux, aide alimentaire) ;

- intégration de l'aide alimentaire dans la politique de développement de façon à ne pas concurrencer la production locale ;

- enfin utilisation des instruments financiers (PAS) pour restaurer l'environnement du secteur rural.

° **S'agissant des cultures dites "de rente"**, café, cacao et coton, qui ont été marquées par une baisse de grande ampleur des

cours mondiaux, la crise a montré la faiblesse des mécanismes de stabilisation et la nécessité de corriger les rigidités du système de prix actuel.)

La France a mené, pour le coton, une réflexion d'ensemble qui a débouché sur un séminaire associant plusieurs donateurs. Celui-ci est arrivé à la conclusion que le coton avait un avenir en Afrique de l'Ouest, sous réserve d'un effort vigoureux d'amélioration de la productivité.

Quant aux projets soutenus par l'aide française, ils mettent l'accent sur les problèmes d'organisation des filières, de réduction des coûts, et sur la conception de programmes associant les projets à des mesures d'accompagnement, sans négliger pour autant les problèmes fonciers, les problèmes de crédit et les problèmes posés par l'organisation des paysans.

Enfin, une place à part doit être faite aux problèmes de lutte contre les criquets et sauteriaux. Une première invasion en 1986 a nécessité la mobilisation, pour l'Afrique, de 50 millions de dollars apportés en urgence par l'aide internationale ; cette aide a dû être renouvelée en 1987 ; en 1988 s'ajoute aux criquets présents depuis deux ans, l'arrivée d'un criquet migrateur très dangereux, le criquet pèlerin. L'appui à la lutte contre les criquets reste donc une priorité. Pour y faire face, la France apporte son aide sous la forme de crédits, d'envois d'experts et d'études effectuées par ses organismes de recherche.

#### *b) Le secteur de l'élevage*

Comme l'agriculture, l'élevage se heurte souvent à des problèmes de commercialisation dus notamment à la concurrence des pays développés. Cela oblige à porter une attention particulière aux problèmes de prix de revient et de débouchés.

Un effort particulier est fait en faveur des petits ruminants, moutons et chèvres, et sur le développement des élevages

intensifs en zone péri-urbaine, avec le concours de certains industriels français.

### *c) L'hydraulique*

L'hydraulique n'est qu'un moyen à la disposition d'une production ou de la satisfaction de besoins mais, compte tenu de l'importance de l'eau en milieu rural, elle mérite un intérêt spécifique.

Dans ce domaine, la coopération française qui dispose d'organismes de recherche aux compétences reconnues, contribue tout d'abord à la connaissance et à la mobilisation des ressources en eau. Elle apporte ainsi son concours aux opérations d'inventaire des eaux souterraines, et à la réalisation de schémas directeurs ou d'ouvrages de retenue.

L'expérience ayant incité à la plus grande prudence dans le domaine des grands aménagements d'irrigation, la coopération expérimente de nouveaux domaines telle l'irrigation à partir des eaux souterraines, les aménagements hydro-agricoles modulaires permettant l'insertion de petits périmètres irrigués dans un ensemble bénéficiant d'infrastructures communes.

En matière d'hydraulique villageoise, destinée à l'alimentation en eau des populations, la coopération française s'appuie sur l'engouement de nombreux bailleurs de fonds et d'organisations non gouvernementales pour ce type de travaux. Elle bénéficie en outre de nouvelles technologies survenues depuis 1975 qui permettent des réalisations peu coûteuses dans des zones jusqu'alors réputées stériles.

### *d) Le secteur forêt*

Les forêts représentent une richesse importante pour l'Afrique. Elles jouent, en outre un rôle fondamental dans la lutte contre la désertification des sols.

Aussi l'érosion progressive du potentiel forestier sous l'effet de causes naturelles, comme la sécheresse, ou culturelle, comme les prélèvements incontrôlés de bois de chauffe par les populations, est-elle une préoccupation majeure.

En 1985, la communauté forestière internationale constituée principalement du Comité forêt de la F.A.O. (organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture) et du Congrès forestier mondial ont adopté un plan d'action forestier tropical (P.A.F.T.).

La France a participé activement à la promotion politique de ce plan. Elle contribue en outre à sa mise en oeuvre financière et technique.

Elle souhaite, enfin, concrétiser l'importance de sa présence au plan international en organisant le prochain Congrès forestier mondial en 1991.

## **F - La coopération militaire**

La politique de la France en matière de coopération militaire a marqué une grande continuité depuis de longues années.

La coopération militaire avec les Etats de la compétence de la mission militaire de coopération s'effectue dans le cadre juridique "d'accords de coopération militaire" ou "d'assistance militaire technique".

On doit rappeler en outre qu'une telle coopération n'est jamais imposée, mais qu'elle ne se développe qu'à la demande des partenaires de la France et répond au souci de les aider à disposer des moyens d'assurer leur indépendance face aux menaces extérieures.

## **1°) Les modalités de notre coopération militaire**

Les orientations générales suivies par la mission militaire de coopération portent principalement sur la poursuite de l'effort de formation des cadres africains dans nos écoles militaires, ou au sein des écoles interafricaines, sur le maintien de la capacité opérationnelle des Forces armées nationales grâce à une aide matérielle et à un soutien logistique significatifs, ainsi que par la mise à disposition d'assistants militaires techniques.

Les 880 millions de francs votés par le Parlement en 1988 ont été consacrés, en majeure partie, au règlement des soldes des assistants militaires techniques et au fonctionnement des missions (554 millions de francs), ainsi qu'à l'aide directe (213 millions de francs) et à la formation (113 millions de francs).

## **2°) Les priorités géographiques**

Le Tchad est resté en 1986 la priorité de notre coopération militaire. Celle-ci lui aura consacré 170 millions de francs pour couvrir l'ensemble d'une aide consistant en équipement, en soutien, en formation et en assistants militaires techniques.

Elle a été consacrée au soutien logistique du dispositif opérationnel étalé sur la frontière Nord et Nord-Ouest et a contribué également à la remise en condition des forces après les pertes subies lors des combats de 1987.

L'effort entrepris pour le recyclage des ralliés du Sud a été maintenu.



En dehors du Tchad, le Sénégal, la République centrafricaine, le Togo, Djibouti et le Zaïre sont les pays qui ont bénéficié de l'aide directe la plus importante.

S'agissant d'Haïti, le ministère de la Coopération indique que notre aide militaire, qui était encore à l'état embryonnaire, a été réduite à son seul aspect humanitaire après le coup d'Etat qui a renversé le Président Leslie Manigat. Ainsi, ne sera maintenue jusqu'à son terme que la formation des personnels d'un centre de secours incendie pour lequel les matériels et les équipements ont déjà été mis en place.

\*

\* \*

## **TROISIEME PARTIE : ANALYSE FINANCIERE DU PROJET DE BUDGET POUR 1989.**

Le projet de budget pour 1989 du ministère de la Coopération et du Développement n'amorce pas de rupture significative dans la politique française de coopération. Les orientations définies en 1986 et les priorités appliquées en 1987 et 1988 y sont maintenues et donc confirmées.

On ne peut que s'en féliciter.

Le projet de budget pour 1989 se distingue toutefois sur deux aspects des projets de 1988 et 1987 : un regain de faveur pour la coopération décentralisée et une certaine érosion des moyens consacrés aux trois instruments prioritaires du ministère : les concours financiers dont la progression ralentit, le fonds d'aide et de coopération dont la dotation est reconduite approximativement, l'assistance technique dont les effectifs font, à nouveau, l'objet d'une timide déflation.

### **A - Les orientations de la politique de coopération en 1989 : une continuité rassurante ?**

Les orientations de la politique française de coopération, telles qu'elles ont été définies en 1986 et appliquées en 1987 et 1988, reposaient sur deux principes : la spécificité des relations existant avec le continent africain, et en particulier avec les Etats francophones, justifiait la restauration du ministère de la Coopération comme un ministère à part entière ; en outre, les difficultés éprouvées par ces Etats, soumis à des politiques d'ajustement rigoureux, justifiaient le renforcement de l'aide apportée par la France.

Ces deux priorités : priorité de l'Afrique dans notre coopération, et priorité de la coopération dans l'action gouvernementale ne sont pas remises en question dans le projet de budget pour 1989.

## **1°) Les compétences du ministère de la Coopération : la confirmation d'une priorité africaine**

Les décrets d'attribution du printemps 1988 et le projet de budget pour 1989 confirment le ministère de la Coopération dans son statut de ministère à part entière, et délimitent ses compétences en fonction du traditionnel critère géographique presque exclusivement axé sur l'Afrique.

Interrogé par le rapporteur, le Gouvernement a confirmé explicitement qu'il n'envisage pas à court ou moyen terme son incorporation au sein d'un grand ministère des Affaires étrangères, comme cela avait été le cas en 1981 et 1986. Il justifie cette décision par son souci de maintenir l'originalité et la spécificité des liens qui unissent la France avec les Etats du "champ". En effet souligne-t-il, "la plupart d'entre-eux partagent avec la France un long passé historique au sein de l'Empire français ou de l'Union française. Ils ont avec elle une langue et une culture communes. Les autres Etats, de langue anglaise, espagnole, ou portugaise, voisins des précédents, ont avec eux une communauté d'intérêts, et sont aussi fortement marqués par la culture française".

Ainsi, le ministère de la Coopération se voit-il reconnaître au terme du décret n° 88-753 du 9 juin 1988 une compétence générale pour les pays "du champ" traditionnels auxquels s'ajoutent le Mozambique et l'Angola.

Le Gouvernement justifie cette extension en soulignant que ces deux pays sont déjà éligibles aux prêts de la Caisse centrale de coopération économique. Il estime que leur inclusion dans "le champ" permettra une harmonisation de l'aide que leur apporte la France, et qu'en outre, elle renforce le caractère africain du ministère de la Coopération et du Développement.

Il ne rappelle pas, curieusement, que l'Angola et le Mozambique ont déjà été avant 1986 éligibles au Fonds d'aide et de coopération aux côtés de la Guinée.

## **2°) L'évolution de la dotation globale du ministère : la coopération, priorité de l'action gouvernementale ?**

Les crédits du ministère de la Coopération et du Développement devraient passer, en 1989, de de 6.566 à 6.978 millions de francs, soit une progression de 6,28% en francs courants.

Si l'on tient compte des transferts de compétence, et des transferts de crédits rattachés à l'Angola et au Mozambique, cette progression n'est plus en réalité que de 5,6%. Elle reste supérieure à la progression du budget de l'Etat, de 4,5%, mais s'avère cependant très en-dessous de la croissance de 13,34% programmée par le projet de budget pour 1988.

Quoi qu'il en soit, cette progression de 5,6% reste appréciable, et si l'on ne peut sans doute en déduire que la coopération est en 1989 l'une des priorités majeures du Gouvernement, du moins peut-on en déduire qu'elle reste une de ses préoccupations et bénéficie d'un traitement privilégié.

## **B - Les trois instruments prioritaires de notre coopération : confirmation et érosion ?**

Les concours financiers apportés aux Etats, le Fonds d'aide et de coopération et l'assistance technique sont les trois instruments les mieux adaptés de notre politique de coopération et d'aide au développement. A ce titre, ils ont bénéficié en 1987 et 1988 d'un effort particulier. Les dotations affectées aux concours financiers et au FAC ont été substantiellement étoffées, et le Gouvernement s'est attaché à mettre un terme à la déflation des effectifs de l'assistance technique.

Ces outils prioritaires de notre action ne sont pas remis en question. Ils font l'objet dans le projet de budget pour 1989 d'un effort

appréciable, mais il semblerait que l'on assiste cependant, dans certains cas, à une érosion de leurs moyens.

**1°) Les concours financiers : une progression confortable quoique ralentie.**

Partant de la constatation de la situation budgétaire particulièrement difficile dans laquelle se trouve une très grande partie des Etats africains, le Gouvernement a, en 1987 et 1988, fortement accru les concours financiers inscrits au chapitre 41-43. Les dotations qui leur sont attribuées ont ainsi progressé successivement de 38% en 1987 et d'un peu plus de 20% en 1988. Celles-ci progresseront de 11,4% en 1989, passant de 875 à 975 millions de francs. Les 100 millions de francs supplémentaires qui leur sont consacrés bénéficieront à parts égales à l'aide budgétaire et à la bonification des prêts d'ajustement structurels.

Les aides budgétaires, regroupées sur l'article 10, sont attribuées directement aux Etats placés dans une situation financière difficile afin qu'ils puissent entamer une négociation avec les institutions financières internationales sur un programme de redressement. Leur dotation pour 1989 est accrue de 50 millions de francs de mesures supplémentaires.

Les crédits inscrits à l'article 20 permettent la bonification des prêts d'ajustement structurel. Ces prêts, consentis par la Caisse centrale de coopération économique contribuent de façon souvent décisive au financement d'un programme d'ajustement défini avec le concours du Fonds monétaire international, et permettent la mobilisation de l'ensemble de la communauté financière internationale en faveur du pays concerné. Celui-ci peut ensuite bénéficier d'un rééchelonnement de sa dette, voire de nouveaux prêts de la Banque mondiale, voire de la Banque africaine de développement.

Les dotations de l'article 20 permettront en 1989 de bonifier deux types de prêts accordés par la Caisse centrale.

Comme par le passé, la Caisse centrale continuera d'emprunter sur le marché des capitaux pour accorder aux pays en développement des prêts à un taux de 7% que la bonification par le ministère de la Coopération ramène à 4%.

Une seconde formule, définie en accord avec la Banque mondiale, sera expérimentée en 1989. Se finançant directement auprès du F.D.E.S., la Caisse centrale accordera des prêts à un taux de 1% que la bonification du ministère de la Coopération ramènera à 0,5%.

Ainsi, le moindre accroissement de la dotation de l'article 20 (50 millions de francs supplémentaires en 1989 contre 150 en 1988) sera compensée par la diminution de la charge financière du ministère de la Coopération.

## **2°) Le Fonds d'aide et de Coopération : une érosion discrète**

Le Fonds d'aide et de coopération est l'instrument budgétaire le plus original du ministère de la Coopération. Ses crédits inscrits au titre VI du projet de budget servent à financer les projets de développement qui ont reçu l'aval de son comité directeur.

Après quelques années d'un déclin relatif, le Gouvernement a voulu à partir de 1986 restaurer le Fonds d'aide et de coopération dans son rôle d'outil fondamental de la politique française de coopération.

Cette restauration s'est effectuée en deux temps. En 1987, les autorisations de programme du FAC ont été accrues de 50%. Cette augmentation forte et volontaire des autorisations de programme a permis, dès 1988, la remontée des crédits de paiements consacrés au financement des projets de développement. Ceux-ci ont en effet enregistré une progression de 32%.

Le projet de budget pour 1989 ne prolonge pas cette poussée énergétique et volontaire. Il se contente de reconduire approximativement les autorisations de programme et les crédits de paiements du FAC au niveau très élevé atteint en 1988.

Ainsi, dans le projet de budget pour 1989, les dotations inscrites au chapitre 68-91 "Subventions au Fonds d'aide et de coopération - Equipements économiques et sociaux" progressent de 4,2% en autorisations de programme (passant de 1.650 à 1.720 millions de francs).

Une analyse plus poussée montre en outre que cette très légère progression profite davantage à l'article 20 "Opérations exceptionnelles" qu'au FAC proprement dit. Les dotations de l'article 20, qui constituent une sorte de volant de sûreté destiné à faire face à des événements imprévisibles, avaient été reconduites à 165 millions de francs en 1987 et 1988, en crédits de paiements comme en autorisations de programme. Elles passent à 200 millions de francs dans le projet de budget pour 1989. Quant aux dotations du FAC proprement dit, inscrites à l'article 10, elles ne progressent que de 2,3% en autorisations de programme, et régressent de 0,4% en crédits de paiements.

Le rôle du FAC, comme instrument fondamental de notre politique de coopération, n'est donc pas remis en cause par le projet de budget : la reconduction de sa dotation au niveau très élevé atteint en 1988 l'atteste. Cependant, la légère érosion de ses moyens, qui coïncide avec l'extension de son champ d'intervention à deux pays nouveaux, l'Angola et le Mozambique, n'est pas sans susciter une certaine inquiétude chez votre rapporteur qui aimerait ne pas y voir l'amorce d'une nouvelle régression.

### **3°) L'assistance technique : la reprise d'une légère déflation**

Les effectifs de coopérants envoyés par le ministère de la Coopération dans les pays de la zone du champ ont subi entre 1981 et 1986 une très forte déflation. Ceux-ci sont en effet passés, enseignants et techniciens confondus, de 11.186 à 8.674.

Cette déflation s'expliquait à la fois par la transition volontaire d'une coopération de substitution à une coopération par projets, moins coûteuse en effectifs, ainsi que par la volonté de certains de nos partenaires africains, engagés dans des politiques d'ajustement, de réduire leurs dépenses publiques, et partant, la charge financière que représente leur participation au financement de l'aide technique.

Les tensions apparues çà et là, ont cependant montré que cette déflation avait été menée d'une façon trop brusque.

Aussi le Gouvernement avait-il décidé en 1986 d'y mettre une pause. Cette stabilisation a été entreprise en 1987 et 1988. Elle devait obtenir son plein effet en 1989.

Le nouveau Gouvernement n'a, semble-t-il, pas repris à son compte cet objectif, puisque le projet de budget programme pour la rentrée du 1er octobre 1989 une déflation nouvelle de 1,5% des effectifs coopérants, soit une suppression de 112 postes.

Votre rapporteur voudrait ne pas voir dans cette mesure la reprise d'une évolution préoccupante.

Dans le même temps, les crédits affectés à l'assistance technique font l'objet dans le projet de budget d'une progression aussi paradoxale que spectaculaire.



En effet, 122 millions de francs de mesures nouvelles sont inscrits au chapitre 42-23 article 10 "Personnel enseignant", et 78 millions de francs article 20 "Personnel technique".

Pour apprécier l'importance de cette mesure, paradoxale en période de déflation d'effectifs, on doit garder à l'esprit que l'ensemble des crédits du ministère de la Coopération progresse dans le projet de budget pour 1989 d'un peu plus de 400 millions de francs.

Votre rapporteur a demandé au ministère de la Coopération, lors de son audition devant la commission des Affaires étrangères et de la Défense, les raisons qui justifiaient ces 200 millions de francs de mesures nouvelles qui représenteront la moitié de la progression des crédits de son ministère en 1983.

Le ministre a indiqué que cette mesure nouvelle est destinée à compenser les retards pris par certains de nos partenaires africains dans le règlement de leur participation à la rémunération des coopérants.

Cette mesure ne satisfait pas entièrement votre rapporteur. Il estime certes que, dans la mesure où la défaillance de certains de nos partenaires africains amène le ministère de la Coopération à prendre en charge une part supplémentaire de la rémunération de nos coopérants, une compensation financière appropriée doit effectivement lui être octroyée afin de lui permettre d'assurer cette dépense sans épuiser sa trésorerie.

Il se demande toutefois si l'inscription a priori, en loi de finances initiale, et à l'intérieur de rubriques budgétaires qui ne devraient être consacrées qu'à la part des rémunérations qui revient à l'Etat français, ne risque pas d'être interprétée par nos partenaires défaillants comme une reconnaissance de leur incapacité à remplir des obligations qu'ils ont cependant contractées librement, et aux autres Etats comme un encouragement à imiter leur exemple ?

## **C - Les autres instruments du ministère de la Coopération**

### **1°) Les établissements français à l'étranger**

Les crédits consacrés aux établissements français à l'étranger passent de 211,5 à 228,6 millions de francs dans le projet de budget pour 1989. Cette croissance de 8% est comparable à celle enregistrée en 1988 (7,5%) et confirme la poursuite de l'effort engagé en faveur d'organismes qui contribuent au rayonnement culturel de la France et à la défense de la francophonie.

Les écoles françaises, qui absorbent la majeure partie de cette dotation, voient leurs crédits passer de 195 à 205,6 millions de francs en progression de 4,8%, légèrement inférieure à celle de 1988 (5,4%).

Les crédits des centres culturels, qui avaient augmenté de 41% en 1988, progressent cette année de 11,5% et s'établissent à 15,4 millions de francs.

Une nouvelle priorité se dessine en revanche en faveur des alliances françaises dont les dotations, accrues de 35% en 1988, seront cette année quadruplées, passant de 2,1 à 8,3 millions de francs.

### **2°) Bourses : la stagnation**

Les crédits consacrés aux bourses ne progressent en revanche que de 2% en francs courants, et passent de 240 à 245 millions de francs. Si l'on tient compte de l'érosion monétaire, cette très faible progression équivaut en réalité à une stagnation.

### **3°) L'appui aux initiatives privées et décentralisées**

L'appui aux initiatives privées et décentralisées fait en 1989 l'objet d'un effort suivi. Les crédits passent en effet de 103 à 117 millions de francs, en progression de 13,8%.

L'attention prêtée par le précédent Gouvernement aux **associations de volontaires** et en particulier à l'association des volontaires de progrès, dont il s'était fixé pour objectif le doublement des effectifs, n'est pas remise en cause. Les crédits consacrés à leur subvention atteignent 113 millions de francs, dont 11 millions de francs de mesures nouvelles. Leur progression d'environ 10% reste inférieure à la progression de 2,9% programmée en 1988.

On assiste en revanche à un renversement de la **politique menée antérieurement à l'égard des organisations non gouvernementales et de la coopération décentralisée.**

Le précédent Gouvernement s'était fixé pour règle de bonne gestion de supprimer toute forme de soutien direct au fonctionnement des organisations non gouvernementales. Il estimait en effet que ces organismes doivent être à même de subvenir à leurs propres besoins. En revanche, il s'était déclaré prêt à soutenir les projets par des subventions du Fonds d'aide et de coopération.

Ainsi les crédits d'appui direct aux O.N.G. ont-ils été fortement réduits en 1987 et 1988. Le projet de budget pour 1989 renverse cette tendance. Ces crédits passeront ainsi de 0,9 à 2,55 millions de francs.

Ce renversement est encore plus sensible s'agissant des crédits d'appui à la coopération décentralisée, qui passent de 90.000 francs à 12 millions de francs, soit une multiplication par plus de vingt.

Toutefois l'ampleur de ces progressions ne doit pas faire oublier la faiblesse relative de ces deux lignes budgétaires, rapportée à l'ensemble des crédits du ministère de la Coopération.

#### **4°) La coopération militaire : un parent pauvre**

Votre rapporteur s'est inquiété à plusieurs reprises de la gestion trop tendue qui est réservée depuis quelques années à la coopération militaire. Le projet de budget pour 1989 accentue encore malheureusement cette tendance qu'il ne parvient pas à masquer, en dépit d'une modification de la nomenclature budgétaire.

Dans le projet de budget qui est soumis au Parlement, les crédits inscrits naguère au chapitre 68-93 article 10 sont portés au chapitre 41-42 article 10 (assistance technique et formation dans le domaine militaire) et article 20 (aide en matériel). Le chapitre 68-93 ne sera cependant supprimé dans les documents budgétaires qu'après consommation des crédits de paiements correspondant aux autorisations de programme antérieures à 1989.

Ainsi regroupés, les crédits militaires régressent de 880 millions de francs en 1988 à 877 en 1989.

Il a été indiqué à votre rapporteur que cette dotation n'avait été calculée que pour couvrir l'aide directe à long terme, et les bourses, mais que les éventuels surcoûts qui viendraient à apparaître ne pourraient être couverts que par une loi de finances rectificative.

Cette évolution n'est pas satisfaisante. Il serait très regrettable que, parce qu'elle n'est pas comptabilisée dans le calcul de notre aide publique au développement, la coopération militaire fût systématiquement sacrifiée sur l'autel de l'austérité budgétaire, alors que la sécurité des Etats est, faut-il le rappeler, une des conditions de leur développement.

## **D - La gestion du ministère**

Les titres III "Moyens des services" et V "Investissements exécutés par l'Etat" représentent traditionnellement une part très réduite des crédits du ministère : respectivement 6% et 0,44% en 1989.

### **1°) Le titre III : un effort de rigueur**

Consacré pour une très large part aux rémunérations et dépenses de personnel, par nature peu compressibles, le titre III reste traditionnellement stable.

En 1989, ces crédits passeront de 412 à 423 millions de francs, en progression de 2,74%. Celle-ci s'explique par l'incidence en année pleine, de la revalorisation des rémunérations publiques, et par les mouvements de crédits liés à la modification des structures gouvernementales qu'impose le transfert de l'Angola et du Mozambique au ministère de la Coopération.

Dans son ensemble, le titre III est marqué par une certaine rigueur.

### **2°) Les titres V et VI : un alourdissement des investissements de l'Etat**

Consacrés aux investissements exécutés par l'Etat en matière d'équipement administratif, les crédits de paiements et les autorisations de programme du titre V sont sujets, d'une année sur l'autre, à de fortes variations, en fonction des nécessités.

Ainsi, le projet de budget pour 1987 avait accru de près de 53% les crédits de paiement et de 11% les autorisations de programme. Le projet pour 1988 avait en revanche diminué les

crédits de paiements de 39% et réduit à 1% la progression des autorisations de programmes.

Le projet de budget pour 1989 renverse à nouveau cette tendance. Les crédits de paiements triplent, passant de 10 à 31 millions de francs. Les autorisations de programme passent de 18 à 34 millions de francs.

La hausse des crédits de paiement bénéficie en particulier aux administrations centrales (2,2 millions de francs supplémentaires au titre des "travaux d'entretien") et aux missions de coopération (6,6 millions de francs supplémentaires principalement consacrés à la poursuite des travaux de la mission de Conakry et à la construction de la mission de Victoria).

Alors qu'ils n'avaient bénéficié d'aucune dotation en 1988, les centres culturels obtiennent 15 millions de francs en autorisations de programme et 11,5 millions de francs en crédits de paiements pour l'entretien du patrimoine immobilier et la construction d'un nouveau centre, apparemment très coûteux, à Libreville ; les écoles françaises reçoivent 700 millions de francs en autorisations de programme et 360 millions de francs en crédits de paiements pour la construction de deux classes maternelles au Collège Th. Monod de Nouakchott.

A ces crédits, l'on ajoutera les 13 millions de francs d'autorisations de programme et les 10,2 millions de francs de crédits de paiements inscrits, en mesure nouvelle, au chapitre 68-94 "subventions et participation pour la réalisation de diverses opérations immobilières", destinés à la reconstruction du collège de Najungo à Madagascar et à l'extension d'établissements existants, au Cameroun, à Djibouti, en Guinée Conakry, à l'île Maurice, et au Tchad.

\*

\* \*

En conclusion, votre rapporteur ne vous cachera pas que le projet de budget pour 1989 du ministère de la Coopération ne lui inspire pas la même satisfaction que les projets des deux années précédentes. Ses moyens s'érodent, et la volonté qui le sous-tend semble parfois s'essoufler. Toutefois, dans la mesure où les grandes orientations de notre politique coopération sont maintenues, et ses moyens fondamentaux préservés, il vous recommandera d'émettre un avis favorable à l'adoption des crédits pour 1989 du ministère de la Coopération et du développement.

\*

\* \*

Votre commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées a consacré deux réunions à l'examen du projet de budget pour 1989 du ministère de la Coopération et du Développement.

Réunie le jeudi 27 octobre 1988 sous la présidence de son président, M. Jean Lecanuet, elle a entendu M. Jacques Pelletier, ministre de la Coopération.

Réunie à nouveau le 23 novembre 1988 sous la présidence de son président, M. Jean Lecanuet, elle a écouté le rapport de M. Paul d'Ornano, rapporteur pour avis sur le budget du ministère de la Coopération et du Développement. A l'issue d'un échange de vues auquel aux pris part notamment MM. Xavier de Villepin, Michel Crucis, André Bettencourt, le rapporteur et le président Jean Lecanuet, la commission a approuvé le projet de budget pour 1989, l'amiral Philippe de Gaulle et M. Michel Caldaguès ayant déclaré s'abstenir, ainsi que M. Jean Garcia, s'exprimant au nom du groupe communiste.