

N° 96

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1987-1988

Annexe au procès-verbal de la séance du 16 novembre 1987.

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 1988, 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 Cabanel, secrétaires; MM. Paul Alduy, Jean Pierre Bayle, Jean-Michel Baylet, Jean-Luc Bécart, Jean Bénard Mousseaux, André Bettencourt, Michel Caldaguès, Jean Chamant, Jean-Paul Chambriard, Jacques Chaumont, Michel Chauty, Charles-Henri de Cossé-Brissac, Michel Crucis, André Delelis, Claude Estier, Maurice Faure, Louis de la Forest, Gérard Geud, Philippe de Gaulle, Michel Giraud, Jacques Golliet, Mme Nicole de Hautecloque, MM. Marcel Henry, Louis Jung, Christian de La Malène, Bastien Leccia, Edouard Le Jeune, Max Lejeune, Louis Longequeue, Philippe Madrelle, Pierre Merli, Daniel Millaud, Claude Mont, Michel Moreigne, Jean Natali, Charles Ornano, Paul d'Ornano, Robert Pontillon, Roger Poudonson, Paul Robert, Emile Tricon, Xavier de Villepin, Albert Voilquin.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (8e législ.) : 941 et annexes, 960 (annexe n° 9), 962 (tome VI) et T.A. 175.
Sénat : 92 et 93 (annexe n° 6) (1987-1988).

Lois de finances. - Afrique - Coopération.

SOMMAIRE

	Pages
Introduction	4
Première partie - La crise africaine : un défi pour la coopération ...	5
Section I - Le poids de l'endettement : les adaptations nécessaires des politiques de soutien financier face à l'alourdissement de l'endettement africain	6
A - La dette des pays africains : une ponction croissante sur de faibles ressources nationales	6
B - L'adaptation nécessaire des modes d'intervention des donateurs ..	8
C - La politique de la France	12
Section II - L'origine de la crise financière : une chute des prix des produits de base exportés que peuvent compenser les mécanismes existants	14
A - La chute des cours et ses conséquences financières	18
B - Le bilan des accords de produits	19
C - Le fonctionnement satisfaisant des mécanismes de compensation financière de la Convention de Lomé	22
Section III - Les différents aspects de la crise africaine	27
A - La chute du revenu par habitant	27
B - La crise de l'agriculture et l'aggravation de la dépendance alimentaire	28
C - La croissance démographique et les secteurs de la santé et de l'éducation	28
Deuxième partie - Les grandes orientations de la politique de coopération de la France	30
Section I - Evaluation de l'effort national en faveur de la coopération : l'aide publique au développement	
A - Le volume de l'aide publique au développement : la reprise d'une progression vers l'objectif des 0,7% du P.I.B.	30
B - La composition de notre aide publique au développement	32
C - La destination de notre aide publique au développement : une priorité en faveur du continent africain et des pays les moins avancés	36
Section II - L'action du ministère de la Coopération	39
A - La réorganisation des moyens du ministère	39
B - Les priorités sectorielles de l'action du ministère	42
Troisième partie - L'analyse financière du projet de budget pour 1988	54
Section I - L'évolution globale des crédits du ministère de la Coopération : un effort significatif en faveur du développement	54

A - L'appréciation de la progression réelle des crédits du ministère ..	55
B - Les modifications de la nomenclature budgétaire	56
Section II - Les priorités du projet de budget de la Coopération	60
A - Les trois grandes priorités	60
B - Trois secteurs sensibles	62
Section III - Une gestion qui reste rigoureuse	64
A - Un train de vie sans laxisme	64
B - Des formes de gestion plus satisfaisantes	65
C - La gestion serrée de la coopération militaire	65
Les conclusions du rapporteur et l'examen en commission	66

Mesdames, Messieurs,

Après plusieurs années où le ministère de la Coopération a dû, plus qu'aucun autre, participer aux efforts de réduction des dépenses publiques, son projet de budget pour 1988 connaît une croissance substantielle, de plus de 13%.

Celle-ci témoigne sans ambiguïté de la volonté du gouvernement de répondre à l'attente de nos partenaires africains, et de donner une traduction financière aux engagements que nous avons pris sur la scène internationale.

Ainsi, en 1988, les crédits dont dispose le ministère de la Coopération devraient passer de 5.819 à 6.566 millions de francs, tous transferts confondus. Cette croissance paraît encore plus remarquable si on la rapproche de la rigueur qui prévaut pour le budget général de l'Etat qui cette année ne progressera que d'environ 3%.

Cet effort en faveur de la coopération ne se traduit pas par un vain saupoudrage de crédits qui profiteraient indistinctement, et sans grand effet, à la totalité des postes budgétaires. Bien au contraire, **l'analyse du projet de budget révèle des choix clairement affirmés, en parfaite conformité avec les orientations définies par le ministre.**

Cette progression de l'enveloppe budgétaire bénéficiera en effet principalement aux crédits qui, **profitant directement aux pays en voie de développement**, sont comptabilisés dans notre aide publique : je veux parler des concours financiers qui augmentent de 150 millions de francs, et du Fonds d'aide et de coopération dont les crédits de paiement progressent cette année de 30%. Les moyens dont disposeront les services participeront en revanche à l'effort de rigueur, et ne connaissent qu'une progression très limitée.

Ainsi la forte progression des crédits de la coopération ne signifie-t-elle en aucun cas un relâchement de la rigueur que la crise impose à notre gestion. Elle traduit exclusivement la volonté du gouvernement de relancer la progression de notre aide publique au développement, et de rendre un rang prioritaire au soutien que nous apportons à nos amis africains dont les économies abordent en ce moment une phase particulièrement délicate.

Première partie - La crise africaine : un défi pour la coopération.

Les liens privilégiés que la France a su tisser avec les Etats africains, depuis leur accession à l'indépendance, constituent un des axes privilégiés de sa politique étrangère, et l'un des principaux piliers de sa vocation mondiale.

Cette priorité diplomatique du continent africain s'est traduite en particulier par une concentration de notre aide bilatérale sur les Etats d'Afrique francophone, qui, même si elle a parfois été désavouée dans certains discours d'inspiration tiers-mondiste n'a, du moins, jamais été démentie par les réalités financières.

Aujourd'hui encore, malgré la progression constante des secours apportés tant par les organismes multilatéraux que par nos partenaires de l'O.C.D.E., la France reste le premier fournisseur de ressources de l'Afrique au Sud du Sahara..

L'ancienneté des relations de confiance et d'amitié que la France a su établir lui crée en effet à l'égard de l'Afrique une responsabilité particulière. Elle a montré avec régularité dans le passé qu'elle entend ne pas s'y dérober, et récemment encore, par les positions qu'elle a prises au cours de la session extraordinaire de l'assemblée générale de l'Organisation des Nations Unies de mai 1986, et lors du renouvellement de l'enveloppe financière du VIIIe AID (1).

C'est pourquoi la France ne peut pas ne pas être concernée au premier chef par l'aggravation de la crise qui secoue aujourd'hui l'Afrique et qui appelle une réponse appropriée de notre politique de coopération.

La crise multiforme qui frappe le continent africain depuis les années soixante-dix connaît en effet aujourd'hui une aggravation particulièrement préoccupante sous le double effet du poids de l'endettement et de la chute des cours des matières premières.

(1) Association internationale pour le développement : filiale de la Banque mondiale spécialisée dans l'aide aux pays les plus pauvres.

Section I - Le poids de l'endettement : les adaptations nécessaires des politiques de soutien financier face à l'alourdissement de l'endettement africain

Le poids de l'endettement des pays en voie de développement en général, et des pays africains en particulier, s'est gravement alourdi au cours des dernières années.

La raison la plus importante est que l'on n'a pas vu se matérialiser le développement de l'environnement économique mondial qui devait être le moteur d'une réduction régulière des coefficients d'endettement et d'un accroissement régulier de la capacité des pays débiteurs d'assurer le service de leur dette.

En effet, la croissance économique mondiale s'est ralentie, les prix des produits de base ont poursuivi leur chute, les taux d'intérêts restent élevés en termes réels, et les pressions protectionnistes se sont par endroit renforcées.

A - La dette des pays africains : une ponction croissante sur de faibles ressources nationales.

La dette publique des pays en voie de développement a triplé en moins de dix ans. Elle dépasse aujourd'hui les 1.000 milliards de dollars, alors qu'elle atteignait tout juste les 330 milliards de dollars en 1978.

Sur ce montant global, la part des pays de l'Afrique subsaharienne est **modeste en valeur absolue** puisque, inférieure à 100 milliards de dollars, elle représente à peine 10% de l'ensemble.

Mais son **poids réel** doit être apprécié en fonction de la faiblesse extrême des économies sur lesquelles il pèse. **Trois paramètres** revêtent à ce titre une signification beaucoup plus importante que le seul montant - ou en cours - de la dette.

1°) La place des intérêts dans l'alourdissement constant du service de la dette

Le service de la dette qui comptabilise les versements annuels, remboursement du capital et paiement des intérêts confondus, a considérablement progressé au cours des dernières années. Ainsi estime-t-on que le service de la dette publique à long

terme des pays africains s'élèverait sur la période 1986-1988 à une moyenne annuelle d'environ 11.474 millions de dollars pour 6.815 millions de dollars payés chaque année, en moyenne, sur la période 1983-1985.

A l'intérieur du service de la dette, on doit distinguer l'amortissement du capital, par définition fixe, du paiement des **intérêts** qui est fonction des taux du marché. Ceux-ci **représentent aujourd'hui plus de la moitié de la charge du service de la dette** qui pèse sur les pays en développement, et ce, en dépit de la détente intervenue sur les taux d'intérêts en 1986.

Le ministère de la coopération estime que le montant du service de la dette des Etats inclus dans son champ géographique de compétence s'élevait en 1985 à 2.569 millions de dollars qui se décomposaient entre :

- 1.213 millions de dollars pour le remboursement du principal, soit 47% ;
- et 1.356 millions de dollars pour le paiement des intérêts, soit 53%.

Cette répartition n'est toutefois qu'une moyenne, et recouvre de fortes disparités d'un Etat à l'autre : ainsi, pour la Côte d'Ivoire et le Zaïre, pays les plus endettés du continent, le paiement des intérêts représente respectivement -après rééchelonnement- 74,5 et 64,1% du service de la dette.

2°) Le renversement de direction 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 pose un problème particulièrement préoccupant.

Le tableau de la dette par pays montre que **les transferts nets, qui étaient encore positifs en 1984, sont devenus négatifs en 1985**, et que 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 en 1984 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. Aussi les gouvernements des pays débiteurs sont-ils obligés de restreindre la

consommation et l'investissement intérieurs pour dégager les ressources nécessaires au service de la dette.

Si les fonds correspondant à la dette avaient été bien employés, ils auraient dû engendrer une croissance intérieure et une capacité de paiement qui compensent, et au delà, le prélèvement de richesse imposé par le remboursement des emprunts. Mais dans les principaux pays fortement endettés, l'échec des politiques intérieures a abouti à une mauvaise utilisation des fonds prêtés qui n'ont pas permis à ces pays de dégager par la suite la capacité de paiement nécessaire.

3°) La détérioration des capacités de remboursement

Le rapport entre le service de la dette et les exportations de biens et services constitue le meilleur indicateur de la capacité de remboursement des pays endettés. Or, il montre une détérioration très nette de la situation des pays africains dont les recettes sont de moins en moins proportionnées au service écrasant de la dette publique extérieure. Le tableau d'endettement des pays de la zone du champ indique ainsi que quatre pays, le Togo, le Bénin, Madagascar et le Zaïre ont dû payer en 1985 un service de la dette équivalent à la moitié de leurs recettes en devises !

Aussi, la Côte d'Ivoire a-t-elle indiqué le 25 mai 1987, sa décision de suspendre le remboursement de sa dette, tandis que d'autres Etats, comme le Zaïre, liaient leurs paiements aux montants des recettes d'exportation qu'ils tirent de leurs produits de base.

B - L'adaptation nécessaire des modes d'intervention des donateurs.

Pour éviter la crise financière qui résulterait de l'impossibilité pour les pays endettés de faire face à leurs engagements, la communauté internationale s'est efforcée d'amender substantiellement ses modes d'intervention.

Deux directions ont été jusqu'à présent privilégiées : le rééchelonnement des échéances de la dette et l'augmentation des moyens des organismes bilatéraux.

1°) L'accroissement des capacités de prêts des organismes multilatéraux

Les ressources des principaux organismes multilatéraux d'aide ont été accrues et leurs modalités d'intervention sensiblement adaptées. Le Fonds européen de développement devant faire l'objet de développements ultérieurs dans ce rapport, on traitera ici principalement du Fonds monétaire international et de la Banque mondiale.

a) Les limites des modalités d'interventions traditionnelles du F.M.I.

L'intervention massive du F.M.I. en Afrique, dès le début de la présente décennie, a entraîné une modification substantielle des pays de la région avec la communauté des bailleurs de fonds. Le F.M.I. est en effet devenu le pivot des mécanismes de financement et d'aide, tant par l'ampleur de ses financements que par la nature de leur conditionnalité. Ainsi s'est-il vu attribuer fréquemment un rôle de tutelle de fait qui pourrait, à l'avenir, soulever de véritables difficultés politiques.

L'endettement massif de certains pays africains, dont les tirages nets cumulés sur le F.M.I. dépassent parfois jusqu'à 250% de leur quote-part initiale impose cependant désormais au Fonds une prudence accrue dans sa politique d'assistance financière à l'Afrique : ainsi les tirages bruts totaux des pays subsahariens auprès du Fonds sont-ils ramenés de 1,2 milliard de dollars par an sur la période 1980-1982 à quelque 0,6 milliard en 1985. En 1986, les tirages nets n'ont pas dû dépasser les 118 millions de dollars.

b) La création d'un nouvel outil d'intervention du F.M.I. : la Facilité d'ajustement structurel.

Ce relatif désengagement du F.M.I. au titre des accords de confirmation sera toutefois en partie compensé pour la période à venir par la création en 1986 d'une nouvelle forme d'aide, la Facilité d'ajustement structurelle. La FAS a pour mission d'offrir jusqu'en 1991 une aide d'un montant de 2,7 milliards de Droits de tirages spéciaux aux pays membres du F.M.I. à faible revenu qui sont confrontés à des problèmes persistants de balance des paiements et qui s'engagent en collaboration avec le F.M.I. et la Banque mondiale sur une politique de redressement.

c) La croissance des prêts de la Banque mondiale

Parallèlement, les prêts accordés par la **Banque mondiale** ont crû avec régularité au cours des trois dernières années et l'enveloppe financière dont disposera le VIII^e AID a été portée en juillet 1987 à 2,7 milliards de francs pour la période 1987-1991. Filiale de la Banque mondiale, l'Association internationale pour le développement est spécialisée dans l'aide aux pays les plus pauvres.

d) La recherche de nouveaux moyens

En dépit de leur caractère indispensable, ces facilités financières rencontrent un certain nombre de limites.

Tout d'abord, les remboursements liés à l'accroissement considérable du crédit consenti par le Fonds au début de la décennie ont depuis quelques années dépassé les nouveaux tirages. La mise en place de la FAS n'a pas permis d'inverser le sens des mouvements de capitaux.

Le F.M.I. a ainsi retiré des principaux pays du champ 937 millions de francs en 1985, 1.430 en 1986, et 1.500 en 1987.

En outre, l'aggravation de la situation financière des Etats africains a amené plusieurs gouvernements, dans l'incapacité de respecter les conditions des programmes d'ajustement structurel, à renoncer au bénéfice des concours du F.M.I., et à ne pas signer en 1987 de nouveaux accords de confirmation, ou des facilités d'ajustement structurelles.

Cette situation a été au centre des réunions F.M.I.- Banque mondiale en avril 1987, et lors du sommet de Venise des 9 et 10 juin dernier. Le communiqué final, après avoir mis l'accent sur la nécessité d'un accroissement de l'aide au développement, a précisé que les participants soutenaient "le rôle central que joue le F.M.I. par ses avis et ses financements".

Une augmentation significative des moyens mis à la disposition du F.M.I. au titre de la facilité d'ajustement structurel a donc été décidée, et il a été proposé de porter le plafond de la facilité d'ajustement structurel jusqu'à 60% et 80% de la quote part des

emprunteurs. Lors de la récente réunion du groupe des 10 à Paris, en juillet, l'objectif d'un triplement de la FAS a même été envisagée.

On peut donc espérer une augmentation considérable des prêts à l'Afrique, à la mesure des moyens mis à la disposition du F.M.I.

2°) L'allègement du poids de la dette par les accords de rééchelonnements

Des accords de rééchelonnements de la dette extérieure ont été périodiquement négociés respectivement au sein du Club de Paris et du Club de Londres selon qu'il s'agit d'emprunts publics ou bancaires.

Ces accords de rééchelonnements ont permis de refinancer entre 1980 et 1984 environ 6,9 milliards de dollars pour les seuls pays sahariens éligibles à l'AID, soit près du tiers du service de leur dette extérieure publique. Les consolidations ainsi acquises ont permis en 1984 de diminuer de façon significative le poids de la dette.

En 1987, de nouveaux accords de rééchelonnements ont été signés avec le Gabon, le Niger, la Mauritanie et Madagascar.

Les conditions allouées aux pays débiteurs sont examinées au cas par cas pour tenir compte des situations particulières des pays les plus pauvres.

C - La politique de la France.

Face au problème de l'endettement, la France a pris une position réaliste et généreuse qui s'est manifestée sous trois aspects principaux.

1°) La promotion des politiques d'aide au développement dans les enceintes internationales

Dans les enceintes où se déroule le dialogue Nord-Sud, elle joue un rôle déterminant pour promouvoir une politique d'aide au développement. Elle l'a joué en particulier au mois de mai 1986, lorsque l'Assemblée générale des Nations Unies a alerté la communauté internationale sur le processus de paupérisation croissante de l'Afrique sub-saharienne et sur le risque d'un effondrement économique et financier des pays du champ, à terme rapproché.

2°) Le soutien technique aux Etats africains dans les négociations financières

La France apporte son assistance technique aux pays africains lors de la mise au point des programmes d'ajustement du F.M.I. et de la Banque mondiale.

Rares sont en effet les Etats africains qui pourront échapper à la sorte de mise sous tutelle que représentent les disciplines édictées par les institutions de Bretton Woods, et qui s'appliquent déjà à presque tous les pays du champ.

Or nos partenaires sont le plus souvent mal préparés à la conception, à la mise en oeuvre, au suivi de politique aussi exigeantes. Faute de structures de gestion, publique ou privée, 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, qu'ils ont dès lors tendance à juger triomphantes ou dominatrices.

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. Il est normal que ces mesures et programmes soient précis et détaillés, afin de donner un contenu véritable aux engagements. Mais il devrait être admis que pour des raisons d'opportunité politique ou économique, un Etat puisse proposer d'y substituer des mesures de portée équivalente.

3°) L'accroissement de nos concours financiers

Enfin, troisième axe de sa politique à l'égard de l'endettement des pays africains, la France réaménage et accroît les concours financiers qu'elle apporte aux politiques d'ajustement des pays du champ.

La France ne considère pas qu'une remise pure et simple de la dette des pays africains soit une solution acceptable.

Tout d'abord parce qu'une semblable mesure équivaldrait à donner une prime aux mauvais gestionnaires, et qu'elle aurait les effets les plus néfastes à l'avenir sur le sentiment de responsabilité des gouvernements.

Politiquement néfaste pour les pays africains, cette mesure serait en outre économiquement insupportable pour la France, qui est le principal créancier des pays du champ. Ceux-ci lui doivent en effet 32% de leur dette globale, qui s'élève à 100 milliards de francs.

L'importance de notre position créditrice à l'égard des pays africains, outre les inconvénients économiques qu'elle présente, pourrait également se retourner contre nous, et finalement, placer la France en position d'accusée.

On doit à ce propos reconnaître que la détérioration de la part des dons dans l'Aide publique au développement (A.P.D.) française au cours des dernières années nous a placés dans une situation comparative très défavorable par rapport à la plupart des pays occidentaux qui n'accordent que des dons aux pays les moins avancés.

Dans ces conditions, notre politique de concours financiers doit s'imposer deux orientations :

- les dons doivent à nouveau être privilégiés dans notre aide publique au développement ;

- La France doit consentir un accroissement significatif de ses aides aux finances publiques des Etats africains, sous la forme de dons. A cet égard on ne peut que se féliciter de voir les concours financiers progresser de plus de 20% dans le projet de budget pour 1988 et atteindre 875 millions de francs.

*

**

Quoiqu'il soit aujourd'hui le plus grave et le plus sensible, le **problème financier**, posé par l'endettement des pays africains ne doit pas occulter le contexte général de la crise des économies africaines qui l'entretient et le nourrit. Cette crise est évidemment multiforme, et trouve son origine dans le faisceau complexe des problèmes démographiques, climatiques, agro-alimentaires etc... Une des dimensions de cette crise doit toutefois être soulignée, car le problème de l'endettement n'en est que le corollaire : l'évolution des prix des produits de base, qui représentent la source principale sinon unique des recettes des pays africains.

Section II - L'origine de la crise financière : une chute des prix des produits de base exportés que ne peuvent compenser les mécanismes existants.

L'évolution des prix des produits de base est sans doute le principal facteur qui ait influencé l'évolution et les possibilités de gestion du service de la dette.

Le fait qu'au milieu des années quatre-vingt le prix de la plupart des produits de base se soit révélé inférieur aux prévisions explique pourquoi les nombreux pays débiteurs tributaires des produits de base ont été durablement dans l'incapacité d'assurer le service de leur dette.

C'est dans les pays d'Afrique subsaharienne que l'on peut constater toutes les conséquences de l'évolution des prix des produits de base. Les obligations imposées par le service de la dette ont été fortement alourdies depuis la fin des années 70 alors que, dans le même temps, les recettes d'exportation n'augmentaient pas en raison de la baisse importante et durable des prix des produits de base. Si les recettes d'exportation de produits de base avaient été plus conformes à ce que l'on attendait, les difficultés posées par le service de la dette aux pays d'Afrique subsaharienne n'auraient certainement pas été telles que l'on aboutisse à l'impasse actuelle. Depuis 1979, les volumes d'exportation se sont améliorés par rapport à la décennie précédente. Le problème trouve donc bien sa racine dans le renversement marqué de l'évolution des prix des produits de base et des anticipations concernant cette évolution. Celui-ci a abouti à décourager les apports de capitaux privés, à détruire la base sur laquelle avaient été entreprises les opérations du F.M.I. dans la première moitié des années 80 et, d'une manière générale, à démentir les hypothèses sur lesquelles reposaient les programmes d'investissement financés par endettement extérieur. De ce fait, les pays tributaires des produits de base d'Afrique subsaharienne ont besoin de sommes importantes pour financer leur nouvelle stratégie d'investissement et leurs réformes économiques dans le même temps qu'ils doivent faire face, au titre du service de la dette, à des obligations pour lesquelles la capacité de paiement prévue ne se matérialise pas. Le problème de financement comporte donc non pas une, mais deux facettes. Tel est, en un mot, le noeud de la crise actuelle.

A - La chute des cours et ses conséquences financières.

La chute des cours des matières premières, d'environ 23% en moyenne, a provoqué pour les pays en développement une perte de recettes d'environ 27%, et le tarissement de leurs avoirs financiers.

1°) La chute des cours : un processus continu jusqu'en 1990

Pendant l'année 1986, la baisse des cours des matières premières, amorcée en 1980, n'a pas connu de répit. Ainsi entre le quatrième trimestre 1985 et le quatrième trimestre 1986, l'indice global calculé par l'INSEE sur des cours exprimés en francs français a chuté de 23%.

Pour le cacao, la conjoncture de l'année 1986 a été l'une des plus mauvaises parmi celles rencontrées par les autres produits de base. Alors que tout au long de l'année 1985, les prix étaient situés au-dessus de 100 cents la livre, dès le mois de février 1986, l'indicateur officiel

quotidien passait au-dessous de cette barre pour ne plus y revenir. Il terminait l'année au-dessous de 90 cents la livre.

Les **prix du café** ont également évolué à la baisse en 1986. La flambée des prix au dernier trimestre de 1985 et début 1986 est due à la sécheresse au Brésil. Les prix qui stagnaient autour de 1.600 livres la tonne en début de saison ont pu monter à 3.000 livres pour revenir en fin d'année 1986 à 1.500 livres la tonne.

Les prévisions effectuées par les organisations internationales ne prévoient pas d'amélioration sensible des cours à court terme. Un léger raffermissement est toutefois envisagé à la fin de l'actuelle décennie.

2°) Les conséquences financières : une perte de recettes

La baisse des cours des produits de base observée depuis 1980 a eu inévitablement des **répercussions sur l'évolution des recettes d'exportation** des pays en développement.

Pour l'ensemble des produits de base, et des pays en développement, la **perte des recettes** a été de l'ordre de 120,4 milliards de dollars, soit l'équivalent de 27% des recettes d'exportation encaissées par les pays en développement en 1980 pour les produits de base. Les pertes varient d'une région à l'autre et diffèrent suivant les catégories de produits.

En 1980 et 1984 ce sont les **pays d'Afrique** dont les exportations de produits de base se composent en grande partie de boissons tropicales (café, cacao) et de matières brutes (coton) qui ont enregistré la plus forte baisse proportionnelle de leurs recettes.

La diminution des recettes d'exportation des pays en développement a accru leurs difficultés à assurer le service de la **dette extérieure**. Les paiements au titre du service de la dette rapportés aux exportations de produits primaires représenteront 74% des exportations en 1980, 115% en 1984 et 132% en 1985.

A ce titre, l'année 1986 aura été une des pires qu'aient connues les Etats d'Afrique et de l'Océan Indien, dans leurs relations économiques et financières extérieures.

En effet l'aggravation de l'endettement et de sa charge financière, s'ajoutant à la dégradation des termes de l'échange et à la diminution des aides extérieures ont accentué l'érosion très forte des balances commerciales et l'approfondissement dramatique des déficits courants. La baisse des importations, d'environ 13% n' a évidemment pas suffi pour restaurer les équilibres et montre au contraire les dangers d'un ajustement à la baisse.

Pour les seuls pays de la zone franc, les paiement extérieurs ont évolué de la façon suivante :

Milliards de francs C.F.A.	1985			1986		
	UMOA	BEAC	Ensemble	UMOA	BEAC	Ensemble
Balance commerciale	+ 325	+ 1.154	+ 1.479	+ 117	+ 82	+ 199
Balance courante	- 587	- 163	- 750	- 1.074	- 992	- 2.068
Transferts publics	+ 310	+ 139	+ 449	+ 260	+ 123	+ 383
Capitaux non monétaires	+ 348	- 37	+ 311	+ 410	+ 454	+ 864
Solde global	+ 62	- 56	+ 6	- 17	- 247	- 264

3°) Le rôle positif de la zone franc face au tarissement des avoirs financiers

Le déséquilibre des échanges courants des pays africains s'est inévitablement répercuté sur les organismes financiers de la zone franc.

Rappelons en un mot que quatorze Etats ont passé des conventions de compte d'opérations avec le Trésor français et font ainsi partie de ce que l'on appelle la "zone franc".

Le Bénin, le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, le Mali, le Niger, le Sénégal et le Togo, unis dans le cadre de l'Union monétaire de l'Ouest africain, ont un compte au nom de la B.C.E.A.O.

Unis dans le cadre de l'Union douanière et économique de l'Afrique centrale, le Cameroun, la République Centrafricaine, le Tchad, le Gabon, le Congo et, depuis 1986, la Guinée équatoriale, ont un compte au nom de la B.E.A.C.

La République fédérale islamique des Comores possède un compte distinct.

La situation de ces comptes d'opérations s'est dans l'ensemble sensiblement détériorée en 1986, passant d'un solde global positif de plus de huit milliards de francs, fin 1985, à moins de quatre milliards de francs fin 1986.

Cette perte de plus de la moitié des avoirs reflète la situation économique et financière des Etats.

Elle s'est encore aggravée en 1987, en particulier dans la zone de la B.E.A.C. dont le compte d'opérations s'est brutalement affaîssi. Son solde positif est tombé de 5.932 millions de francs au 31 mai 1986 à 1.496 millions de francs au 31 décembre 1986, et à 760 millions au 31 mai 1987.

Cette situation est particulièrement préoccupante. Elle démontre toutefois les avantages que revêt cette union monétaire pour les Etats africains dans une période difficile.

Contrairement aux Etats dont la monnaie n'est pas convertible et qui sont menacés d'asphyxie, les Etats de la zone franc ont pu faire face à leurs dépenses prioritaires d'exportations sans être confrontés à de graves problèmes de balance des paiements.

Ils représentent en outre un bloc monétaire d'une puissance non négligeable. En période de difficultés économiques, cette force leur permet d'entamer des négociations avec leurs partenaires internationaux sans se trouver dans une position de faiblesse excessive.

Les pays africains reconnaissent d'ailleurs ces avantages. **Lors de la dernière réunion périodique des ministres des Finances de la zone franc, qui s'est tenue en septembre, à Paris, tous les participants ont rappelé leur attachement à la zone franc. Plusieurs nouveaux États sont d'ailleurs tentés de demander à leur tour leur admission dans la zone franc.**

Face à la chute des cours des matières premières et à la baisse des recettes qu'elle entraîne pour les pays africains, des remèdes ont été mis en oeuvre dans **deux directions** :

- les **accords de produits** s'efforcent, par l'instauration de quotas de vente, ou par la constitution de stocks régulateurs, de freiner la baisse des cours, ou d'en modérer les fluctuations.

- les **mécanismes de stabilisation des recettes d'exportation** STABEX et SYSMIN, mis en place par la Convention de Lomé III, ne luttent pas contre les fluctuations des cours mais en compensent les conséquences financières par le versement de transferts de compensation.

B - Le bilan des accords de produits en 1986-1987.

Le bilan des accords de produits en 1987 souligne l'impuissance des mécanismes mis en oeuvre face à des déséquilibres majeurs, provenant d'un excédent structurel de l'offre sur la demande. Tout au plus peut-on estimer que la dégradation des cours aurait été plus brutale si elle n'avait pas été amortie par la mise en oeuvre des accords existants.

1°) L'accord du café : les récentes difficultés d'un accord naguère efficace.

L'accord du café est un des plus anciens accords de produits existants. Périodiquement renouvelé, il a pendant longtemps assuré avec un certain succès la stabilisation des cours de ce produit grâce à l'établissement de contingentements.

Les difficultés récentes ont surgi en 1986, lorsque l'Organisation internationale du café a été obligée de lever les quotas le 18 février pour enrayer la hausse des cours provoquée par la sécheresse au Brésil. A partir de fin 1986, les cours sont redescendus en

dessous du niveau requis pour rétablir les quotas, soit 134,5 cents la livre, mais les pays producteurs et les pays consommateurs parties à l'accord ne sont pas parvenus à se mettre d'accord sur les modalités de retour au contingentement.

La France plaide traditionnellement en faveur du quota le plus élevé possible pour les pays africains producteurs, afin de leur garantir, autant que faire se peut, une part stable dans des échanges internationaux. La difficulté vient de l'incapacité grandissante de ces Etats à respecter ce quota, ce qui entraîne de sévères critiques tant des autres producteurs concurrents que des pays consommateurs.

Le Conseil de l'organisation internationale du café (O.I.C.) doit se réunir au mois de septembre 1987 afin de décider le **rétablissement des contingents** qui devrait cette fois avoir de bonnes chances d'aboutir.

Le Brésil, premier producteur mondial (30% du total) bénéficie pour 1987 de perspectives de récolte très favorables. Aussi est-il décidé à imposer le respect des règles antérieures. Les Etats africains, qui verraient ainsi leurs quotas maintenus, en tireraient un bénéfice indirect.

2°) L'accord du cacao : un succès relatif mais encourageant

L'accord sur le cacao a été renouvelé en juillet 1986. Il a depuis contribué à freiner la baisse des cours du cacao, voire à conforter une certaine remontée perceptible en juillet 1987.

Dans un premier temps, l'accord intervenu sur le règlement du stock régulateur le 27 mars, a contribué à la **stabilisation relative des prix**.

Dans un deuxième temps, le stock régulateur a été conduit à acheter 75.000 tonnes de cacao pour lutter contre la pression à la baisse provoquée par l'annonce d'une troisième année consécutive de surproduction mondiale. Cette intervention s'est révélée efficace et positive.

Toutefois, si la fonction d'un stock régulateur est de pallier les fluctuations conjoncturelles des cours, **il ne peut cependant pas épargner tous les excédents structurels** qui relèvent d'abord de

politiques de production à mettre en œuvre dans les pays en développement.

Dans ces conditions, comme l'accord prévoit d'ailleurs la possibilité de retirer du marché certains excédents, cette question devrait être abordée lors des prochains conseils de l'organisation.

3°) Les ambitions limitées de l'accord sur les bois tropicaux

L'accord sur les bois tropicaux est un accord de recherche et développement. Aussi n'a-t-il pas pour objet la stabilisation des cours mais l'amélioration de la gestion des ressources forestières tropicales.

Organisation jeune encore, l'organisation internationale des bois tropicaux s'est installée en début d'année 1987 à Yokoma, au Japon et y a tenu son deuxième conseil au mois de mars.

Ce conseil a été l'occasion de mettre en place le programme de travail de l'O.I.B.T. qui portera sur trois domaines :

- l'information économique et l'information sur le marché ;
- le reboisement et la gestion forestière ;
- l'industrie forestière.

L'O.I.B.T. travaille actuellement à l'élaboration de projets dans ces trois domaines intéressant trois grandes régions du monde, l'Amérique Latine, l'Afrique et l'Asie.

4°) Les perspectives récentes

La conclusion de nouveaux accords ne devrait pas être envisagée dans un proche avenir.

En effet, la chute des cours des produits de base provoquée en majeure partie par les excédents structurels qui se dégagent avec régularité depuis 1980, ne favorise pas la conclusion de nouveaux instruments de régulation du marché.

Toutefois, l'annonce de l'adhésion de l'Union Soviétique au Fonds commun élaboré naguère par la C.N.U.C.E.D. de Nairobi en 1976 a provoqué une relance de ce projet que menaçait un scepticisme croissant. Ratifié déjà par plus de cent pays, le Fonds n'est en effet toujours pas entré en vigueur, plus de dix ans après sa création, en raison d'un nombre insuffisant de ratifications.

La ratification soviétique, lorsqu'elle interviendra, augmentera de 6,21% le capital disponible du Fonds, et devrait lui permettre d'atteindre le quorum nécessaire à son entrée en vigueur.

C - Le fonctionnement satisfaisant des mécanismes de compensation financière de la Convention de Lomé.

Les mécanismes de compensation financière ont eu en revanche un fonctionnement satisfaisant en 1986, dans le cadre de la troisième Convention de Lomé.

1°) L'entrée en vigueur de la troisième Convention de Lomé

La troisième Convention de Lomé est entrée en vigueur le 1er mai 1986. Elle a connu jusqu'à présent, dans un cadre élargi et renouvelé, une mise en oeuvre ralentie.

a) Un cadre élargi et renouvelé

Le cadre de la troisième convention de Lomé est sensiblement plus large que celui de la Convention de Lomé II. Alors que celle-ci liait 57 pays A.C.P. à 9 Etats membres, la nouvelle convention concerne 66 Etats A.C.P. et 10 Etats européens auxquels se sont joints l'Espagne et le Portugal en juin 1987.

Le renouvellement se mesure à plusieurs éléments :

- l'accent mis sur le développement plus autonome des Etats A.C.P., en intégrant la dimension régionale (titre VII de la convention) ;

- la recherche d'une efficacité accrue de l'aide communautaire, notamment à travers l'exercice de programmation dont 1987 marque les premières réalisations dans le cadre du VIème FED ;

- l'importance attachée aux investissements privés, inédits jusqu'alors dans le contexte des négociations Nord-Sud ;

- la coopération culturelle et sociale ;

- une couverture des risques améliorée par le STABEX sur 49 produits contre 46 sur Lomé II, un abaissement des seuils de fluctuation et de déclenchement ;

- enfin, sur le plan institutionnel, la création d'un nouvel organe unique de nature parlementaire : l'assemblée paritaire A.C.P./C.E.E. La première réunion de cette institution a eu lieu à Arusha en décembre 1986. Elle a été l'occasion d'évoquer les litiges en cours entre A.C.P. et Etats membres, sur un mode consultatif, et d'adresser des recommandations au Conseil A.C.P./C.E.E. pour l'amélioration des mécanismes de Lomé III.

b) Une mise en oeuvre ralentie

La mise en oeuvre du Ve Fonds européen de développement s'avère plus lente qu'il n'était prévu. L'année 1986 devait en effet représenter la cinquième année du Ve F.E.D. et la première du VIe F.E.D.

Or, au 31 décembre 1986, soit à la fin de la dernière année, la moyenne des engagements sur programmes indicatifs pour l'ensemble des Etats A.C.P. n'était encore que de 88%.

Dans ces conditions, en vertu de l'unité de trésorerie du F.E.D., les contributions dues au titre du VIe F.E.D. ne seront appelées qu'après épuisement des contributions dues au titre du Ve F.E.D.

2°) La compensation financière au titre du STABEX

Le STABEX est un des deux mécanismes de compensation mis en oeuvre dans le cadre de la Convention de Lomé. Il permet aux pays A.C.P. qui tirent une proportion importante de leurs recettes d'exportation de la vente d'un ou de plusieurs produits de base (seuil de dépendance, seuil d'éligibilité) de recevoir en cas de chute importante du cours de ce ou de ces produits (seuil de déclenchement) des versements qui compensent en partie la perte de recettes en devises qui en découle.

Ainsi du début 1986 à la fin juillet 1987, 40 transferts ont été signés en faveur de 25 pays. Le total des dépenses et engagements pour les deux premières années de fonctionnement de Lomé III est actuellement de 385 millions d'Ecus.

a) Le résultat positif de l'exercice 1986

Au titre de l'année 1986 (versements en 1987) la tranche annuelle de 185 millions d'Ecus permettra de faire face aux demandes présentées.

Aucun déficit du système n'est donc à attendre pour l'année d'application 1986, dont les pays d'Afrique francophone comptent parmi les principaux bénéficiaires.

- le Sénégal a reçu 54 millions d'Ecus au titre du coton
- le Mali, 14 millions d'Ecus au titre du coton
- le Tchad, 13 millions d'Ecus au titre du coton
- le Bénin, 3,5 millions d'Ecus au titre de l'huile de palme
- les Comores, 2 millions d'Ecus au titre du coprah d'une part, des clous de girofle, d'autre part
- la République centrafricaine, 1,7 millions d'Ecus au titre du coton
- la Guinée équatoriale, 1 million d'Ecus pour le cacao
- le Togo, 650.000 Ecus au titre du karité.

Ces pays représentent 48% du montant de l'enveloppe Stabex 1986.

Seuls trois Etats, le Niger, la Côte d'Ivoire et le Cameroun ont déposé des demandes de transfert qui n'ont pas été jugées éligibles par la commission au regard des normes posées par la Convention de Lomé III (seuil d'éligibilité et/ou seuil de dépendance non atteints).

b) Les risques de dépassements de l'exercice 1987

Pour l'année d'application 1987 (versements en 1988) les effets de baisse des cours des matières premières, notamment par le cacao et le café, se feront particulièrement sentir pour les pays d'Afrique subsaharienne, les baisses de recettes à l'exportation étant d'ores et déjà considérables.

Dans ces conditions le Stabex risque d'excéder largement l'enveloppe annuelle de 185 millions d'Ecus. Même en utilisant les reliquats et les possibilités d'anticipation sur la prochaine tranche, on peut craindre que le Stabex connaisse une crise semblable à celle qu'il a connue en 1980 et 1981.

c) Les propositions de la commission

La commission a proposé en outre l'abandon de la demande de reconstitution exigible au titre des transferts effectués sous la Convention de Lomé I, entre 1975 et 1979. La France estime que cette proposition aurait le mérite, si elle était retenue, d'alléger le poids des dettes d'un certain nombre de pays francophones d'une manière sensible (1), sans pour autant remettre en cause le principe fondamental d'un STABEX considéré comme fonds reconstituable, puisque les reconstitutions en cause ne sont que facultatives. Le principe en a d'ailleurs été abandonné sous Lomé III qui n'évoque plus que le cas de reconstitutions obligatoires.

Toutefois la République Fédérale Allemande et le Royaume Uni se sont opposés, lors du Conseil des Ministres A.C.P./C.E.E. de mai 1987, à cette mesure qu'ils jugent à la fois contraire à l'orthodoxie financière et à la lettre de la convention

(1) Les pays francophones concernés sont les suivants :

Congo : 7,4 millions d'Ecus

Sénégal : 65,1 millions d'Ecus

Gabon : 6,8 millions d'Ecus

Madagascar : 2,8 millions d'Ecus

3°) La compensation financière au titre du SYSMIN

Le SYSMIN est un mécanisme de compensation comparable au STABEX, mais qui s'applique aux recettes tirées de l'exportation des minerais.

Au 31 décembre 1986, 107.760.000 Ecus ont été financés en cumulé au titre du Vème F.E.D. dans les Etats A.C.P., et le VIème F.E.D. n'a pas encore donné lieu à financement.

Les Etats bénéficiaires d'une décision d'engagement en 1986 se ramènent à un seul : le Zaïre pour 41 millions d'Ecus.

En termes de délégations de crédits, le Zaïre s'est vu attribuer 48 millions d'Ecus en 1986, le Rwanda 0,33 millions d'Ecus.

Les prévisions détaillées d'engagements et de paiements au titre du Vème F.E.D. et du VIème F.E.D. au cours des exercices 1987 en provenance de Bruxelles (juin 1987) peuvent se résumer de la façon suivante :

	Engagements		Paiements	
	1987	1988	1987	1988
Vème FED	112	-	75	75
VIème FED	25	100	3	75
total	137	100	78	150

Il est envisagé que le solde du Vème F.E.D., soit 112 millions d'Ecus sera engagé pendant l'année 1987 pour le Rwanda, le Guyana, le Libéria et la Jamaïque. En ce qui concerne le VIème F.E.D., les premiers engagements devraient s'effectuer vers la fin de l'année 1987. Une demande guinéenne est à l'étude avec l'appui de la France.

*

**

La chute régulière des cours des produits de base, que ne peuvent enrayer les accords de produits existants, entraîne une diminution régulière des recettes d'exportation des pays africains. Les mécanismes de compensation des Conventions de Lomé sont parvenus, avec succès, à en atténuer les à-coups les plus brutaux. Ils n'ont toutefois pas pour objet de s'opposer à une baisse structurelle et durable.

Ainsi seul un accroissement de l'aide publique au développement peut permettre de compenser la diminution des recettes extérieures qu'ils tirent de la vente des produits de base, et poursuivre des programmes d'investissements nécessaires au développement de leurs économies qui connaissent une crise multiforme.

Section III - Les différents aspects de la crise africaine.

Les difficultés auxquelles se trouve confrontée l'Afrique subsaharienne sont multiformes et affectent les ressorts les plus profonds des sociétés de la région.

L'ensemble des paramètres économiques et sociaux a, depuis le milieu des années soixante-dix, accusé une dégradation sensible.

A - La chute du revenu par habitant

Les revenus par habitant ont baissé d'environ 12% en moyenne depuis 1980. Cette chute a même atteint 30% dans certains des pays les moins avancés, y compris parmi les pays membres de la zone franc.

Sur la longue durée, les PIB par habitant sont globalement stagnants depuis 1960, traduisant une chute profonde depuis 1973-1974. Pour l'ensemble des années soixante-dix, la croissance économique de l'Afrique est estimée à 2,9% par an en moyenne, contre 5,2% pour l'ensemble des pays en développement endettés.

B - La crise de l'agriculture et l'aggravation de la dépendance alimentaire

La crise de l'agriculture se manifeste de la façon la plus spectaculaire par l'aggravation, sur la longue durée, de la dépendance alimentaire de l'Afrique. Selon les estimations de la Banque mondiale, la production de céréales par tête a baissé de 2% par an, sur les années 1970-1984, dans les vingt-quatre pays subsahariens les plus affectés par la sécheresse. Elle est tombée à partir de 1975 au dessous du seuil jugé minimal de 140 kilogrammes par habitant. L'Afrique subsaharienne est ainsi la seule région en développement à avoir connu, depuis 1960, une chute de sa production alimentaire par habitant.

Parmi les cause de ce phénomène, on retiendra le rôle de la déforestation qui a grandement contribué à la crise de la production agricole africaine. Les superficies occupées par les forêts et les savanes ont été réduites de moitié depuis le début du siècle, accentuant ainsi les inflexions climatiques et aggravant les phénomènes de désertification.

Dans ces conditions, la profonde dépendance alimentaire de l'Afrique exerce un frein sur sa croissance économique.

C - La croissance démographique et les secteurs de la santé et de l'éducation

La crise n'a pas épargné les ressources humaines de la région, en particulier dans les domaines de la santé et de l'éducation .

La croissance démographique du continent africain se traduit par un taux de croissance de la population trop élevé par rapport à la croissance des disponibilités alimentaires, une haute mortalité, notamment maternelle et infantile, et des déséquilibres dans la répartition géographique de la population.

L'explosion démographique par les ponctions qu'elle provoque sur la consommation publique et privée a contribué à une chute très marquée du taux d'épargne, qui est passé de 15% environ sur la période 1970-1975, à 7% sur la période 1980-1985. Les déficits publics à eux seuls s'établissaient à plus de 6% du PIB en moyenne sur la période 1977-1984.

Du fait de la raréfaction des ressources financières disponibles, les **systèmes de santé** se sont généralement détériorés dans la période récente, dans des proportions qu'il est toutefois difficile d'apprécier. Cette tendance particulièrement nette en milieu rural s'est ainsi traduite par une **chute des niveaux de vaccination** dans un certain nombre de pays.

En outre, les statistiques de l'UNESCO font apparaître, dans douze pays d'Afrique subsaharienne, une **chute des taux de scolarisation primaire** entre 1980 et 1983. Cette évolution n'a pas épargné les pays membres de la zone franc qui connaissent également une crise de leurs systèmes éducatifs.

Dans ces conditions, même si la gravité de l'endettement extérieur des pays africains impose à notre coopération certaines priorités en matière de concours financiers, la France doit poursuivre et maintenir à niveau son assistance technique. Cette stabilisation se traduira cette année par un maintien de l'enveloppe budgétaire globale et par un arrêt de la déflation des effectifs de notre coopération technique.

*

**

Deuxième partie - Les grandes orientations de la politique de coopération de la France.

Le ministère de la Coopération se voit confier par le décret du 17 avril 1986 un rôle directeur dans la politique française d'aide au développement. Dans ces conditions, il apparaît indispensable, à l'occasion de l'examen de son projet de budget pour 1987, de juger non seulement les objectifs généraux de son action, et le montant de ses crédits, mais, d'une façon générale, d'évaluer l'importance de l'aide globale apportée par la France au développement, et dont seule une partie transite par le ministère de la Coopération.

Section I - Evaluation de l'effort national en faveur de la coopération : l'aide publique au développement.

L'effort national en faveur de la coopération et du développement peut être estimé 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 le gouvernement français. Ses modalités de calcul découlent des directives du Comité d'aide au développement (C.A.D.) de l'O.C.D.E., qui sont universellement admises. Sans entrer dans le détail des critères retenus par le C.A.D., qu'il suffise d'indiquer que pour être pris en compte au titre de l'A.P.D., les prêts doivent être accordés à des conditions dites "douces", c'est-à-dire comporter un élément de libéralité égal ou supérieur à 25%, déterminé à partir du taux d'intérêt, du délai de remboursement et du délai de grâce.

A - Le volume de l'aide publique au développement : la reprise d'une progression vers l'objectif d'un montant égal à 0,7% du P.I.B

Le gouvernement français issu des élections de 1981 s'était engagé à atteindre d'ici 1988 l'objectif d'une aide publique au développement égale à 0,7% du produit national brut, conformément aux vœux de la communauté internationale.

Le rapport entre l'aide publique et le produit national brut a d'abord crû rapidement entre 1980 et 1982, passant de 0,36% à 0,49%. Mais, après ce début très prometteur, il est rapidement apparu, dès 1983, que cet engagement serait difficile à tenir. Au terme d'une

progression ralentie en 1984 et 1985, ce ratio a culminé à 0,54%, avant de retomber à 0,49% en 1986. Ce recul, dû au budget voté en 1985 a confirmé l'impossibilité d'atteindre dès 1988 l'objectif de 0,7%.

Le gouvernement vient cependant de réaffirmer, à l'occasion du sommet des pays industrialisés de Venise, son attachement à l'objectif des 0,7 %, sans toutefois préciser le délai dans lequel il pensait pouvoir l'atteindre.

**EVOLUTION GENERALE DE L'AIDE PUBLIQUE
AU DEVELOPPEMENT**
(versements nets)

	Valeur milliards de F courants	Part du PNB (pourcentage)
1976	5,8	0,35
1977	6,3	0,34
1978	6,9	0,33
1979	8,3	0,34
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	0,49

D'après mes calculs, l'APD français devrait atteindre en 1988 0,54 % du PNB avec un total de 29,5 milliards de francs.

La part de l'aide publique au développement qui transite par le ministère de la Coopération est relativement faible puisqu'elle ne représente qu'à peine un quart de l'ensemble, et près du tiers de notre aide bilatérale.

B - 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 doit être corrigée.

1)° La prédominance 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'établissement 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

(En pourcentages)

	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	45,6	»
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	»
Total C.A.D.	33,6	28,8	33,5	32,5	31,4	»

Source - Comité d'Aide au Développement (C.A.D.)

a) **Le volume de notre aide multilatérale** subit d'ailleurs des fluctuations assez sensibles qui dépendent, sur le court terme, beaucoup plus des besoins des institutions bénéficiaires que de la volonté du gouvernement français. Ainsi, depuis 1980, la part de cette aide dans l'aide totale a oscillé entre 24 et 30%, sans qu'apparaisse de tendance véritablement significative.

Quoiqu'elle ne représente qu'une fraction minoritaire de notre aide, l'aide multilatérale ne doit pas être négligée car elle est une composante importante, en volume comme en qualité, de notre politique de coopération :

- elle marque notre présence au sein d'organismes internationaux de développement;
- elle constitue souvent un appui sérieux aux "objectifs industriels et commerciaux" de l'aide, en raison d'un taux de retour assez élevé constaté sur nos participations aux institutions internationales.

b) **Les institutions internationales auxquelles la France** verse ses contributions peuvent être regroupées en quatre grandes catégories :

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

Traditionnellement, les contributions françaises les plus importantes sont versées à la C.E.E. et dans une moindre mesure au groupe de la Banque mondiale.

Cependant, plusieurs **évolutions notables** se sont produites au cours des dernières années :

- en 1985, 1986 et 1987, les contributions à l'Association internationale de développement ont très fortement progressé en raison de la reconstitution du VIIIe A.I.D. et du versement de la contribution nouvelle au Fonds spécial Afrique.

- depuis 1981, les contributions françaises aux banques et fonds régionaux de développement ont sensiblement augmenté, en particulier par suite d'une progression en faveur des groupes de la

Banque africaine et de la Banque asiatique de développement et de la décision de contribuer depuis 1984 à la Banque des Caraïbes.

- à partir de 1981 également, les contributions à un certain nombre d'institutions de la famille des Nations Unies se sont aussi accrues, surtout dans le cadre des contributions volontaires.

Le tableau suivant décrit l'évolution d'ensemble des contributions. Les résultats détaillés pour 1986 ne sont pas encore connus mais le chiffre total de 6,47 milliards de francs est légèrement inférieur à celui de 1985. Ce léger recul s'explique entre autres par la stagnation persistante des décaissements du F.E.D.

CONTRIBUTIONS DE LA FRANCE AUX ORGANISATIONS INTERNATIONALES
millions de F. courants

	1980	1981	1982	1983	1984	1985
<u>CEE</u>	<u>1688</u>	<u>1900</u>	<u>2454</u>	<u>2375</u>	<u>2859</u>	<u>2783</u>
FED	1130	855	120	1192	1270	1154
Aide Alimentaire	358	711	618	526	943	750
Divers	199	334	716	657	646	879
<u>Groupe de la BANQUE MONDIALE</u>	<u>707</u>	<u>950</u>	<u>1306</u>	<u>1285</u>	<u>1328</u>	<u>2280</u>
AID	688	891	891	891	891	2080 (1)
BIRO	-	-	355	394	438	200
SFI	19	59	60	-	-	-
<u>Banque et fonds régionaux de développement</u>	<u>262</u>	<u>281</u>	<u>415</u>	<u>862</u>	<u>556</u>	<u>748</u>
Banque Interaméricaine	84	111	143	159	75	72
Banque des Caraïbes	-	-	-	-	53	52
Banque Africaine	33	33	147	391	145	342
Banque Ouest-Africaine	2	3	-	10	6	-
Fonds de solidarité africain	-	-	-	39	-	-
Banque Asiatique	133	134	125	259	274	279
Divers	9	-	-	4	3	3
<u>Nations Unies</u>	<u>307</u>	<u>301</u>	<u>530</u>	<u>583</u>	<u>661</u>	<u>774</u>
PNUB	107	135	169	199	243	257
FIDA	43	-	115	77	38	75
Autres	157	165	246	307	380	441
TOTAL	<u>2964</u>	<u>3432</u>	<u>4705</u>	<u>5105</u>	<u>5404</u>	<u>6585</u>

(1) cont Fonds Spécial AFRIQUE; 500

Enfin, à la suite de la proposition du directeur général du Fonds monétaire d'ajustement de tripler les ressources de la facilité d'ajustement structurel pour les prochaines années, le gouvernement français a fait connaître lors de la VIIème CNUCED son intention de verser une contribution de 500 millions de dollars pour la période 1983-1990.

2°) La répartition entre les prêts et les dons : le nécessaire redressement.

La répartition entre les prêts et les dons s'est assez 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 apparaît 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.

	DONS	PRETS	TOTAL
1980	72,9	27,1	100,0
1981	67,0	33,0	100,0
1982	66,3	33,7	100,0
1983	74,1	25,9	100,0
1984	68,9	31,1	100,0
1985	65,8	34,2	100,0
1986	63,4	36,6	100,0

Cette évolution des dons et des prêts dans l'aide française explique qu'en 1985 la France figure à l'avant-dernier rang des pays du Comité d'aide au développement dans le classement des pays en fonction de l'élément de libéralité de leur aide globale, et au dernier rang dans le classement relatif à l'aide aux pays les moins avancés.

Cette situation n'est évidemment pas satisfaisante, au regard de la gravité de l'endettement des pays africains. La France se retrouve en effet premier prêteur des pays d'Afrique francophone, et détient en moyenne près du tiers des créances étrangères qu'ils ont contractées.

Aussi cette tendance doit-elle rapidement s'inverser. Le ministre s'y est engagé, et le projet de budget pour 1988, comme le budget de 1987, traduiront ces orientations et marqueront un regain de la part des dons sur celle des prêts, tout particulièrement dans les pays les moins avancés.

C -La destination de notre aide publique au développement : une priorité en faveur du continent africain et des pays les moins avancés.

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. Ces deux priorités ne sont absolument pas contradictoires, dans la mesure où la très grande majorité des P.M.A. se trouve précisément en Afrique.

1°) La prépondérance de l'aide à l'Afrique.

Après une forte poussée de l'effort consenti en faveur des "nouveaux pays en développement" d'Amérique et d'Asie en 1981 qui a réduit la part de l'Afrique dans l'aide bilatérale ventilée géographiquement, pour la ramener d'environ 82% à 75%, cette part s'est ensuite maintenue entre 75 et 79%.

Toutefois, exprimée par rapport au P.N.B., la part de l'aide publique au développement en faveur de l'Afrique a augmenté de façon quasi-continue pour passer de 0,21% en 1980 à 0,27% en 1985, cette progression bénéficiant plus à l'Afrique subsaharienne qu'à l'Afrique du Nord.

RÉPARTITION GÉOGRAPHIQUE DE L'AIDE BILATÉRALE

(Pourcentages.)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Europe du Sud	»	1,1	2,2	2,3	1,2	0,8
Afrique du Nord	21,1	16,5	13,7	14,3	14,5	16,4
(<i>dont</i> Maghreb)	(16,1)	(12,5)	(10,4)	(10,7)	(11,6)	(13,6)
Afrique sud Sahara	60,4	58,1	63,9	60,9	64,7	60,6
Amérique	4,5	11	9,7	7	6	8,4
Proche-Orient	2,3	2,2	1,9	3,3	2,7	4
Asie du Sud	3,6	5,9	4,6	4,9	4,4	5,7
Extrême-Orient - Océanie	8	5,1	4	7,3	6,5	4,2
Total	100	100	100	100	100	100
D.O.M.-T.O.M.	101,3	80,8	73,9	71,8	63,9	60,1

2°) La priorité en faveur des pays les moins avancés

L'aide aux "pays les moins avancés" a connu une progression sensible, en valeur absolue comme en pourcentage, qui lui a permis d'atteindre dès 1984 le niveau des 0,15% du P.I.B., qui était l'objectif que s'était fixé le gouvernement à la Conférence de Paris de septembre 1981. L'objectif a même été dépassé en 1985 puisque l'aide aux P.M.A. a atteint cette année-là 0,16% du P.I.B. On peut toutefois regretter que cette progression se soit accompagnée d'une dégradation de la part des dons par rapport à celle des prêts dans l'aide totale consentie aux P.M.A.

AIDE AUX PAYS LES MOINS AVANCES

Années	Aide bilatérale	Aide multilatérale	Total	Pourcentage du P.N.B.
1979	1.330	700	2.030	0,08
1980	1.675	800	2.475	0,09
1981	2.451	900	3.351	0,11
1982	2.841	1.520	4.361	0,12
1983	3.561,7	1.577,3	5.139	0,19
1984	4.936,2	1.670	6.606,2	0,15
1985	5.119,8	2.194	7.313,8	0,16

A s'en tenir aux estimations provisoires, le montant de l'A.P.D. consacrée à ces pays en 1986 serait tombé à 6.822 millions de francs, soit 0,13% du P.N.B. Ce mauvais résultat, qui doit être attribué au budget voté en 1985, atténue donc un succès réel.

Section II - L'action du ministère de la coopération

Le ministère de la coopération ne gère qu'une partie de l'aide publique française au développement.

En revanche, depuis la réforme du 17 avril 1986, il a retrouvé une compétence générale et exclusive pour la trentaine de pays essentiellement africains et francophones qui constituent la priorité géographique de notre politique de coopération.

Dans ce champ d'action désormais parfaitement défini, le ministère de la coopération doit, par une meilleure économie de ses moyens, remplir les missions qui lui sont assignées dans le cadre de priorités sectorielles qui touchent autant aux sociétés qu'aux économies des pays secourus.

A - La réorganisation des moyens du ministère

Dans un contexte de réduction des dépenses publiques, le ministère de la coopération doit, dans la gestion de ses moyens, respecter les impératifs d'austérité qui s'imposent au fonctionnement de l'ensemble des administrations publiques, tout en restant à même d'assurer les missions qui sont les siennes.

Ainsi, la gestion des moyens du ministère suit-elle deux orientations principales :

- une réorganisation des services de l'administration centrale doit permettre d'améliorer l'efficacité du fonctionnement sans en augmenter les moyens ;

- en revanche, dans le déploiement de son assistance technique à l'étranger, il doit s'imposer une pause dans la réduction du nombre des coopérants qui semble avoir atteint un plancher.

1°) La réorganisation du ministère a principalement porté dans deux directions :

- une amélioration de l'organigramme ;

- un affinement des procédures de contrôle.

a) L'amélioration de l'organigramme du ministère de la coopération permet une économie des moyens

La substitution d'une direction du développement aux deux directions dites "des programmes" et "des projets" a permis la suppression d'incohérences et de doubles emplois.

Par ailleurs, la poursuite de l'équipement des services en matériel informatique, bureautique et télématique, seule ligne budgétaire à connaître une véritable progression dans le projet de budget pour 1988, permettra une amélioration de leur productivité.

En contrepartie de cet effort, 17 emplois budgétaires seront supprimés à l'administration centraie.

b) L'affinement des procédures de contrôle

Le relâchement des procédures financières, que dénonce la Cour des Comptes, et dont les excès les plus criants sont aujourd'hui bien connus du public imposait une remise en ordre qui redressât la gestion du ministère.

En matière de contrôle, la **création d'une délégation de l'inspection générale** des affaires étrangères auprès du ministère de la coopération permettra l'inspection de toutes les missions de coopération et d'action culturelle dans un délai inférieur à quatre ans.

Par ailleurs, les **procédures d'engagement et d'ordonnancement des dépenses** ont été clarifiées, éditées, et diffusées auprès de chaque gestionnaire.

Enfin, dans le cadre d'une **remise en ordre générale de la politique de subvention** du ministère, ces dernières seront dorénavant accordées aux associations pour la réalisation d'opérations précises de coopération plutôt que pour leur fonctionnement.

Dans le cadre de la remise en ordre générale de la politique de subventions du ministère de la coopération décidée par le ministre dès avril 1986, du fait de la découverte d'errements de tous ordres,

l'utilité des soutiens accordés fait l'objet d'un réexamen cas par cas afin de favoriser systématiquement les actions concrètes sur le terrain. Ce réexamen largement entamé (6 associations ont été dissoutes) doit être encore poursuivi.

Les demandes formulées par les associations sont examinées par les services du ministère de la coopération gestionnaires des crédits tenant compte du principe que les projets font l'objet d'un cofinancement (à hauteur de 50 % au plus) et non d'une prise en charge totale. Ces propositions font ensuite l'objet d'une décision d'un comité interservices, sont soumises au ministre et considérées comme adoptées si celui-ci n'a pas formulé d'objections dans les quinze jours suivant sa saisine. L'administration assure ensuite le contrôle et l'utilisation des fonds accordés conformément à la réglementation en vigueur qui précise que les associations bénéficiaires de subventions doivent justifier de leur emploi dans l'année suivant la décision d'attribution. A cet effet, des lettres de rappel systématiques sont envoyées pour exiger des organismes des comptes rendus d'exécution des fonds, ceux-ci étant d'ailleurs nécessairement joints à toute nouvelle demande de subvention. En outre, afin de renforcer ce contrôle, une structure particulière des services située au sein de la sous-direction du budget et du contrôle a été chargée d'assurer le suivi de ces obligations et des instructions de particulière fermeté lui ont été données.

Les décisions d'attribution de subventions sur les crédits du Fonds d'aide et de coopération (chapitre 68-91) sont prises au terme de la procédure de droit commun d'examen des projets FAC, à savoir : établissement d'un rapport technique décrivant le projet et détaillant son coût par les services gestionnaires des projets, examen interne par un comité de sélection des projets, puis soumission pour décision au comité directeur du FAC. Un contrôle rigoureux est donc désormais exercé.

2°) Le redéploiement de l'assistance technique marquera une pause dans la réduction des effectifs.

Le redéploiement de l'assistance technique doit être l'objet d'une action persévérante et continue, pour permettre la meilleure adaptation à l'évolution des situations et des techniques, et notamment pour favoriser l'orientation souhaitée vers une coopération par projets.

En revanche, la décision a été prise de marquer jusqu'à nouvel ordre une pause dans la réduction des effectifs, qui avait été pratiquée de façon massive au cours des années précédentes. Les effectifs de coopérants, notamment dans le secteur de l'enseignement,

ont atteint en général un seuil au-dessous duquel il serait, dans l'état actuel des choses, dangereux de descendre.

Certains transferts ou certaines adaptations, destinées en particulier à réduire les coûts, seront néanmoins nécessaires pour permettre, dans la limite des crédits ouverts, le renforcement de notre assistance technique dans certains pays considérés comme prioritaires tels la Guinée Conakry, Haïti et Tchad.

Cette décision de maintenir le dispositif d'assistance technique, n'a toutefois pu se traduire avant cette année dans l'évolution des effectifs et ce, pour des raisons purement techniques. En effet, les chiffres de 1987 résultent en grande partie de la rentrée scolaire de 1986. Or les impératifs de gestion et en particulier la nécessité de prévenir les agents concernés, commandent d'entreprendre une action de déflation un an avant sa date d'effet. Ce sont donc les décisions prises en 1985 qui ont déterminé la rentrée de 1986 et, par voie de conséquence, le niveau des effectifs de 1987.

Compte tenu de ce temps de réponse, ce n'est donc qu'à partir de cette année que les effectifs de nos coopérants devraient se stabiliser autour de 8 300.

B - Les priorités sectorielles de l'action du ministère

L'action du ministère de la coopération privilégie un certain nombre d'orientations sectorielles :

- l'action éducative et culturelle, principalement orientée vers la diffusion de notre langue et la recherche scientifique ;

- l'aide au développement économique proprement dit, infrastructures, industrie et développement rural ;

- l'aide médico-sociale, tournée vers l'amélioration des services de santé.

1°) Notre action culturelle et scientifique comporte trois aspects essentiels : l'enseignement proprement dit, la diffusion de notre culture et en particulier de notre langue, enfin, la recherche scientifique

a) L'enseignement

1 - En matière d'enseignement, le ministère de la coopération a clairement manifesté sa volonté de renforcer son dispositif dans le secteur de **l'enseignement primaire** sans pour autant abandonner l'action dans le reste de l'enseignement général.

Trois considérations justifient cette orientation : tout d'abord la crise actuelle du primaire ébranle l'ensemble du système scolaire avec tous les risques que cela comporte au plan social et pour le développement économique du pays.

Ensuite, le ministère rejoint, en faisant ce choix, les orientations des autres bailleurs de fonds : l'action concertée devient alors possible.

Enfin, c'est dans l'enseignement primaire que se joue l'avenir de la francophonie.

Mais cette nouvelle orientation rencontre des **difficultés** bien réelles, en termes de financement comme de savoir faire.

Celles-ci tiennent à la dimension de l'enseignement primaire qui scolarise 51,3 millions d'élèves, à la structure interne de notre aide orientée à 75 % vers l'assistance technique, enfin, à l'inadaptation des formules classiques de coopération : la substitution est impossible sur cette échelle, quant à une politique limitée à la formation des formateurs, elle serait insuffisante.

La **solution** consiste sans doute à agir efficacement sur les conditions de travail. Ceci passe par un établissement ou un réexamen de la carte scolaire et une définition du déroulement des carrières. En outre, un certain nombre de fonctions à la fois administratives et pédagogiques devraient faire l'objet d'une attention privilégiée, qu'il s'agisse d'inspecteurs, de chefs d'établissement ou de directeurs d'école. Des actions de formation de ce type de cadres ont déjà été entreprises.

La mise en oeuvre de ces orientations ne suppose pas cependant que nous devons renoncer à toute action dans le domaine de la formation d'enseignants, en insistant sur l'aspect professionnel des

formations, et en proposant des recyclages de plus longue durée qu'aujourd'hui.

2 - Dans l'enseignement secondaire on soulignera le problème que posent les enseignements scientifiques.

Le soutien du département aux enseignements scientifiques dans les établissements secondaires est important. Le niveau du baccalauréat dépend largement de la qualité de ces enseignements, en particulier dans le second cycle.

On compte dans ce secteur 1 500 professeurs, dont les deux-tiers en mathématiques, et 200 formateurs de formateurs.

Malgré son importance, l'aide à la formation n'a pas permis d'assurer la relève.

C'est pourquoi le ministère a décidé d'une part de s'associer dans ce domaine aux bailleurs de fonds intéressés par cette rénovation des équipements -BIRD et BAD- principalement pour accroître l'efficacité des actions menées, d'autre part d'étudier les possibilités de mettre en place des filières, voire des établissements scientifiques, à effectifs limités et sélectionnés, dotés de moyens satisfaisants et de personnels qualifiés, où sera préparé le baccalauréat francophone, avec pour objectif de permettre aux élèves d'accéder dans de bonnes conditions aux classes préparatoires aux grandes écoles.

3 - Dans l'enseignement supérieur, la politique menée reprend un certain nombre d'actions classiques. Deux innovations méritent cependant une attention particulière en raison des résultats que l'on peut en attendre à l'avenir.

- le **projet campus** -ou Comité de coopération avec l'Afrique et Madagascar pour la promotion universitaire et scientifique- a été créé par arrêté n° 10 du 12 février 1987.

Son financement est assuré par le Fonds d'Aide et de coopération qui a d'ores et déjà ouvert deux autorisations de programmes pour un montant de 13 millions de francs.

Au cours de ses travaux, le comité a examiné une trentaine de projets dont quatre ont été retenus par le ministre de la coopération :

- projet de recherche "DECAFE" (dynamique et chimie de l'atmosphère en forêt équatoriale) présenté par la faculté des sciences de Brazzaville ;

- projet de recherche "hépatite-hépatome" présenté par la faculté de médecine et de pharmacie de Dakar ;

- projet de recherche "infrastructures urbaines et habitat INHURBA" présenté par l'Ecole nationale supérieure polytechnique de Yaoundé ;

- projet de recherche "dosage des minéraux dans le sol - seuil de carence et de toxicité" présenté par l'établissement d'enseignement supérieur des sciences de Tananarive ;

- la **politique en matière de bourses** sera renouvelée dans le sens d'une plus grande attention au contenu pédagogique, et se traduira en particulier par la création de "bourses d'excellences".

Chaque année, le ministère de la coopération offre environ 4 500 bourses à des étudiants originaires des pays d'Afrique essentiellement francophones.

En installant un **comité d'orientation pour l'octroi de ses bourses (COPOB)**, le ministère de la coopération cherche à améliorer la situation actuelle où l'accent est trop mis sur la simple gestion et pas assez sur l'**aspect pédagogique** au sens le plus large.

Par ailleurs, le département a décidé de constituer un contingent spécial de **bourses dites "d'excellence"**. Ces bourses sont attribuées par le ministère après avis d'un comité ad hoc présidé par le directeur du développement. Elles sont réservées à des formations ayant la double caractéristique d'être utiles au développement des pays et d'être de haut niveau.

En 1987, 100 bourses d'excellence de quatre mois représentant une dépense estimée à 4 MF sont prévues. En 1988, 100 bourses supplémentaires seront accordées.

4 - Dans les **formations techniques**, de nouvelles actions sont prévues en matière de formation de techniciens supérieurs, de gestionnaires et d'administrateurs, ainsi qu'en matière de formation rurale.

- la **formation de techniciens supérieurs** garde la priorité qui lui a été donnée dans les années soixante-dix.

En 1986 et 1987 cet appui privilégié s'est traduit par diverses actions parmi lesquelles on peut citer en particulier :

- l'ouverture d'un crédit d'études FAC pour l'analyse des besoins en techniciens de la Guinée Conakry,

- l'ouverture d'un crédit FAC pour la réalisation du programme d'un IUT en Haïti dont l'exécution est confiée à l'IUT de Créteil ;

- l'ouverture d'un crédit FAC de 40 millions de francs pour les équipements de l'école des mines et de la géologie de la CEAO à Niamey.

Pour l'ensemble des actions qu'il conduit, le ministère de la coopération permet le développement d'un réseau de formation technique à la fois polyvalente et spécialisée que la constitution en 1986 de la conférence internationale d'ingénieurs et techniciens d'expression française (CITEF) sous l'égide de l'AUPELF, animera, notamment grâce à la mobilisation des établissements français qu'elle permettra.

- la **formation à la gestion et à l'administration**, s'appuiera sur un certain nombre d'actions tendant à renforcer les appuis donnés aux établissements d'enseignement professionnel et aux centres de formation permanente des cadres des administrations et des entreprises.

En 1988 le ministère de la coopération doit entreprendre les projets suivants :

- l'animation des réseaux reliant les institutions de formation créées ou en gestation ;

- l'élaboration d'une centrale de cas de gestion : ce projet bénéficiera du soutien de la Chambre de commerce et d'industrie de Paris ;

- des études des conditions de mise en place en Afrique d'un troisième cycle d'enseignement de la gestion permettant d'assurer la formation des futurs enseignants.

En matière de formations rurales, la politique du ministère de la Coopération a pour objectif de mieux intégrer les formations de techniciens et ingénieurs, en accentuant leur caractère appliqué.

Les actions nouvelles se développeront autour des **pôles régionaux de formation spécialisée**, le ministère participera à leur mise en valeur dans le cadre du suivi du sommet de février 1986.

5 - Les diverses actions en matière de formation devront être complétées par un renforcement de l'effort en faveur de la **diffusion du livre scolaire et universitaire**.

Le manque d'ouvrages scolaires est l'une des principales sources de difficultés que rencontrent les systèmes éducatifs des Etats du champ, à tous les niveaux de l'enseignement.

La volonté de donner une nouvelle impulsion à la politique de fourniture d'ouvrages scolaires se manifeste par le volume des moyens dégagés.

C'est au total près de 60 millions de francs qui, en 1987, sont consacrés à la politique du livre scolaire pour les Etats du champ.

Trois grands principes soutiendront à l'avenir l'action du ministère de la Coopération :

- la mise en place d'un **outil statistique minimal** devra permettre de suivre l'état des systèmes éducatifs et de mieux adapter nos appuis ;

- les commandes seront établies conformément à des **politiques d'équipement pluriannuelles** ;

. enfin la définition d'une véritable politique éditoriale devrait permettre la réduction du nombre d'éditions nouvelles au minimum indispensable et l'élaboration d'un plan éditorial triannuel.

Dans le domaine universitaire, deux actions nouvelles sont engagées et seront poursuivies. Il s'agit, d'une part, par le biais de l'AUPELF, de favoriser l'édition de manuels de premier cycle universitaire.

D'autre part, un fonds de compensation a été créé afin de permettre la vente, à un prix abordable, d'ouvrages existants.

b) En matière culturelle

L'action culturelle du ministère de la coopération porte sur plusieurs domaines qui embrassent la quasi totalité des moyens de diffusion de la pensée.

1 - En matière de cinéma, notre soutien aux cinéastes africains a produit cette année d'heureux résultats avec le film "Yeelen" du Malien Souleymane Cisse, qui, présenté à Cannes en sélection officielle, a obtenu le prix du jury. Parallèlement, le ministère s'est préoccupé de relancer la diffusion du film français en Afrique de l'Ouest, en allouant un crédit du FAC de 2 millions de francs.

2 - L'importance politique de l'audiovisuel pour les gouvernements africains, et pour la diffusion de la langue française sont évidents. Les années 1986 et 1987 ont été caractérisées par une montée en puissance de notre coopération dans ce domaine avec notamment la décision de principe de créer une télévision aux Comores, l'extension de la couverture télévisuelle du Bénin, du Niger, du Burundi, l'installation d'un réseau d'émetteurs FM en Guinée et l'appui apporté à la télévision nationale d'Haïti.

Le parti a été pris de continuer à privilégier à l'avenir les moyens télévisés qui constituent le meilleur canal pour la diffusion de la francophonie.

Dans le cadre de la préparation du sommet de Québec, un projet pilote de coproduction entre télévisions francophones a été élaboré. Un début d'exécution sur crédits du département a permis la réalisation de plusieurs émissions pilotes qui sont ou seront proposées aux télévisions africaines.

3 - Dans le domaine de la **presse**, qui fait l'objet d'un souci tout particulier de la coopération canadienne, nous nous efforcerons de maintenir un équilibre entre leur influence et la nôtre.

A cette fin les deux écoles africaines de journalisme le CESTI de Dakar et l'ESSTI de Yaoundé continueront d'envoyer leurs élèves de troisième année pour un stage en France.

La participation massive des écoles françaises à la constitution d'une union internationale des écoles de journalisme et de communicateurs, décidée à Dakar en janvier 1987 sera soutenue.

Enfin, la santé des entreprises de presse créées autrefois grâce aux apports de la coopération française, mobilisera l'attention du département en 1988.

4 - Quant au livre qui constitue traditionnellement une des priorités de notre action culturelle, il a bénéficié en 1987 d'une enveloppe budgétaire de 60 millions de francs. L'effort porte en particulier sur l'amélioration de la diffusion grâce à la constitution de réseaux de lecture publique au Sénégal, au Mali, en Côte d'Ivoire, au Cameroun, au Niger, au Tchad, à Djibouti, à Madagascar et au Burundi.

c) La recherche scientifique

La France a conservé, après les indépendances, un dispositif de recherche tropicale qui a constitué un capital scientifique sans égal. Mais le statut de ces instituts et leurs liens avec les jeunes systèmes nationaux de recherche doivent encore évoluer.

Compte tenu de l'inégalité des parties, une coopération scientifique "partenaire" sera longue à construire.

Cependant, la rapidité avec laquelle les grands bailleurs de fonds (Banque mondiale, US AID) assurent l'entrée de la recherche anglo-saxonne en Afrique francophone, impose une mobilisation française adaptée.

Pour créer un espace scientifique africain associé à la France, renforcer les systèmes nationaux de recherche n'est pas la panacée. Il est peut-être nécessaire de privilégier la création de quelques pôles de référence, à vocation régionale et d'organiser la communauté scientifique francophone en réseaux dotés de moyens de fonctionnement conséquents.

Du côté français, la coopération scientifique suppose une concertation et une collaboration constantes de l'ensemble des partenaires. Des structures légères de concertation interministérielle française sont indispensables. La création d'un comité coopération-recherche est à examiner.

Enfin, en ce qui concerne les axes de recherche, la priorité donnée à l'agronomie et à la médecine ne doit pas restreindre l'importance à redonner à la démographie et à toutes les sciences sociales qui contribuent à l'étude des mutations des sociétés africaines.

Deux initiatives principales seront prises en 1988 : le lancement d'un grand programme fédérateur sur les "mouvements de populations en zone soudano-sahélienne" et la création d'un "Fonds africaniste" destiné à promouvoir les meilleurs travaux africains et français produits par les sciences sociales depuis les indépendances, et à inciter les chercheurs africains et français à produire des travaux et des synthèses destinés aux acteurs et décideurs des politiques de développement.

2°) Notre action en faveur du développement économique porte dans deux directions principales : les infrastructures et l'industrie d'une part, le développement rural de l'autre.

a) En matière d'infrastructure et d'industrie, certaines constatations imposent une redéfinition des priorités qui doivent guider notre action.

Les politiques volontaristes et dirigistes généralement adoptées par les Etats au lendemain des indépendances dans le domaine des infrastructures de transports, de communications et

d'investissement industriel, ainsi qu'en matière commerciale, n'ont pas donné à la longue les résultats escomptés.

L'insuffisance des capacités administratives et de gestion de ces jeunes Etats a entraîné des erreurs de gestion et un déséquilibre croissant entre le flux des investissements orientés vers de grandes réalisations et la pauvreté des moyens d'entretien, de maintenance et de fonctionnement courant, source d'une rapide dégradation.

Ces orientations ont contribué en outre à décourager la formation d'une épargne locale orientée vers l'investissement, et à inhiber l'émergence d'entrepreneurs locaux.

Aussi ces Etats sont-ils conduits, en liaison avec les institutions de Bretton Woods, à réexaminer leur conception du développement.

De ces constatations, découlent un certain nombre de priorités pour notre coopération :

La remise en l'état et l'entretien du matériel existant grâce à une maintenance efficace doivent être privilégiés dans le domaine des transports et des communications ainsi que dans le domaine productif.

- on étudiera en outre les possibilités d'un développement complémentaire reposant sur des capacités encore peu exploitées, et plus adaptées à la dimension des économies africaines.

- on ne négligera pas pour autant les mesures propres à déborder les frontières des Etats : satellites de communication, protection de l'espace aérien.

Enfin, un secteur mérite une attention particulière : face à l'urbanisation rapide des populations la consolidation des organisations administratives internes devra être soutenue.

b) En matière de développement rural, la coopération française dispose de plusieurs instruments pour intervenir dans les pays du champ : assistance technique, Fonds d'aide et de coopération, Caisse centrale de coopération économique, qui doivent évidemment travailler ensemble, mais également en liaison avec d'autres bailleurs de fonds.

Cette coopération a été marquée, ces dernières années, par des changements d'orientation assez fondamentaux. Ainsi par exemple, la conception d'un développement agricole promu et encadré par des sociétés publiques ou para-publiques, qui n'a pas donné les résultats escomptés, tend aujourd'hui à céder la place à l'idée d'un développement s'appuyant sur les paysans et leurs groupements. En conséquence, face aux difficultés rencontrées par les grands projets et les grands aménagements hydro-agricoles, de gestion délicate, on accorde aujourd'hui davantage d'attention aux petites réalisations que le paysan peut plus facilement maîtriser.

Les problèmes des débouchés commerciaux ont souligné l'insuffisance d'une approche visant la seule augmentation de la production. Aujourd'hui, la recherche d'un prix rémunérateur invite à considérer l'ensemble de la filière, jusqu'à la commercialisation et la production.

Ces évolutions doivent nous conduire à mieux intégrer l'action du ministère et de la Caisse centrale de coopération économique et à renforcer notre coordination avec les autres bailleurs de fonds. Dans le contexte actuel, il n'est plus possible de se limiter au seul montage et suivi de "projets" car leur réussite dépend souvent plus de l'environnement social et économique dans lequel ils sont placés que de la qualité de leur conception technique. Il faut donc d'abord aider les pays du champ à définir et à mettre en oeuvre des politiques de développement rural plus efficaces et cela dans un contexte de crise. Les "projets" sont alors des moyens d'action bien identifiés dans un dispositif plus ambitieux. Cela induit les orientations suivantes :

Cette évolution doit nous amener à renforcer notre assistance technique aux niveaux de **conception et de suivi** des politiques agricoles : cabinets de ministres, cellules de planification, cellules de suivi-évaluation, etc... C'est en effet là qu'elle est la plus utile, à la fois pour les pays eux-mêmes et pour améliorer la coordination avec les autres bailleurs de fonds.

A cette fin, le F.A.C. et l'assistance technique peuvent, dans le cadre de cette nouvelle approche, apporter un appui aux Etats dans l'élaboration et le suivi de politiques agricoles adaptées. Le F.A.C. peut en outre financer la mobilisation de compétences pour apporter un appui à l'élaboration des politiques nationales agricoles.

Dans les projets en co-financements, l'action du ministère de la Coopération se concentrera sur les tâches d'étude, de faisabilité, de conception et de direction des projets.

Dans l'ensemble, ces projets devront se renforcer mutuellement. Toute l'évolution de ces dernières années a tendu vers une meilleure intégration des activités d'agriculture d'élevage, de reboisement et d'hydraulique. Cette évolution doit être poursuivie.

3°) L'action du ministère dans le secteur de la santé et du développement social a permis le lancement d'opérations nouvelles en 1987.

Ainsi, créée à l'initiative du ministère de la coopération, la **Fondation hospitalière internationale** doit permettre d'améliorer la gestion et l'entretien du parc hospitalier en Afrique et enrayer la dégradation de la qualité des soins, qui en est le corollaire.

Un appui a en outre été fourni aux Etats africains dans la lutte contre le SIDA. Il a porté principalement dans le soutien aux centres de transfusion sanguine et aux banques du sang, dans une participation aux programmes de recherche et dans la formation des personnels.

Enfin, l'expérience de programmation à moyen terme réalisée depuis trois ans dans quatre pays de l'Afrique de l'Ouest grâce à la mise en place d'un coordonnateur a rencontré le meilleur accueil auprès de nos partenaires. Aussi est-il envisagé de lancer d'autres expériences de ce type en Afrique centrale ou dans les Caraïbes.

Troisième partie - L'analyse financière du projet de budget pour 1988.

La hausse des crédits du ministère de la Coopération pour l'année 1988 est la plus forte de tous les départements ministériels.

Cette hausse exceptionnelle traduit la volonté du Gouvernement de consacrer une part accrue de la richesse nationale à l'aide publique qu'apporte la France au développement. Elle reflète aussi, et malheureusement, une détérioration de la situation économique et financière des pays d'Afrique sub-saharienne.

Toutefois cette progression de l'enveloppe budgétaire globale ne se traduit pas par un vain saupoudrage de crédits qui bénéficierait uniformément à l'ensemble des lignes budgétaires. Celles-ci connaissent au contraire des évolutions contrastées qui traduisent clairement les orientations d'une politique de coopération volontaire et consciente des objectifs qu'elle s'assigne.

Aussi, après avoir apprécié l'ampleur de la progression du projet de budget pour 1988, l'analyse financière de votre rapporteur s'attachera à dégager ces **priorités** qui se dégagent sur le **fond d'une gestion économe** et rigoureuse.

Section I - L'évolution globale des crédits du ministère de la Coopération : un effort significatif en faveur du développement.

Quelques modifications de la nomenclature budgétaire et des transferts de crédits entre le ministère de la Coopération et d'autres administrations expliquent les divergences qui sont apparues dans l'appréciation de l'évolution réelle des crédits de ce ministère.

Après avoir effectué la mise au point qui s'impose, votre rapporteur décrira les modifications de la nomenclature intervenues cette année, et dont la prise en compte est nécessaire pour l'analyse détaillée des différents crédits du budget 1988.

A - L'appréciation de la progression réelle des crédits du ministère

L'appréciation de la progression réelle des crédits du ministère de la Coopération entre 1987 et 1988 a donné lieu à des analyses diverses qui se sont traduites par la publication de quatre pourcentages qui s'étagent de 7,2% à 13,34%

Ces divergences, qui s'expliquent par des bases de calcul différentes, appellent une mise au point :

A s'en tenir au seul fascicule budgétaire, les crédits du ministère de la Coopération, qui s'élevaient à 5.889 millions de francs en 1987, se montent en 1988 à 6.566 millions de francs, dénotant une progression de 11,5%.

Toutefois, un certain nombre de transferts de crédits liés en particulier à la sortie du Vanuatu de la compétence du ministère invitent à une correction de base. Cette correction, nécessaire pour effectuer des comparaisons à structures constantes, conduit à retrancher 96 millions de francs du budget 1987 : l'augmentation des crédits du ministère est alors de 13,34%.

Cependant, 266 millions de francs, destinés aux forces armées djiboutiennes et à la rémunération de l'assistance militaire, qui étaient naguère inscrits sur la section commune du budget de la défense sont cette année mis à la disposition du ministère de la Coopération, dans un esprit de simplification administrative : ces crédits, qui ne correspondent à aucune mesure nouvelle, doivent être à leur tour retranchés du budget 1988, si l'on veut apprécier la seule progression des crédits nouveaux du ministère : on obtient alors une progression de 8,5%.

Le quatrième chiffre avancé, 7,2%, est obtenu lorsque l'on soustrait ces 266 millions de francs du budget 1988, sans effectuer sur le budget 1987 la correction de base qu'impose le transfert des crédits du Vanuatu au ministère des Affaires étrangères. Ce chiffre ne peut résulter que d'une présentation partisane.

Pour nous résumer, deux chiffres peuvent à juste titre être retenus, parce qu'ils effectuent des comparaisons à structure constante :

- le pourcentage de 13,34% exprime la progression des crédits mis à la disposition du ministère de la Coopération ;

- le pourcentage de 8,5% traduit la croissance des seules mesures nouvelles envisagées par le projet de budget 1988.

Quel que soit celui de ces deux chiffres que l'on retienne la **croissance du budget de la Coopération paraît donc bien substantielle. Elle est encore plus remarquable si l'on prend soin de la replacer dans le contexte général de rigueur qui prévaut aujourd'hui en matière de dépenses publiques, et si l'on se souvient que le budget de l'Etat ne progresse que de 3%.**

B - Les modifications de la nomenclature budgétaire

- La restauration de l'indépendance de l'administration de la coopération restaurée à sa dignité de ministère à part entière avait imposé l'année dernière une refonte générale de la nomenclature.

Cette année encore, l'existence de transferts de crédits entre le ministère de la Coopération et d'autres administrations, et quelques adaptations partielles de la nomenclature budgétaire justifient la ~~présentation~~ **présentation** d'une table de concordance des crédits de 1987 et de 1988, de façon à faciliter des comparaisons sur des bases identiques.

1°) Quatre modifications de la nomenclature budgétaire affectent la présentation des crédits de 1988 par rapport à celle de 1987. Elles concernent, à parts égales, les dépenses ordinaires et les dépenses en capital.

a) pour les dépenses ordinaires, le ministère de la Coopération a bien voulu nous indiquer que :

- lors du transfert du ministère des Affaires étrangères des crédits des centres culturels, les crédits de prestations sociales ont été inscrits au chapitre 31.90 art. 40 - rémunération des personnels des centres culturels -. Afin d'harmoniser les dépenses de prestations sociales un **article 30 a été créé au chapitre 33.91 pour les centres culturels.**

- au chapitre 42-23, les articles 10, 20, 30, 40 et 60 ont été créés. Ils permettront le regroupement d'articles budgétaires initialement créés en 1987 pour identifier les crédits transférés du ministère des Affaires étrangères. L'article 33 a été supprimé en raison du transfert de compétences à cette dernière administration.

b) pour les dépenses en capital, les deux chapitres concernés sont :

- le chapitre 68-92 dont l'article 20 est supprimé à la suite du transfert des compétences au ministère des Affaires étrangères.

- le chapitre 68-94, qui a été créé afin de permettre les opérations d'investissement dans les écoles françaises de statut local.

2°) La table de concordance des budgets 1987-1988

La table suivante permet de comparer chapitre par chapitre, sur une base identique, les crédits affectés aux mêmes actions en 1987 et 1988.

PRÉSENTATION PAR LE MINISTRE DE LA COOPÉRATION
DU BUDGET POUR 1988, APRÈS TRANSFERTS

	LFI 1987	Base 1987 consolidée après transferts	% d'évolu- tion après transferts B/A	PROJET LFI 1988	% d'évo- lution C/B
TITRE III	398 036 321	399 295 821	+ 0,32	412 100 271	+ 3,21
TOME IV	4 211 344 60	4 132 446 975	- 1,87	4 554 006 975	+ 9,26
41.42 assistance technique et for- mation dans le domaine millaire	596 151 988	596 151 988	0	862 151 988	+ 44,62
41.43 concours financiers	730 788 384	725 788 384	- 0,68	875 788 384	+ 20,67
42.23 actions de coopération pour le développement	2 582 759 008	2 525 557 523	- 2,21	2 501 557 523	- 0,95
art. 10 personnel enseignant	1 179 510 850	1 145 650 162	- 2,87	1 130 650 162	- 1,31
art. 20 personnel technicien	760 751 738	737 880 241	- 3,01	722 880 241	- 2,03
art. 30 aides au développement	123 667 958	123 657 858	- 0,01	132 657 858	- 7,28
art. 40 bourses	233 472 102	233 472 102	0	240 472 102	+ 3,00
a. 50 assistance technique sur conventions	186 830 184	186 830 184	0	186 830 184	0
art. 60 invitations, informa- tions et congrès manifestations commerciales	8 066 976	8 066 976	0	8 066 976	0
art. 70 transports de l'aide alimentaire	90 000 000	90 000 000	0	80 000 000	- 11,11
art. 80 aide d'urgence	pm	pm	-	pm	-
art. 90 formation internatio- nale de la science	459 200	0	- 100	-	-
42.24 appui à des initiatives pri- vées et décentralisées	104 672 413	87 976 413	- 15,95	102 976 413	+ 1,71
art. 10 ONG	19 063 698	8 937 698	53,12	937 698	- 89,51
art. 20 associations de volontaires	82 278 715	78 948 715	- 3,99	101 948 715	+ 29,13
art. 30 coopération décentralisée	3 380 000	90 000	- 97,34	90 000	0
42.25 établissements français à l'étranger	196 972 667	196 972 667	0	211 532 667	+ 7,39
art. 10 écoles françaises	185 575 518	185 575 518	0	+ 195 575 518	+ 5,39
art. 20 centres culturels	9 803 799	9 803 799	0	+ 13 803 799	+ 40,80
art. 30 alliances françaises	1 593 350	1 593 350	0	+ 2 153 350	+ 35,15
DEPENSES ORDINAIRES	4 609 383 781	4 531 742 796	- 1,68	4 966 107 246	+ 9,58

	LFI 1987	Base 1987 consolidée après transfert	% d'évolu- tion après transferts B/A	PROJET LFI 1988	% d'évo- lution C/B
TITRE V					
57.10 Equipement Administratif					
AP	18 000 000	18 000 000	0	18 200 000	+ 1,11
CP	16 860 000	16 860 000	0	10 330 000	- 38,73
TITRE VI					
AP	1 703 000 000	1 685 000 000	- 1,06	1 685 000 000	0
CP	1 262 900 000	1 244 900 000	- 1,43	1 589 670 000	+ 27,69
68,91 subvention au FAC équipe- ment économique et social					
AP	1 650 000 000	1 650 000 000	0	1 650 000 000	0
CP	1 216 060 000	1 216 060 000	0	1 555 000 000	+ 27,87
art. 10 FAC					
AP	1 485 000 000	1 485 000 000	0	1 485 000 000	0
CP	1 051 060 000	1 051 060 000	0	1 390 000 000	+ 32,25
art. 20 opérations exceptionnelles					
AP	165 000 000	165 000 000	0	165 000 000	0
CP	165 000 000	165 000 000	0	165 000 000	0
68.92 recherche					
AP	29 000 000	11 000 000	- 62,07	11 000 000	0
CP	21 850 000	3 850 000	- 82,38	16 400 000	+ 325,97
art. 10 programme mobilisa- teur de recherches					
AP	11 000 000	11 000 000	0	11 000 000	0
CP	3 850 000	3 850 000	0	16 400 000	+ 325,97
art. 20 coopération multilatérale					
AP	18 000 000	0	-100	0	0
CP	18 000 000	0	100	0	0
68.93 aide aux armées nationales					
AP	24 000 000	24 000 000	0	24 000 000	0
CP	24 990 000	24 990 000	0	18 270 000	- 26,89
68.94 subvention et participation pour la réalisation de diver- ses opérations immobilières					
	—	—	—	pm	—
art. 10 écoles françaises de droit local					
	—	—	—	pm	—
DEPENSES EN CAPITAL					
AP	1 721 000 000	1 703 000 000	- 1,05	1 703 200 000	+ 0,01
CP	1 279 760 000	1 251 760 000	- 1,41	1 600 000 000	+ 26,81
TOTAL DO + CP					
	5 889 142 781	5 793 502 796	- 1,62	6 566 107 246	+ 13,34

Section II - Les priorités du projet de budget de la Coopération

L'accroissement significatif de l'enveloppe budgétaire du ministère de la Coopération profitera à un certain nombre de priorités qui se situent dans la continuité des efforts entrepris l'année dernière.

Pour la clarté de l'exposé, on distinguera trois grandes priorités, qui bénéficient aux trois principaux instruments de notre politique de coopération, et trois priorités qui ont trait à des secteurs qui, s'ils ne représentent pas des masses de crédits importantes en valeur absolue, ont toutefois une portée très significative pour notre présence en Afrique, en particulier dans le domaine de la défense de la francophonie.

A - Les trois grandes priorités.

Les trois grandes priorités du projet de budget de la coopération pour 1988 se traduisent par une progression sensible des concours financiers et des dotations du Fonds d'aide et de coopération, ainsi que par une stabilisation globale de notre assistance technique, de nature à permettre l'arrêt de la déflation des effectifs de nos coopérants.

Ces trois instruments, qui représentent respectivement 13,3%, 23,7% et 28,2% du total du budget de la coopération méritent un examen attentif.

1°) Le Fonds d'aide et de coopération

Les dotations pour 1988 du Fonds d'aide et de coopération confirment la volonté du Gouvernement, annoncée dès le budget de 1987, de restaurer le F.A.C. dans son rôle d'instrument privilégié du ministère de la Coopération pour le financement de ses projets.

Les autorisations de programmes qui avaient été accrues de 50% en 1987 sont reconduites à la hauteur de 1.650 millions de francs. En revanche, les crédits de paiements, qui, du fait de l'application des règles de gestion arithmétiques, n'avaient pu progresser que de 4,7% en 1987, connaissent cette année une forte poussée d'environ 32%, qui les fait passer de 1.216 à 1.655 millions de francs.

Le renforcement des dotations du F.A.C., dont les interventions n'appellent aucun remboursement de la part des Etats bénéficiaires, est une des traductions de la volonté du Gouvernement de renforcer la part des dons par rapport à celle des prêts.

2°) Les concours financiers

Inscrits au chapitre 41-43, les **concours financiers** passeront cette année de 731 à 876 millions de francs. Cette progression, d'un peu plus de 20%, succède à la croissance déjà très forte, d'environ 38%, du budget 1987.

Cette progression témoigne de la volonté du Gouvernement français de ne pas abandonner sans secours ses partenaires africains qui sont confrontés à une sévère dégradation de leur situation financière.

Ce chapitre se subdivise en deux articles.

a) L'article 10 regroupe le montant des **aides budgétaires** qui sont attribuées directement aux Etats placés dans une situation financière particulièrement difficile afin qu'ils puissent entamer une négociation avec les institutions financières internationales sur un programme de redressement. Les crédits pour 1987 avaient augmenté de 50%, et ont été consommés à hauteur de 68% au titre des conventions signées avant le 13 septembre 1987. Ces crédits sont reconduits en 1988, la diminution de 5 millions de francs n'étant que la conséquence de la sortie du Vanuatu de la compétence du ministère de la Coopération.

b) A l'article 20 sont en revanche inscrits les crédits qui permettent la **bonification des intérêts des prêts d'ajustement structurel**. Ceux-ci connaîtront en 1988 une forte progression de 50% qui les fera passer de 300 à 450 millions de francs.

Ces prêts, consentis par la Caisse centrale de coopération économique à partir de ressources collectées par le marché financier, sont assortis de taux d'intérêt variant autour d'une moyenne de 5,7%. Accordés dans le cadre de procédures financières unilatérales, ils contribuent de façon souvent décisive au financement d'un programme d'ajustement défini avec le concours du F.M.I. 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 ou de la Banque africaine de développement.

Les conventions conclues dans le courant du premier semestre 1987 ont permis des bonifications de prêts qui ont bénéficié au Congo à hauteur de 60,7 millions de francs et à Madagascar à hauteur de 48 millions de francs.

3°) La stabilisation globale de l'assistance technique

Les crédits destinés à l'assistance technique sont répartis entre trois articles du chapitre 42-23 :

- l'article 10 pour les personnels enseignants
- l'article 20 pour les personnels techniques
- l'article 50 pour l'assistance technique sur convention, qui concerne principalement les techniciens de haut niveau indispensables au bon fonctionnement des secteurs clefs des télécommunications et des transports aériens et ferroviaires.

Ces crédits, qui seront complétés par les contributions des Etats africains qui bénéficient de cette assistance technique, sont globalement stabilisés de façon à permettre l'arrêt en 1988 de la déflation de nos effectifs de coopérateurs.

Au sein de cette enveloppe globale, certains mouvements internes s'effectueront cependant au profit de techniciens et d'enseignants de compétence et de spécialisation accrues, et pour tenir compte des besoins nouveaux et prioritaires de certains pays, tels, par exemple, Haïti, la Guinée ou le Tchad.

B - Les priorités en faveur de trois secteurs sensibles

S'ils ne représentent qu'une proportion relativement réduite du budget du ministère de la Coopération, les crédits affectés aux bourses, aux établissements français à l'étranger, et aux associations de volontaires méritent un soin particulier en ce qu'ils témoignent de façon très sensible de notre présence en Afrique, en particulier dans le domaine de la culture et de la francophonie.

1°) Les crédits de bourses

Les crédits affectés aux bourses sont en progression de 3% et doivent permettre l'octroi d'environ 4.500 bourses. Sur la tendance générale au renforcement de la part des enseignements techniques ou de gestion se greffera, cette année, une priorité en faveur de la francophonie et de la diffusion du français par l'accroissement du nombre de formations linguistiques. En outre, le mouvement amorcé l'an dernier en faveur de la formation type bourses d'excellence et de recherche de haut niveau exercera pour la première fois en 1988 son effet en année pleine.

Enfin, un Comité permanent d'orientation des bourses vient d'être mis en place pour veiller à la bonne orientation des boursiers, en fonction de l'évolution des débouchés possibles.

2°) Les établissements français à l'étranger

Le chapitre 42-25, consacré aux établissements français à l'étranger, avait connu l'année dernière une baisse moyenne de 6% de ses crédits qui inspiraient une légitime inquiétude lorsque l'on sait la place que tiennent les écoles, les centres culturels et le réseau des alliances françaises dans le rayonnement de notre culture et la défense de la francophonie.

La progression des crédits du budget 1988 est en revanche beaucoup plus réconfortante puisqu'elle fait apparaître une hausse moyenne de 7,4%.

Ainsi les écoles françaises bénéficieront-elles en 1988 de 10 millions de francs supplémentaires. Quant aux centres culturels et aux alliances françaises, leurs dotations sont respectivement en progression de 41% et de 35%.

3°) Les associations de volontaires

Bénéficiant d'un statut particulier au sein des initiatives privées et décentralisées, les associations de volontaires bénéficieront en 1988 d'une progression de 29,13% de leurs crédits, de façon à amorcer le doublement de leurs effectifs auquel s'est engagé le Gouvernement.

Section III - Une gestion qui reste rigoureuse

La progression exceptionnelle des crédits du ministère de la Coopération pour 1988 ne saurait en aucun cas être interprétée comme un relâchement dans sa gestion. L'analyse des crédits du ministère montre en effet qu'à côté des priorités qui bénéficient d'un effort significatif, le reste de la gestion des moyens reste marqué par une nécessaire austérité.

A - Un train de vie sans laxisme

Si les actions prioritaires du ministère ont bénéficié de moyens accrus, les moyens de l'administration restent marqués par une volonté de rigueur.

1°) Le titre III, moyens et fonctionnement de services

Consacré aux moyens et au fonctionnement des services, le titre III, d'un montant de 412 millions de francs ne progresse que d'un peu plus de 3%.

Les seuls crédits à connaître une progression appréciable sont ceux affectés par le chapitre 34-95 aux dépenses informatiques, bureautiques et télématiques, dans un souci d'amélioration de l'efficacité des services.

Cette rigueur de gestion s'applique également aux services à l'étranger et aux organismes d'intervention dont les subventions, regroupées sous le chapitre 36-11 et 36-82 sont reconduites purement et simplement en francs courants.

2°) Le titre V, investissements exécutés par l'Etat

Cette même rigueur se retrouve dans les investissements exécutés par l'Etat, au titre V. En effet, les équipements administratifs et divers du chapitre 57-10 voient leurs dotations stabilisées en autorisations de programme (+ 1,1%), mais réduites en crédits de paiements (- 38,73%).

B - Des formes de gestion plus satisfaisantes

La volonté d'éviter le retour de pratiques condamnables, et d'erreurs de gestion qui aboutissaient à un gaspillage de fonds publics, a inspiré la mise sur pied de nouvelles procédures de financement de la coopération décentralisée.

A ce titre les organisations non gouvernementales et les activités de coopération décentralisée ne recevront plus de financement au titre de leur fonctionnement, mais uniquement pour le soutien des projets qu'elles auront lancés.

Ainsi s'explique la diminution des crédits inscrits au chapitre 42-24 - article 10 (O.N.G.) et article 30 (coopération décentralisée) qui seront en partie compensés par le soutien technique et financier apporté par les subventions du F.A.C. aux projets conçus sur le terrain.

C - La gestion serrée de la coopération militaire

Ce souci de clarification se retrouve également dans la gestion de nos crédits d'assistance militaire : les 266 millions de francs destinés aux forces armées djiboutiennes et à la rémunération de notre assistance militaire à Djibouti, qui étaient naguère inscrits à la section commune du Budget du ministère de la Défense, sont transférés au ministère de la Coopération.

Cette régularisation comptable, inspirée par un souci de bonne gestion que l'on ne peut qu'approuver, simplifiera les circuits financiers, et permettra d'éviter des retards dans les versements. Toutefois, elle ne saurait être considérée comme une mesure nouvelle. Dans ces conditions, les crédits d'assistance technique et de formation militaire sont reconduits à leur niveau de 1987.

Parallèlement l'enveloppe budgétaire destinée à l'équipement des armées nationales est reconduite en autorisations de programme, mais réduite de 36% en crédits de paiements.

Cette évolution serait préoccupante si elle devait se poursuivre à l'avenir : faut-il le rappeler, la sécurité des Etats africains, et, partant les moyens qui l'assurent, concourent à l'instauration du climat général de confiance si nécessaire au démarrage économique.

Ainsi, quoiqu'elle ne soit pas comptabilisée dans l'aide publique que nous apportons au développement, notre coopération militaire y concourt elle aussi.

Or, rien, dans l'évolution du continent africain, et surtout pas certains succès militaires récents, qui sont présents dans toutes les mémoires, ne peut nous inciter à relâcher notre effort en ce domaine.

Mais cette unique source de préoccupation ne suffit pas à altérer la double impression qui se dégage de notre analyse :

- tout d'abord la **réorganisation du ministère** se poursuit et s'affine : les méthodes de gestion et de contrôle des dépenses tiennent compte des critiques justifiées de la Cour des Comptes sur les précédents exercices : ainsi sont désormais améliorées les procédures d'engagement du F.A.C., le suivi des bourses, le soutien aux O.N.G. et à la coopération décentralisée, la comptabilisation des crédits d'aide militaire ;

- ainsi cette gestion améliorée des services de la coopération permet à **l'accroissement de notre effort en faveur du développement** de s'effectuer sans gonflement de nos frais administratifs et de fonctionnement ; l'effort exceptionnel consenti en 1988 profitera donc exclusivement aux pays africains. Ainsi, la progression des crédits du F.A.C., l'accroissement de nos concours financiers, et la stabilisation des effectifs de nos coopérants, confirment-ils sans ambiguïté que l'aide au développement et la coopération sont à nouveau une priorité pour le Gouvernement français.

Pour toutes ces raisons, votre rapporteur vous invite à émettre un **avis favorable** à l'approbation du projet de budget pour 1988 du ministère de la Coopération.

La commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées a consacré deux réunions à l'examen des crédits du ministère de la Coopération.

Réunie le 5 novembre 1987 sous la présidence de son président, M. Jean Lecanuet, elle a entendu M. Michel Aurillac, ministre de la Coopération.

Réunie à nouveau le 19 novembre 1987, 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 de la Coopération. A

l'issue d'un échange de vues auquel ont pris part notamment MM. Gérard Gaud, Xavier de Villepin, le rapporteur pour avis et le président, la majorité de la commission a approuvé le projet de budget pour 1988 du ministère de la Coopération, le groupe socialiste ayant déclaré ne pas prendre part au vote, et le groupe communiste ayant voté contre.