

N° 59

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1992 - 1993

Annexe au proces-verbal de la séance du 24 novembre 1992.

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 1993 **CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE AUX TERMES DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION,**

TOME III

COOPÉRATION

Par M. Paul d'ORNANO,

Senateur

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean Lecanuet, *président* ; Yvon Bourges, Michel d'Allières, François Abadie, Guy Penne, *vice présidents* ; Jean Garcia, Michel Allocle, Roland Bernard, Xavier de Villepin, *secrétaires* ; Jean-Luc Becart, Mme Monique Ben Guiga, MM. Daniel Bernardet, André Bettencourt, André Boyer, Mme Paulette Brisepierre, MM. Michel Caldagues, Paul Caron, Jean Paul Chambriard, Yvon Collin, Claude Cornac, Charles-Henri de Come-Brussac, Michel Crucis, Hubert Durand Chastel, Claude Estier, Gérard Gaud, Jean Claude Gaudin, Philippe de Gaulle, Jacques Genton, Jacques Golliet, Yves Guena, Bernard Guyomard, Jacques Habert, Mme Nicole de Hauteclouque, MM. Marcel Henry, André Jarrot, Louis Jung, Christian de La Malène, Marc Lauriol, Edouard Le Jeune, Max Lejeune, Philippe Madrelle, Michel Maurice-Bokanowski, Pierre Mauroy, Jean Luc Melencbon, Paul d'Ornano, Alain Poher, Michel Poniatowski, André Ruvière, Jean Simonin, Robert Paul Vigouroux, Serge Vinçon, Albert Voikouin

Voir les numeros :

Assemblée nationale (9^e législ.) : 2931, 2945 (annexe n° 3), 2947 (tome VI) et 2948 (tome II)

Senat : 55 et 56 (annexe n° 5) (1992-1993)

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	7
I - L'AFRIQUE SUBSAHARIENNE EN 1991-1992	9
A - La démocratisation africaine marque le pas	9
1. Une transition démocratique hésitante	10
a) L'extension du "club" démocratique	10
b) Les limites des conférences nationales	10
c) La formule de l'adoption directe d'un régime de transition	11
d) L'interruption de l'expérience démocratique	11
2. La démocratie menacée par les famines et les guerres	12
B - Une dégradation sensible de la situation économique	12
1. Le ralentissement prononcé de la croissance	13
a) La diminution du revenu par habitant	13
b) Facteurs exogènes de la crise africaine	13
c) Causes internes de la crise africaine	13
d) L'absence de perspectives d'amélioration à court terme	13
<i>d1. La conjonction de taux d'intérêt élevés, d'un dollar bas et</i> <i>des faibles cours des produits exportés</i>	13
<i>d2. D'importantes réformes conditionnent le renversement de</i> <i>cette dynamique récessive</i>	14
2. L'endettement croissant de l'Afrique subsaharienne	14
a) Structure de la dette des pays du champ	14
b) Le fardeau de la dette	15
c) Initiatives françaises tendant à alléger la dette de l'Afrique subsaharienne	15
<i>c1. Mesures destinées aux 35 pays les plus pauvres d'Afrique</i>	16
<i>c2. Mesures destinées aux pays dits à revenus intermédiaires</i>	16

	Pages
3. La poursuite de la baisse des cours des produits de base	17
a) La dégradation continue des cours des matières premières	17
b) Le fonctionnement des accords de produits demeure devant	18
c) L'incidence de Lomé IV sur les systèmes de compensation Stabex et Sysmin	19
 II - LES CREDITS DU MINISTERE DE LA COOPERATION POUR 1993 : UN BUDGET DE RIGUEUR	 22
A - Presentation generale du budget de la cooperation et du developpement pour 1993	22
1. L'incidence nuancée des mesures de rigueur budgétaire sur la definition des credits du ministere de la cooperation	22
2. Des modifications mineures de la nomenclature budgétaire du ministère de la coopération	24
a) Modification relative aux centres culturels	24
b) Suppression d'un chapitre caduc	24
c) Création d'un article relatif aux interventions médicales exceptionnelles	24
3. Vue d'ensemble des credits du ministère de la coopération	25
 B - L'évolution des chapitres concernés par les mesures de La Baule (concours financiers et F.A.C.)	 26
1. Le suivi des décisions de La Baule	26
a) La diminution des dons d'ajustement structurel imputés sur les concours financiers (chapitre 41 - 43 - 30)	27
b) La baisse des dons - projets destinés aux pays les plus pauvres (chapitre 68 - 91 - 40)	28
2. L'évolution contrastée des concours financiers (hors dons d'ajustement structurel)	26
3. L'évolution nuancée du F.A.C. (hors dons - projets aux pays les plus pauvres)	29
a) Une certaine reprise du F.A.C. "classique" (art. 10)	30
b) La stagnation des opérations exceptionnelles	31
 C - La diminution de l'appui aux initiatives privées et décentralisées	 31
1. Le déclin du soutien des O.N.G. (art. 10) et des associations de volontaires (art. 20) inscrit au chapitre 42 - 24	32
a) L'assistance financière aux O.N.G. et aux associations de volontaires partagée entre le F.A.C. et le chapitre 42 - 24	32

	<u>Pages</u>
b) La très opportune association des acteurs privés à la coopération franco africaine	33
2. La diminution de l'appui aux initiatives privées et décentralisées (art. 30)	34
a) Les collectivités locales, véritables acteurs de la coopération franco africaine	35
b) Perspectives ouvertes à la coopération décentralisée	36
D - La regrettable poursuite de la diminution des crédits consacrés à la coopération militaire (chapitre 41 - 42)	37
1. Modalités de la coopération militaire franco-africaine	38
a) Répartition de l'assistance militaire française entre ses différents bénéficiaires	38
b) Les trois formes de la coopération militaire	38
<i>b1. L'assistance militaire technique</i>	<i>36</i>
<i>b2. L'aide directe en matériel</i>	<i>41</i>
<i>b3. La formation des stagiaires militaires africains</i>	<i>43</i>
2. Orientations actuelles de la coopération militaire franco-africaine	45
a) Evolutions rendues nécessaires par la réduction de crédits ...	45
b) Les besoins croissants de nos partenaires africains	46
c) Risques induits par la dégradation continue des moyens impartis à la coopération militaire franco africaine	46
E - Les autres instruments de la coopération franco-africaine	47
1. Poursuite de la réforme de l'assistance technique	47
a) Le plan de déflation des effectifs	47
b) Problèmes liés au financement de l'assistance technique par les pays d'accueil	48
c) La rénovation des modalités de gestion de l'assistance technique	48
d) Crédits relatifs au personnel enseignant et au personnel technicien	49
2. L'augmentation contestable des crédits consacrés aux bourses (chapitre 42 - 43 - 40)	50
a) Un système de bourses diversifié	50
<i>a1. Bourses d'études en France</i>	<i>51</i>
<i>a2. Bourses de stage en France</i>	<i>51</i>

	<u>Pages</u>
<i>a3 Bourses en Afrique</i>	51
<i>a4. Bourses en alternance</i>	51
b) Répartition géographique	52
c) Une contestable répartition par secteur	54
d) Des crédits en augmentation de 4,96 %	56
3. L'insuffisante augmentation des crédits de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (A.E.F.E.)	57
a) Rappel des compétences imparties à l'Agence	57
b) Des crédits insuffisants au regard des responsabilités confiées à l'Agence	58
F - Gestion du ministère	58
1. L'augmentation des "moyens des services" (titre III)	59
2. La diminution des dépenses d'investissement (titre V)	60
Conclusions de votre rapporteur	60
Examen en commission	61
Annexe : le point sur le programme intégré des produits de base (P.I.P.B.)	63

Mesdames, Messieurs,

"L'Afrique martyre" : tel était le titre du dossier récemment consacré à l'Afrique par un hebdomadaire (1) qui, rangeant ce continent sous la rubrique "catastrophes permanentes", présentait le bilan des "plaies" africaines : guerres civiles, famines, sécheresses, économies exsangues, sida et accroissement démographique.

Les représentants de quarante-deux pays d'Afrique réunis à Dakar, en mai 1992, ont adopté une Déclaration affirmant la nécessité pour les gouvernements africains, de "passer du système du parit unique au multipartisme et à la démocratie" et d'organiser des élections libres et transparentes".

Or, bien souvent, les transitions auxquelles ont conduit les "conférences nationales" se sont avérées décevantes. La force des autorités établies, jointes aux faiblesses et aux divisions des oppositions, ont parfois conduit à un multipartisme de façade, et ont conforté l'immobilisme politique, sur fond, dans les pires des cas, de violences intolérables.

Fidèle, par ailleurs, à une conviction régulièrement exprimée -mais sans succès- votre rapporteur persiste à déplorer le morcellement administratif qui caractérise l'aide française au développement. Rappelons que le ministère de la coopération et du développement ne représente que 17,9 % du total de l'aide publique au

(1) L'express, 8 14 octobre 1992.

développement française, qui relève, pour la plus grande part, du ministère de l'Economie et des finances (45 %). Le solde est réparti entre la Caisse centrale de coopération économique (15 %), les ministères des Affaires étrangères (9,8 %), de la Recherche (8 %), de l'Education nationale (2,3 %) et de l'Agriculture (1,2 %).

Votre rapporteur est convaincu qu'un véritable ministère du Développement assurerait une meilleure transparence financière de l'ensemble de ce dispositif, sans qu'une telle structure doive faire craindre aux Etats africains la perte de leur spécificité historique parmi les partenaires de l'aide française au développement.

En ce qui concerne le budget du ministère de la Coopération et du Développement, dont le "champ" de compétences ne s'est pas étendu depuis qu'il a intégré la Namibie, mais qui pourrait éventuellement comprendre à l'avenir l'Ouganda, précisons que la diminution de 0,98 % qui caractérise le présent projet de loi de finances confirme le tassement, voire le déclin des moyens consacrés à la coopération franco-africaine, en contradiction avec la générosité du discours officiel.

De manière classique, votre rapporteur procédera à un rapide bilan de la situation d'ensemble de l'Afrique subsaharienne, avant d'aborder l'analyse du budget de la coopération et du développement pour 1993.

I - L'AFRIQUE SUBSAHARIENNE EN 1991-1992

Après les espoirs suscités par l'extension à l'Afrique subsaharienne de l'"effet Gorbatchev", force est de constater que la démocratisation a, dans bien des pays, rencontré des limites et se trouve menacée aujourd'hui par l'extension de guerres et par l'ampleur des difficultés économiques.

Celles-ci sont imputables non seulement à un environnement international défavorable à des économies fondées sur l'exportation des produits de base, mais aussi à de fortes rigidités intérieures qui tiennent au poids de déficits budgétaires, à des délais d'adaptation trop lents, à une insuffisante maîtrise de la masse salariale, ainsi qu'au fardeau croissant de la dette.

Tels sont les points que votre rapporteur évoquera brièvement ci-après, en déplorant que l'absence de perspectives d'amélioration en Afrique le conduise à répéter ce qu'il avait déjà exposé dans son précédent avis budgétaire.

A - La démocratisation africaine marque le pas

Dans les premiers mois de 1990, les influences conjuguées du "cyclone Gorbatchev", de l'"effet Ceaucescu" et de l'"effet Mandela", ont conduit à la mise en cause de systèmes fondés sur le parti unique. Cette ouverture devait être encouragée par la France qui, lors du sommet de La Baule de juin 1990, annonçait que sa politique d'aide aux Etats africains allait désormais prendre en compte les progrès effectifs de la démocratisation de ses partenaires africains.

En dépit de débuts souvent encourageants, la démocratisation semble aujourd'hui rencontrer des obstacles qui tiennent soit à des difficultés liées à la solution intérieure des Etats, soit aux guerres et aux famines, qui prennent actuellement des dimensions exceptionnelles.

1. Une transition démocratique hésitante

a) L'extension du "club" démocratique

La crise du système du parti unique et la chute des dictateurs (au Mali, au Bénin, au Congo) se sont traduit par une extension du multipartisme, désormais légal dans 41 des 47 pays d'Afrique subsaharienne. En 1992, 17 d'entre eux auront connu des élections -dont on ne saurait toutefois attendre un respect intégral de principes et méthodes encore mal connus.

b) Les limites des conférences nationales

L'expérience démocratique a, le plus souvent, pris la forme de conférences nationales, assemblées où sont représentés le parti au pouvoir ainsi que toutes les forces de la nation, y compris les partis d'opposition, syndicats, associations, universités ainsi que, dans certains cas, l'Eglise.

"Manifestations de foules mécontentes de la dégradation des conditions économiques et du chômage", "vastes assemblées où toutes les sensibilités ont l'occasion de s'exprimer, elles réunissent tout à la fois les caractéristiques d'un tribunal révolutionnaire et d'une assemblée politique où les gouvernements cherchent à se disculper, et les partis d'opposition à se faire connaître" (1).

Destinées à mettre en place des structures de transition en attendant la tenue d'élections démocratiques, les conférences nationales ont conduit à la cohabitation des chefs de l'État en place et des nouveaux chefs de Gouvernement, au prix de lenteurs et d'hésitations dans la mise en oeuvre de réformes économiques exigées par les populations.

Le mécontentement qui résulte des blocages parfois imputables à cette "dyarchie" sont de nature à freiner un processus démocratique critiqué pour son inaptitude à promouvoir un

(1) "Vers la démocratisation en Afrique subsaharienne ?", J. C. Mabire, Ramsès, 83.

redressement immédiat de la situation, que les populations attendaient d'un simple changement de gouvernement (1).

c) La formule de l'adoption directe d'un régime de transition

En évitant le "déballage" et la perte de temps occasionnés par les conférences nationales, la formule de l'adoption directe d'un régime de transition pourrait assurer une certaine stabilité ainsi qu'une gestion plus efficace des réformes à promouvoir (1).

Le Sénégal, avec la cohabitation du président A. Diouf et du chef du gouvernement A. Wade, pourrait, à cet égard, constituer un exemple. Au Rwanda a été constitué, après plus d'un an de guerre civile et de rivalités ethniques, un gouvernement de cohabitation dirigé par le chef du principal parti d'opposition, le Mouvement démocratique.

Néanmoins, la mise en place de gouvernements de transition, si elle permet de promouvoir des responsables de l'opposition, n'en maintient pas moins au pouvoir des chefs d'Etat qui incarnent des régimes dépassés. L'exemple du Zaïre constitue, à cet égard, un cas limite.

d) L'interruption de l'expérience démocratique

Les exemples ci-après illustrent les obstacles dont est jalonnée la transition démocratique en Afrique.

. Au Togo, la tentative de coup d'Etat de novembre 1991 a mis un terme au processus de démocratisation. L'échec de la démocratie a été causé, au Niger, par la fronde de l'armée, la rébellion touareg et la baisse du pouvoir d'achat des fonctionnaires.

(1) J. C. Mabire, op. cit.

. Au Congo, la conférence nationale a abouti à la création de quelques 70 partis politiques et au réveil des 50 ethnies que compte ce pays.

. La rivalité entre chrétiens et musulmans, au Nigéria, qui s'est traduite au printemps 1992 par un refrain de violence, a abouti au report des élections prévues pour décembre 1992.

2. La démocratie menacée par les famines et les guerres

. L'Afrique connaît actuellement un inquiétant regain d'affrontements : entre Noirs et Maures en Mauritanie, entre le Sénégal et la Mauritanie, entre Nord et Sud au Tchad et au Soudan, entre pasteurs et cultivateurs dans certains pays du Sahel. Les revendications des Touaregs étendent au Niger et au Mali la carte géographique des tensions en Afrique subsaharienne.

. L'Ethiopie, le Mozambique, le Libéria, l'Angola, le Soudan et la Somalie montrent que la guerre constitue une réelle menace. Un réfugié sur quatre dans le monde est africain : ce chiffre, à lui seul, confirme que la guerre fait partie du paysage africain.

. C'est en Afrique subsaharienne que se pose de la manière la plus aiguë le problème de la faim. Depuis le début des années 1980, la production alimentaire n'y a augmenté que de 1,9 % par an, tandis que la population croissait de 3 % chaque année. La situation actuelle est loin d'offrir la moindre perspective d'amélioration.

C'est dans les pays où se sont conjugués sécheresse et conflits armés que la famine progresse dans les proportions les plus dramatiques, ainsi que l'atteste le sort de la Corne de l'Afrique, du Libéria, de l'Angola et du Mozambique.

B - Une dégradation sensible de la situation économique

Ralentissement prononcé de la croissance économique, aggravation de la charge de la dette et absence de perspectives d'amélioration des prix des produits de base caractérisent la situation économique actuelle de l'Afrique subsaharienne.

1. Le ralentissement prononcé de la croissance économique

a) La diminution du revenu par habitant, qui a baissé de 2,2 % par an en moyenne pendant les années 1980, résulte de la conjonction d'une croissance ralentie et d'une population en augmentation rapide. Après les taux de croissance du PIB de 5 % par an entre 1965 et 1973, la croissance africaine s'est située au cours des années 1980, en-dessous de 2 % (1,5 % en moyenne sur la période 1988-1991).

. Par ailleurs, la population africaine continuera de croître à un rythme rapide (le double du rythme mondial) jusqu'en 2025, atteignant alors 1,5 milliards d'habitants.

b) Les facteurs exogènes de la crise africaine tiennent à des conditions climatiques défavorables, à la hausse des taux d'intérêt, à la chute du dollar depuis 1985, à l'origine d'une dégradation continue des termes de l'échange, ainsi qu'au poids du service de la dette, qui a induit l'apparition de flux nets de capitaux négatifs (- 30 milliards de dollars).

c) Les causes internes de la crise africaine relèvent de la dépendance de ces pays à l'égard des exportations de produits primaires, de la faiblesse d'industries non compétitives et dominées par l'Etat et, enfin, de l'effet dépressif des politiques de stabilisation qui ont comprimé la demande globale et les dépenses publiques.

d) L'absence de perspectives d'amélioration à court terme résulte d'un environnement international encore défavorable.

d1. Taux d'intérêt élevés, dollar bas et faibles cours des matières premières destinées à l'exportation (café, coton, cacao, uranium) contribuent à la dégradation rapide des économies africaines.

La situation des pays du Sahel pourrait pourtant s'améliorer du fait de bonnes productions vivrières, à condition

toutefois que les cours du coton ne connaissent pas une chute trop sensible.

Les pays pétroliers pourraient bénéficier d'un relèvement des prix du brut. Cette amélioration ne devrait toutefois pas toucher le Cameroun, où la crise économique semble trop grave. Par ailleurs, le redressement de la situation des pays pétroliers reste subordonné à des politiques économiques très rigoureuses. Il suffit, à cet égard, de rappeler que, depuis quatre ans, le Gabon a connu une augmentation de ses dépenses publiques hors service de la dette de 22 %, et que cette augmentation s'élève à 39 % pour le Congo.

d2. Un éventuel renversement de cette dynamique récessive est donc indissociable de la poursuite de réformes internes rigoureuses, destinées à limiter les déficits publics. D'autre part, l'intégration régionale est aujourd'hui un impératif, compte tenu des obstacles à la croissance que constitue le morcellement de l'espace économique africain. A cet égard, le projet d'harmonisation du droit d'affaires, approuvé lors de la XVII^e Conférence des chefs d'Etats de France et d'Afrique, à Libreville, représente une initiative digne d'être encouragée.

2. L'endettement croissant de l'Afrique subsaharienne

. Certes, l'encours de la dette publique et privée des pays du champ ne représentait, en 1990, que 6 % du total de la dette des pays en développement. Elle ne s'élevait, en effet, qu'à 82,8 milliards de dollars sur un total de 1 375,9.

. On constate cependant, entre 1989 et 1990 (dernières données transmises à votre rapporteur), une augmentation de 12 % de l'encours de la dette de l'Afrique subsaharienne. Sur les 26 pays à faible revenu et sévèrement endettés, identifiés par la Banque mondiale, 24 sont africains.

a) La structure de la dette des pays du champ fait apparaître l'importance particulière de la dette publique ou à garantie publique, qui représente quelque 92,85 % de l'encours total de la dette à long terme.

(Données 1990 - millions de dollars).

- Dette publique ou à garantie publique :	66 104,8
dont :	
. dette multilatérale :	18 286,6
. dette bilatérale :	34 942,7
. crédits privés garantis :	12 875,5
- Dette privée non garantie :	5 090
- Dette totale à long terme (hors F.M.I.) :	71 194,8

b) Le fardeau de la dette ressort des ratios suivants :

- la part de l'encours de la dette dans le P.I.B. s'élève, pour les pays du champ, à une moyenne de 109,3 % qui recouvre des situations plus critiques encore dans le cas du Congo (170 %) de la Côte d'Ivoire (127 %), de la Guinée Bissau (196 %), de la Guinée équatoriale (142 %), de Madagascar (119 %), du Mali (110 %), de la Mauritanie (135 %) et du Niger (125 %). Le Mozambique atteint un taux inégalé de 379 %.

- Le service de la dette indique la part des recettes d'exportation absorbée par le remboursement des intérêts. Celui-ci accapare, en moyenne, 22,9 % des recettes d'exportations des pays du champ. Cette proportion s'élève à 90,7 % dans le cas de Madagascar, à 55,7 % pour la Côte d'Ivoire, à 31,4 % pour Haïti, et à 32,8 % pour le Burundi.

c) Les initiatives françaises tendant à alléger la dette de l'Afrique subsaharienne ont concerné la situation spécifique des pays les plus pauvres et des pays à revenu intermédiaire.

c1. Les 35 pays les plus pauvres d'Afrique (1) ont bénéficié, à la suite du sommet de Dakar de mai 1989, de l'annulation de la dette publique (à l'exclusion des crédits commerciaux garantis) contractée à l'égard de la France. Cette mesure portait sur 44 % des créances publiques des pays concernés, soit 16 milliards de francs, et a permis d'effacer 95 à 100 % de l'encours public dû à la France.

Lors du sommet de La Baule, en juin 1990, les pays les plus pauvres du champ (c'est-à-dire les pays les moins avancés auxquels ont été ajoutés le Sénégal, Madagascar et le Zaïre) ont fait l'objet d'une mesure de *substitution des dons aux prêts*. Ces pays ont donc, depuis, vocation à recevoir des *dons-projets* et des *dons d'ajustement structurel*, financés sur le budget du ministère de la coopération et sur celui des charges communes.

c2. Les pays à revenus intermédiaires (P.N.B. par habitant inférieur à 500 do'lars), du champ (Congo, Côte d'Ivoire, Gabon et Cameroun) ont fait l'objet, à la suite du sommet de la Baule, d'un plan d'allègement du service de la dette qui vise à réduire les taux d'intérêt dont sont assortis les prêts de la Caisse Centrale (5 % au lieu de 8-8,5 % en moyenne). Cette mesure ne concerne, cependant, que 5,7 % environ de la charge annuelle des intérêts.

Les pays à revenus intermédiaires vont également bénéficier du *Fonds de conversion des créances* créé à la suite du sommet de Libreville, et qui devait être opérationnel à la fin de cette année. Abondé à hauteur de 4 milliards de francs, ce fonds permettra de procéder à des *annulations de créances*, en contrepartie de la mise en oeuvre de projets de développement concernant des domaines aussi variés que la sauvegarde de l'environnement, l'aide aux activités productives de base (promotion de l'artisanat, des P.M.E., soutien à la constitution de groupements de producteurs en milieu rural et urbain), ainsi que la mise en oeuvre de projets sociaux ou de développement local.

(1) Bénin, Botswana, Burkina-Faso, Burundi, Cap-Vert, Comores, Djibouti, Ethiopie, Gambie, Ghana, Guinée, G. Bissau, G. équatoriale, Kenya, Lesotho, Libéria, Madagascar, Mali, Malawi, Mauritanie, Mozambique, Niger, Ouganda, Rwanda, R.C.A., Sao Tome et Principe, Sénégal, Sierra Leone, Somalie, Soudan, Tanzanie, Tchad, Togo, Zaïre et Zambie.

3. La poursuite de la baisse des cours des produits de base

a) les tableaux ci-après illustrent la dégradation continue des cours des matières premières, sur l'exportation desquelles sont fondées les économies africaines. Celles-ci pâtissent donc des effets cumulés de la baisse des cours et de la contraction de la demande internationale. Les anticipations dont font état les informations transmises à votre rapporteur ne s'appuient sur aucune perspective d'amélioration en 1992 et 1993.

PRODUITS TROPICAUX

Produits	Référence	août 1989	août 1990	août 1991	Evolution - 1989/88	Evolution 1990/89	Evolution 1991/90
Cacao	New-York dollars / tonnes	1 205	1 167	1 110	- 17 %	- 3 %	- 4,9 %
Café robusta	Londres cents / tonnes	56	53	42	- 29 %	- 6 %	- 20,76 %
Coton	Liverpool cents / 0,45 Kg	86	81	79	+ 21 %	- 6 %	- 2,4 %
Caoutchouc naturel	Malaisie / Singapour prix moyen annuel	950	855	825	- 18 %	- 10 %	- 3,51 %
Bois tropicaux	Prix moyen 1980 = 100	118	150	147	+ 9 %	+ 27 %	- 2 %
Huile de palme	Rotterdam Dollars / tonnes	500	290	320	- 12 %	- 42 %	+ 10,34 %
Huile d'arachide	Rotterdam Dollars / tonnes	800	990	850	+ 21 %	+ 24 %	- 14,15 %

METAUX

Produits	Référence	août 1989	août 1990	août 1991	Evolution 1989/88	Evolution 1990/89	Evolution 1991/90
Aluminium Haut Grade	Londres Livres / tonnes	1 799,2	1 782,5		- 8 %	- 1 %	
Cuivre Grade A	Londres Livres / tonnes	1 732,3	1 552,8	1 342	+ 12 %	- 10 %	- 13,58 %
Pétrole Brut Brent	Rotterdam Dollars / tonnes	17,2	26	19,5	+ 32 %	+ 51 %	- 25 %
Métaux et minerais non ferreux	Indice en FF 1980 = 100	189,7	161,8			- 15 %	
Phosphates	Indice en FF 1980 = 100	131	112,3		+ 29 %	- 14 %	

b) Le fonctionnement des accords de produits demeure décevant

- L'accord cacao de 1986, prorogé jusqu'au 30 septembre 1993, est paralysé depuis mars 1988, date à laquelle le stock régulateur a cessé de jouer son rôle. Les négociations en vue d'un nouvel accord ont retenu l'hypothèse d'une reconduction de l'accord de 1986, sous réserve de certaines modifications concernant la semi automaticité des mécanismes de quotas d'exportation. Il n'est cependant pas acquis que ces négociations conduisent à un accord international efficace.

- L'accord café de 1986 a, lui aussi, été prorogé jusqu'au 30 septembre 1983. Il est néanmoins inopérant depuis le 4 juillet 1989, c'est-à-dire depuis la suspension des clauses économiques fondées sur un système de contingentements à l'exportation. Les causes de cet échec tiennent notamment à l'existence d'une marché

parallèle à moitié prix qui comprenait notamment la R.D.A., l'U.R.S.S. et certains pays de l'Est.

Les négociations en vue de l'élaboration d'un nouvel accord se heurtent aux difficultés liées à la définition d'un système de contrôle des importations de café.

- L'accord sur les bois tropicaux de 1983, prorogé jusqu'en mars 1994, n'a pas pour objet la stabilisation de cours, mais concerne essentiellement la recherche-développement, et vise l'amélioration de la gestion des ressources forestières tropicales.

- L'accord international sur le sucre (A.I.S.), conclu dans le cadre de la CNUCED, n'est qu'administratif. Dénué de clauses économiques, cet accord intègre désormais le sucre autre que destiné à la consommation humaine.

- L'accord sur le caoutchouc naturel constitue le seul exemple d'accord de produit négocié dans le cadre du Programme intégré pour le produit de base (P.I.P.B.) (1) et, de manière générale, le seul exemple d'accord de produit à clauses économiques encore en fonctionnement. Négocié en 1979, puis en 1987, il s'achèvera en décembre 1988. Il tend à stabiliser les prix en recourant à un stock régulateur.

c) Incidence de Lomé IV sur les systèmes de compensation Stabex et Sysmin

. Le Stabex (système de stabilisation de recettes d'importations des produits de base agricoles) vise à permettre aux partenaires A.C.P. de la Communauté européenne de compenser les pertes de recettes dues aux fluctuations des cours ou des quantités de produits agricoles exportées vers la C.E.E.

La nouvelle convention Lomé IV est entrée en vigueur le 1er septembre 1991. Les modifications introduites dans le système Stabex concernent notamment :

- une revalorisation importante de l'enveloppe (1 500 millions d'Ecus au lieu de 925), augmentée de 62 % ;

(1) Voir la note ci-jointe en annexe.

- une couverture élargie à trois produits, ce qui porte le nombre des denrées concernées à 49 ;
- le remplacement du système de compensation à base de prêts par un système à base de dons, plus conforme aux capacités financières des bénéficiaires ;
- une simplification de la détermination du seuil de déclenchement du système de compensation ;
- la suppression de la clause dite du "tunnel" qui tendait à limiter l'incidence des fluctuations monétaires sur le fonctionnement du Stabex.

. Le Sysmin (facilité de financement spéciale pour les produits miniers) a pour objet non pas de compenser systématiquement les baisses de recettes d'exportation, mais de limiter les conséquences de la perte de viabilité du secteur minier, si celle-ci est imputable à des modifications technologiques ou économiques, ou de perturbations indépendantes de la volonté de l'État ou de l'entreprise concernée.

Les modifications introduites par Lomé IV visent à améliorer un système estimé trop complexe et trop lourd à mettre en oeuvre en privilégiant notamment :

- l'allocation de dons par rapport aux prêts ;
- l'élargissement du système à l'or et à l'uranium ;
- la simplification des procédures, par la fusion, en une seule étape, de l'examen d'une demande de financement et de la décision elle-même ;
- l'extension des objectifs de Sysmin à la restructuration et à la diversification des économies africaines, c'est-à-dire à de secteurs autres que le secteur minier.

*

* *

En conclusion de cette première partie, votre rapporteur souhaite souligner que c'est au moment où les difficultés, notamment économiques, auxquelles est confrontée l'Afrique subsaharienne, atteignent des proportions dramatiques, que la récession généralisée dans les pays développés contraignent ceux-ci à des efforts de rigueur budgétaire incompatibles avec une augmentation significative de l'aide au développement. Le fait que la Suède, qui consacre traditionnellement d'importants moyens à l'aide au développement, vienne de procéder à une diminution de son effort, témoigne d'une tendance dans laquelle s'inscrit la diminution du budget de la rue Monsieur.

Dans un contexte, aujourd'hui largement répandu, d'argent public rare, toute l'attention doit donc désormais porter sur l'efficacité des moyens consacrés à la coopération franco-africaine au regard de critères strictement et rigoureusement liés au développement de nos partenaires africains.

II - LES CRÉDITS DU MINISTÈRE DE LA COOPÉRATION POUR 1993 : UN BUDGET DE RIGUEUR

Les 8 069 millions de francs affectés, dans le projet de loi de finances pour 1993, au ministère de la coopération et du développement, sont caractérisés par une diminution de 0,93 % (- 3,8 % en francs constants) par rapport à la dotation inscrite dans la précédente loi de finances, alors que le budget de l'Etat augmente de quelque 3,5 %. La situation actuelle est donc l'inverse de celle que l'on observait il y a un an, quand les crédits du ministère de la coopération connaissaient une hausse (+ 3,57 %) supérieure à celle du budget de l'Etat (+ 2,92 %).

La contraction des crédits du ministère de la coopération et du développement est motivée par une conjoncture économique difficile, sur les origines desquelles votre rapporteur s'abstiendra de tout commentaire, pour limiter ses éventuelles critiques -ainsi qu'il l'avait déjà fait à l'occasion de son précédent avis budgétaire- à la répartition des crédits entre les différents postes du budget de la rue Monsieur.

A - Présentation générale du budget de la coopération et du développement pour 1993

Votre rapporteur montrera tout d'abord l'incidence des mesures de rigueur budgétaire sur la définition des crédits du ministère de la coopération et du développement pour 1993, puis évoquera rapidement les modifications mineures de nomenclature budgétaire inscrites dans le présent projet de loi de finances, avant de commenter, dans ses grandes lignes, l'évolution des crédits du ministère de la coopération et du développement.

1. L'incidence nuancée des mesures de rigueur budgétaire sur la définition des crédits du ministère de la coopération

. Le présent projet de loi de finances obéit aux économies prescrites par la lettre de cadrage du 6 mai 1992, qui limitait à 3,5 %

l'augmentation des dépenses publiques, et fixait une norme d'économies de 3 % en matière de dépenses de fonctionnement, portée à 15 % s'agissant des dépenses d'intervention. Si les dépenses d'investissement n'étaient pas soumises à une norme précise, elles devraient en revanche être "calculées au plus juste et pleinement justifiées".

Les titres IV, V et VI (interventions et investissements) constituant quelque 90 % des crédits du ministère de la coopération, le budget de celui-ci est particulièrement vulnérable aux mesures d'économie en vigueur.

Ainsi, on constate que les mesures d'économie touchent essentiellement trois chapitres :

- l'assistance technique (économie de 73 millions de francs et poursuite de la déflation des effectifs de coopérants) ;
- les concours financiers (économie de 168 millions de francs) ;
- les crédits de paiement du FAC, qui demeure toutefois le principal poste du budget de la coopération (23 % des crédits), relativement préservé (économie de 398,75 millions de francs sur les services votés).

. Les économies prescrites par la lettre de cadrage du 6 mai 1992 auraient néanmoins pu se traduire par des mesures plus drastiques encore.

En réalité, la suspension de la coopération au Zaïre et en Haïti a suscité des économies qui permettent, en dépit des restrictions de crédits effectuées par ailleurs, de maintenir, dans leur globalité, les moyens d'action de la rue Monsieur.

2. Les modifications mineures de la nomenclature du budget du ministère de la coopération

Les modifications de nomenclature inscrites dans le présent projet de loi de finances sont moins substantielles que celles que l'on observait dans le précédent budget, et qui concernaient les "établissements culturels" (chapitre 36-82), les centres médico-sociaux (chapitres 31-90-50 et 34-98-50), ainsi que la modification de certains intitulés.

a) Modification relative aux centres culturels

Sur le nouveau chapitre 26-82 "établissements culturels" a été créé un article 30 destiné à recouvrir les "actions diverses en faveur des établissements culturels" (actions de formation, fourniture de produits culturels, organisation d'expositions, ...), ces dépenses ne pouvant, en effet, être ordonnancées, ainsi qu'il était prévu dans le projet de loi de finances pour 1992, dans l'article 10 consacré aux "subventions de fonctionnement".

b) Suppression d'un chapitre caduc

Le chapitre 68-93 "aide aux armées internationales - équipement militaire" inscrit au titre VI (subventions d'équipement) étant devenu sans objet depuis plusieurs exercices, car l'ensemble des opérations de coopération militaire relève du titre IV (interventions publiques), chapitre 41-42, il importait de faire disparaître de la nomenclature budgétaire un chapitre désormais caduc.

c) Création d'un article relatif aux interventions médicales exceptionnelles

Les crédits inscrits jusqu'à ce jour au chapitre 42-23 ("actions de coopération pour le développement), article 60 ("invitations - information - colloques et congrès - manifestations commerciales") sont, dans le présent projet de loi de finances, répartis entre deux articles nouveaux. L'article 61 est désormais consacré aux actions inscrites auparavant au chapitre 60, tandis que l'article 62 est destiné spécifiquement à la prise en charge des frais d'hospitalisation en France de personnes ne bénéficiant d'aucune assurance personnelle ou sociale. On remarque que le nouvel article 62 n'est pas doté par le présent projet de loi de finances. Il sera, en effet, abondé au coup par coup, selon les exigences ponctuelles.

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

La progression des principales catégories de dépenses par rapport à la précédente loi de finances est retracée dans le tableau ci-après.

Catégories de dépenses	LF192 (en MF)	PLF 93 (en MF)	Progression 92/91	Progression 93/92	Part dans les crédits du ministère	
					LF192	PLF 93
Assistance technique directe (chapitre 42 23, articles 10 (personnel enseignant) - 20 (personnel technicien)	2 225,52	2 152,68	- 0,86 %	- 3,2 %	27,37 %	26,67 %
FAC (chapitre 68 91) - AP - CP	2 816 1712,67	2 800 1 856,78	- 11,05 % + 13,8 %	- 0,6 % + 8,4 %	21,02 %	23,01 %
Concours financiers (chapitre 41-43)	1 388	1 245	- 0,92 %	- 10,3 %	17,81 %	15,37 %
Bourses (chapitre 42 23 40)	241,64	253,61	- 9,38 %	+ 4,96 %	2,96 %	3,14 %
Autres actions de coopération pour le développement (chapitre 42 23, articles 31,32,33,50,60, 61, 62, 70)*	532,3	546,52	- 6,7 %	+ 2,66 %	6,53 %	6,77 %
Assistance technique et formation militaires chapitre 41-42)	915,5	880	- 1,31 %	3,9 %	11,23 %	10,90 %
Appui aux initiatives privées et décentralisées (chapitre 42-24)	147,5	139,95	- 7,42 %	- 5,12 %	1,77 %	1,73 %

* aide d'urgence, aide alimentaire, aide au développement, invitations-information-colloques et congrès, ...

Ce tableau fait apparaître une certaine stabilité des parts respectives de chacun des postes évoqués dans l'ensemble des crédits du ministère de la coopération.

On constate que le présent projet de loi de finances tire à nouveau, sous les réserves que votre rapporteur exposera ci-après, les conséquences des engagements soumis lors du sommet franco-africain de La Baule, en juin 1990 : en effet, l'augmentation des crédits de paiements du FAC (+ 8,4 %) recouvre la budgétisation des dons aux pays les plus pauvres du champ. Les autorisations de programme du FAC connaissent une diminution modérée de 0,6 %.

Les économies réalisées concernent essentiellement les concours financiers (- 10,3 %), l'assistance technique directe (- 3,2 %) qui demeure néanmoins le poste le plus important, et la coopération militaire (- 3,9 %).

Les crédits destinés aux bourses, après la baisse de 9,38 % observée à l'occasion du précédent projet de loi de finances, connaissent une augmentation de 4,96 % par rapport au budget 1992.

Les autres actions de coopération, qui recouvrent les dépenses d'accompagnement des projets et de l'assistance technique ainsi que les dépenses liées à l'aide humanitaire, augmentent de 2,6 %, ce qui reflète le souci du ministère d'accompagner la regrettable déflation des effectifs de l'assistance technique par une meilleure efficacité et un meilleur équipement des missions de coopération.

B - L'évolution des chapitres concernés par les mesures de La Baule (concours financiers et FAC)

I. Le suivi des décisions de La Baule

La décision, annoncée par M. le Président de la République lors du sommet franco-africain de La Baule, en juin 1990, de ne plus attribuer que des dons aux pays les plus pauvres (c'est-à-dire aux pays les moins avancés du champ ainsi qu'à Madagascar, au Sénégal et, jusqu'à l'interruption de la coopération bilatérale, au Zaïre), affecte les concours financiers (chapitre 41 - 43) et le FAC (chapitre 68 - 91).

a) La diminution des dons d'ajustement structurel imputés sur les concours financiers (chapitre 41 - 43 - 30)

Votre rapporteur rappelle que les concours financiers participent à la substitution des dons aux prêts décidée à La Baule à travers les "dons d'ajustement structurel", dont l'instruction et le suivi relèvent d'une mission conjointe de représentants du ministère de la coopération, de la Caisse Centrale et du Trésor. C'est sur le rapport de cette mission que le Conseil de surveillance de la Caisse Centrale décide d'attribuer un don d'ajustement structurel.

Or, l'article 30 du chapitre 41 - 43 (dons d'ajustement structurel), créé à l'occasion du budget 1991 pour tirer les conséquences des engagements de La Baule, connaît, dans le présent projet de loi de finances, une diminution de 17 % qui s'ajoute à la baisse de 4,4 % observée l'an dernier. Le montant des dons d'ajustement structurel se limite donc à 585 millions de francs (705 dans la dotation précédente).

La baisse des crédits inscrits à l'article 30 du chapitre 41 - 43 est justifiée, selon les informations transmises à votre rapporteur, par le fait que, en raison des annulations de dettes accordés aux bénéficiaires des dons d'ajustement structurel, l'allègement de la charge de la dette des pays a permis de dégager des mesures nouvelles. Par ailleurs, certains pays connaissent une évolution intérieure qui limite leurs besoins d'ajustement structurel (ce serait le cas notamment du Bénin et du Sénégal).

Néanmoins, il paraît abusif, compte tenu de la gravité de la crise économique et sociale à laquelle est confrontée l'Afrique subsaharienne, d'alléguer le fait que la coopération franco-africaine vise la diminution, à terme, des besoins d'ajustement structurel, pour justifier la baisse de l'effort accompli, sur ce chapitre budgétaire, par la France.

Tout en renouvelant les réserves que ne cesse de lui inspirer les conditions dans lesquelles ont été annoncées les décisions présidentielles de La Baule - qui ont tenu le Parlement à l'écart d'une généreuse mesure qui affecte les compétences budgétaire du Parlement, et qui aurait gagné à être mieux expliquée - votre rapporteur s'interroge, ainsi qu'il le faisait déjà il y a un an, sur la cohérence d'une démarche qui, fondée sur la substitution des dons aux prêts servis aux pays les plus pauvres d'un continent déshérité, n'assume pas les

conséquences financières d'une générosité dont on peut craindre qu'elle demeure essentiellement médiatique...

b) La baisse des dons-projets destinés aux pays les plus pauvres (chapitre 68 - 91 - 40)

Sur l'article 40 du FAC sont imputés les dons-projets aux pays les plus pauvres, dont l'attribution a été arrêtée dans le cadre du suivi des engagements de la Baule, et qui a fait l'objet d'un programme de six ans (1991-1996).

Le projet de loi de finances pour 1993 réduit les dons-projets aux pays les plus pauvres (article 40) à hauteur de 23,7 % en crédits de paiement (les dotations passent de 524,4 à 400 millions de francs). L'évolution en autorisations de programme fait apparaître une diminution de 5,3 % (les crédits passant de 1.236 à 117 millions de francs), moins sensible que la baisse de 18,15 % inscrite dans le précédent budget.

Votre rapporteur fait observer que ces deux diminutions des autorisations de programme de l'article 40 du FAC facilitent le respect de l'échéancier arrêté pour six ans en juin 1990, selon lequel les crédits de paiement de l'article 40 doivent représenter successivement 15 %, 25 %, 25 %, 20 %, 10 % et 5 % des autorisations de programmes de l'année.

Le présent projet de loi de finances fait donc clairement apparaître un suivi médiocre des mesures arrêtées à La Baule en faveur des pays les plus pauvres du champ, alors que l'ampleur de la crise africaine rend moins que probable une éventuelle diminution des besoins.

2. L'évolution contrastée des concours financiers (hors dons d'ajustement structurel)

. Les crédits inscrit à l'article 10 sont destinés à financer des opérations exceptionnelles d'aide budgétaire (prise en charge des frais liés à l'organisation de conférences nationales, de referendums, de consultations électorales, avance de trésorerie...). Ils connaissent une augmentation de 33 %, et passent de 75 à 100 millions de francs, retrouvant ainsi le niveau des dotations de 1991.

. Les bonifications des prêts d'ajustement structurel (art. 20) diminuent de 7,9 %, passant de 608 à 560 millions de francs. Cette dotation pourrait assurer la bonification de 1 600 millions de francs de prêts.

En 1991, le chapitre 41 - 43 - 20 a financé 600 millions de francs de prêts bonifiés pour le Cameroun, 50 pour le Congo, 1 200 pour la Côte d'Ivoire, et 350 pour le Gabon.

. En définitive, compte tenu des crédits inscrits à l'article 30 précédemment évoqué (voir ci-dessus, 1 - a), les concours financiers (chapitre 41 - 43) subissent une lourde part des économies actuellement réalisées sur les crédits du ministère de la coopération. La diminution de 10,3 % du chapitre 41 - 43, qui caractérise le présent projet de loi de finances succède, en effet, à la quasi-stagnation observée l'an dernier (- 0,92 %) et à l'augmentation de 43,6 % inscrite dans le budget 1991. Votre rapporteur souligne la nécessité d'éviter que le prochain budget confirme une évolution selon lui regrettable.

3. L'évolution nuancée du FAC (hors dons-projets aux pays les plus pauvres)

Après la baisse de 11,05 % des autorisations de programme observée l'an dernier, le présent projet de loi de finances assure une quasi stagnation des autorisations de programme (- 0,6 %). L'augmentation de 8,4 % des crédits de paiement succède à la hausse de 13,8 % inscrite dans le précédent projet de loi de finances (voir tableau ci-après).

EVOLUTION RECENTE DES CREDITS DU FAC

		I.F192 (en millions de francs)	PI.F 93 (en millions de francs)	1992/1991	1993/1992
● Article 10 : dons- projets	AP	1 480	1 530	+ 4,15 %	+ 3,37 %
	CP	1 088,27	1 356,78	+ 5,04 %	+ 24,67 %
● Article 20 : opéra- tions exceptionnelles (réserve du Premier Ministre)	AP	100	100	- 42,86 %	—
	CP	100	100	- 42,86 %	—
● Article 40 : dons aux pays les plus pauvres	AP	1 236	1 170	- 18,15 %	- 5,4 %
	CP	524,4	400	124,10 %	- 23,7 %
● Total	AP	3 166	2 800	- 11,05 %	- 0,6 %
	CP	1 505,02	1 856,78	+ 13,80 %	+ 8,4 %

a) une certaine reprise pour le FAC "classique" (art. 10)

Les "dons destinés à financer des projets" inscrits à l'article 10 du chapitre 69 - 91 connaissent une certaine augmentation, tant en autorisations de programme qu'en crédits de paiement, qui succède au déclin précédemment observé par votre rapporteur. Ce déclin du FAC "classique" avait cependant déjà été enrayé pendant l'exercice 1991, si l'on considère le virement de 224 millions de francs intervenu alors au profit de l'article 10, et qui avait conduit à une augmentation des 4,15 % des crédits de paiement.

Le budget 1993 fait apparaître, sur l'article 10, une augmentation de 3,37 % des autorisations de programme (qui passent de 1 480 à 1 530 millions de francs), et une hausse de 24,67 % des crédits de paiement, qui s'élèvent désormais à 1 356,78 au lieu de 1 088,27 millions de francs. Cette augmentation pourrait traduire la volonté du ministère de la coopération et du développement de privilégier les secteurs de la santé et de l'éducation, qui relèvent de l'article 10 du FAC.

b) La stagnation des opérations exceptionnelles

Les crédits inscrits à l'article 20 du chapitre 68-91 sont destinés à financer, sur la réserve du Premier ministre, des opérations exceptionnelles. Le présent projet de loi de finances maintient la dotation de 100 millions de francs déjà inscrit dans le budget 1992, et augmentée de 470 000 francs de reports de 1991. L'utilisation de ces crédits dépend des circonstances et est donc imprévisible.

Au 16 juillet 1992, sur la réserve du Premier ministre avaient notamment été financés une contribution de 10,8 millions de francs à l'organisation du sommet de Libreville, ainsi qu'une contribution de 17,5 millions de francs aux investissements du sommet francophone de l'Ile Maurice.

(Par ailleurs, votre rapporteur précise que l'article 30, destiné à financer des dons associés au prêt de la Caisse centrale de coopération économique, n'est pas doté dans le présent budget -non plus que dans le précédent. Cette forme de don n'a, en effet, plus de raison d'être, du fait de la substitution des dons aux prêts résultant du sommet de La Baule).

C - La diminution de l'appui aux initiatives privées et décentralisées (chapitre 42 - 24)

La réduction de 5,12 % des crédits inscrits au chapitre 42 - 24 succède à la baisse de 7,42 % enregistrée dans la précédente dotation, après la hausse de 11,82 % constatée dans le budget 1991.

La part du chapitre 42 - 24 dans l'ensemble des crédits du ministère de la coopération et du développement demeure relativement stable (1,73 % au lieu de 1,77 %), mais enregistre néanmoins un tassement certain, si l'on considère que l'appui aux initiatives privées et décentralisées représentait 1,98 % du budget de la coopération dans le projet de loi de finances pour 1991.

Le tableau suivant retrace l'évolution des trois articles du chapitre 42 - 24 :

Chapitre 42 24 (titre IV)	LF1 92 (en millions de francs)	PL.F 93 (en millions de francs)	1992/1991	1993/1992
Article 10 (organisations non gouvernementales)	7,86	7	- 7,42 %	- 10,95 %
Article 20 (associations de volontaires)	131,166	124,95	- 7,38 %	- 4,74 %
Article 30 (coopération décentralisée)	8,496	8	- 8 %	- 5,78 %
Total	147,523	139,95	- 7,42 %	- 5,12 %

1. Le déclin du soutien des O.N.G. (art. 10) et des associations de volontaires (art. 20) inscrit au chapitre 42 - 24

a) Le chapitre 42 - 24 (titre IV) ne recouvre pas l'intégralité de l'assistance financière aux O.N.G. et aux associations de volontaires. L'essentiel de la participation du ministère de la coopération et du développement aux initiatives de coopération privée relève, en effet, du FAC (titre VI), qui cofinance les actions sur le terrain. 56,1 millions de francs ont ainsi été consacrés (en autorisations de programme) par le FAC, en 1991, au soutien de l'action d'O.N.G.

Les articles 10 et 20 du chapitre 42 - 24 sont destinés à couvrir une part des frais de fonctionnement des organismes subventionnés (s'agissant notamment des charges sociales induites par l'emploi de personnels à plein temps), et à cofinancer l'attribution de bourses (sous réserve des dotations spécifiques inscrites au chapitre 42 - 23 - 40), voire à contribuer au financement d'opérations de sensibilisation au développement.

Votre rapporteur a déjà souligné l'impact plus que limité, en termes de développement, de telles initiatives, qui visent à convaincre le public français de l'opportunité de l'aide au développement. Dans ces conditions, la réduction de 10,95 % et de 4,7 % qui caractérise les articles 10 et 20 ne saurait, dans le contexte actuel de ressources publiques rares et de rigueur budgétaire, susciter de réelles critiques.

b) En revanche, votre rapporteur est très favorable à la tendance actuelle à associer les acteurs privés de la coopération franco-africaine, car elle est de nature à dynamiser celle-ci en mettant à profit des compétences qui, dans un autre autre contexte, ne trouveraient pas à s'épanouir, et qui présentent le mérite de la proximité de destinataires de l'aide.

Les O.N.G. françaises ont ainsi été invitées à participer à des commissions mixtes (cas du Burkina-Faso et du Sénégal).

Le ministère de la coopération et du développement, qui instruit les dossiers présentés par les O.N.G., participe aux projets mis en oeuvre par celles-ci soit par le biais de cofinancements classiques (la contribution de la rue Monsieur peut atteindre 50 % du coût total), soit en finançant l'intégralité d'actions pour lesquelles l'O.N.G. joue le rôle d'un prestataire de services. En 1991, 155 opérations (136 en 1989, 127 en 1990) ont bénéficié de cofinancements qui se sont élevés à 62,4 millions de francs (29 en 1989 ; 37,6 en 1990) : ce montant totalise les crédits inscrits au titre VI (FAC) et au titre IV (chapitre 42 - 24). On observe donc une augmentation sensible, en 1991, des participations du ministère de la coopération. La ventilation des interventions des O.N.G. par pays fait apparaître une certaine concentration sur le Burkina-Faso, Madagascar, le Sénégal, le Mali et le Tchad. En ce qui concerne les secteurs d'intervention, les opérations suivies par les O.N.G. se répartissent comme suit :

- secteur rural :	42,3 %
- santé :	23,2 %
- culture / social :	14,7 %
- entreprise / artisanat :	9,8 %
- enseignement / alphabétisation :	8,4 %
- secteur urbain :	0,5 %

On constate une augmentation des O.N.G. bénéficiant de cofinancements : 71 en 1989, 78 en 1990 et 83 en 1991.

Le ministère de la coopération et du développement envisage d'ajouter aux deux modes de cofinancement précédemment évoqués un troisième type de cofinancement, où la participation de la rue Monsieur pourrait dépasser les 50 % habituels. Les conditions posées à l'intervention du ministère de la coopération seraient les suivantes :

- programmes impliquant une cohérence d'ensemble (sectorielle ou géographique) ;

- proposition formulée par le ministère ou par un consortium d'O.N.G. ;

- étroite coordination entre le ministère et les O.N.G. dans la conduite du projet.

Cette formule devrait, en associant les O.N.G. à des initiatives du ministère, mieux intégrer ces organisations à la conduite, sur le terrain, d'actions ponctuelles de coopération en assurant la cohérence entre la coopération franco-africaine et les actions des O.N.G. En encourageant, par ailleurs, les O.N.G. à intervenir dans des pays et des secteurs choisis par la rue Monsieur, ce type de cofinancement permettrait une meilleure utilisation des compétences des O.N.G., de manière plus conforme aux objectifs définis par la rue Monsieur.

2. La diminution de l'appui aux initiatives décentralisées (article 30)

L'article 30 du chapitre 42 - 24 regroupe les crédits consacrés par le ministère de la coopération et du développement au cofinancement d'actions mises en oeuvre par des collectivités territoriales. Votre rapporteur rappelle que les contributions de la rue Monsieur ne peuvent être supérieures à celles des collectivités locales. La diminution des crédits inscrits à l'article 30, qui passent de 8,49 à 8 millions de francs, soit une diminution de 5,78 %, ne rend pas intégralement compte de l'effort budgétaire destiné à la coopération décentralisée, et dont l'essentiel est, là encore, mobilisé par le FAC.

En 1991, 13,4 millions de francs ont été engagés (en crédits de paiement) par le FAC au profit de la coopération décentralisée. En 1992, les dépenses prévues portaient sur 8,2 millions de francs (en crédits de paiement).

Le chapitre 42 - 24 - 30 ne suffit donc pas à rendre compte de l'intégralité de l'effort accompli en matière de soutien de la coopération décentralisée. Comme votre rapporteur le faisait observer à propos du soutien des initiatives privées, il est moins inopportun de faire porter l'essentiel de l'effort de rigueur budgétaire sur le chapitre 42 - 24 que sur le FAC.

a) Les collectivités locales, véritables acteurs de la coopération franco-africaine

Pour l'essentiel, les interventions des collectivités locales françaises dans le domaine de la coopération franco-africaine n'ont pas connu d'évolution décisive depuis le commentaire que votre rapporteur proposait à l'occasion de l'examen du précédent projet de loi de finances.

Les actions des collectivités locales françaises relèvent de trois catégories d'initiatives.

. La coopération entre villes vise à permettre la mobilisation des compétences technique et financières des collectivités françaises en matière de gestion urbaine, face au défi que constitue, pour le développement africain, une urbanisation galopante et mal maîtrisée . Cette forme de coopération a, jusqu'à ce jour, pris la forme notamment de stages de formation professionnelle, et d'actions spécifiques en matière de voirie. Le ministère de la coopération envisage de privilégier désormais des actions liées à la création de collectivités locales et au processus de décentralisation.

. L'aide à la création d'entreprises locales fait appel à la compétence d'artisans français, et mobilise lycées techniques et chambres de métiers. L'appui à la création d'entreprises vise l'assistance à l'organisation et à la formation, ainsi que la mobilisation de l'épargne. A l'initiative de la région Champagne-Ardenne, une association regroupant les acteurs décentralisés intéressés par cet aspect de la coopération franco-africaine est en cours de création.

. La promotion d'un partenariat industriel s'appuie sur l'Association pour le développement de la coopération industrielle (A.D.E.C.I.), secteur dans lequel la région Provence-Alpes-Côte d'Azur a joué un rôle pionnier. Créée depuis dix ans, l'A.D.E.C.I., constituée de P.M.I. des régions françaises concernées, vise à promouvoir un partenariat entre entreprises françaises et africaines. La région Champagne-Ardenne a ainsi entraîné des industriels champenois au Togo.

. Le multipartenariat a pour objet de renforcer le dialogue interculturel en France en faisant participer à des opérations de coopération des immigrés originaires des pays du champ. Tel est du moins l'objectif visé par les communes de Montreuil, Limours, Evry et Genevilliers, qui s'efforcent de

promouvoir des actions ponctuelles de coopération avec la région sahélienne. Ainsi que votre rapporteur le fait remarquer depuis deux ans, ce type d'initiative doit être encouragé s'il est susceptible de constituer une réponse possible au problème de l'immigration, en facilitant l'emploi et la réinsertion des immigrés dans leur pays d'origine.

. Les actions de coopération entreprises dans le cadre des jumelages-coopérations concernent des opérations ponctuelles (envoi de médicaments, de matériel scolaire), mais aussi des programmes pluriannuels plus ambitieux, intégrés aux politiques des pays partenaires, dans des domaines tels que la santé ou l'éducation. On compte environ 200 jumelages-coopérations adhérant à Cités Unies France, et affiliés à la Fédération mondiale des cités unies. Une centaine de jumelages environ seraient actifs dans le domaine qui nous intéresse.

Le montant des participations du ministère de la coopération aux actions entreprises par les jumelages-coopérations s'est élevé, en 1991, à 2,8 millions de francs et, en 1992, à 3,7 millions de francs.

b) Perspectives ouvertes à la coopération décentralisée

De cet aspect de la coopération franco-africaine, on peut, d'après les informations transmises à votre rapporteur, attendre quatre catégories d'avantages :

- **Le renforcement des liens entre collectivités décentralisées et organismes professionnels** (Conseil général et chambre d'agriculture de l'Aveyron au Sénégal ; Conseil régional de Poitou-Charentes et Chambre des métiers au Sénégal ; Conseil général du Finistère et Chambre de commerce et d'industrie au Bénin) ;

- **Le développement d'actions concertées entre collectivités française d'une même région face à leurs partenaires africains** (collectivités territoriales de Franche-Comté avec l'Ouest Côte d'Ivoire, collectivités territoriales du Nord-Pas-de-Calais avec la région de Saint Louis-Sénégal) ;

- **L'engagement de relations entre le ministère de la coopération et les collectivités locales françaises en vue de la conduite de programmes bilatéraux** (développement de la filière

ananas en Guinée avec la Loire-atlantique, lutte contre la bilharziose au Sénégal avec le Nord-Pas-de-Calais) ;

- Le développement de véritables politiques de coopération internationale menées par des collectivités locales françaises (ainsi le département de la Loire-atlantique avec ses correspondants en Guinée, en Tunisie, au Maroc et en Pologne).

Votre rapporteur rappelle que le cadre juridique des interventions extérieures des collectivités locales a été défini par la loi du 6 février 1992 relative à l'organisation territoriale de la République. Le titre IV (articles 131 à 135) de cette loi autorise les collectivités territoriales françaises à conclure des conventions avec des collectivités étrangères, si ces conventions respectent les engagements internationaux souscrits par la France, et traitent des domaines relevant des collectivités concernées. Ces conventions sont soumises au contrôle de légalité exercé par le Préfet.

D - La regrettable poursuite de la diminution des crédits consacrés à la coopération militaire (chapitre 41 - 42)

Le présent projet de loi de finances accuse le déclin des crédits consacrés à l'assistance technique et à la formation militaires. Après la baisse de 1,31 % observée -et déplorée- à l'occasion du précédent budget, la diminution de 3,9 % prévue pour 1993 ne saurait paraître opportune.

Avant de rappeler les conséquences regrettables d'une telle évolution, votre rapporteur rappellera les modalités de la coopération militaire franco-africaine.

1. Modalités de la coopération militaire franco-africaine

a) Répartition de l'assistance militaire française entre ses différents bénéficiaires

Les destinataires des actions de coopération militaire réalisées par la France en Afrique se partagent entre trois catégories.

. Les principaux bénéficiaires appartiennent à l'ancienne Communauté (Sénégal, Côte d'Ivoire, Cameroun, Niger, Togo, Gabon et Centrafrique).

. Une catégorie fluctuante en fonction des besoins du moment, dictés par la situation interne des états concernés, est constituée actuellement par le Tchad, le Rwanda, l'Angola, le Congo, Djibouti, Madagascar, les Comores et le Bénin.

En revanche, la coopération militaire avec le Zaïre et Haiti a, comme toute forme de coopération avec ces deux pays, été interrompue pour des raisons tenant à l'évolution politique locale.

. Les autres partenaire de la coopération militaire franco-africaine (Burkina-Faso, Burundi, Gambie, Guinée, Guinée-Bissau, Guinée équatoriale, Mali, Maurice, Mauritanie, Sao Tomé et Príncipe, Seychelles et Mozambique) font l'objet d'une aide définie en fonction des besoins et de l'évolution des forces armées des pays concernés.

b) Les trois formes de la coopération militaire

b1. L'assistance militaire technique vise à mettre à la disposition de nos partenaires africains des cadres des trois armées et de la gendarmerie qui servent dans les forces africaines comme conseillers, spécialistes et instructeurs.

L'assistance militaire technique est affectée par l'effort de déflation qui caractérise aujourd'hui l'ensemble des effectifs de coopération. La réduction du nombre de postes prévue pour 1993 est néanmoins la plus importante qui ait été observée depuis 1990. En effet, après les abattements de 1,5 %, 2 % et 3 % des postes effectués successivement en 1990, 1991 et 1992, l'exercice 1993 apportera une

réduction de 9,7 % : 85 postes disparaîtront, ce qui portera les effectifs de 877 à 792 (ces chiffres représentent les droits ouverts et non les postes effectivement pourvus).

Cette accélération rapide de la déflation des postes d'assistants comprend, certes, la fermeture de la mission d'assistance militaire de Kinshasa, à la suite de l'interruption de la coopération franco-zairoise. Par ailleurs, les seize postes de pompiers pris en charge, jusqu'à présent, par la Mission militaire de coopération relèvent, à dater du budget 1993, de la coopération civile.

Au 1^{er} juillet 1992, les effectifs d'assistants militaires techniques (officiers et sous-officiers confondus) se répartissent comme suit entre les différents pays destinataires de cette forme de coopération militaire :

	Rappel des effectifs au 1er juillet 1991	Effectifs au 1er juillet 1992
Bénin	10	14
Burkina Faso	12	10
Burundi	22	24
Cameroun	62	62
Centrafrique	71	75
Comores	39	40
Congo	12	25
Côte d'Ivoire	68	68
Djibouti	81	77
Gabon	98	98
Guinée	26	24
Guinée équatoriale	4	4
Haiti	5	5
Madagascar	11	11
Mali	10	10
Maurice	3	0
Mauritanie	57	57
Niger	53	55
Rwanda	21	23
Sénégal	29	26
Tchad	4	43
Togo	75	71
Zaire	95	55
Total	907	877

On remarque la stabilité, entre 1991 et 1992, du nombre de postes ouverts au Cameroun, en Côte d'Ivoire, au Gabon, à Madagascar, au Mali et en Mauritanie.

b2. L'aide directe en matériel consiste à mettre à la disposition des Etats bénéficiaires des équipements militaires ainsi que les moyens de soutien, à partir d'un budget déterminé pour chaque pays en fonction de programmes définis selon les besoins prioritaires des différents partenaires. Le tableau ci-après, qui retrace le bilan physique et financier de l'aide directe en 1992, indique que l'aide directe en matériel est, pour l'essentiel, destinée à équiper les gendarmeries locales, ce qui correspond à un souci évident d'assistance au maintien de l'ordre.

On constate ainsi que, sur les 220,7 millions de francs consacrés à l'aide directe en matériel en 1992 (compte tenu des 33 millions de francs ajoutés en loi de finances rectificative), quelque 56 millions au moins, soit le quart, ont été affectés à l'équipement des gendarmeries africaines. Le Tchad a été le premier bénéficiaire de cet effort, puisque 20 millions de francs ont financé l'équipement de la gendarmerie tchadienne.

En 1993, 210 millions de francs devraient être inscrits au chapitre 41 - 42 article 10 en vue de financer cet aspect de la coopération militaire (la loi de finances initiale pour 1992 consacrait 205,2 millions de francs à l'aide directe en matériel).

STATEMENT OF EXPENSES

This statement shows the amount of money received from the public and the amount of money expended for the various activities of the Department of Health and Human Services for the fiscal year ending June 30, 1964.

The total amount of money received from the public is \$1,000,000.00 and the total amount of money expended is \$950,000.00.

Item	Amount	Description
Salaries	500,000	Salaries of employees 500,000 Salaries of consultants 25,000 Salaries of honoraries 25,000 Salaries of part-time employees 10,000 Salaries of temporary employees 10,000
Benefits	100,000	Benefits of employees 100,000 Benefits of consultants 25,000 Benefits of honoraries 25,000
Travel	50,000	Travel of employees 50,000 Travel of consultants 25,000 Travel of honoraries 25,000
Printing	20,000	Printing of reports 20,000 Printing of forms 10,000 Printing of brochures 10,000
Supplies	10,000	Supplies of office 10,000 Supplies of laboratory 5,000 Supplies of library 5,000
Construction	50,000	Construction of buildings 50,000 Construction of equipment 25,000 Construction of furniture 25,000
Utilities	20,000	Utilities of office 20,000 Utilities of laboratory 10,000 Utilities of library 10,000
Telephone	10,000	Telephone of office 10,000 Telephone of laboratory 5,000 Telephone of library 5,000
Postage	5,000	Postage of office 5,000 Postage of laboratory 2,500 Postage of library 2,500
Insurance	10,000	Insurance of office 10,000 Insurance of laboratory 5,000 Insurance of library 5,000
Depreciation	5,000	Depreciation of office 5,000 Depreciation of laboratory 2,500 Depreciation of library 2,500
Research	100,000	Research of office 100,000 Research of laboratory 50,000 Research of library 50,000
Public Health	50,000	Public Health of office 50,000 Public Health of laboratory 25,000 Public Health of library 25,000
Medical	50,000	Medical of office 50,000 Medical of laboratory 25,000 Medical of library 25,000
Other	50,000	Other of office 50,000 Other of laboratory 25,000 Other of library 25,000
TOTAL	950,000	TOTAL

b3. La formation des stagiaires militaires africains a, jusqu'à présent, essentiellement bénéficié aux pays suivants : Côte d'Ivoire, Cameroun, Gabon, Sénégal et Congo (voir tableau ci-après).

Pays	Places de stages en 1991			Places de stages en 1992			Places de stages en 1993		
	Métro-pole	Afrique	Total	Métro-pole	Afrique	Total	Métro-pole	Afrique	Total
Angola	0	0	0	0	0	0	2	0	2
Bénin	79	10	89	73	7	80	74	9	83
Burkina Faso	76	4	80	66	6	72	72	8	80
Burundi	49	1	50	44	4	48	42	5	47
Cameroun	126	8	134	98	7	105	98	4	102
Centrafrique	36	9	45	31	6	37	28	8	36
Comores	10	1	11	11	2	13	10	3	10
Congo	110	10	120	99	8	107	94	10	104
Côte d'Ivoire	174	9	183	143	9	152	138	13	151
Djibouti	58	7	65	55	6	61	45	8	53
Gabon	174	11	185	154	11	165	149	14	163
Gambie	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Guinée	54	10	64	50	9	59	50	10	60
Guinée-Bissau	1	0	1	1	0	1	0	0	0
Guinée équat.	3	0	3	2	0	2	0	0	0
Haïti	4	0	4	0	0	0	0	0	0
Ile Maurice	18	2	20	0	0	0	0	0	0
Madagascar	89	9	98	79	7	86	78	8	86
Mali	56	9	65	56	5	61	51	8	59
Mauritanie	96	10	106	86	7	93	84	10	94
Mozambique	2	0	2	2	0	2	1	0	1
Niger	45	8	53	48	7	55	42	9	51
Rwanda	40	5	45	47	5	52	40	8	48
Sao Tomé	1	0	1	0	0	0	0	1	1
Sénégal	118	18	136	122	11	133	113	15	128
Tchad	85	10	95	98	7	105	89	9	98
Togo	90	12	102	87	6	93	80	10	90
Zaire	39	4	43	0	0	0	0	0	0
Total	1 633	167	1 800	1 452	130	1 582	1 380	170	1 550

Le nombre de places de stages offertes aux stagiaires africains en France tend à diminuer (1990 : 2 040, 1991 : 1 800, 1992 : 1 582, 1993 : 1 550), notamment du fait de la création d'école interafricaines spécialisées (Togo : administration, Côte d'Ivoire : transmissions, Sénégal : infanterie). Celles-ci ont permis à nos partenaires africains de mettre en place une certaine coordination régionale en matière de formation des militaires, et de libérer des places dans les écoles françaises de formation ou d'application, dont les limites d'accueil sont atteintes, en vue de l'accueil de stagiaires originaires des pays de l'Est. Une nouvelle école devrait être créée, en 1993, au Gabon (Etat-major).

Votre rapporteur observe que le présent projet de loi de finances diminue les crédits inscrits au chapitre 41 - 42 - 20 de quelque 9,3 millions de francs. Ceux-ci passent donc de 915,5 à 880 millions de francs, soit une baisse de 3,88 %.

2. Orientations actuelles de la coopération militaire franco-africaine

La coopération militaire franco-africaine subit les conséquences des compressions de coût qui lui sont imposées, alors que la situation en Afrique appelle une assistance attentive des militaires français à leurs correspondants africains. Il ne saurait résulter que des inconvénients de la poursuite d'un déclin déjà trop bien engagé.

a) les évolutions rendues nécessaires par la réduction de crédits concernent essentiellement l'assistance militaire technique et la formation des stagiaires.

Afin de compenser la réduction des postes dits de substitution, l'assistance militaire technique s'effectue désormais sous la forme de séjours de courte durée (entre 2 et 6 mois) des cadres français dans les pays du champ. Présentée comme une formule souple et mieux adaptée aux besoins locaux, cette formule moins coûteuse est, en réalité, motivée par des considérations budgétaires.

. Face aux besoins nouveaux suscités, en matière de formation de stagiaires africains, par le Bénin, le Tchad et, éventuellement, l'Angola, il est envisagé de répondre à ces sollicitations en faisant supporter par les autres partenaires africains la création de stages au profit de ces trois pays. Par ailleurs, l'accent

mis sur les écoles interafricaines conduit à effectuer un partage des tâches entre stages organisés en France (réservés aux formations de haut niveau et à caractère technique) et stages offerts en Afrique (destinés aux formations de niveau inférieur et au recyclage), cette évolution étant, elle aussi, motivée par le coût de ces opérations.

b) Or, la réduction des crédits de coopération militaire est confrontée à des besoins croissants dictés par l'évolution souvent heurtée des pays partenaires, qu'il s'agisse de la restructuration de leurs forces armées, ou de la création de gendarmeries nationales aptes à assurer le maintien de l'ordre dans le respect des principes démocratiques.

D'autre part, les troubles économiques ou politiques auxquels est confronté un nombre croissant de pays africains appelle, de la part de la France, la mise en place d'aides exceptionnelles (maintien de l'ordre, véhicules, moyens de transmissions, armement et munitions) auxquelles la France doit répondre en dépit des difficultés budgétaires déplorées par votre rapporteur. Le Gabon, le Rwanda, le Bénin et l'Angola ont fait l'objet récemment d'aides urgentes, parfois appuyées et relayées par le ministère de la défense.

c) les risques induits par la dégradation continue des moyens impartis à la coopération militaire franco-africaine sont loin d'être mineurs.

. La réduction du nombre de stages offerts aux militaires africains et des effectifs d'assistance militaire technique pourrait conduire à menacer des relations interpersonnelles privilégiées entre cadres français et africains, affectant ainsi un aspect non négligeable des relations entre les armées françaises et africaines.

Votre rapporteur souligne donc une nouvelle fois l'incohérence d'une politique de coopération qui privilégie la démocratisation de nos partenaires africains, sans toutefois suffire à aider ceux-ci à acquérir les moyens de leur sécurité, condition de leur développement. Il importe donc de mettre un terme à la réduction des crédits inscrits au chapitre 41 - 42.

E - Les autres instruments de la coopération franco-africaine

1. Poursuite de la réforme de l'assistance technique

a) La déflation des effectifs entrera en 1993 dans la quatrième tranche d'un plan mis en oeuvre en 1990 et étalé sur 5 ans. En mars 1992, les effectifs s'élevaient à 5 598 coopérants (1 781 au titre de l'assistance technique et 3 817 enseignants), soit une diminution de 11,3 % par rapport aux 6 309 postes pourvus en 1991, ainsi qu'il ressort du tableau ci-joint.

La déflation a, pendant cette période, concerné plus de techniciens (- 14 %) que d'enseignants (- 9,9 %), du fait de la création de postes de conseillers régionaux prélevés sur les effectifs de techniciens. L'effectif réel s'élèvera en 1993 à 5 191 agents (compte tenu d'un taux de postes vacants de 10 % environ affectant l'effectifs programmé de 5 768), ce qui représente une réduction en volume de 7,28 % par rapport aux effectifs de 1992.

EVOLUTION DES EFFECTIFS DE 1991 A 1992 ASSISTANCE TECHNIQUE DIRECTE TOUTS STATUTS Mars 91- Mars 92

	TECHN. 91	ENSEIG. 91	TOTAL 91	TECHN. 92	EVOL. TEC. %	ENSEIG. 92	EVOL. ENS. %	TOTAL 92	EVOL. 91/92 %
ANGOLA	1	3	4	2	100.0	4	33.3	6	50.0
BENIN	41	35	76	38	-7.3	31	-11.4	69	-9.2
BURKINA	101	150	259	89	-11.9	151	-4.4	240	-7.3
BURUNDI	40	45	85	41	2.5	46	2.2	87	2.4
CAMER	109	301	410	90	-17.4	263	-12.6	353	-13.9
CAP-VERT	7	6	13	6	-14.3	6	0.0	12	-7.7
CENTR	143	144	287	111	-22.4	145	0.7	256	-10.8
CONGOES	38	55	93	44	15.8	57	3.4	101	8.6
CONGO	112	156	268	99	-11.6	133	-14.7	232	-13.4
COTE D'IV	255	1.093	1348	169	-33.7	856	-21.7	1025	-24.0
DJIBOUTI	142	211	353	119	-16.2	214	1.4	333	-6.7
GABON	139	364	503	118	-15.1	349	-4.6	467	-7.5
GAMBIE	0	4	4	3	0.0	5	25.0	8	100.0
GUINEE	54	36	90	50	-7.4	38	9.5	88	-2.2
GUINEE B	14	6	20	12	-14.3	5	-16.7	17	-15.0
GUINEE E	17	16	33	17	0.0	17	6.3	34	3.0
HAITI	28	44	74	18	-35.7	28	-39.1	46	-37.8
MADAGASCAR	101	240	341	92	-8.9	216	-10.0	308	-9.7
MALI	70	150	220	62	-11.4	140	-11.4	202	-11.4
MAURICE	14	20	34	16	14.3	21	9.0	37	8.8
MAURIT	103	138	241	87	-15.5	126	-8.7	213	-11.6
MOZAMB	7	6	13	4	-42.9	10	64.7	14	7.7
MARIBIE	0	0	0	4	0.0	1	0.0	5	0.0
NIGER	104	185	291	103	-2.8	177	-4.3	280	-3.8
PET ANT	23	7	30	22	-4.3	8	14.3	30	0.0
REUNION	30	30	60	31	3.3	27	-10.0	58	-3.3
ST-THOMAS	6	7	13	6	0.0	6	-14.3	12	-7.7
SENEGAL	177	503	740	169	-4.5	342	-3.6	731	-3.8
SEYCH	16	13	29	11	-31.3	13	0.0	24	-17.2
TCHAD	79	49	128	75	-5.1	55	12.2	130	1.6
TOGO	46	87	133	30	-17.4	86	-1.1	124	-6.8
ZAIRE	52	34	86	35	-32.7	21	-38.2	56	-34.9
TOTAL	2071	6.238	6309	1781	-14.0	3.817	-9.9	5598	-11.3

Ecoles françaises non-comprises - VP non-compris

b) Cette politique de déflation s'explique notamment par les problèmes liés au financement de l'assistance technique. Votre rapporteur rappelle que, en Côte d'Ivoire, au Sénégal et à Madagascar, la France prend en charge le coût de l'assistance technique dans les limites d'un montant forfaitaire défini en accord avec le pays d'accueil, et que celui-ci finance la différence avec le coût total effectif.

Au Gabon, l'assistance technique est financée par les deux parties à parts égales, en-deçà d'un plafond d'effectifs prédéterminé ; le Gabon prend en charge les frais afférents au dépassement du plafond.

Les difficultés financières de la Côte d'Ivoire ont motivé une diminution particulièrement rapide des postes de coopérants, réduits de 24 % entre 1991 et 1992 (- 33,7 % pour les techniciens et - 21,7 % pour les enseignants). En 1993, l'apurement financier se poursuivant en Côte d'Ivoire, le nombre total de coopérants devrait être de 800 (1 348 en 1991). La Côte d'Ivoire supportera donc quelque 45 % de la réduction d'effectifs prévue pour 1993.

Les effectifs de coopérants au Zaïre ont, pour des raisons politiques sur lesquelles votre rapporteur ne reviendra pas, connu, entre 1991 et 1992, une baisse de 34,9 % (- 32,7 % pour les techniciens et - 34,9 % pour les enseignants).

c) La déflation des effectifs intervient dans le contexte de la rénovation des modalités de gestion de l'assistance technique. Celle-ci fait une part plus grande à la concertation avec les pays d'accueil, dans l'esprit d'une orientation générale limitant la place de la coopération de substitution.

Avant la fin de l'année 1992, devraient être publiés deux décrets modifiant ceux du 25 avril 1978, et confirmant la reformulation des objectifs de l'assistance technique, déjà annoncée par votre rapporteur à l'occasion de l'examen de la précédente loi de finances.

Ces décrets engageront la gestion de l'assistance technique conformément aux orientations suivantes :

- adaptation de la rémunération des agents à la spécificité des tâches qui leur seront imparties (définition d'une prime liée à la fonction exercée) ;

- allègement du dispositif de gestion de l'assistance technique par le ministère de la coopération et du

développement, afin notamment de substituer à l'attribution de logements le versement d'indemnités et de simplifier les droits à congé ;

- concertation entre les autorités françaises et celles du pays d'accueil en vue de la définition précise des objectifs confiés aux coopérants, à partir de l'élaboration de "*lettres de mission*" qui manifestent la *priorité de la notion de mission sur objectifs* par rapport à la mise à disposition de coopérants au profit des Etats partenaires ;

- obligation de *mobilité* (la durée de séjour dans l'état d'accueil est limitée à 6 ans), afin d'éviter la prolongation de missions au-delà du temps nécessaire à leur accomplissement ;

- effort de *formation continue* et de *réinsertion* professionnelle au terme de leur contrat.

Sur ce point, votre rapporteur tient à souligner tout particulièrement les problèmes de suivi de carrière que l'on peut attendre de trois évolution conjointes :

- la déflation des effectifs ;

- la rotation plus rapide des agents du fait de l'obligation de mobilité ;

- la modification des compétences requises, dans le cadre de la fin de la coopération de substitution.

Une attention particulière doit donc être portée à l'effort de formation continue rendu indispensable par le retour en France d'un nombre croissant de coopérants. S'agissant des contractuels dont l'emploi de coopérant est supprimé, l'aide à la recherche d'emploi et l'indemnisation doivent faire l'objet de mesures adaptées.

Par ailleurs, votre rapporteur déplore que la question de la titularisation des agents contractuels relevant de la loi "Le Pors" n'ait, à ce jour, conduit à aucun résultat en dépit de la concertation ministérielle entreprise depuis 1990.

d) les crédits relatifs au personnel enseignant (chapitre 42 - 23 - 10) et au personnel technicien (chapitre 42 - 23 - 20) passeront, entre 1992 et 1993, de 2 222 528 à 2 152 687 francs, soit une réduction de 3,3 % qui succède à la baisse de 0,86 % enregistrée

entre 1991 et 1992, en dépit des 84,46 millions de francs correspondant aux mesures de revalorisation des rémunérations de la fonction publique (plans Durafour et Jospin).

Cette diminution affecte plus particulièrement l'article 20 (personnel technicien), réduit de 5,44 %, ce qui correspond à l'économie de 61,48 millions de francs permise par la suppression de 118 postes. En revanche, les crédits inscrits à l'article 10 (personnel enseignant), ne baissent "que" de 1,71 % (suppression de 143 postes d'enseignants à la rentrée de 1993, et de 53 postes au Zaïre en année pleine 1993, soit une économie globale de 37,95 millions de francs sur l'article 10).

On remarque que les crédits correspondant à l'assistance technique subissent des restrictions qui ne sont pas imposées aux autres postes du chapitre 42 - 23 (actions de coopération pour le développement). C'est ainsi que les bourses, l'aide d'urgence et le transport de l'aide alimentaire sont dispensées de toute mesure d'économie. De plus, un transfert de crédits a été effectué au profit des centres culturels, bénéficiaires de 10,46 millions de francs.

Certes, votre rapporteur souscrit à l'idée de réformer l'assistance technique civile qui, plus de trois décennies après les indépendances, doit répondre à des objectifs reformulés. Néanmoins, il importe de souligner que l'assistance technique continue de représenter un élément appréciable de la présence française en Afrique, à un moment où la démocratisation en cours dans certains pays crée des besoins nouveaux, que nos coopérants peuvent justement contribuer à satisfaire. La poursuite, sur le même rythme, de la déflation des effectifs engagés en 1990, constituerait donc un choix très inopportun.

2. L'augmentation contestable des crédits consacrés aux bourses (chapitre 42 - 43 - 40)

a) Un système de bourses diversifié

Les bourses proposées par la France aux ressortissants des pays du champ s'adressent à une population hétérogène, et varient selon le "profil" des bénéficiaires, le niveau d'études, la nature de la

formation suivie, et le lieu où elles sont servies (en France ou en Afrique).

a1. Les bourses d'études en France sont attribuées à des étudiants de 1er et 2e cycle de l'enseignement supérieur (taux I : 3 400 francs en 1991), et à des fonctionnaires ou enseignants reprenant leurs études (taux II : 4 300 francs). Les bourses de "formation à la recherche" (4 150 francs) sont servies aux étudiants de 3e cycle. Les bourses de recherche sont attribuées à des étudiants de 3e cycle d'un niveau supérieur au D.E.A., en fonction d'un projet de recherche précis qui doit être agréé. Les bourses d'excellence bénéficient aux meilleurs étudiants de fin de D.E.A., après sélection par un jury d'experts.

a2. Les bourses de stages en France relèvent de trois logiques différentes. On distingue, en effet, les bourses de stage au taux normal (taux I : 8 000 francs en 1991), des bourses de stages réservées à des formations spécifiques et attribuées en fonction de critères précis d'âge, d'expérience ou de responsabilités professionnelles (taux II : 10 000 francs), et des bourses de séjour scientifique de haut niveau (entre 8 000 et 12 000 francs), attribuées à des bénéficiaires de programmes d'échanges et de recherche.

a3. Les bourses en Afrique ou bourses locales relèvent d'un taux uniforme (1 400 francs), et sont accordées aux candidats souhaitant suivre une formation dans un autre pays africain que celui dont ils sont ressortissants, avec une priorité pour les établissements techniques supérieurs à vocation régionale.

a4. Les bourses en alternance (entre 4 300 francs et 5 100 francs) répondent à une logique d'alternance de séjours de recherche en France et d'activité professionnelle dans le pays d'origine. Cette formule implique de brefs séjours en France et pourrait constituer une alternative à la "fuite des cerveaux" africains.

Votre rapporteur rappelle que les bourses sont régulièrement augmentées en fonction de l'évolution du coût de la vie, que certaines bourses sont revalorisées par une prime de vie chère selon les Etats, et que, en plus du principal de la bourse, les bénéficiaires reçoivent des prestations diverses destinées à compenser les frais d'impression des thèses et mémoires, ainsi que leurs frais de

déplacement. Jointes au caractère attractif que présente, pour les bénéficiaires potentiels, un séjour prolongé en France, ces diverses prestations expliquent l'intérêt suscité par notre système de bourses pour les impétrants africains.

La proportion de bourses servies en France (au titre des bourses de stage ou d'études) est donc nettement supérieure à la proportion de bourses locales. En 1991, en année pleine, on comptait :

- 1 590 bourses de stage en France ;
- 2 150 bourses d'études en France
(soit 3 740 bourses attribuées pour une formation suivie en France) ;
- 1 128 bourses locales.

Au 29 juillet 1992, on relevait :

- 349 bourses de stages en France ;
- 1 426 bourses d'études en France
(soit un total de 1 775 bourses destinées à une formation dispensée en France) ;
- 594 bourses locales.

b) Répartition géographique

Le tableau ci-après montre, au 29 juillet 1992 (statistiques différentes de celles que l'on enregistre en année pleine), la répartition des titulaires de bourses par pays d'origine. Les statistiques ci-après tiennent compte des bourses gérées par le ministère des Affaires étrangères en fonction de programmes récurrents mis en oeuvre avant le transfert de ces pays au ministère de la coopération.

	Bourses d'étude en France	Bourses de stage en France	Bourses locales	Total
Angola	49	8		57
Bénin	33	11	20	64
Burkina Faso	41	12	90	143
Burundi	10	5		15
Cameroun	73	25	27	125
Cap-Vert	25			25
Centrafrique	34	10	24	68
Comores	50	6	2	58
Congo	28	3	9	40
Côte d'Ivoire	54	16	14	84
Djibouti	76	7	30	113
Dominique	4	-	-	4
Gabon	17	25	17	59
Gambie	10	-		10
Grenade	3	1	-	4
Guinée	27	29	23	79
Guinée Bissau	17	14	3	34
Guinée Equatoriale	24	3	4	31
Haiti	25	6		31
Ile Maurice	187	7	-	194
Madagascar	86	20		106
Mali	88	8	36	132
Mauritanie	136	14	14	164
Mozambique	63	6	-	69
Namibie	6	-	-	6
Niger	50	26	73	149
Rwanda	23	11	6	40
Sao Tomé	24	3	-	27
Sénégal	101	17	37	155
Seychelles	15	2	-	17
St. Vincent	4	-	-	4
Ste Lucie	11	18	-	29
Tchad	28	21	118	167
Togo	38	9	45	92
Zaire	11	6	2	19
Total	1 471	349	594	2 369

On remarque que les principaux bénéficiaires du système de bourses servis par le gouvernement français sont l'île Maurice (194 boursiers), le Tchad (167), la Mauritanie (164), le Sénégal (155), le Niger (149), le Burkina-Faso (143), le Mali (132) et le Cameroun (125).

c) Une contestable répartition par secteur

L'effectif total de 5 190 boursiers gérés, en année pleine (dernière statistiques disponibles : 1991), par le ministère de la coopération et du développement, était réparti entre les secteurs suivants :

C'est dans les secteurs des sciences et de l'industrie et de l'agriculture que se situent les plus importants effectifs de boursiers.

Votre rapporteur renouvelle les réserves que lui inspire traditionnellement la répartition sectorielle des bourses, dont une part non négligeable est attribuée à des domaines aussi peu rentables en termes de développement que les lettres ou les arts. En effet, ces secteurs représentent à eux seuls l'équivalent des bourses attribuées dans le domaine de la médecine -qui répond, lui, à une logique imparable.

Au moment où l'on adapte le profil de nos coopérants aux exigences actuelles de la situation en Afrique, la moindre des choses serait d'allouer les bourses servies par la France en fonction de critères de développement local. Une telle orientation de notre politique de bourses serait plus conforme au contexte actuel d'argent public rare.

d) Des crédits en augmentation de 4,96 %

Les crédits inscrits au chapitre 42 - 43 - 40 connaissent une augmentation de 4,96 % qui succède à la réduction de 9,37 % observée à l'occasion du précédent budget. En conséquence, la part du chapitre 42 - 43 - 40 dans l'ensemble des crédits des ministères de la coopération s'élève à 3,14 % au lieu de 2,96 %, rejoignant presque la proportion de 3,39 % qui caractérisait le budget pour 1991.

Les 11,9 millions de francs inscrits, en mesures nouvelles, au chapitre 42 - 43 - 40, ne sembleraient pas contestables à votre rapporteur dans un autre contexte budgétaire. Le projet de loi de finances pour 1993 devant néanmoins respecter des exigences d'économie très sévères, votre rapporteur s'étonne que le chapitre des bourses n'ait pas fait l'objet d'un effort d'économie plus substantiel que, par exemple, ceux qui correspondent à l'assistance technique civile ou à la coopération militaire.

Ainsi, les dépenses relatives aux seules bourses attribuées dans les secteurs des lettres et des arts -et dont votre rapporteur persiste à contester le bien-fondé- pourraient représenter (sur la base d'un montant indicatif estimé à 4 000 francs de bourse mensuelle) un total, largement sous-évalué, de 24,2 millions de francs : celui-ci est très comparable aux économies infligées au chapitre "assistance technique militaire" (- 26,5 millions de francs)...

3. L'insuffisante augmentation des crédits de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (A.E.F.E.)

a) Rappel des compétences imparties à l'Agence

La loi du 6 juillet 1990 (cf. J.O. du 11 juillet 1990) portant création de l'A.E.F.E., établissement public placé sous la double tutelle du ministère de affaires étrangères et de la coopération, chargeait l'Agence de la gestion de l'ensemble du réseau de l'enseignement français à l'étranger. Les justifications alléguées par les auteurs du projet portaient sur le souci d'égaliser les statuts des "recrutés locaux" et des détachés au barèmes, et sur la volonté d'assurer la cohérence de recrutement et de rémunération des agents.

Les charges qui incombent à l'A.E.F.E. en matière de rémunération des enseignants sont considérables, puisqu'elles recouvrent :

- le traitement brut ;
- les indemnités d'expatriation et de résidence ;
- les rémunérations supplémentaires pour enfants à charge ;
- les mesures de revalorisation ;
- et les indemnités et avantages statutaires servies aux agents des établissements de l'Education nationale.

Seules sont prises en charge par les établissements les primes de vie chère et les rémunérations supplémentaires.

Votre rapporteur renouvelle les réserves que lui inspirent les conséquences de la création de l'A.E.F.E. en termes d'autonomie et d'indépendance des établissements, en raison de la centralisation de la gestion de la carrière des enseignants relevant du réseau de l'enseignement français à l'étranger.

b) Des crédits insuffisants au regard des responsabilités confiées à l'Agence

L'A.E.F.E. doit faire face à des dépenses d'autant plus importantes que sa création a entraîné l'apparition de deux charges supplémentaires : d'une part, les frais relatifs au fonctionnement de l'établissement public et, d'autre part, les charges sociales des enseignants "résidents".

Par ailleurs, l'A.E.F.E. doit couvrir les dépenses liées à la création d'établissements en Côte d'Ivoire, à Djibouti et au Gabon, du fait de la séparation en cours de l'enseignement français et des systèmes nationaux, dans le contexte général de la crise qui caractérise ceux-ci. Compte tenu de l'importance de ces diverses charges, votre rapporteur s'était inquiété, à l'occasion du précédent budget, d'une insuffisante augmentation des crédits de l'Agence (qui connaissaient pourtant une progression de 37 %).

L'augmentation de 4 % des crédits inscrits au chapitre 36 - 30 (subvention à l'Agence) est donc très en-deçà des besoins de l'A.E.F.E., en dépit des 2,7 millions de francs destinés à l'extension du réseau au Gabon et à Djibouti, et de l'économie de 5,4 millions de francs réalisée sur les établissements du Zaïre, où le nombre de classes a été réduit.

F - Gestion du ministère

Le tableau suivant retrace la part de chacune des grandes catégories de dépenses dans le budget du ministère de la coopération et du développement pour 1993.

	LF1 1992 (en millions de francs)	PLF 1993 (en millions de francs)	Part dans le budget du ministère pour 1992	Part dans le budget du ministère pour 1993	Variation 1993/1992
Titre III "moyens des services"	902,817	946,347	11,08 %	11,72 %	+ 4,8 %
Titre IV "Interventions publiques"	5 450,808	5 217,907	66,91 %	64,66 %	- 4,28 %
Total dépenses ordinaires	6 353,626	6 164,254	78 %	76,39 %	+ 2,99 %
Titre V "Investissements" (CP)	37,44	22,1	0,45 %	0,27 %	- 4,09 %
Titre VI "Subventions d'investissements" (CP)	1 754,2	1 882,68	21,53 %	23,33 %	+ 7,32 %
Total dépenses en capital (CP)	1 791,646	1 904,78	21,99 %	23,6 %	+ 6,3 %

1. L'augmentation des "moyens des services" (titre III)

. L'augmentation de 4,8 % du titre III succède aux hausses de 61 % et 25 % observées dans les deux précédents projets de loi de finances. On observe, parallèlement à cette augmentation modérée, une stabilisation de la part du titre III dans le budget du ministère de la coopération, qui représente désormais 11,72 % de l'ensemble de la dotation (PLF 1990 : 6,1 % ; PLF 1991 : 9,14 % ; PLF 1992 : 11,08 %). Cette stabilisation est notamment liée à l'achèvement de la traduction budgétaire de la création de l'A.E.F.E.

. Les effectifs de l'administration centrale seront maintenus en 1993 (ainsi qu'ils l'avaient été en 1992). Sur les neuf emplois qui seront supprimés en 1993 dans les services extérieurs, trois s'inscrivent dans le programme pluriannuel amorcé lors de la préparation de la précédente loi de finances. Les six autres emplois supprimés correspondent à la suspension de la coopération française au Zaïre et en Haïti.

. Le projet de loi de finances pour 1993 préserve fort opportunément les "moyens de fonctionnement des services" (chapitre 34 - 98), qui connaissent une augmentation de 5,9 %. Par ailleurs, on

remarque le maintien des "dépenses informatiques, bureautiques et télématiques" (chapitre 34 - 95) et du chapitre "Postes, télécommunications et remboursements à diverses administrations" (chapitre 34 - 93).

2. La diminution des dépenses d'investissement (titre V)

Les crédits inscrits au titre V ("investissements exécutés par l'Etat") et au chapitre 68 - 94 ("subventions à la réalisation de diverses opérations immobilières") subissent une importante diminution, tant en autorisations de programme (- 53 %) qu'en crédits de paiement (- 4,09 % pour le titre V, - 41,67 % pour le chapitre 68 - 94).

De manière générale, la part du titre V dans le budget du ministère de la coopération décline régulièrement depuis plusieurs exercices (P.L.F. 1990 : 0,47 % ; PLF 1992 : 0,45 % ; PLF 1993 : 0,27 %).

L'interruption du programme d'investissement du ministère de la coopération, institué par l'effort d'économie actuellement entrepris, affectera notamment les écoles françaises d'Afrique, alors même que l'état du réseau de l'enseignement français à l'étranger - l'Afrique ne fait, à cet égard, par exception- justifierait un effort particulier.

*

* *

CONCLUSIONS DE VOTRE RAPPORTEUR

En conclusion, il semble difficile à votre rapporteur d'applaudir à la faiblesse de l'effort que la France consacrera, à travers le prochain budget, à l'Afrique subsaharienne.

Parmi les manifestations de l'essoufflement de la coopération franco-africaine, votre rapporteur regrette notamment

l'insuffisance des crédits consacrés à l'assistance militaire, particulièrement inopportune dans le contexte africain actuel, et s'interroge sur la signification du tassement de l'effort destiné aux pays les moins avancés.

Au moment où l'Afrique se sent menacée par les évolutions européennes -marché unique et ouverture de l'Est- qui risquent de détourner l'attention de l'Occident de ce continent déshérité, il est regrettable de n'avoir comme ambition que le "maintien de l'essentiel" de la coopération franco-africaine.

La baisse de l'effort accompli, en matière d'aide au développement, par d'autres pays (tels que la Suède), ne saurait être alléguée pour justifier que la France ne consacre pas plus de moyens à soutenir le développement africain. Son histoire lui confère, en effet, sur ce continent, des responsabilités qu'elle est seule en mesure d'assumer.

EXAMEN EN COMMISSION

Votre commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées a examiné le présent avis au cours de sa réunion du 18 novembre 1992.

A la suite de l'exposé de M. Paul d'Ornano, rapporteur pour avis, M. Guy Penne a rappelé que la commission sénatoriale des finances avait donné un avis favorable à l'adoption des crédits du ministère de la coopération et du développement. Il a fait observer que les besoins des pays les plus pauvres en ajustement structurel devaient nécessairement diminuer, et que, par ailleurs, l'allocation des dons d'ajustement structurel devait répondre à des critères de rigueur. D'autre part, M. Guy Penne a estimé que la coopération militaire franco-africaine, conçue dans un tout autre contexte, devrait subir des aménagements destinés à l'adapter à la situation actuelle des pays partenaires.

M. Guy Penne et M. Paul d'Ornano, rapporteur pour avis, ont ensuite évoqué les difficultés rencontrées par les pays d'accueil en matière de financement de la coopération technique.

M. Jacques Habert est alors revenu sur le déclin des dons destinés aux pays les plus pauvres du champ de la coopération. Avec M. Paul d'Ornano, il s'est interrogé sur l'opportunité de prolonger

l'interruption de la coopération franco-haïtienne, préjudiciable à la situation du peuple haïtien.

Puis M. Jacques Habert et M. Paul d'Ornano, rapporteur pour avis, ont regretté l'insuffisance des crédits impartis à l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger, compte tenu de l'importance des missions qu'elle doit assurer.

Le rapporteur pour avis ayant exprimé son scepticisme devant les orientations, selon lui fâcheuses, du budget proposé, la commission a alors émis un avis défavorable à l'adoption des crédits de la coopération et du développement pour 1993, M. Jacques Habert, sénateur représentant les Français de l'étranger, souhaitant pour sa part s'en remettre à la sagesse du Sénat.

ANNEXE

(Source : ministère de la coopération et du développement)

le programme intégré pour les produits de base (PIPB)

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

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

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

a) Le premier guichet

Il était destiné à financer les stocks régulateurs des accords internationaux de produits de base dotés de clauses économiques fondées sur des stocks régulateurs. Or, à ce jour, seul le stock de l'accord caoutchouc est opérationnel (cf. supra).

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

C'est pourquoi sur mandat du conseil des gouverneurs (décembre 1991) le conseil d'administration de juin 1992 a décidé de créer un groupe de travail composé de 9 administrateurs (1) chargé de réfléchir aux directions à donner aux deux guichets du Fonds pendant les années 1990 en examinant "des nouvelles méthodes permettant d'utiliser de façon efficace les ressources du Fonds". La première réunion du groupe se tiendra en septembre 1992.

(1) Suisse, Allemagne, France, Pays-Bas, Arabie Saoudite, Chine, Malaisie, Soudan, Cuba.

b) Le deuxième guichet

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

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

Après trois conseils des gouverneurs et neuf conseils d'administration, le FCPB a adopté sept projets. Encore faut-il préciser que ce résultat, fort modeste, est essentiellement dû au rôle actif du comité consultatif composé d'experts se réunissant trois fois par an.

Le conseil des gouverneurs de décembre 1992 qui choisira le nouveau directeur exécutif et examinera les orientations présentées par le conseil d'administration, grâce aux réflexions du groupe de travail, pourrait constituer un tournant fondamental.