

JOURNAL OFFICIEL



DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE DEBATS PARLEMENTAIRES ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

9^e Législature

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1988-1989

(68^e SÉANCE)

COMPTE RENDU INTÉGRAL

1^{re} séance du vendredi 18 novembre 1988

SOMMAIRE

PRÉSIDENCE DE M. ANDRÉ ROSSINOT

1. Nomination à des organismes extraparlimentaires
(p. 2485).

2. Loi de finances pour 1989 (deuxième partie). - Suite
de la discussion d'un projet de loi (p. 2485).

Coopération et développement

M. Alain Vivien, rapporteur spécial de la commission des finances.

M. André Bellon, rapporteur pour avis de la commission des affaires étrangères.

M. Guy-Michel Chauveau, rapporteur pour avis de la commission de la défense.

MM. Jean-Pierre Delalande,
Théo Vial-Massat,
Jean-Paul Fuchs,
Maurice Adevah-Pœuf,
Pierre Lequiller.

M. Jacques Pelletier, ministre de la coopération et du développement.

M. le rapporteur spécial.

Réponses de M. le ministre aux questions de : MM. le rapporteur spécial, Charles Pistre, Michel Bérégovoy, Jean Laborde, Maurice Adevah-Pœuf, Jacques Delhy.

Etat B

Titres III et IV. - Adoption (p. 2503)

Etat C

Titres V et VI. - Adoption (p. 2503)

Renvoi de la suite de la discussion à la prochaine séance.

3. Ordre du jour (p. 2503).

COMPTE RENDU INTEGRAL

PRÉSIDENCE DE M. ANDRÉ ROSSINOT,

vice-président

La séance est ouverte à neuf heures trente.

M. le président. La séance est ouverte.

1

NOMINATION

A DES ORGANISMES EXTRAPARLEMENTAIRES

M. le président. La nomination de représentants de l'Assemblée au sein d'organismes extraparlimentaires est publiée au *Journal officiel* de ce matin.

2

LOI DE FINANCES POUR 1989

(DEUXIÈME PARTIE)

Suite de la discussion d'un projet de loi

M. le président. L'ordre du jour appelle la suite de la discussion de la deuxième partie du projet de loi de finances pour 1989 (nos 160, 294).

COOPÉRATION ET DÉVELOPPEMENT

M. le président. Nous abordons l'examen des crédits du ministère de la coopération et du développement.

La parole est à M. Alain Vivien, rapporteur spécial de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan.

M. Alain Vivien, rapporteur spécial. Monsieur le ministre de la coopération et du développement, les observateurs ont noté avec satisfaction vos premiers propos devant le comité directeur du Fonds d'aide et de coopération. Vous avez énoncé nettement la priorité que vous avez l'intention de donner à l'homme dans notre difficile bataille contre le sous-développement. Il y avait longtemps que nous n'avions pas entendu de tels propos qui n'excluent pas, bien sûr, les nécessités d'une approche technique, budgétaire et monétaire du développement.

En choisissant cette ligne de conduite, vous donnez une force nouvelle à ceux qui, quelles que soient leurs options personnelles, savent que la construction de la paix et le développement sont les deux vraies querelles de ce siècle finissant, et que le succès de ces objectifs ne saurait être assuré qu'à condition de donner une nouvelle dimension au partenariat. Ni alibi, ni fausse symétrie, mais risque solidairement partagé, en un mot, volonté d'agir avec efficacité, sans préjugé ni complaisance idéologique.

Nous aurons, à l'avenir, à apprécier les résultats de cette politique. Mais les grandes lignes de votre budget témoignent d'orientations qui paraissent heureuses. Elles rejoignent d'ailleurs celles qu'en 1981 votre prédécesseur, M. Jean-Pierre Cot, avait esquissées.

Premièrement, le budget de la coopération retrouve un taux de progression encourageant de 5,58 p. 100 à structures constantes. Cette augmentation significative, de plus de 3 p. 100 en termes réels, préfigure la nouvelle montée en puissance de notre aide publique au développement. Certes, à 0,54 p. 100 du P.I.B., elle est encore loin d'avoir atteint le taux de 0,7 p. 100 recommandé par les instances internationales. Mais notre A.P.D. est, il faut le dire, de très loin, la plus importante des nations industrialisées.

Deuxièmement, la part de l'A.P.D. gérée par votre département augmente, passant de 19 à 20 p. 100. Mais cela reste insuffisant et j'exprimerai tout à l'heure sur ce sujet central quelques-unes de mes préoccupations s'agissant notamment de la mise en cohérence des actions conduites au travers des moyens des divers ministères.

Troisièmement, les crédits d'intervention du ministère progressent fortement ; passant de 6,1 milliards de francs à plus de 6,5 milliards, soit une progression de 5,5 p. 100.

Les dépenses ordinaires du titre IV bénéficient d'une croissance plus rapide que celles du titre VI essentiellement composé du F.A.C. Pourquoi ? En raison de trois nécessités.

La première est l'apurement des crédits de l'assistance technique, en déficit de 200 millions de francs dans la gestion dont vous avez hérité. En effet, plusieurs Etats n'ont pas apporté leur contribution à la hauteur attendue et rien n'avait été prévu dans le précédent budget pour pallier cette situation, hélas ! prévisible. Quant à l'amélioration des articles 10 et 20, elle n'empêchera pas une réduction d'environ 1,5 p. 100 des effectifs.

Il serait à mon sens opportun de savoir si la politique de déflation trouve aujourd'hui ses limites et, plus encore, si cette politique s'est accompagnée d'une meilleure utilisation des personnels. L'évolution d'une coopération par projet vers une stratégie fondée sur des contrats de développement nécessite une adéquation meilleure encore des tâches de nos agents techniques. Or, plus de mobilité, une plus grande efficacité doivent trouver leur contrepartie dans une véritable politique de réinsertion.

A cet égard, nous n'en sommes guère restés qu'aux pétitions de principe et les consignes données aux différents départements sont restées pratiquement sans effet, à l'exception de l'éducation nationale. A mon sens, des initiatives sérieuses doivent être prises dans ce domaine, et je vous interrogerai, monsieur le ministre, l'an prochain, sur les résultats obtenus, car la situation des contractuels du secteur public ne saurait perdurer sans de profonds changements.

Deuxième nécessité, accroître les concours financiers. Le chapitre 41-43 bénéficie d'une mesure nouvelle de 100 millions de francs. Ses dotations passent de 875 millions à 975 millions de francs.

Une même dotation supplémentaire de 50 millions de francs est accordée à chacun des deux articles du chapitre 41-43, l'article 10 est destiné à l'aide budgétaire et l'article 20 permet de bonifier les prêts d'ajustement structurel accordés par la Caisse centrale de coopération économique.

L'article 10 passe ainsi de 425 millions de francs à 475 millions, soit une augmentation de plus de 11 p. 100, ce qui permettra d'accroître très sensiblement les subventions accordées aux pays les plus pauvres.

L'article 20 s'établira à 500 millions contre 450 millions de francs en 1988, soit une augmentation, là encore, supérieure à 11 p. 100. L'effet de cette augmentation de dotation budgétaire sera amplifié par l'accroissement des possibilités données à la caisse centrale de mobiliser des ressources auprès du F.D.E.S. Le projet de loi de finances prévoit en effet que les prêts du F.D.E.S. à la caisse centrale passeront de 800 millions de francs en 1988 à 1 900 millions en 1989.

Enfin, troisième nécessité, rendre aux organisations non gouvernementales et à la coopération décentralisée, au travers des subventions qui leur sont allouées, la reconnaissance officielle de leur action spécifique. Ces crédits passeront de près de 103 millions de francs en 1988 à plus de 117 millions de francs, soit une augmentation supérieure à 13 p. 100. Parmi eux, ceux qui sont destinés à encourager les initiatives des collectivités locales sortiront enfin de l'ère du mépris dans laquelle ils étaient tenus depuis deux ans. Ils passeront de 90 000 francs en 1988, somme parfaitement dérisoire, à près de 2 millions de francs.

Passant sur l'évolution satisfaisante des autres actions du titre IV, à l'exception des bourses à propos desquelles il faudra bien un jour disposer d'une doctrine, je voudrais en venir à l'évolution du F.A.C., le Fonds d'aide et de coopération.

Le fonds avait fait l'objet d'effets d'annonce en ce qui concerne les autorisations de programme sous le précédent gouvernement. Mais les crédits de paiement n'avaient pas connu la même progression, loin de là. Il semble que l'année prochaine encore, l'évolution ira dans le même sens puisque les autorisations de programme croîtront de 4,2 p. 100, alors que les crédits de paiement n'augmenteront que de 1,9 p. 100 à peu près. Dès lors, on peut s'interroger sur l'avenir du F.A.C, surtout si l'on observe que la Caisse centrale de coopération économique envisage désormais de dispenser des dons, notamment aux pays les moins avancés. Il serait temps, à mon sens, de réfléchir à cette situation nouvelle.

Je voudrais enfin faire observer que l'article 20 - le fameux article 20 - du chapitre 68-91 destiné à financer les opérations exceptionnelles du F.A.C. progresse fortement, de plus de 20 p. 100. Il est doté en autorisations de programme et en crédits de paiement de 200 millions de francs contre 165 millions de francs en 1988. Or l'existence de cet article est source de nombreux inconvénients de gestion.

Les dotations qui y sont inscrites ne peuvent pas être intégrées à la programmation du F.A.C.. Il arrive fréquemment qu'elles ne soient consommées que très partiellement. Elles risquent d'être l'objet d'une décision d'annulation de crédits, alors même que des besoins de financement sont constatés sur les projets du F.A.C. qui relèvent normalement de l'article 10.

Monsieur le ministre, je voudrais en venir maintenant à une réflexion plus générale sur la finalité et sur les moyens de notre coopération.

Une génération s'est écoulée depuis les indépendances. Le monde a profondément changé. Le continent africain où opère une part essentielle de notre effort pour le développement ne ressemble guère à celui que nous connaissions il y a vingt-cinq ans. Et pourtant, les instruments de notre coopération, constitués peu à peu, empiriquement, sont restés les mêmes.

Simultanément, l'abîme désespérant qui sépare les pays en voie de développement des nations industrialisées n'a cessé de s'approfondir en Afrique alors que l'Asie, d'où nous sommes absents, a désormais décollé. Y aurait-il donc une malédiction particulière sur le continent africain ? Guerres locales, sécheresse, acridiens, apartheid, chute des cours, endettement et j'en passe, les causes sont multiples.

Mais nous-mêmes, Français, n'avons-nous pas aussi notre part de responsabilité ? Mobilisons-nous dans des conditions optimales les moyens de notre coopération ? Ne laissons-nous pas sans réponse de nombreuses questions, depuis longtemps posées, comme si nous avions renoncé à élaborer une pensée authentique ? Dans le désert des réflexions politiques se sont engouffrées les technocraties avec leurs recettes partielles, leurs prétentions et, finalement, l'irréalisme de leurs propositions qui tiennent autant de la mode que de la suffisance. N'entend-on pas actuellement parler de solutions monétaristes au mal-développement !

Revenons à des réflexions plus exactes et vérifions la validité de nos moyens. Sachons où nous voulons en venir. Précisons les étapes. Réaffirmons, ce que fait d'ailleurs votre budget, le caractère non exclusivement bilatéral de l'effort de développement.

Je formulerai quelques interrogations.

Première interrogation : est-il possible de poursuivre une stratégie si l'on ne solidarise pas judicieusement l'ensemble des moyens qui procèdent du budget national ? Comment le

ministère de la coopération et du développement peut-il envisager sa mission sans avoir l'amotion de coordonner l'essentiel des tâches de développement ?

La coopération ne gère que 20 p. 100 de l'A.P.D., le Quai d'Orsay 10 p. 100, alors que les finances, soit directement, soit par le canal de la Caisse centrale de coopération économique, en gèrent 52 p. 100, alors qu'une dizaine de ministères techniques, avec 18 p. 100, font à peu près autant que le ministère de la coopération. A tout le moins une mise en cohérence s'impose. Mon collègue Jean-Marie Cambacères attirait récemment, par une question, l'attention du Gouvernement sur cette nécessité.

Au cours de la précédente législature, nous avions rédigé - j'y avais collaboré personnellement - une proposition de loi qui tendait à unifier notre politique de coopération, notre stratégie sous la conduite du Premier ministre, et, bien entendu, avec une mise en œuvre par le département. Il est temps de préciser quelles sont nos conceptions en cette matière.

Deuxième interrogation : comment doit évoluer le champ de la coopération ? Nous avons noté avec satisfaction l'extension à l'ensemble des Etats lusophones d'Afrique. Mais rien n'est prévu pour l'Afrique australe qui va sortir très prochainement d'une longue phase de conflits. Faudra-t-il recourir à des artifices budgétaires pour apporter notre aide ou faudra-t-il renoncer à notre présence dans cette région particulièrement sensible du continent ? Et que l'on ne nous cherche pas de fausses querelles : nous avons donné et nous donnerons toujours la priorité aux Etats francophones qui nous sont liés par tant d'histoire commune. Mais, dès lors que l'extension de notre aire d'intervention ne se fait pas au détriment de l'ancien pré carré, quelles critiques pourraient bien être formulées à l'encontre de notre politique de coopération ?

Troisième interrogation : comment accepter que, faute de promouvoir un authentique développement, nous en soyons conduits, et la Banque mondiale avec nous, à boucher interminablement les trous des budgets des Etats ? Les prêts d'ajustement structurel ne font que croître et embellir et la Banque mondiale en est venue à consacrer 27 p. 100 de ses moyens à des aides de ce type alors que le seuil de 10 p. 100 n'aurait jamais dû être franchi.

Quatrième interrogation : que faire pour régler l'essentiel du problème de la dette ? L'opinion a le droit de savoir que, déjà, dans plusieurs pays, les compteurs ont été remis à zéro. Le sommet de Toronto et les initiatives généreuses prises actuellement par le club de Paris ne constitueront-ils, une fois encore, que des mesures palliatives alors qu'elles doivent conduire à des solutions aux effets durables ?

Cinquième interrogation : à qui profite essentiellement l'effort de coopération et quel est le résultat de l'A.D.P. ? Philippe Hugon le déclarait en 1986 dans *Mondes en développement* : « La France est en situation excédentaire vis-à-vis des pays les moins développés et déficitaire par rapport aux pays les plus industrialisés. » Ce constat sévère se justifie hélas pour l'ensemble de nos échanges, sauf pour les années 1984 et 1985 où la volonté politique du gouvernement d'alors et certaines circonstances extérieures avaient abouti à ce que « la France achète plus en valeur au continent africain qu'elle ne lui vend » comme l'observaient Magnard et Tenzer dans *La Crise africaine*.

Si encore ces échanges inégaux aboutissaient à maintenir un fort taux de participation industrielle française sur le continent ! Mais il n'en est rien. La part du continent dans nos échanges extérieurs « ne cesse de décliner tant en importations qu'en exportations », selon les mêmes auteurs. Elle n'est plus aujourd'hui que de 10 p. 100 environ, dont 5 p. 100 seulement au sud du Sahara.

Sixième interrogation : à la veille de l'unification européenne, comment la France envisage-t-elle une coopération d'une nature beaucoup plus multilatérale ? Quelles initiatives devons-nous prendre, nous autres Français, pour inciter des nations, non européennes mais majeures au plan économique, à prendre à leur tour leur part du fardeau du développement ? Je pense aux trop modestes contributions américaine et japonaise, mais aussi à la médiocrité des efforts consentis par les pays de l'Est et notamment par l'Union soviétique.

Septième interrogation : ne serait-il pas temps de mettre en cohérence les actions publiques avec l'expérience et les propositions des organisations non gouvernementales ? Les

concepts de « contrat de développement », de « contrat de pays » paraissent particulièrement porteurs. Mais ils devraient, pour atteindre leur pleine efficacité, se doubler de programmes de développement non sectoriels, affectant des ensembles régionaux significatifs. Faute de quoi, les programmes ponctuels se perdent dans la cohérence, hélas involontaire, des grands maux qui dévastent l'Afrique, tels la sécheresse ou le surpeuplement urbain.

Huitième interrogation, et ce sera provisoirement la dernière que je formulerai aujourd'hui : ne serait-il pas opportun de ne pas dissocier sécurité et développement ? Les impérialismes ont autant porté la misère que le sous-développement. Dès lors que la France, à juste titre, garantit la souveraineté, l'intégrité et l'indépendance des Etats avec qui elle coopère, le moment ne serait-il pas venu de tirer la leçon d'expériences récentes ? La fermeté à l'égard des agresseurs, dès les débuts de la menace, permet de les faire reculer. Elle économise les moyens humains et financiers. Elle évite de faire supporter au budget de la coopération, qui doit rester celui du développement, des charges militaires imprévues.

Une réflexion approfondie permettrait de déterminer, solidairement avec les autres départements concernés, des investissements majeurs qui, à la fois, assurent la sécurité des Etats et garantissent leur développement économique. A titre d'exemple, je souhaiterais évoquer le cas de la piste de Faya-Largeau, élément essentiel du rapprochement administratif, économique et politique du Borkou-Ennedi Tibesti avec l'ensemble de la république tchadienne, et facteur de dissuasion à l'égard de toute récurrence impérialiste. Nous devons nous réjouir que la France n'ait pas renoncé à cette opération, certes coûteuse, et que la décision de la réaliser n'ait été que provisoirement ajournée.

Monsieur le ministre, la France ne fera pas l'économie d'une réflexion approfondie sur sa politique de coopération. Le Parlement doit en être le lieu privilégié. Faute d'en prendre l'initiative, notre coopération posséderait « toutes les qualités d'un général, hormis le sens de la stratégie » et tout l'arsenal du conquérant, à l'exception des victoires » comme l'écrivait Kendall à propos de Charles le Téméraire. Mais, soyez rassurés, nous n'irons ensemble ni à Granson ni à Morat.

C'est pourquoi je suis certain d'être l'interprète de l'ensemble de nos collègues, si j'en juge par l'accueil favorable qu'a réservé l'ensemble de la commission des finances à ma proposition, en vous demandant, monsieur le ministre, en demandant à M. le Premier ministre et au Gouvernement dans son entier l'organisation prochaine d'un débat sur nos orientations nationales en vue du développement.

Au bénéfice de ces observations, la commission des finances a adopté à l'unanimité le projet de budget que vous nous avez présenté et qui nous est apparu comme l'esquisse de grandes ambitions. Je demande donc à l'Assemblée nationale d'adopter les crédits qui nous sont demandés.

Par ailleurs, la commission des finances a adopté, à l'unanimité également, une observation tendant à permettre au Parlement - Sénat et Assemblée nationale - d'être représenté au sein du comité de surveillance de la caisse centrale de coopération économique, à la fois parce que cette caisse mobilise 13 p. 100 de notre aide publique au développement, qu'elle est le payeur du F.A.C. et qu'il est anormal à nos yeux que le Parlement n'y soit pas représenté.

Cette demande avait d'ailleurs été formulée et adoptée par l'Assemblée nationale sous une précédente législature. Elle n'a malheureusement pas été suivie d'effet, mais je sais, monsieur le ministre, que le Gouvernement s'en préoccupe. Nous serions heureux que ce problème soit réglé cette année. *(Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.)*

M. le président. La parole est à M. André Bellon, rapporteur pour avis de la commission des affaires étrangères.

M. André Bellon, rapporteur pour avis. Monsieur le ministre de la coopération et du développement, la commission des affaires étrangères, comme la commission des finances, a voté votre projet de budget à l'unanimité des suffrages exprimés. Ce vote marque notre soutien à une orientation politique et budgétaire, mais des interrogations subsistent. Au demeurant, au-delà du résultat du vote, il faut noter qu'une partie de nos collègues se sont abstenus. Et les débats ont montré que des questions restaient posées, dont certaines

ne sont d'ailleurs pas nouvelles. Mais il importe de les lever peu à peu, soit dans cette enceinte, soit dans des débats ultérieurs.

Si je devais, monsieur le ministre, résumer en quelques mots votre budget, je dirais qu'il est marqué par la continuité, par un certain nombre d'inflexions positives et par pas mal d'interrogations.

Continuité parce que la pratique budgétaire est ainsi faite qu'il n'y a jamais de rupture totale entre deux budgets successifs. On peut le regretter, d'ailleurs, dans la vie politique française, mais enfin, c'est le fonctionnement du budget.

Cela étant, des inflexions sont apparues, et d'abord dans le montant des crédits, qui augmentent de façon brute de 7,3 p. 100. Cependant, cette augmentation doit être relativisée, d'abord parce que vous englobez, ce qui a d'ailleurs été jugé positif par tous les commissaires des affaires étrangères, l'Angola et le Mozambique, qui n'étaient pas jusqu'à présent considérés comme faisant partie du champ de notre coopération. Je précise au passage que certains ont souhaité que le Vanuatu y soit également intégré. A champ constant, l'accroissement n'est plus que de 5,6 p. 100.

Je remarque aussi que cette augmentation de 5,6 p. 100 correspond finalement à l'augmentation moyenne d'un budget qui, lui-même, a été jugé sur ces bancs comme un budget correct. Globalement, c'est donc un bon budget, sans plus.

Nous notons des inflexions positives, parce que ce budget marque la volonté, tout d'abord, de mieux mobiliser certains acteurs de la coopération française, et j'en citerai deux qui me paraissent particulièrement symboliques.

D'abord, les organisations non gouvernementales. C'est un vieux débat au sein de cette assemblée que de savoir s'il faut donner plus, moins ou autant aux organisations non gouvernementales. J'avais déjà fait remarquer, lors de discussions antérieures sur cette question, que ce débat était un peu sur-réaliste, dans la mesure où les crédits affectés aux organisations non gouvernementales sont tellement faibles en masse par rapport à l'ensemble du budget que vouloir encore les rogner était franchement mesquin. Il est important que ce milieu de gens dévoués, bénévoles, soit pris pour ce qu'il est, c'est-à-dire pour un milieu positif, non seulement pour l'efficacité de la coopération, mais peut-être plus encore pour la sensibilisation de l'opinion publique française.

Il convenait donc, malgré la faiblesse des masses budgétaires en cause, de reconnaître ce fait et donc d'augmenter de manière significative les crédits affectés aux organisations non gouvernementales françaises. C'est donc chose faite.

Ensuite, je vois une autre inflexion positive dans les efforts faits pour la coopération technique, efforts qui sont supérieurs à ceux de 1988 et des années précédentes. On redynamise ainsi un élément de coopération tout à fait positif qui avait été laissé en jachère.

Par contre, je relève la faiblesse des crédits du F.A.C., en particulier du titre X, qui en crédits de paiement diminuent un peu. Même si cette faiblesse est compensée très largement par une volonté affirmée pour les années suivantes, c'est-à-dire dans les autorisations de programme, elle reste pour nous préoccupante. Nous espérons évidemment qu'il ne s'agit que d'un phénomène conjoncturel lié aux programmes déjà engagés, et que cette faiblesse sera donc suivie, comme les autorisations de programme le laissent entendre, par un effort dans les années à venir.

J'en viens aux interrogations sur lesquelles je voudrais m'attarder quelques minutes, monsieur le ministre.

M. Vivien soulignait à l'instant que, de toutes parts, qu'il s'agisse de ceux qui en France s'intéressent à la politique de coopération, de ceux qui, dans les pays du tiers monde, sont en contact avec la politique de coopération, des pouvoirs publics français ou des entreprises françaises, nous parvenons des interrogations qui pourraient, en gros, se résumer ainsi : est-ce que ça sert vraiment à développer le tiers monde ?

C'est une question qui, posée de manière brutale, peut être perçue comme provocatrice, mais qui, néanmoins, reflète beaucoup d'incertitudes. L'opinion publique française est favorable à ce que la France, conformément à sa tradition, intervienne pour aider au développement des pays pauvres, sous-développés, non développés - je ne sais quel vocabu-

laire il faut employer, car cela change très souvent. Les évolutions de nomenclature prouvent d'ailleurs qu'il y a quelques incertitudes, et les évolutions sémantiques aussi.

Quoi qu'il en soit, qu'on le veuille ou non, se pose une question majeure : est-ce que l'argent que nous affectons à la coopération constitue effectivement un élément de développement ?

J'évoquerai quelques interrogations de ce point de vue.

D'abord, la coopération est-elle un instrument économique ou un instrument diplomatique ? La question n'est pas tranchée, car les deux aspects sont mêlés au travers des interventions d'acteurs, d'ailleurs multiples. La meilleure preuve en est que nous parlons chaque année de la politique de coopération au travers du budget de la coopération, alors que votre budget représente environ un cinquième des interventions en matière d'aides publiques. En matière de coopération, on ne parle jamais des autres crédits. On en parle ici parce qu'il faut bien en parler quelque part, mais il est quand même illogique que ce soit au travers d'un budget qui ne représente que 20 p. 100 de l'intervention vis-à-vis du tiers monde que l'on parle de l'ensemble de la politique de développement.

La coopération est-elle un instrument économique ? Peut-être. Il est vrai qu'un certain nombre de marchés sont la conséquence des interventions en matière de coopération. Mais est-ce si simple ? J'ai relevé par exemple en 1986 une statistique étonnante : l'excédent du commerce extérieur de la France avec les pays africains du champ était d'environ 21,6 milliards de francs, et les transferts financiers vers les mêmes pays s'élevaient à 21,5 milliards de francs.

Quelle est la signification économique de tels chiffres ? Est-ce qu'on se borne à financer le commerce extérieur ou est-ce qu'il y a une dynamique de production du commerce extérieur ? Ce sont des questions auxquelles les réponses ne sont pas évidentes, mais il convient de réfléchir et de trancher.

J'en viens aux partenaires.

J'avais eu l'occasion de dire à M. Aurillac, l'année dernière, que son discours sur le partenariat était on ne peut plus sympathique et que, pris au pied de la lettre, nous le trouvions très bon. La seule question que nous lui posions et à laquelle nous n'avons pas eu de réponse était la suivante : partenariat, certes, mais où sont les partenaires ?

Cette question n'est toujours pas tranchée. Y a-t-il des partenaires économiques dans les pays de notre champ de coopération ?

La dernière question, qui découle d'ailleurs largement des précédentes, est celle des structures.

Il est bien évident qu'une action politique qui s'appelle le développement, la coopération, que sais-je, qui est émise entre des ministères aussi divers que celui de l'économie et des finances, la coopération, le Quai d'Orsay, l'éducation nationale et autres ministères techniques, trouve difficilement sa cohérence. Elle la trouve d'autant moins lorsque la plupart des interventions sont gérées par un ministère dont chacun sait le poids et la force - le ministère de l'économie et des finances - et sous forme d'actions qui, tout en étant comptabilisées dans notre débat budgétaire, c'est-à-dire en termes de crédits et en termes annuels, en fait ne le sont pas, puisqu'il s'agit de prêts qui, donc, engagent l'avenir. Je ne parle pas de la forme de comptabilisation de l'aide par la suite, car il nous faudrait plus de temps.

De ce point de vue, il est indispensable de clarifier les objectifs et d'y adapter les structures. Certes, cela fait longtemps que nous le disons. Certes, nous n'en avons pas tiré les conséquences. Peut-être est-ce là très difficile, mais il reste que la question sera de plus en plus posée.

A la commission des affaires étrangères, avec le talent et l'expérience qu'on lui connaît, M. Gorse a dit : « Écoutez, j'ai été secrétaire d'Etat auprès du Quai d'Orsay : j'essayais de faire en sorte que la coopération soit, le plus possible, la tradition, le maintien des liens avec les pays qui ont fait notre histoire et qui sont dans notre champ, c'est-à-dire au fond que ce soit purement diplomatique. Puis, j'ai été, ajoutait-il, ministre en titre, et j'ai fait en sorte que mon action soit aussi éloignée que possible du Quai d'Orsay. Alors, vous savez, ça va, ça vient ! On ne sait pas. »

J'aurais tendance à dire : et si on ne savait pas parce qu'on n'a jamais vraiment séparé les choses ? Ne faudrait-il pas, au travers d'une réflexion sur les structures, définir clairement les objectifs ? Je crois qu'il y a vraiment là un débat à ouvrir.

C'est pourquoi la commission des affaires étrangères, à l'unanimité, a demandé à son rapporteur de proposer pour la session de printemps qu'un débat global, que nous avons d'ailleurs demandé depuis deux ou trois ans, soit organisé sur l'ensemble de la politique de coopération, de développement, en séparant bien ce qui est pour quoi et qui fait quoi. Mais qu'on en parle, qu'on se donne le temps et qu'on ait vraiment ce débat global.

Si nous avons la possibilité d'organiser un tel débat et de le mener à son terme, du moins autant qu'on peut le faire dans cette enceinte, peut-être cette idée diffuse qui existe dans l'esprit du peuple français qu'au fond nous faisons de la charité et que cette charité n'est pas toujours très bien placée ou très bien utilisée, disparaîtrait-elle. On ne parlerait plus de charité. On parlerait d'un côté d'intérêts, de stratégie, de place de la France, de l'autre de réels problèmes de développement, tels qu'ils doivent se poser à l'échelle du monde aussi bien pour notre pays que pour les pays avec lesquels nous coopérons. Ainsi, l'opinion publique française adhérerait encore plus à cette politique. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. le président. La parole est à M. Guy-Michel Chauveau, rapporteur pour avis de la commission de la défense nationale et des forces armées.

M. Guy-Michel Chauveau, rapporteur pour avis. La commission de la défense a décidé de consacrer, cette année encore, comme elle l'avait fait en 1985 et 1986, l'un de ses rapports à l'examen des crédits de la coopération.

Globalement, les crédits de la coopération pour 1989 progressent de manière relativement satisfaisante même si, comme l'a fait remarquer le rapporteur spécial, l'effort est encore insuffisant. La commission de la défense, après avoir pris note de cet effort très sensible, s'est toutefois montrée préoccupée par l'évolution des crédits de coopération militaire, et je vais m'en expliquer.

Cette coopération avec certains pays d'Afrique s'inscrit dans le cadre d'accords de défense, de conventions d'assistance militaire et technique - plus d'une vingtaine - et répond à la préoccupation d'aider ces Etats à constituer dans le strict respect de leur souveraineté et de leurs orientations, leur propre outil de défense et leurs propres moyens de sécurité.

Jc crois, comme le rapporteur spécial, que certains moyens de prévention sont à terme source d'économies.

Les actions de la coopération militaire sont de trois ordres.

C'est tout d'abord l'assistance militaire technique - A.M.T. - qui met à la disposition des armées nationales africaines 950 à 1 000 personnels militaires français qui exercent auprès d'elles des fonctions de conseil et d'instruction.

C'est ensuite l'aide directe en matériel qui permet d'apporter à ces armées un certain nombre d'équipements et de matériels. On se souvient de l'exemple récent du Tchad.

C'est enfin la formation des stagiaires militaires étrangers, soit dans les écoles militaires ou dans les unités françaises, soit dans les quatre écoles militaires inter-africaines. En 1989, ce sont un peu plus de 2 000 stagiaires de tous niveaux et de toutes spécialités qui devraient ainsi être formés.

L'ensemble de ces actions représente moins de 900 millions de francs dans le projet de budget pour 1989, dont 554 millions de francs pour l'assistance militaire technique, 211 millions de francs pour l'aide directe et seulement 113 millions de francs pour les stages.

Deux faits ont particulièrement retenu l'attention de la commission de la défense : d'une part, la diminution lente mais continue depuis dix ans de ces crédits, aussi bien dans les lois de finances initiales, que sous l'effet de l'érosion monétaire ; d'autre part, les conditions de gestion de ces crédits qui permettent d'atténuer plus ou moins cette évolution défavorable en jouant soit sur des régularisations inégales dans les collectifs de fin d'année, soit sur les avances du ministère de la défense, avances qui ont tendance à se transformer en un endettement structurel du ministère de la coopération.

Cette situation nous paraît tout à fait préoccupante. Nombre de facteurs vont, en effet, dans le sens d'une consolidation et même d'un renforcement de notre effort d'aide.

Nous avons beaucoup insisté en commission sur cette procédure qui n'est pas très satisfaisante du point de vue de la rigueur budgétaire.

Ensuite, et ce n'est pas sans lien, eu égard aux tensions qui existent dans cette région, la France apparaît comme une alternative plus sûre et respectueuse de la souveraineté d'un certain nombre d'États. C'est une raison supplémentaire de notre présence et de notre effort.

Je conclurai en évoquant le problème des ressources personnelles des stagiaires, car les crédits affectés à la formation de ces stagiaires sont passés en quelques années de 145 à 111 millions de francs. Or nous savons tous que ce sont des initiatives et des actions très durables et très intéressantes. Nous pourrions aider un certain nombre de ces stagiaires qui reçoivent très peu de leur pays d'origine.

Ayant pris connaissance de nos inquiétudes et de nos préoccupations, vous avez bien voulu, monsieur le ministre, venir devant la commission de la défense. Vous nous avez apporté des éléments d'information propres à nous rassurer sur un grand nombre de points, mais nos inquiétudes demeurent.

Je voudrais donc vous dire, au nom de la commission de la défense, toute l'importance que nous attachons aux différentes actions de coopération militaire, et notamment aux stages. Après cinq années de recul, un effort s'impose.

Nous espérons d'abord que le collectif budgétaire de fin d'année sera l'occasion de rétablir pleinement la situation pour 1988. Pour 1989, nous souhaiterions qu'un effort supplémentaire puisse encore être possible. Quant à l'avenir - nous l'avons déjà dit devant la commission de la défense - nous ne pourrions pas accepter que la situation que j'ai retracée se prolonge dans les budgets futurs.

Malgré ces remarques importantes, et devant l'évolution globale des crédits de votre ministère, la commission de la défense a, bien sûr, émis un avis favorable à l'adoption de votre projet de budget, monsieur le ministre. (*Applaudissements sur les bancs des socialistes.*)

M. le président. Au titre du groupe du Rassemblement pour la République, la parole est à M. Jean-Pierre Delalande.

M. Jean-Pierre Delalande. La vérité, monsieur le ministre, est que votre budget, à l'évidence, n'a pas le dynamisme des deux budgets précédents, et nous le regrettons.

M. André Bellon, rapporteur pour avis. Ça c'est rigolo !

M. Jean-Pierre Delalande. D'abord, il ne correspond pas à la situation exceptionnellement grave des pays qui sont du ressort du ministère de la coopération, situation qui s'est encore, vous le savez, singulièrement détériorée depuis l'établissement du budget de 1988.

L'extrême dénuement des pays les plus pauvres situés pour l'essentiel en Afrique se poursuit.

Les pays dits « à revenu moyen », comme le Gabon, la Côte-d'Ivoire ou le Cameroun sont désormais frappés par les conséquences dramatiques de la baisse des cours des matières premières.

Face à cette situation, le précédent gouvernement avait décidé d'agir dans plusieurs directions : augmentation très forte des moyens des institutions de Bretton Woods pour permettre à ces pays qui doivent mener des politiques d'ajustement difficiles de disposer des moyens financiers nécessaires ; amélioration des conditions de durée et de taux de rééchelonnement des dettes au sein Club de Paris ; augmentation de l'aide publique - 20 p. 100 en deux ans - et actions en faveur de la régulation des marchés des produits de base.

La voie a été tracée. Nous n'avons pas le sentiment qu'elle soit poursuivie avec la rigueur nécessaire.

Mon sentiment, monsieur le ministre, est que la bonne démarche pour notre politique de coopération doit être de partir des problèmes que rencontrent les pays en voie de développement et d'essayer, à partir du constat, d'apporter des solutions, intelligentes évidemment, mais surtout efficaces et rapides.

Les deux principaux problèmes qui se posent aux pays en voie de développement sont les effets négatifs des fluctuations du dollar, qui accroissent la charge du remboursement de leur dette et ceux, encore plus dangereux, de la chute des cours des matières premières.

Comment pouvons-nous essayer de répondre à ces deux défis ?

D'abord en accroissant l'aide publique et en maintenant l'objectif, qui avait été arrêté au sommet de Venise, de 0,7 p. 100 du produit national brut. La France, ces deux der-

nières années, l'a fait augmenter de 20 p. 100, passant de 0,49 p. 100 en 1986 à 0,54 p. 100 en 1988, ce qui plaçait en la matière notre pays au premier rang des pays industrialisés au regard de sa population.

Vous stabilisez l'aide publique à 0,54 p. 100 du P.I.B. Mais, monsieur le ministre, il ne faut pas tirer argument de la faiblesse des pays comparables au nôtre pour nous arrêter dans la croissance, mais au contraire continuer à progresser et, par là même, les tirer vers le haut.

M. André Bellon, rapporteur pour avis. L'année dernière, c'était en fait 0,51 p. 100.

M. Jean-Pierre Delalande. Si des pays comme le Japon ou les États-Unis faisaient, comparativement, le même effort que la France, entre 10 et 15 milliards de dollars supplémentaires seraient immédiatement disponibles, et la plupart des problèmes de financement seraient résolus, permettant ainsi aux pays en voie de développement d'investir et de rembourser leurs dettes.

En deuxième lieu, la mesure adoptée par la France et qui consiste à annuler un tiers des échéances des dettes rééchelonnées a un effet d'annonce intéressant. Mais en réalité, il faut savoir, parce que c'est la vérité, que cela ne concerne que moins de 1 p. 100 de la dette de ces pays et que, par là, on donne bonne conscience aux États qui, eux, n'ont pas pratiqué.

M. Alain Vivien, rapporteur spécial. C'est beaucoup plus de 1 p. 100, mon cher collègue !

M. Jean-Pierre Delalande. Non, moins de 1 p. 100 du total de la dette de ces pays. Je persiste.

Plutôt que de prôner une annulation de la dette, il serait préférable d'améliorer substantiellement les conditions de taux et de durée de rééchelonnement et de procurer à ces pays des ressources plus importantes pour accompagner les programmes d'ajustement qu'ils veulent mettre en œuvre. Mais cela implique un accroissement des capacités de prêt du F.M.I. et de la Banque mondiale. Un plan de redressement n'a de chance de réussir s'il dispose d'un financement important et sur une durée supérieure à trois ans.

En troisième lieu, le remboursement de la dette doit avoir un lien avec les cours des matières premières. Des seuils devraient être définis en deçà desquels un mécanisme compensateur interviendrait et l'on indexerait alors les remboursements des pays les plus pauvres sur le cours des matières premières, en attendant, évidemment, de pouvoir stabiliser vraiment l'évolution de ces cours.

Enfin, en quatrième lieu, le remboursement de la dette doit être rendu indépendant des variations de la valeur des monnaies et de leurs taux d'intérêt. Il ne s'agit nullement de modifier arbitrairement les cours, mais de compenser les effets de leurs variations, souvent erratiques, d'abord en introduisant davantage de transparence et de discipline sur ces marchés, ensuite en créant un fonds de compensation qui aurait pour objet de payer les moins-values causées par les variations de cours et de monnaies et qui serait financé grâce à un accroissement sensible des ressources du F.M.I. et de la B.I.R.D.

A ces problèmes, votre projet de budget n'apporte pas vraiment de solution d'avenir. Il marque le *statu quo*, il fait une pause dans un moment où il faudrait poursuivre l'effort substantiel commencé par le gouvernement précédent.

Nous nous félicitons que l'Angola et le Mozambique entrent dans le champ de vos compétences. Mais il faut évidemment en tenir compte dès 1989 dans l'appréciation du projet de budget, tant en dépenses ordinaires qu'en dépenses en capital, en tenant compte aussi pour effectuer les comparaisons pertinentes avec le budget précédent.

L'Angola et le Mozambique entrant dans le droit commun de la coopération, ils deviennent en principe justifiables du F.A.C. et de la coopération militaire, pour lesquels aucuns crédits ne sont transférés. Où seront-ils pris ?

Mais, au-delà, l'analyse chapitre par chapitre de votre budget montre clairement la stagnation réelle des efforts.

En premier lieu, la coopération militaire, le rapporteur de la commission de la défense nationale le rappelait à l'instant, est une des victimes du projet du budget pour 1989. La paix restaurée au Tchad n'y est pour rien, puisque l'opération Epervier a toujours été financée sur le budget de la défense.

A ce sujet, d'ailleurs, il faudrait que vous nous donniez tout de même des précisions sur une rumeur qui a couru, selon laquelle la France aurait renoncé - j'entendais tout à l'heure M. Alain Vivien dire « repoussé », mais repoussé jusqu'à quand ? ...

M. Alain Vivien, rapporteur spécial. J'ai dit : « ajourné ».

M. Jean-Pierre Delalande. ... ajourné, en effet, la construction de la piste en dur de Faya-Largeau.

Je ne peux croire que le Gouvernement actuel ne reprenne pas les engagements du gouvernement précédent, car la continuité de l'Etat serait alors remise en cause. Ce serait de plus, sur le plan stratégique, une erreur et, incontestablement, un coup porté à la crédibilité du Gouvernement français et de l'ensemble de la diplomatie française en Afrique. Il faut que vous nous donniez sur ce sujet des précisions, monsieur le ministre, et s'il y a ajournement, que vous nous indiquiez à quelle date les crédits seront libérés, puisqu'ils avaient été prévus par le gouvernement précédent.

Pour le reste, on assiste certes à une remise à niveau du financement de l'assistance technique - obérée par le non-paiement des fonds des concours -, mais elle s'accompagne d'une reprise de la déflation des effectifs qui porte sur 112 postes. Est-ce vraiment le moment, alors que les problèmes éducatifs sont si aigus ?

Le précédent gouvernement avait pour sa part décidé une pause dans la déflation sauvage - moins 27 p. 100 - qui avait eu lieu de 1981 à 1986. Mais il s'était en même temps engagé dans une action résolue pour améliorer l'efficacité de l'assistance technique afin de la redéployer dans les secteurs les plus utiles et sur les projets les plus efficaces et les mieux contrôlés. Il avait décidé de le faire en étroite concertation avec les pays concernés. Un tel effort pouvait être mené à effectif constant, mais dès lors que nos partenaires verront qu'il s'accompagne d'une réduction des effectifs, ils le considéreront aussitôt comme un désengagement qu'ils s'efforceront de limiter.

Je voudrais également insister sur la façon dont sont faites les affectations. Il faut éviter - et je crois que nous en sommes tous d'accord - tout favoritisme politique et tendre à une amélioration constante de la qualité des coopérants, notamment des enseignants, ce que réclament régulièrement, vous le savez, nos partenaires.

J'ajoute qu'il est inquiétant que vingt emplois soient supprimés dans le domaine militaire et, si l'on considère les effectifs du ministère de la coopération, la suppression de vingt-cinq emplois nous paraît assez grave.

Le ministre précédent avait demandé que le ministère de la coopération échappe en 1988 au gel des effectifs. La dispersion du nombre des postes à l'étranger, l'augmentation des crédits à gérer et des tâches, la faiblesse des effectifs par rapport aux autres grands pays industrialisés justifiaient amplement cette exemption. Le ministère des affaires étrangères l'a d'ailleurs obtenue ; pourquoi pas celui de la coopération ? Les personnels du ministère risquent, dans ces conditions, de ne plus pouvoir remplir convenablement toutes les tâches qui leur sont confiées et il y a un risque de découragement des agents.

La coopération civile n'est pas mieux traitée. Que devient la politique d'assainissement consistant à supprimer les multiples organismes dont l'utilité n'apparaît plus ? Le B.E.P.T.O.M. est maintenu avec des crédits stagnants. Que devient la poursuite de remise en ordre du ministère engagée par votre prédécesseur ? Les crédits destinés à subventionner le fonctionnement des associations progressent à nouveau, alors que le gouvernement précédent souhaitait mettre surtout l'accent sur les actions de terrain.

Derrière tout cela, il y a en réalité une certaine incohérence fondamentale de la politique financière de la France. Les concours financiers ne progressent que de 100 millions alors que les besoins croissent à grande vitesse. Il fallait pour 1989 consentir un effort considérable en faveur des concours financiers, soit en les portant à 1,2 milliard soit, plutôt, en procédant à une refonte complète du mécanisme qui aurait consisté à ne conserver les prêts d'ajustement structurels que pour les pays les plus pauvres et à ne plus faire que des dons aux autres.

Pour le F.A.C., on est proche de la déroute ; ses ressources restent quasiment identiques alors qu'elles avaient augmenté de 50 p. 100 ces deux dernières années.

M. Alain Vivien, rapporteur spécial. En autorisations de programme, pas en crédits de paiement !

M. Jean-Pierre Delalande. Elles avaient augmenté de 50 p. 100 les deux dernières années ; elles sont stabilisées pour 1989.

M. André Bellon, rapporteur pour avis. N'importe quoi !

M. le président. Il vous faut concéder, mon cher collègue.

M. Jean-Pierre Delalande. Je conclus, monsieur le président.

Si, globalement, un accroissement de 412 millions pourrait laisser apparaître une progression de 6,3 p. 100 des crédits de paiement du ministère de la coopération, la réalité est autre.

L'augmentation est imputable, pour l'essentiel, au titre IV et quatre domaines clés ne sont pas vraiment couverts : il y a reprise de la déflation des effectifs d'assistants techniques ; stagnation de l'aide au financement des opérations concrètes sur le F.A.C. ; hausse totalement insuffisante des concours financiers et options incohérentes en faveur de l'octroi de prêt plutôt que de dons ; déficit du budget pour 1989 de la coopération militaire.

Pour toutes ces raisons, monsieur le ministre et parce que nous nous demandons si, dans l'esprit du Gouvernement, la coopération reste un élément prioritaire de la politique de la France, le groupe du Rassemblement pour la République ne pourra, malheureusement et à son grand regret, que voter contre votre budget.

M. André Bellon, rapporteur pour avis. C'est sans doute ce qu'on appelle un discours impartial !

M. le président. Au titre du groupe communiste, la parole est à M. Théo Vial-Massat.

M. Théo Vial-Massat. Monsieur le ministre, votre projet de budget tel qu'il nous est présenté ne donne pas une réponse convenable à l'obligation politique que la France a le devoir, mais aussi l'intérêt, de promouvoir en matière de coopération et de développement.

Certes, les crédits inscrits témoignent d'une progression indéniable. On peut regretter toutefois qu'elle soit trop insuffisante puisqu'elle n'est que de trois points si l'on intègre les prévisions d'inflation pour 1989 et l'extension de la coopération à l'Angola et au Mozambique.

S'il fallait qualifier ce budget d'une phrase, je dirais simplement qu'il est trop moyen, qu'il assure une continuité sans grand changement alors qu'il devrait amorcer la définition d'une politique nouvelle ouvrant la voie à une véritable solidarité internationale à but humanitaire. En effet, même si les chiffres placent la France au cinquième rang mondial, ils ne sont pas à la hauteur des besoins actuels des peuples concernés et restent en deça de la responsabilité historique de la France à leur égard.

Naturellement, on ne peut que se réjouir de l'intérêt plus marqué cette année en faveur des organisations non gouvernementales, de la coopération décentralisée ou de la volonté de faire bénéficier l'Angola et le Mozambique des possibilités offertes par le fonds d'aide et de coopération. De même, on ne peut qu'apprécier l'effort consenti en faveur de l'assistance technique.

Comment toutefois ne pas évoquer l'attitude de la France devant le problème explosif de la dette ?

Certes, Paris s'est engagé, aux sommets de Toronto et de Berlin, à procéder à un rééchelonnement des dettes des pays les plus pauvres et à d'éventuelles annulations. Mais, outre le fait que ces mesures restent très éloignées des annulations pures et simples qu'exigerait la situation, les critères retenus pour ces nouveaux montages financiers, et même pour les annulations, demeurent ceux des marchés financiers, ceux-là même qui sont à l'origine de l'étouffement des pays pauvres.

Autrement dit, non seulement les réductions de la dette sont insuffisantes, mais les modalités de leur mise en œuvre accentueront les causes de l'endettement si des mesures nouvelles ne sont pas prises rapidement.

À côté, donc, d'efforts notables, quoique insuffisants, la France ne répond toujours pas aux besoins pressants et pourtant modestes des pays africains. Cela est dommageable pour ces pays dont la situation risque de s'aggraver, mais aussi pour notre pays.

Quant à nous, communistes, nous souhaiterions voir d'autres priorités s'affirmer. L'annulation pure et simple de la dette des pays les plus pauvres - dette déjà largement remboursée - doit être immédiatement envisagée, en même temps qu'un processus de réduction de l'endettement global des pays en voie de développement.

La France, tout en développant intensément une action pour des solutions à caractère multilatéral conformes à ces objectifs, appliquant par exemple la proposition de l'O.U.A. de convertir en dons les créances publiques, en contribuant à organiser la conférence internationale réclamée par l'O.N.U. à ce sujet, doit aussi prendre l'initiative d'annulations significatives dans un cadre bilatéral.

Mais l'annulation des dettes, notamment pour les plus pauvres, bien que décisive, ne suffirait pas. Des coopérations nouvelles doivent être engagées, telles que la formation des hommes et la recherche de techniques et de produits adaptés aux besoins des pays concernés.

Notre pays se doit d'agir en ce sens, seul ou avec ses partenaires. Il doit favoriser toute avancée dans le cadre des organismes à vocation mondiale, par exemple à l'O.N.U., qui pourrait gérer un fonds pour le développement alimenté par 10 p. 100 des dépenses annuelles d'armement.

Devant l'ampleur du fléau de la famine et de la désertification qui frappe certaines régions d'Afrique, pourquoi ne pas adopter le projet d'une loi pour la survie et le développement, appuyé par près de cinq cents parlementaires français et qui, centré sur la recherche du primo-développement, contribuerait à donner une nouvelle dynamique à l'action de la France en matière de coopération ? Nous attendons du Gouvernement que cette question soit très prochainement à l'ordre du jour de notre assemblée, indépendamment du débat soulevé par la Commission des affaires étrangères.

La vision à la télévision d'images terrifiantes de populations entières détruites par la famine nous interpelle tous. Il faut autre chose que des déclarations pour conjurer les drames. Au-delà des discours généreux, il convient de passer aux actes. La France, qui va fêter le bicentenaire de la Révolution, se doit de donner l'exemple. (*Applaudissements sur les bancs du groupe communiste.*)

M. le président. Pour le groupe de l'Union du centre, la parole est à M. Jean-Paul Fuchs.

M. Jean-Paul Fuchs. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, le décollage des pays en voie de développement est un impératif, une priorité pour les pays industrialisés occidentaux pour des raisons philosophiques, politiques, économiques.

La plupart des pays de l'Afrique subsaharienne se trouvent dans une situation très difficile. Leur part dans le commerce mondial régresse. La division internationale qui s'esquisse leur réserve la production de matières premières dont le monde développé apprend à devenir plus économe. Ils dépendent de plus en plus massivement d'une aide extérieure devenue moins assurée et qui les fragilise.

Les Etats africains ont vu depuis quelques années s'accumuler sur eux les coups du sort et les conséquences négatives des dérèglements des marchés internationaux, monétaires et commerciaux : la sécheresse dans le Sahel, le déferlement des acridiens, l'effondrement des cours des matières premières et des produits agricoles d'exportation.

Mais la plupart de ces pays sont aussi, il faut le dire, les victimes des effets cumulatifs de leurs propres erreurs : bureaucratie, corruption, gestion déficiente, endettement inconsidéré, mauvais usage de l'aide extérieure.

Nos partenaires sont le plus souvent mal préparés à la conception, à la mise en œuvre, au suivi de politiques aussi exigeantes.

Les tensions croissantes sont extrêmement dangereuses pour les Etats africains eux-mêmes, mais aussi pour la France, premier bailleur de fonds, qui est donc naturellement le principal Etat à supporter le coût du rééchelonnement et, *a fortiori*, de tout allègement global des dettes africaines.

C'est dans ce contexte, dans ces perspectives qu'il faut replacer le budget de la coopération.

C'est un budget en croissance significative : plus 7,3 p. 100. Mais il convient de souligner que le budget du ministère ne représente que le cinquième de l'aide publique au développement, qui pourrait passer, en 1989, de 0,51 p. 100 à 0,54 p. 100 du P.N.B.

Ce budget ne marque pas d'évolution importante et se situe en général dans la continuité des initiatives prises par le gouvernement précédent.

Tout au plus peut-on signaler que l'aide financière aux pays endettés ne cesse de croître, que l'assistance technique continue à diminuer en effectifs, que les crédits de bourses diminuent, que les crédits des organisations non gouvernementales et la coopération décentralisée augmentent, mais restent trop modiques, et que le ministère voit une fois de plus réduire son personnel.

Plutôt que d'analyser les différents chapitres du ministère, je ferai trois remarques.

D'abord, la France n'aura plus, à moyen terme, les moyens de sa politique actuelle.

L'ampleur sans égale des efforts d'aide de la France aux pays du champ s'accompagne paradoxalement d'une réduction relative de notre présence culturelle, économique et commerciale, au profit d'autres pays industrialisés : République fédérale d'Allemagne, Canada, Etats-Unis, Italie, Japon, qui font de leur politique d'aide, en dons ou en prêts, l'instrument de la conquête des marchés africains et de la promotion de leur culture. L'Italie, en particulier, fait des efforts remarquables.

J'ajoute que certains instruments de coopération ont vieilli, sont d'un coût élevé et d'une efficacité contestable eu égard à leur coût : je pense à certains aspects de l'assistance technique et à certaines aides du F.A.C. D'autres ont des crédits insuffisants ou inadaptés : la francophonie et l'appui aux identités culturelles, par exemple.

Par ailleurs, mais cela ne dépend pas uniquement de vous, monsieur le ministre, aucune action d'envergure n'a été lancée dans le domaine de la démocratie et des droits de l'homme à une époque où ceux-ci sont bafoués dans un certain nombre de pays, en particulier à Madagascar.

Dans vingt-cinq ans, l'Afrique de l'Ouest aura 380 millions d'habitants, soit 20 p. 100 de plus que l'Europe. La France ne pourra à elle seule tenir les objectifs géopolitiques, financiers, de développement et de commerce qu'elle a fixés. L'essentiel de la politique de coopération devra être européen.

Notre pays devra alors concentrer sa politique sur ce qui lui vaut une position originale : la valorisation de l'homme, la francophonie, le développement de la démocratie et des droits de l'homme, le développement local.

Il convient en effet de favoriser le développement local, et ce sera ma deuxième remarque.

Il s'agit d'introduire un nouvel aspect dans la politique française de coopération : le développement local partenarial, mis en œuvre grâce à l'entrée en jeu d'acteurs non gouvernementaux groupés, cofinancés par une procédure de contractualisation comparable à celle des contrats de Plan et des contrats de pays. Le but est d'atteindre les populations les plus déshéritées, aujourd'hui peu aidées.

Il n'est pas inéluctable que 40 000 enfants meurent chaque jour de faim ou de maladies curables. Il n'est pas inéluctable que, quotidiennement, 40 000 hectares soient rendus stériles.

La résignation peut se muer en dynamisme, l'indifférence en intérêt actif sur le terrain si la lutte contre la désertification, pour l'hydraulique et le reboisement est relancée hors des circuits bureaucratiques, par l'alliance entre les organisations non gouvernementales et les communautés locales, les groupements polyvalents de base, les acteurs territoriaux, associatifs - chacun prenant en charge le développement d'une zone, d'un secteur, fût-il étroit - l'impulsion fondamentale ne venant plus du plan imposé d'en haut mais de la demande émanant du terrain.

Ce développement global suppose des ressources spécifiques, requiert un soutien technique.

Il faut d'abord proposer des exemples, puis les multiplier en prévoyant les moyens permettant leur généralisation.

Troisième remarque, la plus importante : il faut valoriser les ressources humaines.

Le développement des pays d'Afrique noire passe prioritairement par l'apprentissage du français, langue véhiculaire, langue d'ouverture, langue de progrès.

On ne sait pas assez que 5 p. 100 seulement - soit 5,7 millions sur 120 millions - des habitants de l'Afrique francophone parlent correctement le français, que 17 p. 100

en ont des notions mais que 78 p. 100 ne le parlent pas, encore que la situation varie considérablement d'un pays à l'autre.

On ne sait pas assez que le système éducatif est en crise dans pratiquement tous ces pays, bien que la part du budget consacrée à l'éducation soit très forte.

Les classes sont surchargées - plus de 100 élèves par classe dans le primaire et même dans le secondaire - et les maîtres insuffisamment formés ; ainsi, au Togo, 45 p. 100 des maîtres ont seulement le certificat d'études. Les livres manquent - un pour quinze élèves, souvent un pour vingt - et l'environnement réduit considérablement l'efficacité de l'enseignement.

Une démarche cohérente implique la convergence des actions et la mobilisation de tous les auteurs concernés : les systèmes éducatifs aux différents niveaux, les coopérants, les enseignants locaux, les médias, les centres culturels, les Alliances françaises, les acteurs économiques privés, sans oublier les partenaires français comme les établissements scolaires jumelés.

Il s'agit d'abord de former les hommes en maintenant les effectifs de nos coopérants, mais il faut reconsidérer leur mode de sélection pour tenir compte de leur motivation.

Il convient aussi de passer, chaque fois que c'est possible, d'une coopération de substitution à une coopération de démultiplication.

Il faut enfin fournir un minimum de moyens pédagogiques - j'insiste sur ce point, monsieur le ministre -, c'est-à-dire au moins un livre par élève ou cinq livres par enseignant, une bibliothèque par école. Il n'y a que quatre bibliothèques au Sénégal ! Il faut faire un effort énorme en ce domaine.

Par la français passe un certain modèle de modernisation des sociétés. S'il n'est pas transmis à la jeunesse africaine, elle cherchera dans la prédication de Tripoli ou de Djeddah quelque promesse du futur. Ou, ne trouvant pas dans les ressources de la tradition africaine le ferment d'une nouvelle culture, elle prendra pour pôle d'espérance un modèle nord-américain porteur de valeurs simples.

Il faut également amplifier l'action culturelle.

Diffuser vers l'Afrique par tous les médias classiques ou modernes - livres, presse écrite, parlé, audiovisuel, télévision - les multiples messages de la société française est capital : la coupe de France de football ou France-Galles en rugby mobilise les Africains aussi fortement que les élections françaises. Cette culture commune fonde une vraie fraternité franco-africaine et enracine de manière vive et vécu la communauté des intérêts.

Parallèlement, permettre aux cultures africaines de s'exprimer - je suis Alsacien et je crois aux cultures locales - voire d'émerger par de nouvelles voies, disque, radio, cinéma, métamorphose la fidélité à la tradition et à l'identité africaines en inventions culturelles et en facteurs de modernisation des sociétés.

Enfin, ouvrir largement les centres culturels français à cette jeunesse, ouvrir l'Afrique d'un réseau de médias français, lui permettre d'accéder à la consommation autant qu'à la production culturelle serait susceptible de tempérer le repliement sur soi que peut engendrer la dureté du sous-développement et ancrerait dans les individus l'influence de la France.

L'action culturelle française requiert en Afrique des moyens ambitieux. En elle se joue le modèle de modernité que veulent vivre les nouvelles générations africaines, délivrées peu à peu de l'urgence immédiate. Valoriser les ressources humaines est la clé du succès de toute entreprise de valorisation des économies africaines.

Monsieur le ministre, votre budget en légère croissance est un budget de continuité. Nous ne voterons donc pas contre mais je souhaite dire bien haut que le budget de la coopération devrait être d'une tout autre dimension. Ses priorités devront sans doute être revues à moyen terme et un débat à l'Assemblée nationale s'impose. La coopération est économiquement et humainement indispensable. C'est l'intérêt de la France, c'est aussi la grandeur de notre pays.

M. le président. Au titre du groupe socialiste, la parole est à M. Maurice Adevah-Pœuf.

M. Maurice Adevah-Pœuf. Encore un budget de la coopération et du développement qui ressemble beaucoup aux précédents. Je le dis pour vous, monsieur le ministre,

mais aussi pour M. Delalande qui, au nom du groupe R.P.R., a manifesté une certaine audace verbale et s'est émerveillé sur ce que ce budget était l'année dernière. (*Rires sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. Jean-Pierre Delalande. Les chiffres prouvent mes dires !

M. Maurice Adevah-Pœuf. Mon cher collègue, vous avez cru M. Aurillac, mais vous savez bien qu'il ne fallait pas toujours le croire ! Il avait effectivement annoncé que son budget représentait 0,54 p. 100 du P.I.B. ...

Plusieurs députés du groupe socialiste. Mais ! ...

M. Maurice Adevah-Pœuf. Mais, tout compte fait, il n'en représentait que 0,51 p. 100 !

M. Jean-Pierre Delalande. Allons !

M. Guy-Michel Chauveau, rapporteur pour avis. C'était un effet d'annonce !

M. Maurice Adevah-Pœuf. Il y a donc bien cette année une progression non négligeable de l'effort consenti par la France pour l'aide publique au développement.

M. André Bellon et M. Guy-Michel Chauveau, rapporteurs pour avis. Très bien !

M. Maurice Adevah-Pœuf. Je dis cela sans malice car ce domaine n'est pas favorable aux polémiques. Je pense qu'il aurait été préférable que nous recherchions un consensus en faisant preuve d'humilité, mais le groupe du R.P.R. a déjà montré que ce n'était pas son fort...

Le groupe socialiste considère, monsieur le ministre, que votre budget, sans être enthousiasmant - ...

M. Jean-Pierre Delalande. Vous le reconnaissez !

M. Maurice Adevah-Pœuf. ... - la continuité domine -, est cependant satisfaisant. Les progressions en masse sont bonnes eu égard à la progression générale du projet de loi de finances. Vous avez donc notre accord sur l'essentiel.

J'ajoute, sans enthousiasme, mais avec satisfaction, que plusieurs éléments sont significatifs et vont dans le bon sens. Si les O.N.G. et la coopération décentralisée ne sont pas véritablement reconnues, du moins, contrairement à ce qui s'était passé les deux années précédentes, sortent-elles de la clandestinité, et c'est tout à votre honneur, monsieur le ministre. Le groupe socialiste ne peut que s'en réjouir.

Les rapporteurs et différents intervenants ayant déjà excellemment analysé les données budgétaires, je n'y reviendrai pas et consacrerai l'essentiel de mon propos à quelques problèmes essentiels. Nous avons en tout cas l'espoir que, dès l'année prochaine, le budget de la coopération sera marqué plus par le renouveau que par la continuité.

On constate d'abord un très grand décalage. La jeunesse française et européenne, les organisations non gouvernementales et les collectivités décentralisées, qui conduisent un grand nombre d'actions, font preuve d'une générosité croissante car chacun, consciemment ou confusément, se rend compte de l'extrême dégradation de la situation économique et financière de nos partenaires. L'analyse émouvante de notre collègue Fuchs est de ce point de vue partagée par l'opinion. Il y a donc un très grand décalage entre l'évolution de certains secteurs de l'opinion et les ambitions, les moyens et la mise en œuvre de la politique d'aide publique au développement.

Si je voulais forcer le trait, je dirais qu'elle intéresse tout le monde, ce qui revient malheureusement à dire qu'elle n'intéresse pas grand monde parmi les décideurs. Il serait bon qu'on ne se contente pas de discours et qu'on la mette enfin en pratique.

Un certain nombre de problèmes exigent une solution urgente et sont donc prioritaires. Je rappelle l'augmentation de la dette, la dégradation du ratio d'endettement de tous les pays partenaires, l'échec du plan Baker, qui sont extrêmement inquiétants.

Rappelons à cet égard que l'initiative française prise à Toronto par le Président de la République marque un temps important de la réponse des pays développés à ces pro-

blèmes. Chacun peut s'en réjouir, de même que chacun - en tout cas les socialistes - peut se réjouir de voir confirmée la ligne de Cancun.

La France n'est pas seulement un pays qui développe des idées générales et généreuses à propos des rapports Nord-Sud, c'est aussi un pays qui prend des initiatives et propose des solutions, fussent-elles coûteuses. Je crois ainsi avoir compris que l'incidence de l'initiative de Toronto sera de 1 milliard de francs par an environ pour la République française. Ce n'est pas négligeable, même si la solution proposée n'est pas suffisante.

Au-delà des décisions urgentes qu'impose une situation dramatique, il nous semble que le temps est venu de réexaminer l'ensemble de notre politique d'aide publique au développement afin d'assurer la meilleure cohérence de nos politiques et de nos dispositifs, leur articulation avec les politiques européennes et leur efficacité d'ensemble.

J'évoquerai à ce propos différents problèmes qui iront du plus simple au plus compliqué.

En ce qui concerne la délimitation des pays du champ par le décret du 9 juin 1988, je me réjouis de l'intégration des pays lusophones et francophiles de l'Afrique australe car cela est cohérent avec notre politique en direction des pays du Front. Mais il faudrait être plus précis, au moins en ce qui concerne les délais, quant à leur éligibilité au Fonds d'aide et de coopération.

Une distorsion nous a surpris, je veux parler du maintien hors champ de la République du Vanuatu. Certes, je ne vais pas la donner comme modèle et la citer en exemple, mais il convient de se souvenir que le Vanuatu a été un pays du champ jusqu'au jour où, aux Nations unies, il y a peu d'années, il a adopté une position en flèche sur l'affaire calédonienne. Il a dès lors été exclu du champ de la coopération et ne l'a pas réintégré. A d'autres époques, on aurait envoyé une canonnière ; on s'est contenté d'exclure le Vanuatu du champ de la coopération. C'est beaucoup mieux, ou plutôt c'est moins mal. Mais il ne vous a pas échappé, mes chers collègues, que, depuis quelques mois, certains changements se sont produits dans notre politique à l'égard de la Nouvelle-Calédonie. Ils ont abouti au rétablissement de la paix civile sur le territoire et permis à la France de redorer son blason dans le Pacifique, ce dont elle avait bien besoin. Il serait cohérent avec notre nouvelle politique et la nouvelle image de la France dans le Pacifique que le Vanuatu puisse réintégrer assez vite le champ du ministère de la coopération.

Je soulignerai par ailleurs la dispersion des compétences entre un très grand nombre de départements ministériels et d'organes administratifs. Ce débat n'est pas nouveau puisqu'il alimente régulièrement nos propos de tribune, mais il conviendrait de mettre fin à cette dispersion. Actuellement, nous n'avons pas d'inquiétude particulière. Les choses se passent plutôt bien, les décrets fixant les compétences sont assez précis, les relations entre les hommes sont bonnes, ce qui nous met à l'abri de distorsions graves. Mais le problème de l'organisation de la coopération reste posé et il faudra lui trouver très rapidement une solution si l'on ne veut pas aboutir à des situations inconfortables.

Ainsi, tout au long des négociations qui doivent aboutir au renouvellement de la convention de Lomé, il est indispensable que la France soit représentée par un interlocuteur unique. Celui-ci, monsieur le ministre de la coopération et du développement, bien que les pays A.C.P. soient en dehors du champ de votre ministère, ne peut être que vous. On risquerait sinon d'aboutir à des incohérences, pour ne pas dire plus, et la position de la France, mal défendue et mal comprise, aurait encore plus de mal à s'imposer.

Mais il n'y a pas que la dispersion des moyens administratifs. Celle des moyens financiers est également préoccupante. Je souligne après d'autres que le débat d'aujourd'hui ne concerne que moins de 20 p. 100 des crédits affectés à l'aide publique au développement. C'est insupportable et cela réduit considérablement la portée de notre débat.

En discutant votre budget, monsieur le ministre, nous ne parlons que de moins de 20 p. 100 des moyens d'action que la République française consacre à ces problèmes, le reste étant intégré dans les budgets d'une multitude d'autres intervenants, qu'il s'agisse du ministère des affaires étrangères, qui va aussi créer son fonds d'aide et de coopération, des ministères techniques ou de la grande direction du Trésor, et j'en passe. Cela revient à dire que 80 p. 100 de la politique fran-

çaise d'aide au développement échappe à tout contrôle du Parlement, ce qui pose un problème qui doit être résolu - pas aujourd'hui : ne confondons pas vitesse et précipitation - si l'on veut que notre assemblée retrouve son rôle d'orientation et de contrôle, ce qui est indispensable dans une matière aussi importante.

Dans le même ordre d'idée, je rejoindrai mon collègue et ami Alain Vivien, pour vous poser la question suivante : quid de la représentation parlementaire à la caisse centrale de coopération économique ? Le sujet est essentiel. J'entends dire que des problèmes juridiques insurmontables se poseraient à l'Inestimable institution financière ! Mais si nous n'arrivons pas à régler ces problèmes, comment osons-nous prétendre avoir l'intelligence, l'imagination, la volonté et le courage de résoudre les problèmes du développement à l'échelle du tiers monde ?

Les problèmes juridiques me semblent pouvoir être surmontés facilement, en tout cas largement aussi facilement qu'ils l'ont été pour le conseil de surveillance de la Caisse des dépôts et consignations, qui est présidé par un député de la République.

Quoi qu'il en soit, monsieur le ministre, j'aimerais recevoir dès aujourd'hui des assurances.

En quatrième lieu, je reviens sur le problème de l'évaluation évoqué par plusieurs de mes collègues, notamment par les rapporteurs.

L'efficacité de notre politique d'aide au développement est difficile à mesurer. En attendant, nous pouvons soit nous réjouir d'atteindre 0,54 p. 100 du P.I.B. pour un objectif de 0,7 p. 100 - nous sommes les meilleurs des pays industrialisés et occupons le cinquième rang des grands pays développés - soit déplorer au contraire que, depuis trente ans que la France intervient en ce domaine, non seulement les pays qu'elle a aidés ne se sont pas développés, mais que leur situation s'est dégradée, et que l'échec est complet. Aucune de ces deux approches n'est la bonne et nous ne pourrions pas continuer sans cesse à tout confondre : les moyens et les résultats, la diplomatie et l'aide au développement. Une clarification s'impose.

Votre prédécesseur, monsieur le ministre, a supprimé une toute petite chose : le bureau d'évaluation, créé quelques années auparavant par un de ses prédécesseurs. Sans doute l'ampleur de la tâche dépassait-elle les moyens modestes qui étaient attribués à ce bureau, mais il demeure que la création d'une cellule d'évaluation traduisait une intention et sa suppression a évidemment traduit l'intention contraire.

Comptez-vous rétablir un système d'évaluation ? Si oui, dans quels délais et avec quels moyens ? La question de l'évaluation en amène une autre : la souhaitable distinction entre ce qui relève de la politique française d'aide au développement et ce qui relève des interventions spécifiques, conséquences des liens privilégiés qui nous unissent à nos partenaires francophones de l'Afrique subsaharienne.

En dernier lieu, nous ne pouvons pas ne pas nous interroger sur le devenir de l'aide française au développement à partir de 1993.

Votre département ministériel - pardonnez le caractère provocateur de la question - restera-t-il à partir de 1993 une nécessité ou sera-t-il devenu un anachronisme ? Chacun ici l'a compris, le budget qui nous est proposé aujourd'hui est un budget de transition et il ne pouvait en être autrement. En effet, beaucoup de choses dépendent du résultat des négociations sur le renouvellement de la convention de Lomé, elles-mêmes étant conditionnées par le résultat des négociations en cours de l'*Uruguay Round*. S'il s'avère que nous ouvrons les pays de la C.E.E. plus largement, et c'est un risque, aux produits tropicaux hors A.C.P., nous créerons une baisse des cours à l'intérieur de la C.E.E., qui aggravera une situation de fait ou qui obligera, au contraire, à des interventions financières massives pour remettre ces cours à niveau.

M. le président. Veuillez conclure, mon cher collègue.

M. Maurice Adavah-Pouf. Je vais conclure, monsieur le président.

Tout cela indique clairement que beaucoup de choses concernant la coopération et le développement - politique française, aide bilatérale - sont conditionnées par ce qui se passe ailleurs. S'il est évident, je tiens à le dire avec solen-

mité, que le groupe socialiste est très attaché aux relations privilégiées qui existent avec nos partenaires francophones de l'Afrique subsaharienne....

M. Alain Vivien, rapporteur spécial. Assurément !

M. Maurice Adevah-Pœuf. ...il n'en reste pas moins qu'il est possible que la tendance soit, dans les années qui viennent, celle d'une intégration progressive de notre politique d'aide au développement aux politiques européennes.

Monsieur le ministre, je me suis permis de dépasser largement le cadre du projet de loi de finances et l'horizon 1989. Je n'attends pas que vous donniez aujourd'hui des réponses précises à toutes nos questions. Mais je reprends à mon compte, au nom du groupe socialiste, la demande qu'un débat soit organisé sur l'ensemble de ces questions et qu'il soit inscrit, si possible, à notre ordre du jour lors de la session de printemps.

M. Alain Vivien, rapporteur spécial. Très bien !

M. le président. Il faut conclure, monsieur Adevah-Pœuf.

M. Maurice Adevah-Pœuf. Je conclus, monsieur le président.

Il y a plusieurs façons de redorer le blason du Parlement, de lui restituer son rôle, ainsi que l'ont souhaité le Président de la République et le Premier ministre. La première est d'obtenir des crédits plus substantiels pour chacun des départements importants. La deuxième, qui n'est pas la meilleure, est d'utiliser la majorité relative du groupe qui soutient le Gouvernement pour déstabiliser celui-ci. Nous vous en proposons une troisième, qui est celle de faire en sorte que le Parlement reprenne toute sa place dans la recherche de solutions au problème du développement, qui reste un des enjeux majeurs de notre fin de siècle. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. le président. Pour le groupe U.D.F., la parole est à M. Pierre Lequiller.

M. Pierre Lequiller. Monsieur le ministre, le budget de la coopération et du développement forme l'image et l'influence de la France dans le monde et le rôle prioritaire qu'elle doit jouer, notamment en Afrique.

En replaçant vos tableaux de crédits dans le contexte de l'aide et du développement, on constate que l'effort ne correspond pas à la situation dramatique des pays africains, dont on connaît les problèmes sans cesse croissants. La hausse que vous proposez paraît au groupe Union pour la démocratie française insuffisante par rapport aux besoins en cause. Vous aviez cette année la capacité de faire plus, notamment compte tenu des crédits supplémentaires dégagés globalement sur le budget par suite de la saine politique de rigueur menée par le gouvernement précédent.

M. Alain Vivien, rapporteur spécial. Et les ardoises que vous avez laissées ?

M. Pierre Lequiller. L'aide au développement doit atteindre, conformément à votre budget, 0,54 p. 100 du produit intérieur brut de la France à la fin de 1989, contre 0,51 p. 100 à la fin de cette année. Mais nous sommes encore très éloignés de l'objectif des 0,7 p. 100, si tant est que cet objectif soit une fin en soi.

Il ne faut pas raisonner dans ce débat en termes franco-français. Il ne faut pas juger notre politique de coopération en fonction de la progression plus ou moins rapide du budget du ministère de la coopération d'une année sur l'autre car, en raisonnant de la sorte, on devient de plus en plus inadapté à une situation qui ne cesse de s'aggraver inexorablement.

La France, en ce qui concerne la part du P.I.B. que représentent les crédits de l'aide et du développement, est au cinquième rang des grands pays développés, mais est-ce vraiment là un titre de gloire ? Les pays scandinaves, comme la Norvège, la Suède, le Danemark, et les Pays-Bas consacrent entre 1 et 1,5 p. 100 de leur P.I.B. à l'aide et au développement, soit plus du double de ce que nous y consacrons nous-mêmes.

Au surplus, l'effort de nos partenaires industrialisés est quasi général et, si leur participation est à l'heure actuelle moins élevée que la nôtre, elle croît, en revanche, nettement plus rapidement.

J'ajoute que la responsabilité de la France, en raison de ses liens culturels et historiques avec les pays africains, est majeure et que notre pays est le mieux à même de les comprendre et de les aider.

Il faut, monsieur le ministre, que la France, qui supporte actuellement des dépenses de fonctionnement, arrive à être présente dans le domaine des investissements. La quantité de l'aide est fondamentale, mais c'est aussi la qualité de cette aide qui nous permettra de lier solidarité et efficacité, car que devient l'aide lorsqu'on réalise qu'elle est un moyen de financement des exportations ou lorsque les dons et prêts consentis servent à rembourser les prêts antérieurs ?

L'efficacité en matière d'aide et de développement, c'est bien sûr de créer les conditions de sécurité alimentaire ainsi que d'assurer l'intervention financière dans les pays en crise par l'intermédiaire des organisations non gouvernementales, de la coopération décentralisée, des associations volontaires. Nous approuvons l'augmentation des crédits qui leur sont destinés.

Mais l'efficacité, c'est aussi de favoriser la participation volontaire et volontariste des individus, qui est aussi importante que l'assistance technique qui peut leur être fournie. Dans cette optique, l'effort relatif aux bourses apparaît comme nettement insuffisant.

Il en va de même pour ce qui concerne les crédits consacrés à la coopération militaire, qui se situent aujourd'hui au-dessous du seuil critique, ainsi que l'a souligné le rapporteur pour avis de la commission de la défense.

Il en résulte aujourd'hui que le nombre des stagiaires étrangers en France diminue et que leurs conditions de vie deviennent de plus en plus difficiles, faute de ressources suffisantes. Cette baisse des crédits des stages risque d'être très préjudiciable à l'image de la France. En effet, la formation de cadres étrangers au sein de nos écoles militaires contribue à améliorer l'encadrement des armées nationales et développe des liens durables avec les Etats africains. Ces liens sont capitaux pour la France, et ce serait une lourde erreur que de les ternir.

Enfin, l'efficacité, c'est également, en ce domaine, favoriser les secteurs incontournables de l'éducation, de la santé et de l'action culturelle.

En matière d'éducation, il faut, comme le gouvernement précédemment l'avait fait, mettre l'accent sur la formation des enseignants, en particulier de l'enseignement primaire dans lequel, on l'a relevé à maintes reprises, une crise existe. En outre, c'est à ce niveau que se joue une large part de la francophonie.

En matière de santé, les derniers chiffres parus nous indiquent que le taux de mortalité est de 16 p. 1000 et que le taux de mortalité infantile de 110 pour 1 000 naissances. Ces chiffres sont parmi les plus élevés du monde. Aux grandes épidémies et aux maladies parasitaires s'ajoute le fléau du Sida. La lutte pour la prévention du Sida en Afrique est une urgence, une priorité à laquelle il faut donner une plus grande importance. L'accroissement exponentiel du nombre des porteurs du virus risque, à terme, si l'effort de lutte n'est pas accentué, d'aboutir à une situation dramatique.

Enfin, en matière culturelle, l'aide est également vivement réclamée par les pays dont je viens de parler. C'est en effet là que se joue le modèle de la modernité qui sera celui des nouvelles générations africaines. En ce domaine, il faut accentuer la formation des maîtres et renforcer l'action en faveur de l'information, sous toutes ses formes.

Les actions éducatives et culturelles sont aussi essentielles pour les Français de l'étranger qui ont un rôle important à jouer pour la présence de la France dans le monde et qui sont insuffisamment aidés.

Telles sont, monsieur le ministre, rapidement exprimées, les réflexions que nous suggère votre budget. Il nous faut constater qu'il n'est malheureusement ni à la hauteur des besoins de nos partenaires ni à l'échelle du phénomène de la crise en Afrique.

Le courage politique veut que l'on échappe, quelle que soit son appartenance partisane, au saupoudrage et à la routine. Il est nécessaire de changer l'ordre de grandeur de nos interventions, même si cela pose des problèmes budgétaires diffi-

ciles. Il faut, sur le plan géographique, mieux concentrer notre aide, pour la rendre plus efficace et l'orienter plus nettement vers les pays francophones.

La politique de coopération et d'aide au développement répond à deux objectifs : la générosité en faveur des pays amis qui sont en grande difficulté, l'influence de la France dans une zone où elle a des liens historiques et culturels importants. Ce budget ne répond pas véritablement à ces objectifs.

M. le président. Il vous faut conclure, mon cher collègue.

M. Pierre Lequiller. L'insuffisance des crédits du F.A.C., la baisse de l'aide aux stagiaires en matière militaire, la diminution des bourses, notamment, conduiront le groupe U.D.F. à ne pas voter ce budget.

M. le président. La parole est à M. le ministre de la coopération et du développement.

M. Jacques Pelletier, ministre de la coopération et du développement. Monsieur le président, mesdames, messieurs les députés, je voudrais tout d'abord remercier très vivement les trois rapporteurs, MM. Alain Vivien, Bellon et Chauveau pour leurs excellents rapports et leurs réflexions pertinentes. Ces réflexions me serviront grandement dans l'action que mon ministère conduira dans les années qui viennent.

Je remercie aussi les députés qui sont intervenus dans la discussion et qui ont posé des questions précises et pertinentes auxquelles je m'efforcerai de répondre.

Toutes ces interventions étaient positives, sauf celle de M. Delalande aux yeux duquel le budget de la coopération ne trouve pas grâce alors que, ainsi que l'a souligné M. Adevah-Poef, il s'agit pour beaucoup de secteurs d'un budget de continuité. Je crois que l'attitude de M. Delalande est empreinte de sectarisme, ce que je déplore.

Mesdames, messieurs, je ne vous apprendrai rien en vous disant que l'Afrique au sud du Sahara connaît une crise sans précédent. Cette crise, il me faut, hélas ! en brosser le tableau, en dire les enjeux et tenter d'esquisser quelques voies de sortie.

Avant d'entrer dans une description ponctuelle des facteurs de crise, permettez-moi de vous livrer mon sentiment général : la crise de l'Afrique, c'est la crise du développement, c'est-à-dire l'accumulation, dans un saisisant raccourci temporel et géographique, des blocages, des dérives, des impossibilités, des incompréhensions et, parfois même, des erreurs véhiculées par des modèles de développement qui n'ont pas été portés par les peuples auxquels ils étaient censés s'adresser, qui n'ont pas été corrigés à temps et dans lesquels nous, les pays riches, et les institutions internationales, avons mis trop de technique et pas assez d'humain, trop de chiffres et pas assez de rêve, trop de théorie et pas assez de vérité, trop d'ambition et pas assez de liberté.

Depuis six mois, j'ai beaucoup voyagé, beaucoup vu, beaucoup écouté. J'ai vu des villes posées sur le désert, peuplées de nomades sédentarisés rêvant de voyages lointains, j'ai vu des prairies fleurissantes dévastées par les criquets, j'ai vu les ravages du Sida et le retour en force du paludisme. Jamais je n'avais imaginé que cette crise était si profonde, si multi-forme, si grave.

Mais j'ai aussi entendu une puissante rumeur de vie. L'Afrique est atteinte dans ses racines, mais elle est vivante. Une formidable énergie de survie, de renouvellement, se dégage d'elle. Cette énergie, c'est sa culture, mélange de traditions centenaires et de modernisme délibéré. C'est sa jeunesse, si nombreuse et si présente. C'est aussi sa société civile et ses aspirations légitimes qui finissent par ébranler les institutions. C'est son vaste et riche secteur informel qui s'adapte sans cesse et survit à tous les régimes, tous les événements, j'allais dire toutes les catastrophes.

Mon ambition, à la fois immense et modeste, est d'aider à la compréhension des raisons de la crise, aussi bien par les pays développés que par les pays en voie de développement, et, plus encore, d'aider à la libération de cette extraordinaire énergie de survie.

La crise de l'Afrique est d'abord une crise économique et financière.

L'un des facteurs les plus graves de la crise économique est, vous le savez, la crise des matières premières. Le cacao, le café, les bois tropicaux, l'uranium, le pétrole, et j'en passe,

connaissent des chutes de prix très sévères, certaines sans précédent, qui font implorer les balances des paiements et tarissent non seulement les recettes des Etats mais les revenus des producteurs.

A cette crise des matières premières, nous tentons de répondre par divers moyens, qu'il s'agisse des accords de produits, dont nous connaissons cependant les limites et les insuffisances, ou du système Stabex dans le cadre de l'Europe du développement, ou que nous nous attaquions plus précisément à la restructuration des filières, comme la filière coton au Tchad ou bien la filière arachide au Sénégal.

Je dois reconnaître que ces réponses sont insuffisantes. Le sont-elles seulement parce que les moyens financiers qui les accompagnent sont eux-mêmes insuffisants ? Il me semble que nous devons, avant de porter un jugement, prendre un peu de recul.

Entre le fonds commun de la C.N.U.C.E.D., qui vient tout juste d'entrer en vigueur plus de dix ans après sa création, et la facilité spéciale compensatoire du fonds monétaire international, il existe plus de vingt, oui, je dis bien plus de vingt mécanismes compensatoires ou régulateurs destinés à amortir les conséquences des fluctuations des prix des matières premières pour les pays en voie de développement. Les meilleurs spécialistes ne s'y retrouvent pas eux-mêmes : les mécanismes se sédimentent, leurs conditions de déclenchement sont toutes différentes, leur durée d'application aussi. La plupart, cependant, ont pour objectif implicite ou explicite de pallier des déséquilibres conjoncturels. Or, nous le savons maintenant, la crise des produits de base est une crise structurelle, qui appelle des mesures structurelles.

Je crois donc qu'il est nécessaire que la question des matières premières soit posée en des termes nouveaux.

Parlons par exemple quelques instants du cacao. Jamais depuis vingt ans les prix mondiaux n'ont été aussi bas, et pourtant, le prix du chocolat augmente de 10 à 15 p. 100 par an.

Cette hausse est-elle due à l'augmentation des coûts des autres facteurs de production ? Non. Elle permet aux industries d'accumuler du capital pour préparer les stratégies de demain. Ces stratégies ont-elles pour but de favoriser la transformation sur place de la matière première ? Tel n'est pas le cas non plus. Cette stratégie est une stratégie de concentration.

Nous ne pouvons qu'être inquiets, mais pas surpris, dans ce cas des réactions extrêmes de certains pays producteurs qui entreprennent, seuls, des parties de bras de fer suicidaires avec le marché et mettent sur le compte de la spéculation et de l'exploitation les déboires dont ils sont victimes. Lorsque les forces sont à ce point déséquilibrées, la liberté du plus fort peut opprimer, la réglementation peut libérer.

Soyons cependant réalistes : hors produits de chauffage, la part de l'Afrique dans le commerce mondial n'est que de 1 p. 100. Et cette part ne cesse de s'effriter. Il est indispensable que les pays du Nord prennent la mesure de leur responsabilité et, par l'abaissement des barrières protectionnistes, permettent au commerce mondial de se développer. Cela n'est pas si facile : nous en savons quelque chose, nous les Européens qui nous préparons pour le grand marché de 1993 !

Il est non moins indispensable que les pays du Sud travaillent à rendre leurs économies plus compétitives et se décident à mettre en œuvre leurs complémentarités régionales. Il se trouve que quatorze pays d'Afrique ont une monnaie commune, librement transférable, dont la parité est fixe et garantie par la France : la zone Franc, à laquelle ces pays sont profondément attachés, est une chance pour la coopération régionale. Il est nécessaire de l'utiliser à cette fin.

Tout ce qui précède m'amène à dire ma conviction : la crise des matières premières ne trouvera de solution que dans un nouveau partage des efforts et des responsabilités. Ce n'est pas le marché qui doit être changé - car le marché est et restera le moteur du commerce, et ses forces doivent agir librement - ce sont les effets du marché qui doivent être temporairement et partiellement tempérés, le temps que les pays en voie de développement, particulièrement ceux d'Afrique, se mettent à niveau. Mais la contrepartie de cette tempérance, ce sont, pour ces pays, des efforts de productivité, une réelle rigueur de gestion, une transparence et, pourquoi pas, dans certains cas, une cogestion dans l'utilisation de l'aide. Cela est affaire de gouvernement.

Sur ce thème les procès d'intention sont trop nombreux et obscurcissent souvent le dialogue. Il me semble que sortir du clientélisme, c'est notamment pouvoir demander des comptes.

La crise financière, c'est la crise de la dette. Après que l'on eut trop souvent considéré que le poids de la dette de l'Afrique était négligeable au regard de problèmes posés en la matière par d'autres continents, on réalise que la question spécifique de la dette des pays les plus pauvres paralyse largement leur capacité de développement : priorité est donnée à l'ajustement qui absorbe désormais une part importante et croissante de l'aide publique.

Cet ajustement est nécessaire. Tout le monde en est d'accord, y compris les pays qui le mettent en œuvre. Mon budget, d'ailleurs, reflète cette nécessité puisque les crédits consacrés aux concours financiers augmentent de 100 millions de francs par rapport à l'an dernier et avoisinent désormais le milliard. Nous participons, notamment, au programme spécial initié par la Banque mondiale pour les pays les plus pauvres et les plus endettés et nous avons à cette occasion considérablement amélioré les conditions de nos prêts d'ajustement structurel : 0,6 p. 100 d'intérêt, une période de grâce de dix ans et un délai de remboursement de trente ans. C'est presque du don.

Mais je veux cependant dire que l'ajustement, même réalisé à des conditions douces, a ses limites et sans doute est-il temps de trouver un plus juste équilibre entre l'ajustement et le développement. L'ajustement, en effet, n'est pas une fin en soi : c'est bien le développement qui est le but ultime.

En Afrique, l'ajustement a commencé il y a environ dix ans. Aujourd'hui, rares sont les pays qui ne sont pas entrés durablement dans ce processus difficile. On en connaît donc bien les mécanismes qui se sont d'ailleurs diversifiés, passant du niveau macro-économique au niveau sectoriel, et l'on commence également à en évaluer les effets.

Certains résultats sont clairement positifs et encouragent à poursuivre : l'équilibre des finances publiques est peu à peu restauré, les entreprises publiques sont assainies, les programmes d'investissements répondent mieux à des besoins identifiés et sélectionnés, le secteur privé est partiellement libéralisé et appelé à jouer mieux son rôle. Bien entendu, beaucoup reste à faire et, par exemple, il est certainement souhaitable que le système bancaire ne demeure pas en dehors du processus d'ajustement, comme c'est souvent le cas.

D'autres résultats, au contraire, conduisent à s'interroger au fond.

Les dévaluations substantielles et répétées des monnaies hors zone franc n'entraînent-elles pas des pays comme Madagascar ou le Zaïre dans un cycle infernal d'instabilité monétaire et de perte considérable de pouvoir d'achat, dans lequel se procurer les devises absolument nécessaires à l'économie devient impossible ?

Quel est l'intérêt du paysan à produire et à commercialiser du riz si la contrepartie monétaire qu'il en tire ne vaut rien et ne lui permet ni de s'équiper ni d'envoyer ses enfants à l'école ?

Quant à la contraction subite et massive des dépenses publiques, ne s'exerce-t-elle pas d'abord sur les dépenses les plus vulnérables, mais pas forcément les moins utiles au développement, comme les dépenses d'éducation, de formation, d'entretien de santé ?

La capacité de réaction réelle des économies justifie-t-elle certains traitements aussi brutaux ?

Il semble, au contraire, que la plongée dans le secteur informel soit l'une des façons d'échapper à l'ajustement et à ses contradictions.

Aussi me paraît-il capital que les programmes d'ajustement soient substantiellement revus et cherchent à s'inscrire dans une perspective de développement à long terme.

La Banque mondiale et le Fonds monétaire international ont, fort à propos, engagé une réflexion sur ce thème. La Banque mondiale, notamment, a récemment créé une division spéciale chargée d'étudier précisément les effets sociaux de l'ajustement structurel à partir de cas concrets. Tous les pays d'Afrique actuellement en cours d'ajustement ont souhaité être les sujets de ces études.

La France est prête à participer à ces réflexions. En ce qui concerne plus particulièrement le ministère de la coopération et du développement, j'ai décidé d'étudier et de réaliser sur

le fonds d'aide et de coopération, à titre expérimental, deux projets d'appui à l'ajustement structurel, c'est-à-dire deux projets dont l'objectif sera de soutenir le processus d'ajustement tout en contrecarrant, dans un secteur bien déterminé, ses effets négatifs les plus indésirables. Je pense que le premier de ces deux projets se réalisera dans le secteur de l'éducation.

Je l'ai dit : même humanisé, l'ajustement ne peut remplacer les projets de développement. Aussi ai-je souhaité, et mon projet de budget en témoigne, que la part de l'aide projets continue à croître.

Pour 1989, les crédits du fonds d'aide et de coopération progresseront, tant en autorisations de programme qu'en crédits de paiement, atteignant respectivement 1 720 millions et 1 584 millions de francs. En outre, les efforts de gestion qui ont été faits portent leurs fruits. En montant, les projets du F.A.C. sont plus importants ; leur caractère pluri-annuel est réaffirmé. Mais je crois que, dans ce domaine, il ne faut pas marquer de pause : l'aide projets demeure l'un des instruments essentiels de notre coopération bilatérale.

Mesdames, messieurs les députés, je vous ai longuement parlé d'ajustement, car il n'est plus possible d'ignorer cette dimension du traitement de la crise de l'Afrique. Mais je n'en ai pas pour autant perdu de vue la lancinante, la très grave question de la dette.

Permettez-moi, en quelques chiffres, de situer la dette africaine.

En 1987, la dette de l'Afrique au sud du Sahara comprenant les créances publiques et les créances privées était estimée à 600 milliards de francs. Sur cette dette, les créances de la France étaient d'environ 80 milliards de francs, soit 13,5 p. 100 du total.

Ces chiffres sont importants, mais il faut les relativiser.

En effet, en 1987, la dette de l'ensemble des pays en voie de développement était globalement estimée à six mille milliards de francs. Et, pour prendre un autre point de comparaison, la seule dette de l'Égypte, ou du Nigeria, était égale à la totalité de la dette de la seule zone franc.

Cette modestie relative des chiffres ne recouvre pas moins une situation très sombre pour l'Afrique. Deux catégories de pays sont à considérer.

En premier lieu, les pays les plus pauvres.

Ceux-ci n'ont que faiblement accès aux crédits commerciaux et leur capacité de remboursement est réduite. Aussi l'endettement est-il essentiellement public et la part de la dette bilatérale est-elle principalement portée par la France. Mais, pour ces pays, le jeu des rééchelonnements, de plus en plus fréquents, a fini par atteindre ses limites.

C'est dans ce contexte que le Président de la République a présenté une initiative française au dernier sommet des pays industrialisés de Toronto. Vous en connaissez les modalités. Il s'agit, dans le cadre du club de Paris, d'un mécanisme d'annulation partielle de la dette des pays les plus pauvres. Le Mali d'abord et Madagascar ensuite, se sont vu, tout récemment, appliquer ce nouveau traitement lors de leur passage en club de Paris.

Sur le plan conceptuel et qualitatif, les décisions de Toronto marquent une étape importante dans le traitement de la question de la dette. L'un des objectifs était de mettre un terme à la mécanique exponentielle des rééchelonnements. En conséquence, comme l'a souligné le Président de la République lui-même, la question du partage de l'aide entre les prêts et les dons ne s'en pose qu'avec plus d'acuité. L'extrême concessionnalité de l'aide est un premier élément de réponse : certains prêts, en effet, je vous en ai parlé il y a quelques instants, se révèlent être presque des dons.

Ne pourrait-on franchir un pas supplémentaire et faire du don pur ? Il me semble que, sur ce thème, la réflexion mérite d'être poursuivie.

Pour les pays dit intermédiaires, le volume de la dette est d'une tout autre ampleur et, surtout, on observe que, depuis plusieurs années, ces pays enregistrent des flux d'aide négatifs, c'est-à-dire qu'ils remboursent plus qu'ils ne reçoivent.

Pour le développement, cette situation est, de l'avis de tous, intolérable. Le Président de la République a esquissé une proposition lors de sa dernière intervention à la tribune des Nations Unies. Le principe serait de convertir la dette,

après une décote, en titres négociables. Ces titres pourraient être garantis par un fonds géré par le Fonds monétaire international et alimenté par une allocation spéciale de D.T.S.

M. le Président de la République, du reste, se rapproche un peu des propositions de M. Vial-Massat, même si l'abandonnement du fonds prévu n'est pas celui qu'il souhaitait. Bien entendu, à ce stade, cette proposition ouvre seulement des pistes : nous devons consulter nos partenaires des pays développés, ce qui n'est pas toujours facile. Pour les pays du champ, cette proposition concernerait la Côte-d'Ivoire, le Gabon, le Cameroun et le Congo.

Mesdames, messieurs les députés, voilà les éléments les plus tangibles et les plus graves de la crise de l'Afrique. Mais je vois encore bien d'autres éléments aggravants, tels que la crise des institutions et des grands systèmes qui paralysent les énergies et ponctionnent les maigres ressources des Etats ou encore l'analphabétisme et la surpopulation, sans parler des catastrophes climatiques ou des criquets.

Pouvons-nous relever tous ces défis en même temps ? Il le faut, car tous les facteurs du sous-développement sont liés et l'on ne peut durablement avoir une action économique exclusive du domaine social et culturel. L'inverse non plus n'est plus possible.

Disposons-nous des moyens de relever ces défis ? C'est à cette question que je vais maintenant m'efforcer de répondre.

En termes de financement, rappelons tout d'abord que la France est le premier bailleur de fonds pour l'Afrique au sud du Sahara.

Et même au niveau mondial, si l'on mesure l'aide publique au développement, la France est troisième en volume, nombre d'entre vous l'ont rappelé, derrière les Etats-Unis et le Japon, avec une A.P.D. nette pour 1987 de 4,2 milliards de dollars, et cinquième en pourcentage de son P.N.B. derrière la Norvège, les Pays-Bas, le Danemark et la Suède. En pourcentage du P.N.B., le Japon n'est plus que douzième et les Etats-Unis dix-septième.

Le Président de la République a indiqué que la France poursuivait son objectif de 0,7 p. 100 du P.N.B. consacré à l'aide publique au développement.

Pour 1989, le taux d'A.P.D. retenu est de 0,54 p. 100 du P.N.B. Au sein de cette A.P.D. globale, la part de mon ministère - et beaucoup d'entre vous, spécialement les rapporteurs, l'ont rappelé - avoisine 20 p. 100.

Ce taux peut être interprété diversement.

On peut estimer qu'il marque le lent déclin du ministère de la coopération et du développement, comme instrument de l'aide française.

On peut également mettre ce pourcentage en perspective et prendre acte du fait que l'aide française multilatérale, qui ne relève pas de mon ministère, a été fortement développée au cours des six dernières années. Je rappelle, par exemple, que la France est le quatrième contributeur à l'Association internationale de développement, ainsi que le quatrième actionnaire de la Banque mondiale.

Les cotisations dans ces organismes sont quelque chose de très important. Nous en sommes du reste à appeler pour la huitième fois le montant pour l'Association internationale du développement. Le montant total est de 12 milliards de dollars. Même pour une participation française qui doit se situer entre 6 et 8 p. 100, cela représente tout de même des sommes considérables en francs français.

La France finance à elle seule près du quart du troisième F.E.D. dont le montant total était de 7,5 milliards d'ECU.

Il n'est donc pas incompréhensible, à la lumière de ce qui précède, que la part relative du ministère de la coopération et du développement représente un cinquième de notre A.P.D. totale. Le ministère de la coopération et du développement reste tout de même un instrument essentiel de l'aide bilatérale française. En outre, lui ne fait que du don.

Entre 1988 et 1989 le budget du ministère augmentera de 6,3 p. 100 ; il frôlera donc les 7 milliards de francs. Il me semble que cette progression, dans l'optique d'une A.P.D. à 0,54 p. 100 peut être jugée comme satisfaisante.

L'un de mes sujets de préoccupation de plus en plus vive en revanche, et je rejoins là tout à fait M. le rapporteur Bellon, est celui de la coordination des différents instruments français. Je crois que M. Adevah-Pœuf s'est attaché aussi à ce problème.

La coopération et le développement sont devenus des sujets complexes, mettant en œuvre des techniques fort diverses ayant chacune leur logique propre, qu'il s'agisse de la technique commerciale, de la technique bancaire et financière ou des techniques sectorielles comme le développement rural ou l'enseignement. Les institutions françaises dépositaires de ces techniques, comme la direction du Trésor, la caisse centrale de coopération économique, les ministères techniques et mon ministère, s'estiment toutes fondées à agir.

Il s'ensuit une certaine difficulté de communication et de coordination, certainement préjudiciable à l'image de la France et à l'efficacité de nos actions. Je l'ai constaté lors de mes voyages : nos interlocuteurs se plaignent parfois de la complexité, voire de la redondance de nos structures de coopération, aussi bien à Paris que sur le terrain. Ils s'en plaignent, mais reconnaissons aussi qu'ils en jouent, ce qui, après tout, est de bonne guerre.

Je crois tout de même que cela n'est bon ni pour eux ni pour nous.

Cela m'amène à évoquer la question de l'évaluation de notre aide en général et des actions de coopération que mène mon ministère en particulier. M. Adevah-Pœuf s'est longuement interrogé sur ce point.

J'ai constaté que cette évaluation était trop souvent négligée.

Nous n'avons pas de procédure systématique d'examen de l'efficacité et des résultats de nos projets, et nos réflexions sur l'avenir ne sont pas suffisamment nourries par les leçons du passé. En ce qui concerne mon département, je m'efforce de remédier à cette situation : j'ai organisé un dispositif léger d'études et d'évaluation et j'ai fait élaborer un premier programme d'études pour 1989.

Je suis conscient qu'il ne s'agit là que d'un élément de réponse : en effet, d'une part, mon ministère n'est qu'un des acteurs de la politique de coopération, d'autre part, le développement d'une capacité d'étude et d'évaluation générale mérite une réflexion très approfondie.

Je souhaite que cette réflexion s'ouvre rapidement. C'est pourquoi je me réjouis fort de la proposition de MM. les rapporteurs d'organiser un débat, dans cette enceinte, portant sur l'ensemble de notre politique de coopération.

Je pense que ce débat nous permettrait d'y voir plus clair. Je le souhaite et je l'appelle de mes vœux.

J'en profite pour faire une incidente sur une demande faite par M. Vivien et par M. Adevah-Pœuf concernant la représentation parlementaire à la Caisse centrale. Cette représentation serait tout à fait justifiée. Les parlementaires sont représentés au comité directeur du F.A.C. et je m'en réjouis. Je pense qu'il serait tout à fait souhaitable qu'ils puissent représenter le Parlement au conseil d'administration de la caisse centrale.

Nous sommes en discussion avec le ministère des finances pour voir ce qu'il est possible de faire mais vous pouvez compter sur mon appui total pour essayer de faire en sorte que cette proposition devienne réalité.

Il me semble en effet, ainsi que le soulignent fort justement les rapporteurs, M. Vivien et M. Bellon, que le temps est venu de s'interroger sur la manière dont la coopération pourrait être redéfinie pour être plus efficace. Je suis prêt à y travailler et je suis sûr qu'avec votre aide ce travail sera fécond.

Avec les financements propres du ministère de la coopération et du développement, quelles sont les actions sur lesquelles j'entends plus particulièrement faire porter les efforts ?

Il nous faut ouvrir la coopération à la société civile, et je dirais même, aux sociétés civiles, du Nord et du Sud. Il ne peut y avoir, à mon sens, de développement que dans un dialogue et une coopération entre hommes. Je l'ai dit souvent déjà, et je le redirai encore car j'y crois : l'homme est au centre de nos préoccupations.

Aussi, l'ouverture à la société civile se traduira d'abord par une plus grande prise en compte de la réalité du terrain. Nous devons faire en sorte de répondre aux besoins tels qu'ils se manifestent, dans tous les secteurs de la société, ce qui n'a pas toujours été le cas. Nous devons encourager tous les dynamismes, et tenir compte aussi bien du secteur informel que de l'économie moderne.

Ce souci du réel doit s'accompagner d'un souci d'efficacité, quels que soient les secteurs d'intervention.

C'est vrai dans le domaine de l'éducation et de la formation. Nous devons nous consacrer prioritairement à ce secteur, car c'est en formant des hommes que l'on prépare l'avenir. On doit cependant reconnaître que la situation actuelle n'est pas satisfaisante, que les systèmes éducatifs de nos partenaires sont trop souvent inadaptes. Ils répondent imparfaitement aux besoins émanant du secteur moderne ; ils ne répondent quasiment pas aux besoins du secteur informel. De plus, l'éducation est trop souvent sacrifiée, dans le cadre des politiques d'ajustement.

Aussi apporterai-je une attention toute particulière à ce secteur. Sur place, je souhaite favoriser l'enseignement technique et la formation professionnelle. En matière de bourses et stages, dont les crédits augmentent - pas beaucoup mais un tout petit peu - pour atteindre 245,4 millions de francs, je continuerai la politique des bourses d'excellence initiée par mon prédécesseur et je veillerai à ce que les stages que nous finançons fassent l'objet d'une évaluation. D'une façon générale, je privilégierai la formation des formateurs.

La même inspiration de prise en compte des réalités et des besoins effectifs doit présider à notre action en matière de développement rural, qui reste incontestablement prioritaire. M. Fuchs et M. Vial-Massat l'ont souligné avec raison.

Notre aide doit se concentrer sur des projets à taille humaine, favorisant le développement des cultures vivrières, et si possible la complémentarité ville-campagne, en freinant l'exode rural et l'urbanisation galopante.

Ma priorité absolue est la sécurité alimentaire et là, je rejoins M. Lequiller. La sécurité alimentaire ne doit être confondue, ni avec l'aide alimentaire ni avec l'aide d'urgence, qui n'en sont que des éléments. La sécurité alimentaire passe par le développement durable des capacités de production locale, et par tout ce qui favorise la commercialisation et l'utilisation intérieure de ces produits. Ce développement est une œuvre de longue haleine : c'est pourquoi, en attendant, l'aide alimentaire devra continuer d'être assurée. Dans ce domaine, notre réflexion a progressé et nos pratiques se sont améliorées. L'aide alimentaire est soumise à des règles précises et ne vient plus perturber les marchés locaux. Sur ces points, la France s'efforce d'être exemplaire.

De même, en matière de santé, et M. Lequiller est intervenu longuement sur ce point, notre politique doit comporter plusieurs dimensions et s'intéresser aussi bien à l'éducation, à la prévention et à l'hygiène qu'aux soins. J'ai l'intention, sauf nécessité clairement démontrée, de ne pas engager les crédits du ministère dans des opérations coûteuses d'infrastructures hospitalières beaucoup trop lourdes à supporter pour les budgets de santé des Etats. Je souhaite, au contraire, contribuer à la restauration d'un environnement médical de base et continuer à participer à la lutte contre les grandes endémies, notamment le paludisme qui reste la première cause de mortalité en Afrique.

Je reste bien évidemment très préoccupé par la progression du Sida, à la prévention duquel mon ministère participe très activement en collaboration avec l'Institut Pasteur, les organisations internationales et les gouvernements africains. Bien entendu, nous sommes également en liaison avec les organismes de recherche nationaux et internationaux.

Je suis convaincu que la coopération ne s'orientera dans ces directions qu'à la condition de s'ouvrir à la société civile française. Ses diverses composantes ont une capacité de dialogue et d'action qui les met spontanément à l'écoute des sociétés africaines, et qui, à condition d'être coordonnée avec l'indispensable action de l'Etat, est une chance pour le développement.

Beaucoup d'entre vous l'ont souligné et s'en sont réjoui, particulièrement M. Bellon, M. Vial-Massat, M. Adevah-Pœuf, et je les remercie. Je suis en plein accord avec eux. Je crois que ce domaine est fondamental.

Je dirai pour commencer que la coopération doit s'ouvrir à l'opinion publique. L'éducation au développement me paraît un préalable à l'aide et à l'action sur le terrain. M. Adevah-Pœuf estime que tout le monde devrait s'intéresser à ce problème alors que, dans le fond, peu de monde le fait. C'est vrai, et c'est dommage. Et je crois que, là, la jeunesse doit être une cible privilégiée de notre action ; c'est pourquoi j'ai décidé, en accord avec mon collègue Lionel Jospin, de relancer l'action en milieu scolaire, et j'ai tenu à participer personnellement à la dernière « Journée du tiers monde » à l'école.

Dans le même esprit, je crois que les organisations non gouvernementales ont un rôle important à jouer. Mes rencontres en Afrique m'ont convaincu de la compétence et du dévouement des volontaires. Comme le souhaite le Premier ministre, en liaison avec Bernard Kouchner, nous allons accroître leur nombre, améliorer leur formation, et ouvrir les actions de développement à de nouvelles catégories de volontaires.

Mes crédits ont été augmentés en conséquence : en effet, le chapitre 42-24 de mon budget « appui aux initiatives privées et à la coopération décentralisée » augmente de 13,7 p. 100, passant de 103 à 117 millions de francs.

Elu local de longue date, je suis également particulièrement sensible à la volonté de contribuer au développement du tiers monde qui se fait jour dans les collectivités locales. J'ai veillé à accroître les moyens de la coopération décentralisée, soit directement, soit, ce qui est nouveau, dans le cadre des contrats Etat-région. Dans un souci de concertation approfondie, j'étudie la mise en place d'une structure regroupant les divers intervenants.

Enfin, je n'ignore pas le rôle que peuvent et doivent jouer les entreprises, ou les organismes consulaires, dans le contexte économique africain. Sans elles, il n'y aurait pas d'économie africaine, et il serait vain de parler de développement.

L'ouverture à la société civile permet de conférer une dimension nouvelle à notre coopération : celle d'un dialogue entre les hommes. Il me paraît évident que pour des raisons historiques, linguistiques, mais aussi affectives, la France et l'Afrique sont profondément solidaires.

Les liens culturels sont l'une des dimensions, peut-être même la plus importante, de cette solidarité. La culture, ce n'est pas seulement un supplément d'âme : c'est une volonté politique, une stratégie de développement. M. Fuchs a fort justement insisté sur ce secteur capital.

La langue française est le ciment de la cohésion et de la relation franco-africaine.

C'est vrai sur le plan économique : la langue française est l'instrument par lequel les pays d'Afrique accèdent à la technologie, et en particulier à l'information scientifique et technique. Le champ francophone doit être un espace de coopération économique plus intense : le prochain sommet de Dakar, à la préparation duquel mon ministère consacrerait 60 millions de francs en 1989, sera à nouveau l'occasion de le démontrer.

C'est également vrai sur le plan proprement culturel. Mais il faut comprendre que la langue française ne se développera comme nous le souhaitons que si elle est soutenue par la demande des Africains. Il faut entretenir le rayonnement de notre tradition culturelle, et veiller à l'actualité de notre dialogue artistique. Qu'il s'agisse d'arts ou de supports classiques, comme le livre, ou de domaines plus nouveaux, comme le cinéma ou la vidéo, j'encouragerai le dynamisme et la modernité de nos échanges. Loin d'être en crise, la création africaine me paraît me paraît témoigner d'une vitalité reconfortante.

Dès 1989, ces échanges disposeront de moyens nouveaux. Je pense en particulier à Canal France, chaîne à la création de laquelle mon ministère consacrerait 65 millions de francs en 1989. Ils passeront aussi par notre réseau de centres culturels ou d'alliances françaises. Même s'il doit être rénové et développé, il s'agit d'un réseau de premier ordre. J'ai d'ailleurs tenu à augmenter leurs crédits sur le chapitre 42-25. Mais en tout, en comptant les subventions de fonctionnement du titre III, ce sont plus de 34 millions de francs qui leur seront consacrés. En ce domaine, les actions doivent cependant se diversifier, s'élargir. Les centres ne doivent pas être considérés seulement comme la « vitrine de la France », mais comme un lieu d'échanges réels, une source de connaissance et d'ouverture au monde. Aussi, les activités culturelles que l'on peut y pratiquer doivent s'adresser non aux seules élites françaises et africaines mais à une population beaucoup plus vaste.

Pour répondre un peu plus précisément à M. Fuchs, je voudrais lui dire que le sort de la langue française est intimement lié à celui des systèmes éducatifs des pays du champ. Le ministère de la coopération répond à cette priorité par un effort sans équivalent dans le monde. Il y consacre près du tiers de son budget : 5 000 enseignants français sont sur le terrain, près de 300 d'entre eux se consacrent directement à l'enseignement de la langue française.

Les chiffres budgétaires d'aide au système éducatif, et donc à la langue française, sont eux aussi éloquentes. Ainsi, par exemple, un fonds de concours à l'édition de manuels scolaires en langue française est-il ouvert à hauteur de 5 millions de francs.

Un F.A.C. d'intérêt général d'appui au système éducatif soutient un ensemble de mesures pour 17,5 millions de francs.

Plus directement, l'enseignement du français bénéficie d'un appui financier de 5 millions de francs, sans compter l'ensemble des contributions bilatérales qui, dans ce domaine, s'élèvent à 30 millions de francs.

Les exemples concernant l'effort du département en faveur de la francophonie pourraient être multipliés puisque tous les projets de développement que nous soutenons dans tous les domaines sont relayés et portent en même temps l'avenir de la langue française. La francophonie et le développement de notre langue constituent pour moi, ancien président de l'intergroupe sénatorial d'études sur les problèmes de francophonie, une très grande préoccupation que je partage avec vous, monsieur Fuchs. Je puis vous assurer que les vingt propositions de votre rapport sur l'état de la francophonie en Afrique font l'objet d'un examen attentif de la part de mes services et seront suivis de mesures concrètes. Ainsi, je puis vous annoncer que le secteur « livres et presse » bénéficiera d'un crédit de 24 millions de francs, au lieu de 20 millions de francs en 1988, sans compter les 8 millions de francs répartis dans les Etats dans ce même secteur au lieu de 6 millions de francs en 1988.

J'ai décidé d'inscrire un effort particulier en faveur de la formation du livre scientifique qui fera l'objet d'un projet F.A.C. de près de 4 millions de francs. Je suis décidé à aller encore plus loin, tant ce secteur, et vous avez raison de le souligner, est primordial.

La solidarité entre la France et l'Afrique est historiquement fondée sur un contact entre les hommes. La présence de notre assistance technique, qui fait la singularité de notre coopération, et plus largement celle de nos 160 000 compatriotes en Afrique, revêt à mes yeux une très grande importance.

Aussi suis-je particulièrement attentif à tout ce qui peut favoriser leur départ, améliorer leurs conditions de vie, en particulier pour la scolarisation des enfants. Pour cette raison, j'ai tenu à ce que les crédits consacrés aux écoles françaises augmentent : ils sont abondés de plus de 9 millions de francs, soit une augmentation de près de 5 p. 100.

Les crédits d'assistance technique sont abondés de 200 millions de francs. Il s'agit là d'une remise à niveau rendue nécessaire par l'accumulation des déficits des années passées. L'effectif des coopérants, actuellement de 7 500 environ, connaîtra une légère diminution de 1,5 p. 100 qui correspond à l'économie faite en matière de personnel sur l'ensemble du budget de l'Etat.

Les liens qui unissent la France à l'Afrique se manifestent enfin par l'appui que nous fournissons dans le domaine de la sécurité, et notamment la sécurité militaire. M. le rapporteur pour avis Chauveau et M. Lequiller ont insisté beaucoup sur ce point. Sans la stabilité et la sécurité des Etats, il n'y a pas de développement possible. Dans ce domaine, comme dans celui de la coopération civile, notre action prend la forme d'une aide directe en matériel, d'une aide sous forme d'assistance technique militaire et d'une aide en matière de formation.

Je dirai là un petit mot de Faya-Largeau. On m'a beaucoup interrogé là-dessus. Le dispositif de Faya-Largeau avait été décidé il y a quelques mois et en période de guerre. Nous sommes en période de paix. La paix semble s'installer fort heureusement dans ce secteur. Et il faut savoir si ce dispositif prévu qui était important sur le plan militaire peut servir avec autant d'utilité sur le plan civil. C'est probablement possible. Nous sommes en train d'examiner ce problème avec le ministère de la défense en liaison avec nos amis tchadiens. Je suppose que le prochain sommet des chefs d'Etat de France et d'Afrique qui doit se tenir à Casablanca dans trois semaines pourra être l'occasion d'évoquer ce dossier.

La commission de la défense nationale, et je l'en remercie, a examiné avec soin les crédits de coopération militaire. Je partage les appréciations de son rapporteur, M. Chauveau, qui considère que cette coopération revêt une très grande importance au regard de nos intérêts et de ceux de nos partenaires africains qui la sollicitent avec constance. Il est vrai

que les crédits qui y seront consacrés en 1989 sont en baisse de 1 p. 100 et que cette baisse porte surtout sur les stages. Et que cette baisse a été relativement constante depuis une dizaine d'années.

Je me suis engagé à tout faire pour que les crédits de coopération militaire, bien que n'étant pas portés par la dynamique de l'aide publique au développement, ne soient pas laissés pour compte à l'avenir. En attendant, si la loi de finances initiale se révèle insuffisante, au cours de l'année 1989, je demanderai, comme mes prédécesseurs, une remise à niveau dans un collectif, en sachant que ce n'est pas tout à fait de la bonne orthodoxie financière, n'est-ce pas, monsieur le rapporteur de la commission des finances ?

Je l'ai promis devant la commission et je le répète ici, je ferai en sorte que les crédits pour les stages ne soient pas diminués en 1989 par rapport à 1988.

Mais la nécessaire sécurité des Etats ne signifie pas que nous appuyons indifféremment tous nos partenaires de la même façon, sans distinction de régimes et telles que soient leurs institutions.

L'ouverture à la société civile, que je préconise, est aussi une façon de faire entrer de la liberté et de mettre en avant la défense des droits de l'homme. Cela étant, vous savez comme moi que les Etats sont souverains et que les conséquences les plus néfastes de l'ostracisme, ce sont encore les populations les plus démunies qui les supportent. Faut-il cesser l'aide d'urgence ou l'aide humanitaire, pour le motif que les gouvernements se comportent mal ? Je ne le crois pas. Entre le silence complexe et le retrait brutal de toute forme d'aide, il y a un juste milieu à trouver suivant les pays. Il n'est pas rare que je m'entretienne des droits de l'homme avec mes interlocuteurs africains et que je leur fasse part souvent de nos inquiétudes.

Mesdames et messieurs les députés, monsieur le président, j'ai presque fini. Je crois que j'ai dépassé mon temps de parole, mais vous me pardonnerez, il est une dimension de notre coopération que je me dois d'aborder maintenant, car elle est, j'en suis convaincu, à la fois une chance pour la France et une chance pour l'Afrique : je veux parler de la dimension européenne, et je terminerai par là.

Tout d'abord, observons que l'Europe du développement existe, qu'elle est forte, qu'elle met en œuvre des modalités de coopération originales et concrètes.

La toute récente ouverture des négociations pour le renouvellement de la convention de Lomé le prouve, et va lui donner à nouveau l'occasion de faire progresser la coopération entre les Etats membres de la Communauté et les pays A.C.P.

Je voudrais rassurer M. Adevah-Pocuf : je suis bien le représentant de la France. Je suis celui qui catalyse ces problèmes de développement au niveau de la Communauté. Je peux le rassurer, il n'y a pas deux voix qui parlent, il n'y en a qu'une.

Dans cette Europe du développement, la France est le pays qui, depuis le début, défend les positions les plus ouvertes, œuvre à la mise en place des outils les plus originaux, plaide inlassablement pour que l'enveloppe financière croisse, ou, à tout le moins, ne régresse pas en monnaie constante. Cette action, je la continuerai, surtout au cours de la renégociation de la convention de Lomé.

Tout au long de la renégociation, la France sera très active, et cela d'autant plus qu'elle exercera la présidence des Communautés à partir du mois de juillet 89. Elle s'organisera pour cela et fera des propositions précises. Deux thèmes me tiennent particulièrement à cœur.

Premièrement : le renforcement du Stabex. Je sais que les critiques africaines concernant cet instrument sont très vives et, il est vrai, non dénuées de fondement. Cela dit, il faut être clair : à l'avenir, l'affectation des fonds du Stabex devra répondre aux vraies priorités des pays bénéficiaires.

Deuxièmement : la définition et les modalités de mise en œuvre d'un nouvel instrument pour l'ajustement structurel. Cette proposition est à l'étude au niveau de la Communauté européenne. Il serait souhaitable de prévoir également des facilités d'ajustement structurel au titre de la convention de Lomé.

Mesdames, messieurs les députés, j'ai le sentiment d'avoir été trop long sans avoir pour autant répondu à toutes les questions de façon suffisamment précise. Je souhaite d'ailleurs que nous puissions avoir un débat plus approfondi sur

les problèmes de coopération au cours d'une prochaine session. C'est évidemment à vous d'en prendre l'initiative mais, je le répète, je suis à la disposition de l'Assemblée nationale pour ce débat, qui présenterait, à mes yeux, un immense intérêt. *(Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.)*

M. le président. Nous en arrivons aux questions.

La parole est à M. Alain Vivien, rapporteur spécial.

M. Alain Vivien, rapporteur spécial. M. Dominique Strauss-Kahn, président de la commission des finances, souhaiterait, monsieur le président, que la séance de cet après-midi soit reportée à seize heures. Je me fais l'interprète de ce vœu auprès de vous.

Ma question porte sur le sommet de Toronto.

Le sommet de Toronto et la mobilisation du Club de Paris, à l'initiative particulière du Président de la République, ont abouti, fin octobre, à un premier résultat permettant l'allègement sensible de la dette du Mali. Vous venez nous dire, monsieur le ministre, que Madagascar serait également concerné.

Il serait souhaitable que l'Assemblée nationale soit informée de l'état d'avancement des procédures.

Il serait également utile, puisque de nouveaux Etats du champ sont sur le point de bénéficier des divers types d'allègements, de préciser les résultats qui seront probablement obtenus d'ici à la fin de 1988, surtout par rapport au chemin qui restera à parcourir.

M. le président. La parole est à M. le ministre.

M. le ministre de la coopération et du développement. Votre question, monsieur le rapporteur spécial, est fort pertinente. Le sommet de Toronto a été suivi, à l'occasion de l'Assemblée générale de la Banque mondiale à Berlin, d'une réunion au cours de laquelle ont été « mises en musique » les décisions qui y avaient été prises. Les pays désireux de bénéficier des allègements de Toronto doivent répondre à trois critères : de pauvreté, d'endettement, de programme d'ajustement.

Deux pays sont déjà passés devant le Club de Paris : le Mali, il y a trois semaines ou un mois, et Madagascar, il y a quinze jours. Bientôt doivent suivre le Sénégal, le Niger, le Togo, la République centrafricaine, la Mauritanie, le Bénin, la Guinée équatoriale, la Guinée et la Guinée-Bissau. Je propose, monsieur le rapporteur spécial, qu'à la fin de l'année nous fassions avec vous le point de ces différentes rencontres et de leurs résultats pour les pays concernés.

M. le président. Pour le groupe socialiste, la parole est à M. Charles Pistré.

M. Charles Pistré. Vous venez de décrire, monsieur le ministre, la crise dramatique à laquelle doit faire face l'Afrique, crise aggravée par la détérioration des termes de l'échange, et vous avez conclu à la nécessité d'un développement de la coopération internationale.

La Communauté européenne a su innover sur ce plan puisqu'elle a mis en œuvre une coopération fondée davantage sur les principes d'aide au développement que sur la volonté de domination ou sur les rapports de forces qui, trop souvent, régissent les échanges internationaux. Engagée dès 1963 en ce qui concerne la Communauté et les pays d'Afrique francophone, cette coopération a été progressivement enrichie et développée, à Yaoundé, dans la convention dite de Yaoundé II, puis, par trois fois, à Lomé. Elle a cherché à corriger les fluctuations à la baisse des recettes à l'exportation tirées des produits qui assurent l'essentiel des revenus de nombreux pays en voie de développement et, par là-même, à rééquilibrer les balances des paiements.

Cette coopération est devenue le pivot des relations entre 88 pays. C'est le signe d'une nécessité ; c'est aussi, sans aucun doute, le signe d'une attente.

Lomé IV, dont les négociations ont commencé le mois dernier, doit prendre le relais de Lomé III en février 1990. C'est donc pendant la présidence de l'Espagne, et ensuite, vous venez de l'indiquer, pendant la présidence de la France, en 1989, que seront menées les négociations. Notre pays se voit ainsi confier une responsabilité particulière qui est la continuation de sa responsabilité historique en même temps que de sa responsabilité financière puisque la France participe pour plus de 25 p. 100 au Fonds européen de développement qui est l'instrument de l'intervention de la C.E.E.

Bien que nous soyons au début de cette négociation, je serais heureux de connaître votre position, et celles éventuellement de nos partenaires, sur les nouvelles dispositions envisagées pour que le processus de cette convention ne reste pas exclusivement économique mais puisse prendre en compte d'autres éléments, notamment les principes de base des droits de l'homme.

S'agissant, en second lieu, du Stabex, qui n'a pas - c'est un euphémisme - fait preuve d'une efficacité évidente, j'aimerais savoir dans quelles conditions sa réforme est envisagée et quelle évolution on peut espérer.

Enfin, il semblerait que de nouveaux membres souhaitent faire partie de cette convention. Quelles conséquences peut-on attendre de cet élargissement ?

M. le président. La parole est à M. le ministre.

M. le ministre de la coopération et du développement. Le renégociation de la convention de Lomé, qui intéresse actuellement 66 Etats A.C.P., devra tenir compte de l'évolution, parfois spectaculaire, de la situation économique de ces pays. Dans cette renégociation, on peut distinguer cinq enjeux principaux.

D'abord, l'élargissement éventuel de la convention à Saint-Domingue et à Haïti. La France n'a pas encore pris position à cet égard. Nous attendons de voir comment évolue la situation à Haïti avant de nous prononcer, mais nous sommes ouverts à la discussion.

Deuxièmement : l'adaptation et le renforcement des instruments existants, d'une part, pour la stabilisation des recettes d'exportation, le Stabex ; d'autre part, pour l'appui au secteur minier, le Sysmin. Nous sommes très attachés au Stabex, malgré ses imperfections. Sans lui, la plupart des pays de notre champ d'intervention seraient en plus grande difficulté encore. Il faut donc essayer de le maintenir envers et contre tout. En revanche, il est indispensable d'obtenir une meilleure transparence de l'utilisation des fonds transférés au titre du Stabex, ce qui n'est pas toujours le cas aujourd'hui. Nous essayons de nous entendre avec les pays A.C.P. de notre champ pour prendre une position commune sur ce douloureux problème. Je compte les réunir à cet effet dans les premiers jours de l'année 1989.

Troisièmement : l'appui communautaire à l'ajustement structurel, sous la forme d'une facilité spéciale de financement à déboursement rapide. Les interventions doivent, en effet, avoir lieu à brève échéance, dans les mois ou les semaines qui suivent la décision. Il ne doit pas s'agir de copier ce que font la Banque mondiale et le F.M.I. Cette facilité doit plutôt favoriser les politiques sectorielles. Les discussions à ce sujet ne font que commencer, aussi bien entre les Douze que du côté des pays A.C.P. La France fera des propositions au cours des négociations.

Quatrièmement : la coopération commerciale et les conséquences de l'*Uruguay round* sur les produits tropicaux. La Communauté doit veiller à ce que les avantages différentiels des pays A.C.P. soient maintenus.

Enfin, cinquième enjeu : le montant et la répartition de l'enveloppe globale de Lomé IV. Ce point ne sera évidemment abordé qu'en fin de discussion et nous ne pouvons préjuger des résultats. Mais étant donné les graves difficultés des pays africains, en particulier, nous ferons notre possible pour obtenir une augmentation sensible de cette enveloppe et, en tout cas, pour empêcher qu'elle ne subisse une réduction en valeurs constantes.

M. le président. La parole est à M. Michel Bérégovoy.

M. Michel Bérégovoy. Les coopérants constituent le socle de l'assistance accordée par la France aux pays en développement. Ce constat implique une articulation permanente entre les moyens matériels et humains de notre politique de coopération.

Deux problèmes préoccupent à juste titre celles et ceux qui, sur le terrain, vivent la réalité de cette politique. L'I.E.S.S. - l'indemnité d'expatriation et de sujétion spéciale - et la réinsertion en France des contractuels arrivés en fin de contrat.

Le taux retenu pour le dernier réajustement de l'I.E.S.S., après application des directives du ministère du budget, ne satisfait pas les coopérants. Ils considèrent que cette allocation, théoriquement mise en place pour compenser les variations du coût de la vie dans le pays de résidence, ne remplit plus son rôle.

Les problèmes de réinsertion rencontrés en France par les coopérants techniques contractuels sont suffisamment connus pour qu'on ne s'y attarde pas longuement. Je souhaite malgré tout rappeler que ces personnels effectuent, en règle générale, un travail apprécié. L'intérêt bien compris de la nation, le simple respect des hommes supposent une prise en compte de leurs situations.

Pouvez-vous, monsieur le ministre, nous donner votre sentiment sur ces deux problèmes qui affectent la vie quotidienne de nos coopérants.

M. le président. La parole est M. le ministre.

M. le ministre de la coopération et du développement. Monsieur le député, vous posez un problème grave et difficile, dont je me soucie depuis mon arrivée au ministère comme je m'en étais déjà soucie il y a dix ans, lorsque j'étais secrétaire d'Etat à l'éducation. J'ai toujours été frappé de voir que nos compatriotes qui accomplissent un séjour de plusieurs années à l'étranger parce que nous avons besoin de gens de qualité pour aider nos pays amis, n'en retirent, en fait, aucun avantage à leur retour en France. Cette expatriation au service de la coopération est même plutôt considérée comme un « moins ». Ce n'est pas logique ; j'estime au contraire qu'elle devrait constituer un « plus ». Et il faut trouver les moyens pour qu'il en soit ainsi.

C'est certes plus facile pour les fonctionnaires que pour les contractuels, bien que, dans certains ministères, ceux qui reviennent après une absence de cinq ou six ans ne retrouvent souvent que les places dont les autres n'ont pas voulu ! Mais nous sommes en discussion avec les ministères techniques pour qu'il soit mis un terme à cette situation anormale.

Pour les contractuels, la principale difficulté tient évidemment à la crise de l'emploi. Actuellement, seul le ministère de l'éducation a consenti un effort pour que ses contractuels puissent bénéficier de la loi du 11 janvier 1984, qui autorise la titularisation. Les autres ministères techniques ont fait jusqu'à présent la sourde oreille, mais nous maintenons le contact pour essayer de leur faire entendre raison.

Mon département, quant à lui, s'efforce d'abord de réinsérer ses contractuels dans le circuit de la coopération, en les affectant prioritairement dans un autre Etat où un poste correspondant à leur profil est vacant. Mes services s'efforcent également de favoriser le réemploi des coopérants dans les différentes administrations de l'Etat et des collectivités territoriales.

Nous indemnisons les ex-coopérants involontairement privés d'emploi selon les règles fixées en matière d'assurance chômage : c'est au moins une mesure conservatoire. Nous avons aussi créé un service de réinsertion, commun avec le ministère des affaires étrangères, qui accueille, conseille et oriente les anciens coopérants, et qui organise à leur intention des stages individuels de réinsertion, une certaine par an, d'une durée de quatre à douze mois et de toute nature : reconversion professionnelle, complément de formation, acquisition de techniques nouvelles et stages en entreprise.

D'une façon plus générale, mon ministère attache une importance significative à la formation des coopérants, au moment de leur arrivée dans le pays d'affectation, mais aussi au titre de la formation continue.

Comme vous le voyez, nous déployons de réels efforts dans le domaine de la réinsertion. Ce n'est pas encore ce qu'il faudrait que cela soit, mais j'espère pouvoir vous donner, dans les mois qui viennent, des renseignements plus positifs.

M. le président. La parole est à M. Jean Laborde.

M. Jean Laborde. Monsieur le ministre, mon collègue André Delehedde m'a demandé de bien vouloir vous poser en son nom la question suivante :

Vous avez la responsabilité de gérer l'aide matérielle apportée par la France à un grand nombre de pays francophones en voie de développement, qu'ils soient d'Afrique, des Antilles ou d'Océanie. M. Alain Decaux, ministre chargé de la francophonie, coordonne la solidarité entre les Etats du Nord et du Sud qui ont en commun l'usage du français. A ce titre, il veille à la mise en œuvre d'une coopération entre les pays francophones développés et la totalité de ceux qui relèvent de votre responsabilité. Cela suppose une coordination attentive entre les deux départements, en vue d'assurer le

développement et l'avenir matériel de la francophonie africaine, ainsi que la mise en œuvre de projets audiovisuels ambitieux confortant la vocation francophone de ces Etats.

Vous avez exposé un certain nombre d'actions visant au développement de la francophonie, mais M. Delehedde souhaiterait que vous nous précisions les modalités de la coordination qui existe entre vos départements, en vue de réaliser les objectifs que la communauté francophone s'est donnée à Paris en 1986, a renouvelés à Québec en 1987 et réaffirmera à Dakar l'année prochaine.

M. le président. La parole est à M. le ministre.

M. le ministre de la coopération et du développement. Monsieur le député, j'ai déjà répondu en partie à vos préoccupations et à celles de M. Delehedde en répondant à M. Fuchs dans mon intervention générale.

La francophonie est pour nous une priorité absolue, d'ordre politique et culturel.

Le ministère de la coopération a contribué en 1988 et contribuera en 1989 pour la moitié à la part française du financement des actions décidées par les chefs d'Etat à Québec. C'est sur notre budget qu'est financé le sommet de Dakar, dont les programmes en discussion aujourd'hui permettront une avancée capitale de la francophonie en Afrique. Pour les actions de coopération prises en application du sommet de Québec, ce sont 130 millions qui seront dégagés en 1989 sur le F.A.C., au lieu de 90 millions en 1988, sans compter le financement du sommet. Il s'agit donc de sommes très importantes.

Vous craignez des problèmes de coordination. Il est certain que, compte tenu du nombre des intervenants - secrétaire d'Etat chargé des relations culturelles internationales, ministre de la francophonie, ministre de la coopération - l'organisation peut paraître compliquée. Mais je puis vous rassurer, il existe entre nous une coordination de tous les instants. Elle est facilitée par une très bonne entente entre les hommes, qu'il s'agisse des ministres ou des membres des cabinets. On évite ainsi bien des interférences qui seraient préjudiciables à l'action.

L'ensemble des crédits qui concourent au développement de la langue française et de la francophonie s'élèveront à 1,962 milliard de francs, y compris les salaires des coopérants enseignant le français, soit 250 millions de plus qu'en 1988. Ils reflètent la réalité de l'effort de coopération en matière de culture et d'enseignement, effort fondé sur la promotion de la langue française.

En 1989, nous choisirons, en liaison avec M. Decaux, des axes privilégiés pour marquer la modernité de la francophonie. Canal France est, pour moi, symbolique de cette action. Les 65 millions de francs inscrits au budget seront décisifs pour la pénétration de la langue française dans les télévisions africaines. Nous augmenterons aussi de façon significative notre aide aux coproductions avec les télévisions africaines, en particulier avec les opérateurs, dont M. Delehedde connaît bien la qualité. Sur le F.A.C. seront affectés 9 millions aux coproductions télévisées, qui permettront aux pays du Sud d'amorcer une percée dans la communication audiovisuelle.

Dans ce domaine de la francophonie et de la défense de la langue française qui vous préoccupe tant, vous-même, M. Delehedde ou M. Fuchs, nous accomplissons donc un effort significatif. Nous sommes décidés à le poursuivre et, si possible, à l'amplifier dans les années qui viennent.

M. le président. La parole est à M. Maurice Adeveh-Pouf.

M. Maurice Adeveh-Pouf. Monsieur le ministre, ma question porte sur la proposition de loi n° 341, déposée par l'ensemble du groupe socialiste, tendant à élever le niveau quantitatif et qualitatif de la contribution française au développement des pays non industrialisés.

Cette proposition est, mot pour mot, la même que celle que nous avons déposée au cours de la précédente législature et qui avait connu le sort qu'ont connu les premiers sédiments du précambrien quand ils se sont déposés sur le vieux socle qui constitue le substrat du continent africain. Autrement dit, elle a peut-être fait l'objet d'études géologiques ou archéologiques, mais ce n'est guère allé beaucoup plus loin. *(Sourires.)*

Je le dis avec humilité au nom de mon groupe, cette proposition de loi n'a pas la prétention de répondre à toutes les questions ni d'apporter des solutions à un problème aussi complexe. Néanmoins, elle propose quelques avancées qui sont d'ordre organisationnel et financier ou encore qui touchent au contrôle parlementaire sur l'ensemble des crédits concourant à l'aide publique française au développement.

Monsieur le ministre, quel sort va-t-elle connaître ? Serait-elle une sédimentation plus récente dans l'histoire parlementaire, ou sera-t-elle inscrite un jour - le plus tôt serait le mieux - à l'ordre du jour de nos travaux ? L'objectif étant en version haute que cela puisse aboutir à une loi d'orientation - pourquoi pas ? -, l'objectif moins ambitieux, et peut-être plus réaliste, mais nous n'abandonnons pas pour autant le premier, serait qu'au moins soient mises en place un certain nombre de procédures, notamment une délégation parlementaire aux problèmes de la coopération, à l'instar de celle qui existe pour les questions européennes, et une enveloppe budgétaire regroupant l'ensemble des moyens et sur laquelle l'Assemblée nationale se prononcerait chaque année.

J'espère, monsieur le ministre, que vous voudrez bien répondre positivement à cette question.

M. le président. La parole est à M. le ministre.

M. le ministre de la coopération et du développement. Monsieur le député, j'ai lu avec beaucoup d'intérêt la proposition de loi que vous avez déposée avec l'ensemble du groupe socialiste, et j'y ai trouvé beaucoup de sujets de satisfaction.

Il est difficile d'aborder sur le fond l'examen de cette proposition, compte tenu du temps limité dont nous disposons, mais elle me paraît fort intéressante. Elle pourrait constituer l'aboutissement du débat général sur les problèmes de coopération et de développement, que nous aurons, si vous en manifestez le souhait, au cours d'une prochaine session. Cela me paraît logique. J'appuierai dans ce sens sans aucun doute.

Je souscris très largement aux analyses qui sont contenues dans l'exposé des motifs de votre proposition de loi. Vous savez que notre objectif est d'atteindre un taux de 0,7 p. 100 d'aide publique au développement. Pour 1989, ce taux devait être de 0,54 p. 100 contre 0,51 p. 100, je pense, en 1988. La progression est donc constante.

La sécurité alimentaire des pays africains est une de mes grandes priorités. C'est pourquoi les projets de développement rural recueillent le quart des crédits du F.A.C. Je compte également prendre des initiatives pour que l'aide alimentaire contribue de façon plus positive au développement des pays pauvres.

L'article 4 de votre proposition de loi trouve déjà un début de solution, car un « jaune budgétaire » reprend l'ensemble des crédits concernant la coopération et le développement, et pas seulement ceux inscrits au titre du ministère de la coopération.

Quant à l'article 5, anticipant sur les dispositions que vous avez prévues, le Président de la République a pris, à Toronto et, dernièrement, à New York, des initiatives spectaculaires en ce qui concerne la dette des pays les plus pauvres.

Au sujet de l'article 6, je vous répondrai que je m'efforce de mettre en œuvre une concertation permanente avec les O.N.G. Les crédits qui leur sont attribués augmentent ; mais je souhaite aussi en faire de véritables partenaires de la coopération française. C'est ainsi que nous organiserons ensemble, au cours du premier trimestre de 1989, une table ronde sur l'aide alimentaire, qui devrait permettre d'harmoniser les différentes positions. Dans le même esprit, j'ai l'intention de mettre en œuvre une structure légère de concertation entre les collectivités locales et l'Etat.

Je ne peux pas me prononcer sur l'article 7 car il concerne le fonctionnement interne de votre assemblée. Permettez-moi cependant de vous dire que l'idée d'une délégation parlementaire pour la coopération me semble particulièrement intéressante.

M. le président. La parole est à M. Jacques Delhy.

M. Jacques Delhy. Monsieur le ministre, la France s'honore de défendre les droits de l'homme partout où ils sont bafoués, et ils le sont, hélas, dans de nombreux pays. C'est sur ces deux aspects, coopération et droits de l'homme, que je voudrais vous interroger, non seulement parce que c'est une question majeure, une question de principe, mais aussi

parce que le ministère de la coopération, qui contribue au développement, doit s'efforcer de veiller au respect des droits de l'homme.

C'est dans ce sens que votre ministère participe à l'épanouissement de la « famille monde », concept défini par le pacte international relatif aux droits civils et politiques et par le pacte des droits économiques, sociaux et culturels adoptés par l'O.N.U. le 16 décembre 1966.

Monsieur le ministre, rien n'est mieux partagé que la volonté d'aider au développement de pays en retard sur le plan économique, écrasés qu'ils sont, en plus, par le poids de la dette qu'ils ont contractée au fil des années. Mais en même temps rien n'est moins bien partagé que le respect de la personne humaine. Et ce ne sont pas les exemples qui manquent. Force est de constater que certains pays, qui bénéficient de notre aide, sont peu scrupuleux quant au respect des règles les plus élémentaires concernant les droits de l'homme.

Pouvons-nous peser avec fermeté ? On a déjà pu constater que, lors de la tentative d'insertion d'une clause concernant les droits de l'homme dans la convention de Lomé, nos partenaires A.C.P. l'avaient rejetée comme non réciproque, et donc paternaliste, voire néocoloniale. Mais en réalité cette question demeure.

Une autre question se pose : si l'on aide en fonction des seuls besoins économiques, alors on aidera tous ceux qui sont dans le champ de la coopération, sans être certain que l'aide parvienne effectivement à ses destinataires. On le sait, cela s'est souvent produit.

Si l'on aide seulement à condition que les droits de l'homme soient respectés, nous aurions une raison éventuelle pour cesser de coopérer avec nombre de pays qui comptent sur nous, ce qui pourrait avoir pour conséquence, entre autres, d'affaiblir davantage des peuples qui sont déjà dans une situation très critique. On pourrait d'ailleurs aussi, en même temps, nous accuser de bafouer le principe de non-ingérence et de respect de la souveraineté des Etats.

Mes chers collègues, monsieur le ministre, j'ai bien conscience qu'il s'agit d'un débat particulièrement difficile, d'un débat de fond qui mériterait plus qu'une interpellation brève à l'occasion de la discussion budgétaire.

Devons-nous aider au développement sans, en contrepartie, exiger plus de démocratie ? Ou la France peut-elle opérer un choix et canaliser son aide en faveur de tel pays plutôt que de tel autre ?

Etes-vous favorable, monsieur le ministre, à l'ouverture d'une réflexion établissant un lien entre aide matérielle et droits de l'homme, singulièrement lorsque ceux-ci sont bafoués de façon grossière ?

M. le président. La parole est à M. le ministre.

M. le ministre de la coopération et du développement. Monsieur le député, ce problème des droits de l'homme a été et demeure au centre de mes préoccupations. J'ai d'ailleurs été pendant longtemps président de l'intergroupe des droits de l'homme au Sénat. Il n'est pas facile à résoudre. Je vous en ai dit un mot dans mon exposé introductif. Dans l'action quotidienne, ce souci constant se traduit par trois orientations principales.

Premièrement, dans certains cas, j'ai décidé de mettre fin à des actions de coopération pour tenir compte de cette préoccupation des droits de l'homme. Cela a été le cas, il y a quelques mois, à Haïti, après le coup d'Etat militaire pour ne pas sembler fournir un appui direct au nouveau gouvernement. Si nous avons arrêté la coopération « jointive » qui pouvait aider l'action de certains ministères, nous avons laissé en place la coopération d'ordre humanitaire touchant au développement rural, à l'enseignement et à la santé. Cette coopération humanitaire a un impact sur des populations qui sont démunies. C'est pourquoi il faut la maintenir.

Deuxièmement, dans d'autres cas, j'évoque nos préoccupations en matière de droits de l'homme au cours des visites que j'effectue en Afrique ou au cours des entretiens que j'ai à Paris avec des personnalités africaines. Au cours des deux mois qui viennent de s'écouler, à deux reprises, j'ai eu à intervenir vigoureusement à propos d'atteintes aux droits de l'homme.

Enfin, en liaison avec Roland Dumas, Bernard Kouchner et d'autres membres du Gouvernement, et bien entendu, avec un grand nombre d'organisations non gouvernementales, je développe l'assistance humanitaire dans les situations d'ur-

gence. Cela contribue aussi à la défense des droits de l'homme. C'est le cas au Sahel, mais aussi dans de nombreux autres pays en développement qui doivent faire face à des catastrophes naturelles ou à des situations de grande détresse.

C'est de cette façon, monsieur le député, que nous essayons d'aller dans la direction que vous souhaitez. Il est important que nous ne restions pas inactifs devant certaines atteintes aux droits de l'homme. Il ne faut pas hésiter à en parler d'une façon très directe avec nos partenaires africains. Ils le comprennent en général.

M. le président. Nous en avons terminé avec les questions.

J'appelle maintenant les crédits inscrits à la ligne « Coopération et développement ».

ÉTAT B

Répartition des crédits applicables aux dépenses ordinaires des services civils (mesures nouvelles)

« Titre III : 5 062 312 francs ;

« Titre IV : 321 373 762 francs. »

ÉTAT C

Répartition des autorisations de programme et des crédits de paiement applicables aux dépenses en capital des services civils (mesures nouvelles)

TITRE V. - INVESTISSEMENTS EXÉCUTÉS PAR L'ÉTAT

« Autorisations de programme : 33 950 000 francs ;

« Crédits de paiement : 16 980 000 francs. »

TITRE VI. - SUBVENTIONS D'INVESTISSEMENT ACCORDÉES PAR L'ÉTAT

« Autorisations de programme : 1 750 000 000 francs ;

« Crédits de paiement : 549 300 000 francs. »

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix le titre III.

(Le titre III est adopté.)

M. le président. Je mets aux voix le titre IV.

(Le titre IV est adopté.)

M. le président. Je mets aux voix les autorisations de programme et les crédits de paiement du titre V.

(Les autorisations de programme et les crédits de paiement du titre V sont adoptés.)

M. le président. Je mets aux voix les autorisations de programme et les crédits de paiement du titre VI.

(Les autorisations de programme et les crédits de paiement du titre VI sont adoptés.)

M. le président. Nous avons terminé l'examen des crédits du ministère de la coopération et du développement.

La suite de la discussion est renvoyée à la prochaine séance.

A la demande de la commission des finances, l'Assemblée se réunira cet après-midi à seize heures.

3

ORDRE DU JOUR

M. le président. Cet après-midi, à seize heures, deuxième séance publique :

Suite de la discussion de la deuxième partie du projet de loi de finances pour 1989 n° 160 (rapport n° 294 de M. Alain Richard, rapporteur général, au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan).

Articles non rattachés : articles 49, 50, 51, 53 à 61.

Crédits et articles réservés.

Articles de récapitulation : articles 30, 31, 32, 35, 36, 37.

Éventuellement, seconde délibération.

Explications de vote et vote sur l'ensemble du projet de loi de finances pour 1989.

À vingt et une heures trente, troisième séance publique :

Suite de l'ordre du jour de la deuxième séance.

La séance est levée.

(La séance est levée à douze heures vingt.)

Le Directeur du service du compte rendu sténographique de l'Assemblée nationale,

LOUIS JEAN

