

JOURNAL OFFICIEL

DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

DÉBATS PARLEMENTAIRES

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

9^e Législature

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1991-1992

(44^e SÉANCE)

COMPTE RENDU INTÉGRAL

LuraTech

1^{re} séance du mercredi 30 octobre 1991

www.luratech.com



SOMMAIRE

PRÉSIDENTE DE M. LOÏC BOUVARD

1. Loi de finances pour 1992 (deuxième partie). - Suite de la discussion d'un projet de loi (p. 5283).

COOPÉRATION ET DÉVELOPPEMENT

M. Pierre Victoria, 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. Théo Vial-Massat,
Jean-Paul Fuchs,
Georges Colombier,
Richard Cazenave,
Jeanny Lorgeoux.

M^{me} Edwige Avice, ministre de la coopération et du développement ; M. André Bellon, rapporteur pour avis.

Réponses de Mme le ministre aux questions de : MM. Robert Galley, Xavier Deniau, Pierre Victoria, rapporteur spécial ; Alain Calmat, André Delehedde, Jean Laborde, Mme Marie-Noëlle Lienemann, M. Charles Pistre.

Etat B

Titres III et IV (p. 5303)

Etat C

Titres V et VI (p. 5303)

Mme le ministre.

Réserve du vote des crédits inscrits à la ligne « Coopération et développement ».

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

2. Ordre du jour (p. 5303).

LuraTech

www.luratech.com

COMPTE RENDU INTÉGRAL

PRÉSIDENTE DE M. LOÏC BOUVARD,

vice-président

La séance est ouverte à neuf heures trente.

M. le président. La séance est ouverte.

1

LOI DE FINANCES POUR 1991

(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 1992 (nos 2240, 2255).

COOPÉRATION ET DÉVELOPPEMENT

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

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

M. Pierre Victoria, rapporteur spécial. Monsieur le président, madame le ministre de la coopération et du développement, mes chers collègues, l'Afrique va très mal. Ce n'est plus un continent en voie de développement mais bien un continent en voie de disparition.

Je n'évoquerai ici que quelques éléments saillants d'une situation d'ensemble particulièrement sombre, l'état général de l'Afrique étant bien connu.

L'économie des pays du champ s'est dégradée en 1990, même s'il convient de souligner le rôle stabilisateur de la zone franc. Globalement, le taux de croissance du P.I.B. de l'Afrique subsaharienne n'a été que de 1,1 p. 100 en 1990, soit un taux très inférieur à celui de 1989, qui s'établissait à 3 p. 100. L'état sanitaire du continent est dramatique et pas seulement en raison du sida. L'arrêt des diverses guerres civiles, comme au Mozambique, ne met pas fin à l'état d'insécurité qui sévit dans ces pays. Une partie de l'Afrique est en train de redevenir, selon la formule de M. Ruffin, une *terra incognita*.

Plus grave encore, si la situation du tiers monde connaît quelques améliorations, l'Afrique reste à l'écart. Un exemple parmi d'autres : l'origine des flux de capitaux extérieurs.

Dans un rapport récent, l'O.C.D.E. rappelle qu'en 1987, le financement du développement représentait 61,1 p. 100 des apports nets de ressources de l'Afrique subsaharienne. En 1989, il représentait 86,9 p. 100 du total. Cela signifie que, dans le même temps, les apports privés sont passés de 28 p. 100 à 41 p. 100. Ces évolutions sont à comparer avec celles relevées dans l'ensemble des pays en développement où, si les apports privés sont en baisse par rapport à 1982, ils tendent néanmoins à se stabiliser autour de 43 p. 100. Le F.M.I. annonce d'ailleurs que l'Afrique restera à l'écart de l'amélioration générale qu'il prévoit pour 1992. La situation démographique, bien connue de nous tous, appellerait des observations assez semblables.

Surtout, l'Afrique commence à lasser. Certes, ce continent fait encore parler de lui à l'occasion de tel ou tel événement, mais, globalement, l'actualité s'est déplacée vers l'Est. Il existe aussi une certaine lassitude de l'opinion publique à l'égard d'un continent perpétuellement en difficulté et que sa classe dirigeante a trop souvent trahi.

La liste des dirigeants qui ont appauvri l'Afrique serait trop longue et, à l'instar de Chateaubriand, il faut parfois savoir dépenser le mépris avec économie à cause du grand nombre de nécessiteux.

Est-ce à dire qu'il faut abandonner l'Afrique à son triste sort en intervenant juste pour protéger nos approvisionnements en matières premières et maintenir une stabilité minimale pour prévenir l'immigration sauvage ? Non, il ne faut pas abandonner l'Afrique. Je préconise non pas la Corréze plutôt que le Zambèze, mais la Namibie plutôt que le Zaïre, c'est-à-dire l'aide prioritaire à ceux qui ont choisi le camp de la démocratie parlementaire, m'inspirant ainsi directement des orientations dessinées à La Baule par le Président de la République.

Une nouvelle donne s'impose à l'évidence pour notre politique de coopération.

Il nous faut en premier lieu encourager de toutes nos forces la seule évolution positive en Afrique, la démocratisation et le rejet des dictatures. Pour reprendre les propos mêmes du Président de la République, il faut être « enthousiaste pour ceux qui franchiront ce pas avec courage » et, ajouterai-je, glacial pour ceux qui s'y refusent. Je me réjouis d'ailleurs, madame le ministre, de votre volonté de « contractualiser » les relations avec les Etats africains.

Il faut donc être plus sélectif, et ce d'autant plus que la démocratie n'entraîne pas par elle-même d'amélioration du niveau de vie, comme nous le montre l'exemple des pays de l'Est.

Rendue indispensable par les contraintes budgétaires, cette amélioration qualitative de notre aide est aussi une chance.

Elle correspond en effet à un souci d'efficacité. Le rapport 1991 du Programme des Nations unies pour le développement souligne qu'« une grande partie des dépenses actuelles sont mal allouées et mal utilisées. Une révision adéquate des priorités peut doter le monde des moyens financiers d'accélérer le progrès humain ».

Le Programme des Nations unies fait également valoir que les indices quantitatifs de développement ne donnent qu'une image partielle de la réalité, d'où la création d'un « indice de développement humain ». Cet indice ne pourrait-il constituer un des critères d'allocation de notre aide ?

L'Afrique doit aussi se prendre en charge elle-même. L'aide publique au développement ne peut tout résoudre. En particulier, les obstacles au développement du secteur privé sont avant tout d'origine africaine.

A l'occasion de l'examen des crédits pour la coopération, je voudrais donc contribuer à une réflexion sur les moyens de rénover notre aide. Il faut tout d'abord la créditer d'un résultat tout à fait tangible et non négligeable, la stabilité. A la différence du Mozambique, du Libéria, du Nigéria, de l'Ethiopie et de bien d'autres Etats, les pays d'Afrique francophone ont connu une paix civile qui doit beaucoup à l'action et à la présence de la France.

Je me réjouis là aussi, madame le ministre, de l'initiative que vous avez prise de créer un « groupe de réflexion et de prospective » chargé d'étudier les grands problèmes qui se posent aujourd'hui en Afrique, et de proposer des mesures susceptibles d'améliorer l'efficacité générale de la coopération française.

Je voudrais simplement y apporter ma propre contribution.

Je commencerai par les aspects « franco-français » de notre politique.

En premier lieu, sa cohérence structurelle n'est pas évidente, compte tenu de la multiplicité des intervenants. Des progrès ont cependant été accomplis avec la mise en œuvre d'un mécanisme de coordination. Je sais que vous souhaitez généraliser ce dispositif et je m'en félicite.

En second lieu, sous-produit de l'histoire coloniale, notre action est conditionnée par des clivages géographiques aujourd'hui dépassés. Si tout le monde s'accorde à reconnaître la spécificité de l'Afrique subsaharienne, beaucoup s'interrogent aussi sur le sens d'un ministère de la coopération dont l'action est limitée à une partie de ce continent. N'y aurait-il pas quelque logique à étendre son champ de compétence à l'ensemble de l'Afrique subsaharienne ? En outre, pour reprendre les termes mêmes de l'excellent rapport de M. Hessel, on peut s'interroger sur « le cloisonnement entre les instruments propres à la coopération avec l'Afrique subsaharienne et ceux qui nous servent dans le reste du monde ».

Je crois enfin qu'il est désormais indispensable de rappeler avec détermination que le but de notre coopération est bien le développement.

J'ai évoqué ici quelques-uns des champs qui me paraissent ouverts à une réflexion critique. Je voudrais également dégager quelques pistes de réflexion pour notre action sur le terrain.

Premièrement, la santé doit constituer une vraie priorité. Pour concilier la légitime recherche du profit des laboratoires pharmaceutiques et la nécessité d'éradiquer les grandes épidémies qui dévastent l'Afrique, ne pourrait-on subventionner fortement certaines recherches ? Je pense en particulier au paludisme. Est-il normal que cette maladie ne cesse d'empirer ?

Deuxièmement, le secteur privé - et un consensus s'instaure progressivement sur ce sujet - doit constituer une priorité. L'existence d'un secteur privé africain et la venue d'entreprises étrangères conditionnent toute politique de développement. Pour cela, il faut avant tout créer une plus grande sécurité juridique, avec un code des investissements réellement appliqué, des tribunaux objectifs, une douane non corrompue, des infrastructures minimales et des services aux entreprises, et remettre en état, comme on tente de le faire, le secteur bancaire.

Troisièmement, le secteur rural doit être revalorisé, ce qui signifie une juste rémunération, qui ne peut être obtenue que par la liberté des prix, et la fin de trop lourds prélèvements au profit des zones urbaines. Il faut également mettre fin à l'action parasitaire de certains organismes publics qui sévissent dans ce domaine.

Généralement, les prix sont fixés bien au-dessous du niveau international. Il n'est même pas rare qu'un prix unique soit fixé pour l'ensemble d'un pays pour toute une année, sans tenir compte de la proximité de la récolte ou de l'état des stocks, ce qui décourage le secteur privé de constituer des réserves et de construire des installations de stockage. L'application d'un prix uniforme tout au long de l'année encourage la consommation et décourage la production hors saison, lorsque le coût de l'offre est le plus élevé. Et quand on paie le même prix à la production dans tout le pays, on décourage bien entendu de produire à proximité des centres de consommation ou d'expédition.

A cette occasion, je voudrais rappeler que les famines en Afrique sont généralement d'origine politique. Il en va ainsi au Soudan, où cela s'apparente à un véritable génocide, mais aussi au Mozambique, où les difficultés de communication dues à l'insécurité rendent difficile l'approvisionnement de certaines zones. Je souhaiterais aussi rappeler que la malnutrition est souvent la résultante d'une répartition très inégale des revenus.

Il faut garantir la paix civile, madame le ministre, et je connais votre volonté de voir mettre en place de véritables politiques de l'ordre public.

Mon rapport écrit développe plus longuement ces points. En évoquant ces quelques thèmes de réflexion, j'ai l'espoir modeste de contribuer à alimenter un débat sur un sujet fondamental.

Votre projet de budget s'inscrit dans un contexte difficile, d'autant plus que la coopération doit elle aussi participer à l'effort de maîtrise de la dépense publique. Dans ces conditions, c'est probablement le meilleur budget auquel il était possible d'arriver.

Les crédits de paiement augmentent de 3,57 p. 100 par rapport à 1991 pour atteindre 8 145 millions de francs, soit une progression supérieure à celle du budget de l'Etat.

Les engagements de La Baule sont tenus. La politique de substitution des dons aux prêts se poursuit et les dons destinés à financer les projets dans les pays les plus pauvres passent de 234 millions de francs à 524,4 millions de francs, soit une augmentation de 124 p. 100. La France confirme ainsi clairement sa volonté, en dépit des difficultés budgétaires, de ne pas réduire son aide à l'Afrique au profit de l'Europe de l'Est.

De même, l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger, créée l'année dernière, voit sa dotation s'accroître de 37 p. 100. Est aussi poursuivie la politique de réduction des effectifs de l'assistance technique. Enfin, pour la première fois, votre ministère voit ses effectifs en progression dans le cadre d'une réorganisation plus générale du personnel.

Je vous félicite pour ce résultat que vos prédécesseurs n'avaient pu obtenir. Il est ainsi mis fin à une évolution qui compromettrait les chances d'évaluer *a posteriori* les actions de votre ministère.

Il existe, certes, des évolutions moins satisfaisantes. J'ai ainsi relevé la baisse sensible des autorisations de programme du F.A.C., qui passent de 3 166 millions de francs à 2 816 millions de francs. Cette régression, qui fait suite aux fortes annulations de mars 1991, est préoccupante pour 1993.

Je crois aussi me faire l'interprète de la très grande majorité de cette assemblée en regrettant la baisse des crédits pour la coopération décentralisée et les organisations non gouvernementales, alors qu'il devrait là s'agir d'une priorité. Cette baisse est d'autant plus regrettable qu'elle fait suite aux annulations du mois de mars 1991. Certes, je n'ignore pas que le F.A.C. viendra abonder ces dotations et que vous avez fait le choix légitime de privilégier les actions sur le terrain. Encore faudrait-il ne pas réduire excessivement les subventions aux O.N.G. qui peuvent contribuer utilement au renouvellement de notre coopération et donnent de notre pays une image généreuse et fraternelle conforme à notre tradition historique.

Pour éviter le renouvellement de tels à-coups dans les relations entre l'Etat et les O.N.G., ne pourrait-on pas contractualiser ces relations à un moment où ces organisations ont fait l'effort de se coordonner dans la réflexion et dans l'action ?

D'autres évolutions pourraient être relevées.

Je ne m'inquiète guère de la baisse de 25 p. 100 des crédits pour l'aide budgétaire, ne doutant pas qu'ils seront abondés si besoin est.

Permettez-moi, madame le ministre, de rappeler que le budget de la coopération s'inscrit dans un ensemble beaucoup plus vaste, auquel contribuent d'autres ministères, mais aussi le système de l'O.N.U., la Communauté européenne avec Lomé et l'aide alimentaire, et les institutions de Bretton Woods.

L'ensemble de notre aide au développement, bilatérale et multilatérale, s'élève à plus de 40 milliards de francs, soit 0,57 p. 100 du P.I.P., ce qui nous place dans le peloton de tête des pays développés.

Je vous invite donc, mes chers collègues, à adopter, comme l'a fait notre commission des finances, ces crédits.

Pour finir, je voudrais vous remercier tout particulièrement, madame le ministre, et vous demander de bien vouloir transmettre mes remerciements à votre cabinet et à vos services pour l'aide précieuse qu'ils m'ont apportée dans l'examen de ce projet de budget. Une telle attitude n'est pas si fréquente pour qu'elle ne mérite pas d'être saluée. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. le président. Je vous remercie, monsieur le rapporteur spécial.

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

M. André Bellon, rapporteur pour avis. Madame le ministre, je voudrais d'emblée lever un suspense insoutenable en vous disant que la commission des affaires étrangères a voté votre budget. (*Sourires.*)

Cette bonne nouvelle étant annoncée, je veux vous dire dans quel esprit s'est déroulé notre débat, au demeurant contradictoire. Nous avons considéré qu'il s'agissait d'un bon budget, compte tenu des circonstances, autrement dit d'un budget moyen.

Un certain nombre de remarques peuvent être faites sur la présentation budgétaire elle-même. Le professionnel que je suis a cru d'ailleurs discerner la marque de la direction du budget plus que celle des services de la coopération - à moins que ce ne soient les mêmes personnes qui rédigent.

Votre budget est marqué par les incertitudes quant à l'avenir, lesquelles pèsent d'autant plus que le monde se restructure.

Des incertitudes pèsent, c'est vrai, quant à la volonté de la France de manifester sa présence en Afrique, de prendre en main la question du développement eu égard à d'autres priorités - je pense en particulier au bouleversement que connaissent les pays de l'Est.

Ce budget a un caractère symbolique, c'est-à-dire que de la manière dont il sera perçu dépendra une certaine lecture de l'orientation diplomatique de la France. J'y reviendrai lors de la discussion du budget des affaires étrangères.

Il s'agit donc d'un budget moyen, qui accuse une progression de 3,57 p. 100 par rapport à 1991, soit un taux de progression supérieur à celui de l'ensemble du budget national, qui n'est que de 3,11 p. 100. Cela dit, je ne suis pas certain que ce type de comparaison soit le plus pertinent car, après tout, si le taux de progression moyen du budget est faible, cela ne prouve pas forcément que votre budget soit fort.

Le rapport au P.I.B. me semble plus intéressant : votre budget représente 1,15 p. 100 du P.I.B. contre 1,16 p. 100 l'année dernière. Qui plus est, l'analyse des taux de progression implique de considérer l'évolution des définitions.

Des postes nouveaux ont été créés.

Les prêts aux pays les plus pauvres ont été transformés en dons. Je m'en félicite d'autant plus que c'est une des mesures que la commission de coopération du IX^e Plan, que je présidais à l'époque, avait préconisées.

Des transferts nouveaux, et M. Victoria l'a relevé, intéressent l'Agence de l'enseignement français à l'étranger.

Les comparaisons ne sont donc pas simples à réaliser.

Je relèverai, en négatif, la suppression des transferts au B.E.F.T.O.M., qui me paraît regrettable, et, en positif, les crédits de paiement du F.A.C., qui connaissent une augmentation, considérable, de 13,08 p. 100.

Je reviendrai sur l'interprétation de tous ces chiffres.

Votre budget, compte tenu de toutes les contradictions de l'époque, des difficultés de l'année, peut apparaître comme un budget correct et de priorité dans cette période difficile. Il est marqué par les incertitudes de l'avenir. Cependant, un certain nombre de réponses doivent être données dès aujourd'hui. Sinon, l'idée, que j'évoquais tout à l'heure, d'un certain désengagement de la France risque de se répandre dans les esprits.

Les autorisations de programme du F.A.C. sont en diminution de 11,05 p. 100. J'ai d'ailleurs relevé à cet égard, dans le document diffusé par votre ministère, la phrase suivante, qui est un exemple, poétique, du style budgétaire : « Cette diminution doit être nuancée : si l'on rapporte les autorisations de programme inscrites au projet de loi de finances pour 1992 aux autorisations de programme réellement disponibles en 1991 après la régulation budgétaire du 9 mars 1991, on voit que l'inscription budgétaire prévue pour 1992 atténue la mesure d'économie prise durant la gestion du budget de 1991. »

Au-delà du style, cette phrase pose un problème de fond.

Nous avons souvent fait remarquer dans cette assemblée que l'interprétation de l'article 13 de la loi organique par le Gouvernement et par la direction du budget, consistant à remettre en cause, deux mois seulement après son vote, l'ensemble du budget sous le prétexte d'économies nécessaires, ce qui, à mon avis, n'est pas conforme au sens de l'article 12,

qui vise des mesures « devenues » inutiles, posait un problème du point de vue de l'interprétation constitutionnelle et du fonctionnement de la démocratie.

Mais, cette année, il y a une nouveauté qui m'a surpris, et dont je vous ai déjà entretenue en commission : non seulement on applique ces méthodes critiquables, mais on s'appuie sur elles pour justifier l'année suivante une augmentation en prenant pour référence non plus le budget de l'année précédente, mais le budget amputé du fait de l'application des méthodes auxquelles je viens de faire allusion.

Incontestablement, il y a là un détournement de la loi organique. En disant cela, je suis d'autant plus à mon aise que ce n'est pas vous que j'interpelle directement : c'est plutôt la direction du budget, mais par votre intermédiaire, ce dont je vous prie de m'excuser. (*Sourires.*)

Je rappellerai au passage que nous avons voté il y a deux ans un article, et Dieu sait si le choix du Parlement a ses limites, disposant que des parlementaires devaient participer au conseil d'administration de la Caisse centrale de coopération économique et du Trésor. Or deux ans plus tard, pour des raisons qui semblent tenir à certains freins administratifs, cette disposition législative n'est pas appliquée. Nous sommes unanimes à le regretter et nous souhaiterions qu'elle le soit rapidement.

La baisse des autorisations de programme du F.A.C. pose évidemment un problème d'interprétation pour ce qui va se passer dans les années qui viennent.

Quant aux bourses, elles diminuent de 9,38 p. 100. Les bourses ont pourtant, si l'on considère l'avenir, une importance considérable car, par leur biais, ce sont des jeunes qui sont pris en charge.

Je sais bien que les crédits n'ont pas été entièrement utilisés. Mais, si tel est le cas, autant les supprimer. Quoi qu'il en soit, peut-être pourrait-on rechercher d'autres candidats. C'est un point dont nous devons débattre ici.

Autre élément, dont M. Victoria a parlé : la baisse de 7,5 p. 100 des crédits pour les O.N.G. et la coopération décentralisée. Vous nous avez précisé qu'un certain nombre des crédits concernés seraient reportés sur le F.A.C. C'est tout à fait positif. Il reste que les crédits de paiement du F.A.C. doivent être diminués à due concurrence afin de permettre une bonne comparaison avec l'année précédente, ce qui atténuera évidemment la portée du chiffre que j'ai cité.

Les crédits de l'assistance technique diminuent de 0,86 p. 100.

Un certain nombre d'éléments, qui sont non pas conjoncturels, mais porteurs d'avenir quant à la signification de la coopération dans sa pérennité, nous posent incontestablement un problème.

L'effort en faveur des pays les moins avancés traduit sur un plan politique, est incontestablement soutenu, et même accéléré. Il faut saluer ce fait comme un fait positif.

En revanche, l'interprétation de nombre de discours sur le devenir de l'ensemble me fait m'interroger.

Il est bon qu'il y ait une rationalisation de la coopération et que, par exemple, des responsables par région soient mis en place.

Il est bon - et je pense que personne ne s'y opposera - que se développe la démocratie. Encore pourrait-on discuter sur la signification que l'on donne à ce mot ! La démocratie, ce n'est pas seulement le multipartisme, c'est aussi la possibilité pour des hommes et des femmes de vivre ! Cela va de soi. Mais tous ces discours ne devraient pas servir de justification à une restriction budgétaire.

Le débat sur l'avenir, que nous devons avoir aujourd'hui, est donc fondamental.

C'est dans ce cadre que la commission des affaires étrangères a débattu de ce budget.

Elle en a reconnu l'aspect conjoncturel positif. C'est d'ailleurs bien de cela qu'il s'agit de discuter et c'est bien là-dessus que nous allons voter.

Elle a déploré les incertitudes qui pèsent sur l'avenir.

Elle a constaté une certaine tendance à l'interprétation budgétaire, qui devrait être abandonnée. Bien sûr, cela ne concerne pas que votre budget, madame le ministre. Mais, comme disent les juristes, *nemo auditur propriam turpitudinem allegans.* (*Sourires.*) On ne peut en effet se fonder sur ses propres turpitudes pour prétendre par la suite que tout va bien.

Nous avons donc voté ce budget, avec une grande sérénité, mais sans enthousiasme particulier. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.* - *M. Richard Cazenave applaudit également.*)

M. le président. Je vous remercie.

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. L'actualité, madame le ministre, est riche.

De nombreux pays du champ se sont engagés dans un processus de représentativité plus juste, et les conférences nationales, la création d'institutions, les élections indiquent la dimension de ces changements. Il faut cependant regretter que certains n'aient pas encore compris les profondes mutations que connaît la fin de ce siècle.

Certes, la situation est difficile, car ces pays doivent en même temps faire face à une restructuration interne de leur économie - développement de leur agriculture pour satisfaire les besoins des populations, développement de l'artisanat et de l'industrie pour accroître les échanges internes et externes, développement des moyens de communication pour favoriser ces échanges, amélioration de la gestion des services publics pour répondre, par exemple, aux besoins d'éducation et de santé.

Bref, la création de l'Etat de droit doit garantir les libertés publiques, et de nouvelles coopérations pourront alors, espérons-le, voir le jour.

Cette évolution vers la démocratie ne peut se faire sans sécurité collective, durement mise à l'épreuve par le processus même de démocratisation.

Vous êtes, madame le ministre, très sollicitée. Une nouvelle période s'ouvre, ainsi que vous l'avez déjà dit, des pratiques nouvelles sont nécessaires et la coopération dans le domaine de la sécurité n'y échappera pas. Espérons qu'à terme l'établissement de démocraties contribuera à la diminution des tensions. Tel est le vœu que nous formons ensemble.

J'en viens à la partie de votre budget qui concerne la commission de la défense.

Traditionnellement, notre coopération en matière de sécurité se répartit en trois volets.

Il s'agit d'abord de l'assistance militaire technique, qui consiste dans le détachement de cadres français dans les forces militaires africaines et malgaches. Il convient de signaler que les crédits prévus pour l'assistance militaire technique diminueront l'année prochaine de 2 p. 100.

Il s'agit ensuite de l'aide directe en matériel, c'est-à-dire de la fourniture d'équipement militaire selon les demandes des autorités locales et selon vos possibilités budgétaires. Les crédits prévus pour 1992 sont identiques à ceux de 1991.

Il s'agit enfin de la formation des stagiaires, essentiellement dans les écoles militaires françaises. Les crédits inscrits au budget de 1991 sont reconduits en francs courants. Cette stagnation, liée au contexte général de maîtrise des dépenses budgétaires, ne doit pas, à mon avis, se poursuivre d'année en année.

Vous avez, madame le ministre, engagé une vaste réforme de la méthodologie suivie pour la mise en œuvre de notre politique de coopération militaire, et je voudrais insister sur ce point.

En accord avec les pays du champ, un audit, à partir des menaces internes et externes, analyse l'état des forces de sécurité existantes tout en prenant en compte les ressources budgétaires potentielles des pays concernés. A partir de ces données sont définis un modèle d'armée et une répartition de missions. Il en découle l'élaboration, sur des bases contractuelles bilatérales, d'un plan pluriannuel de participation française à la mise sur pied des forces dans lequel les trois aspects traditionnels de notre aide se conjuguent alors.

Ce processus aboutit généralement à une réduction des effectifs militaires et à la création de forces de maintien de l'ordre du type, et sur le modèle - c'est généralement la demande qui est faite - de notre gendarmerie nationale.

Ainsi il a été possible, aux Comores, de réduire les effectifs militaires d'un tiers et, au Tchad, la déflation concernera la moitié des effectifs.

Je me félicite de cette nouvelle approche.

Je me dois cependant d'attirer votre attention sur une formule de formation que je développe dans mon rapport écrit : les écoles interafricaines.

A ce jour, quatre écoles existent, implantées dans quatre pays différents et accueillant des stagiaires de l'ensemble des pays du champ. L'enseignement qui y est dispensé concerne les transmissions, les blindés, l'administration générale et l'infanterie.

Compte tenu du succès de cette formule, je propose, sur le même modèle qui peut, certes, être affiné, la création d'écoles de gendarmerie, du service de santé des armées, du génie et des sapeurs-pompiers - je ne reviendrai pas ici sur les raisons de ces choix car vous les connaissez mieux que moi. La formation assurée par ces écoles remplirait une double mission : militaire pour les unes - assurer la sécurité collective - c'est-à-dire pour les écoles de gendarmerie -, et civile pour les écoles du service de santé, des sapeurs-pompiers et du génie, étant entendu que la mission des écoles du génie serait mixte. Cette double mission pourrait, à terme, favoriser le développement de ces pays tout en offrant une formation adaptée.

J'aborderai aussi, eu égard à son acuité, la situation au Zaïre.

J'ai effectué dans ce pays une mission au mois de juillet dernier. Les événements qui s'y sont malheureusement déroulés au mois de septembre ne m'ont pas paru surprenants. L'état de déliquescence des institutions, le pillage de l'économie, la misère des bidonvilles entourant Kinshasa et le développement de la délinquance qu'elle entraîne expliquent, à mes yeux, les scènes d'émeutes qui se sont produites.

Les actes de révolte de la 31^e brigade de parachutistes de N'Dole peuvent surprendre. J'ai pu personnellement constater que le seul repas de la journée se limitait à une boulette de farine par personne. Quant aux soldes, elles n'avaient pas été versées depuis trois mois dans un pays où l'inflation est de trois chiffres. Ceci explique cela.

Vous avez, madame le ministre, comme on dit, coupé les ponts. Parfois, il faut savoir dire : ça suffit ! Nous approuvons votre décision, ainsi que celle du Gouvernement.

En conclusion, mes chers collègues, je vous demande, tout en regrettant la diminution de 1,31 p. 100 des crédits de la coopération militaire, d'adopter les crédits du ministère de la coopération et du développement, qui progressent globalement, je le rappelle, de 3,56 p. 100.

Devons-nous sombrer dans le pessimisme ou opter pour l'optimisme ? Madame le ministre, à voir, sur le terrain, l'enthousiasme d'une nouvelle génération d'hommes et de femmes qui se battent pour le changement, je suis résolument optimiste en dépit de toutes les difficultés. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. le président. Dans la discussion, la parole est à M. Théo Vial-Massat, pour le groupe communiste.

M. Théo Vial-Massat. Monsieur le président, madame le ministre, mes chers collègues, l'effort général de maîtrise des dépenses publiques, qu'aujourd'hui on appelle pudiquement l'« austérité », n'aura donc pas épargné le budget de la coopération et du développement. Je le déplore.

Certes, ce budget augmente de quelque 3,57 p. 100, soit légèrement plus que l'ensemble des dépenses de l'Etat. Mais il n'en reste pas moins mauvais car la misère, la malnutrition, l'analphabétisation ont augmenté dans des proportions bien plus larges. L'Afrique notamment, envers qui nous avons des devoirs plus grands, n'a pas fini de porter sa croix.

Je ne voudrais pas refaire le tableau de la situation des pays les plus pauvres de la planète. C'est un tableau laid et désormais reconnu. Mais permettez-moi d'insister sur l'imbrication de la situation des pays pauvres du « Sud » avec celle de notre pays, et plus généralement avec celle des pays dits riches du « Nord ».

L'écart entre les deux hémisphères se creuse : le Nord s'enfonce dans la crise et les inégalités, le Sud dans une pauvreté endémique.

Les deux phénomènes sont d'ailleurs liés. A l'heure où quelques-uns misent sur les réflexes les plus vils de certains de nos concitoyens, une réflexion approfondie et novatrice sur la nature des développements et des coopérations pourrait apporter d'autres solutions au problème grave que notre pays rencontre, et je veux parler de l'immigration.

Qu'on le veuille ou non, les masses affamées - et ventre affamé n'a pas d'oreilles - nous entourent. Il y a danger, voire péril, à juger cette situation normale, à s'y accoutumer. Les *boat people* venus d'Afrique par le détroit de Gibraltar, appelé désormais le « détroit de la mort », devraient nous rappeler le drame vécu par trop de malheureux.

La solidarité entre Nord et Sud, entre riches et pauvres n'est plus seulement une exigence morale, elle devient une nécessité. Il n'existe qu'une seule véritable et définitive réponse à l'immigration : il faut que les pays d'émigration puissent assumer eux-mêmes leur développement et offrir chez eux ce que leurs habitants cherchent ailleurs. J'ai pris l'exemple de l'immigration, mais il en va de même pour ce qui concerne la santé, avec le développement du sida.

Plus globalement, la résolution des problèmes nationaux passe par des solutions internationales.

Nous avons un avenir commun. Nous habitons la même planète. Voilà l'enjeu d'un budget de la coopération. Samedi dernier s'est achevée la semaine de l'O.N.U. pour la paix et le désarmement. De nombreux pacifistes ont manifesté à cette occasion partout en France pour montrer leur attachement à ce grand idéal.

Je conviens que le projet de budget que vous nous présentez, madame le ministre, n'est pas responsable des 12 millions de francs par heure que la France va dépenser pour fabriquer de nouvelles armes nucléaires. Mais comment impulser une politique de coopération et de développement réellement efficace sans s'attaquer efficacement au gigantesque gâchis du surarmement ?

Cet été, j'ai entendu M. Joxe déclarer que le commerce des armes était vital pour la France. Pourtant, chacun sait parfaitement que cette politique d'offre d'armes ne peut alimenter qu'une mécanique de demande, laquelle, en fin de compte, grèvera, pour tous les peuples, les dépenses utiles que les plus pauvres ne peuvent assumer.

M. Alain Calmat. Allez dire cela au G.I.A.T., à Bourges !

M. Théo Vial-Massat. La paix et le désarmement ne sont donc pas uniquement des choix sentimentaux. Ce sont des choix dictés par la raison. La situation catastrophique de l'Afrique, ainsi que les besoins nouveaux qui se font jour, notamment dans les anciens pays de l'Est, commandent un autre budget.

Dans ce nouveau contexte, les exigences de démocratie gagnent du terrain. Il s'agit certes d'un signe d'espoir, mais nous constatons aujourd'hui qu'il ne suffit pas de démocratiser certaines structures pour assurer le développement économique. Nous avons une responsabilité particulière vis-à-vis de l'Afrique, nous qui avons soutenu les Mobutu et autres Houphouët-Boigny. Et lorsque Mobutu reproche aujourd'hui à la France d'essayer de le déstabiliser, c'est qu'il regrette que la France ne le stabilise plus comme hier.

Il ne suffit pas de s'interroger sur la quantité de l'aide. Il est également indispensable de se poser des questions sur la qualité de cette aide. Il nous faut, madame le ministre, nous interroger sur cette déclaration du Mouvement national Lumumba zaïrois, remis aux ambassades de Belgique, des Etats-Unis et de France, qui accuse ces trois pays d'avoir, « par leur volonté délibérée », maintenu le pays dans « la dépendance et le sous-développement permanents en apportant leur soutien matériel, financier et médiatique à la classe politique qui gouverne le Zaïre depuis son indépendance. »

La décision de retrait des coopérateurs français, bien que fort juste, n'est que le constat d'un échec flagrant de la politique française de coopération.

Certes, la France reste l'un des pays occidentaux parmi les moins insensibles au sort des pays en voie de développement. Mais alors que les Nations unies ont fixé, il y a plus de dix ans, à 0,7 p. 100 du P.I.B. les crédits qui devaient être consacrés à l'aide publique au développement - « qui devaient être » ! - cette année, l'aide aux pays les plus pauvres représentera seulement 0,56 p. 100 de notre P.I.B.

Quant aux députés communistes ils préconisent - avec d'autres - l'abolition pure et simple de la dette. Il est vrai que cette question, pour être la plus urgente et la plus élémentaire des exigences, ne règle cependant pas tout dans la mesure où les peuples restent aux prises avec l'inégalité de leur statut économique.

A côté de majorations intéressantes, je relève dans votre budget certaines baisses, plus particulièrement celles qui concernent les initiatives privées et la coopération décentralisée dont les crédits diminuent de plus de 6 p. 100.

Je sais que vous connaissez, madame, le rôle, l'efficacité et la motivation des organisations de solidarité internationale. Diminuer leurs crédits, c'est créer des conditions difficiles à ces organisations dans l'excellent travail qu'elles accomplissent au Sud.

Plus que jamais, la construction d'un nouvel ordre international est à l'ordre du jour. Il convient donc de travailler à la réalisation de ce nouvel ordre international. Paul Valéry aimait à dire : « Il faut permettre à l'homme de monter sur ses propres épaules ». C'est une belle formule qui correspond à l'idée que je me fais de la coopération et du développement.

C'est pourquoi j'attache, avec d'autres, beaucoup de prix à la prise en compte de la proposition de loi pour la survie et le développement, que 289 députés, soit plus de la majorité absolue de notre assemblée, ont déjà signée. Je crois savoir, madame, qu'il fut un temps où vous vous étiez déclarée favorable à une initiative de ce type, ainsi que Mme le Premier ministre. Je rappelle que cette proposition tend à réaliser un contrat de génération fondé sur le partenariat grâce au prélèvement de 1 p. 1000 des ressources françaises, avec la perspective d'une extension européenne.

Il appartient au Gouvernement, s'il veut à la fois respecter la volonté de la majorité de notre assemblée et œuvrer efficacement au développement de pays de plus en plus pauvres, de favoriser l'inscription de ce grave problème à l'ordre du jour de nos travaux dans les plus brefs délais.

Nous attendons de vous, du Gouvernement, la mise en conformité des déclarations et des actes, car votre budget, je le regrette, n'est pas satisfaisant.

M. le président. Je vous remercie.

La parole est à M. Jean-Paul Fuchs, pour le groupe de l'Union du centre.

M. Jean-Paul Fuchs. Monsieur le président, madame le ministre, mes chers collègues. La situation des pays en voie de développement est dramatique, malgré les espoirs que suscitent, ça et là, le développement démocratique dans certains pays et les évolutions récentes qui se dessinent en Afrique australe.

L'afropeessimisme fait des ravages et de plus en plus de Français se demandent à quoi a servi notre aide et si, dans la situation actuelle, elle a encore un sens.

Il est vrai que la situation est grave : les exportations diminuent, la compétitivité s'effondre, les entreprises, déjà peu présentes, se détournent, le niveau de vie baisse année après année.

La dette africaine représente plus que le produit national brut, et le service annuel de la dette dépasse 23 milliards de dollars par an, absorbant un tiers des recettes d'exportation.

L'aide internationale a décliné, les versements de la Banque mondiale ont chuté vertigineusement et les efforts du Fonds monétaire sont devenus négatifs.

Le système scolaire se dégrade : 20 p. 100 seulement de la population est alphabétisée, la qualité du corps enseignant est médiocre.

Le nombre de pays les moins avancés est passé, dans les dix dernières années, de trente et un à quarante et un. La plupart sont en Afrique. Le sous-développement s'accompagne d'ailleurs d'une désintégration des sociétés et des cultures, ainsi que de l'émergence de violentes tensions locales, de fanatismes.

La démographie galopante bouleverse toutes les données. La population urbaine triplera en vingt-cinq ans et deviendra, plus encore, un terreau pour révoltés et opprimés.

Le désert avance chaque année jusqu'à cinq kilomètres. Le paludisme provoque annuellement la mort de 750 000 enfants africains, et 5 millions de personnes sont infectées par le virus du sida certains villages ont déjà été effacés de la carte.

La situation de l'Afrique est extrêmement préoccupante ; les programmes d'ajustement engagés dans la plupart des pays ont eu un coût social très lourd et des résultats décevants sur l'économie.

Madame le ministre, l'aide aux pays africains doit être repensée, devenir efficace et déboucher sur des résultats concrets et visibles.

Plusieurs principes doivent guider notre action.

Il faut d'abord définir une véritable stratégie du développement. Or la France a une politique africaine, mais elle n'a pas de politique de développement. Nous n'avons certes pas à rougir en matière d'aide publique au développement, à laquelle nous consacrons près de 40 milliards de francs par an, soit 0,55 p. 100 du P.N.B. Cela est bien mieux que ce que font les autres grandes puissances industrielles. En réalité, ce sont bien les choix, l'efficacité, les finalités et les résultats de notre aide qui doivent être mis en cause.

Chaque ministère a son objectif : la coopération, qui ne gère que 20 p. 100 de l'aide publique ; le Quai d'Orsay, qui en gère 10 p. 100 ; Le Trésor, avec son bras séculier qui est la caisse centrale de coopération économique, et, naturellement, le chef de l'Etat, qui a ses émissaires personnels et qui en fait son domaine réservé.

Les dépenses de soutien économique et financier croissent. Elles financent les administrations et leurs déficits, sans empêcher pour autant l'aggravation des déséquilibres et l'accumulation des arriérés internes et externes. Elles négligent trop souvent l'investissement productif, l'amélioration de l'environnement de l'entreprise privée, les programmes sociaux et la promotion des initiatives de base. S'y ajoutent un manque de véritable contrôle de l'affectation de notre aide, une absence d'évaluation. En fait aucune obligation de résultats n'est assignée à notre action en faveur du développement.

Il est temps d'entamer le chantier de la rationalisation de nos dispositifs institutionnels afin de mettre fin aux déperditions d'énergie et de compétences que nous constatons aujourd'hui, et de dire clairement pourquoi nous coopérons et ce que nous recherchons. Avoir une stratégie cohérente qui aille véritablement dans le sens du développement et de l'amélioration du sort des populations serait déjà un immense progrès.

Le deuxième principe est qu'il faut rassembler les forces et les énergies et créer des marchés communs et des espaces économiques.

Chaque pays africain pris séparément n'a que peu de chance de redressement à moyen terme : leurs économies sont étroites, pauvres, leurs ressources humaines sont limitées à cause d'une formation insuffisante, leurs infrastructures sont souvent dégradées et, dans la configuration actuelle, ces pays n'offrent que bien peu d'attraits à des investisseurs éventuels.

Ces régions, qui ont des atouts en raison de leur richesse en matières premières, peuvent se redresser en mettant en commun leurs atouts, leurs compétences, en unifiant leurs règles et leurs marchés.

La zone franc, qui coûte aujourd'hui plusieurs milliards de francs par an à la France, qui est considérée souvent comme un fardeau inutile et coûteux, pourrait, si elle était bien gérée, devenir un outil unique de l'élargissement des marchés.

A cet égard, madame le ministre, le projet de droit unifié des affaires, de réalisation d'espaces de droit économique régional, tel qu'il a été présenté dans la presse, me paraît aller dans le bon sens.

Le troisième principe consiste à faire participer, à associer, à responsabiliser la population africaine. L'aide de la France s'est transformée en bouche-trou budgétaire pour payer les salaires des fonctionnaires. Il faut qu'elle redevienne une authentique aide au développement.

L'Etat doit jouer tout son rôle, mais rien que son rôle : fixer les règles du jeu, cofinancer les acteurs du développement. C'est aux sociétés civiles que revient la mise en œuvre, sur une base locale, du projet impliquant le maximum de population et favorisant l'émergence d'un véritable tissu commercial, économique, social et culturel, porteur lui-même de démocratie et de dynamisme. Il importe que se développe une gamme d'actions, de partenariat, mettant en œuvre les O.N.G., les collectivités locales, les entreprises et le monde associatif.

Si nous pouvons prendre l'engagement d'accroître l'aide, de repenser, de structurer l'environnement des O.N.G., nous aurons fait un pas essentiel vers une nouvelle efficacité de l'aide aux pays en voie de développement.

Parallèlement aux O.N.G., les collectivités locales apparaissent comme nouveaux acteurs de la coopération. Elles représentent une intervention de près de 60 millions de francs et se caractérisent par une mobilisation d'acteurs variés.

Il s'agit, madame le ministre, de constituer un nouveau pilier de notre aide publique, un pilier qui multiplie les échanges humains à travers la mobilisation des sociétés civiles du Nord et du Sud.

La proposition de loi dont a parlé M. Vial-Massat pourrait constituer ce nouveau pilier.

Le quatrième principe est qu'il faut donner la priorité à l'éducation et à la formation.

Si la déscolarisation, l'illettrisme, l'analphabétisme se poursuivent, la maginalisation de certains pays s'accroîtra,endant illusoire toute politique de développement global.

Je voudrais simplement formuler quelques remarques, madame le ministre : il n'existe pas de projet d'ensemble en faveur de la langue et de la culture françaises en Afrique.

Rares sont les projets par pays, discutés avec les gouvernements et les évaluations sont encore plus rares.

Notre système d'évaluation, les programmes, les matériaux d'enseignement sont pour la plupart obsolètes ou inexistant ; l'encadrement local est déficient ou rare.

Les alliances françaises manquent souvent cruellement de moyens ; les centres culturels n'impliquent pas suffisamment les personnalités intellectuelles, universitaires ou culturelles locales.

Nous ne suscitons que peu ou pas de manifestations culturelles interafricaines. Les organisations africaines font une place de plus en plus réduite au français.

Enfin, le dernier principe est le défi européen.

La France ne peut, à elle seule, relever le défi du développement. Seule l'Europe, une Europe à la politique commune est de taille à le faire. C'est à la France de prendre des initiatives et de faire des propositions à ses partenaires.

Seule une politique européenne commune offrira une ligne de résistance aux adeptes du marché débridé et du libre échange total. Cela suppose une coopération financière et monétaire qui s'appuie sur les banques européennes, une coopération avec les sociétés civiles, en particulier les O.N.G., une coopération sur le plan de l'éducation, y compris universitaire, une coopération sur le plan de la recherche technologique, notamment en agriculture.

Je devrais insister sur d'autres points, l'effondrement du communisme, par exemple - mais le temps me manque -, qui conduit l'Afrique à craindre qu'une partie des capitaux et de l'aide n'aille désormais vers les pays de l'Est ; je devrais insister aussi sur l'évolution vers le multipartisme et la nécessité du respect des droits de l'homme. N'oublions pas que la démocratie restera précaire, dans des pays de chômage et de pauvreté. Pourtant, il n'y a pas de développement sans démocratie, pas de démocratie sans développement, cercle vicieux difficile à rompre.

Enfin, je devrais parler de l'abolition de l'apartheid en Afrique du Sud, avec tous les espoirs et les risques qu'elle comporte.

Madame le ministre, votre budget n'est pas en cause, encore moins votre personne, et l'on peut apprécier l'action que vous menez.

Vos crédits vont augmenter de 3,57 p. 100 par rapport à 1991. Les dons aux pays les plus pauvres sont confirmés, des mesures intéressantes prises pour favoriser l'enseignement français à l'étranger et les crédits consacrés aux O.N.G. sont en légère augmentation. Mais, en réalité, c'est d'une nouvelle définition de la politique de développement que nous avons besoin, d'une réorganisation de notre dispositif institutionnel, d'une redéfinition des choix et finalités, d'un encouragement à la naissance d'une coopération économique et monétaire interafricaine, d'un meilleur contrôle de l'efficacité des fonds octroyés, de la valorisation des actions des O.N.G. et de la coopération décentralisée, de la mise en place d'une politique de formation et d'éducation et de la définition d'une solidarité euro-africaine.

Le monde est en train de perdre le défi économique, sanitaire, social, démographique et culturel dans les pays en voie de développement. Notre prospérité, notre sécurité, notre démocratie, les droits de l'homme seraient gravement menacés par l'effondrement de certains d'entre eux.

M. Germain Gengenwin. Très bien !

M. Jean-Paul Fuchs. Notre survie dépend de la survie de l'Afrique.

Je souhaite que les hommes politiques, que le pays le comprennent avant qu'il ne soit trop tard. (*Applaudissements sur les bancs des groupes de l'Union du centre, du Rassemblement pour la République et Union pour la démocratie française.*)

M. le président. Je vous remercie.

La parole est à M. Georges Colombier, pour le groupe Union pour la démocratie française.

M. Georges Colombier. L'Histoire, nous enseigne-t-on, est un éternel recommencement. Il en va de même, quoique à un degré moindre, pour la discussion du budget du ministère de la coopération et du développement.

Je crois en effet, madame le ministre, que nous allons aujourd'hui assister aux mêmes débats que l'an passé. C'est regrettable, car cette répétition signifie que les critiques essentielles qui ont été formulées à l'encontre de votre prédécesseur lors de l'examen du projet de loi de finances pour 1991 n'ont pas été prises en compte. Aussi, je me permettrais de vous présenter à nouveau mes principales observations.

Vous allez insister sur les aspects positifs du budget, et j'accepte de les prendre en considération.

En effet, nous constatons pour l'année prochaine une augmentation des crédits de l'ordre de 3,6 p. 100, soit une croissance supérieure à celle du budget de l'Etat dans son ensemble. Nous apprécions la poursuite de la politique de transformation de prêts en dons, liée à l'idée de démocratisation, conformément au choix exprimé au sommet de La Baule. Nous sommes sensibles à la nette priorité qui est accordée aux écoles et à la langue françaises ainsi qu'aux centres culturels. Nous voulons encourager les prémisses d'une rationalisation des moyens du ministère.

Cela étant, force est de constater que ce budget est moins bon que celui de cette année. Vous en donnez vous-même la raison : « La préparation s'est faite dans un contexte de ralentissement de l'activité économique, le Gouvernement ayant choisi une politique de rigueur en cherchant à contenir le plus possible le déficit budgétaire. »

L'augmentation des crédits sera donc deux fois moindre qu'en 1991. Bien sûr, la France reste au premier rang des pays industrialisés pour l'aide aux pays en voie de développement, à laquelle elle consacre 0,57 p. 100 de son P.I.B. Mais ce simple constat est-il rassurant ?

Avant d'aborder le problème de fond, je souhaiterais obtenir quelques explications : d'abord, sur l'absence de représentation du Parlement auprès de la Caisse centrale de coopération économique - un projet de décret est en discussion et nous vous serions reconnaissants de bien vouloir nous informer des éventuels points d'achoppement ; ensuite, sur la baisse sensible du montant des bourses ; enfin, sur les raisons du net désengagement de votre ministère en ce qui concerne les O.N.G. et la coopération décentralisée - moins 7,4 p. 100 sur un montant déjà faible, bien trop faible. C'est d'autant plus surprenant qu'une forte majorité de députés - 289 - soutient l'une des six propositions de loi relatives à la contribution de la France à la lutte contre la faim et pour le développement des régions très défavorisées. Nous avons déjà abondamment parlé de ces textes. Je n'insiste pas. Cependant, je me permets de vous conseiller, à cet égard, la lecture de la proposition de loi constitutionnelle n° 1223, que j'ai déposée l'année dernière.

Mais la question, majeure, essentielle, que nous devons nous poser, même si c'est un serpent de mer, n'est-elle pas de savoir comment nous allons réellement aider les pays en voie de développement, surtout face à la demande de plus en plus forte des pays de l'Est ?

Vos crédits, d'un montant de 8 milliards de francs, ne représentent que 20 p. 100 de l'aide publique au développement.

Selon le rapport annuel de la conférence des Nations unies sur le commerce et le développement, publié le 16 septembre 1991, la décélération de la croissance économique dans certains pays industrialisés et le tassement de la croissance du commerce international - 3 p. 100 contre 4,3 p. 100 en 1990 - vont surtout toucher l'Afrique, et plus particulièrement les pays les moins avancés, les P.M.A. C'est dramatique lorsqu'on sait que, d'une part, le continent africain ne

compte déjà plus que pour 2 p. 100 dans le commerce mondial et que, d'autre part, ce sont les P.M.A. qui sont les moins concernés par l'aide publique.

Face à la tâche immense qui nous attend, nous devons analyser l'efficacité de nos actions. Dans cette optique, je reprendrai une interrogation et une proposition, contenues dans le rapport Hessel, rapport trop méconnu, à mon goût.

L'interrogation est de savoir si la coopération franco-africaine est uniquement une « affaire d'Etat ». La réponse est non. Il faut privilégier les initiatives des O.N.G. et des collectivités locales parce qu'elles visent à faire prendre conscience de leur responsabilité aux populations concernées. Or les subventions de l'Etat français sont de dix-sept à vingt fois inférieures à celles qu'accordent, en moyenne, les autres pays de l'O.C.D.E. Vous le savez, madame le ministre, parce que vous connaissez bien l'Isère, ce département offre de bons exemples d'aide décentralisée. Je fais allusion au creusement de puits en Côte-d'Ivoire afin de fournir en eau potable les populations, ainsi qu'aux contacts qu'a pris ces derniers temps l'association des pays de Rhône-Alpes avec des élus ruraux du Sénégal.

J'en viens à ma proposition. Elle vise à instituer un Haut conseil de la coopération au développement. Il faut, en effet, coordonner les actions des diverses structures au sein d'un seul et même ministère. Réorganiser la cellule élyséenne ne suffit pas. C'est toute l'aide publique au développement qu'il faut revoir, non pas tant en termes quantitatifs - je me refuse à sombrer dans la démagogie - qu'en termes qualitatifs.

Madame le ministre, mes chers collègues, lorsque, à travers le monde, des populations de nombre de pays, notamment en Afrique, comptent leurs morts, chaque jour, par dizaines de milliers, faute de nourriture et de soins, on ne peut se contenter d'une dissertation sur l'augmentation ou la baisse de telle ou telle ligne budgétaire. C'est le cadre global qu'il convient de réformer. Nous ne pouvons tolérer que les années 90 soient, comme les années 80, une « nouvelle décennie perdue ». Nous nous ne pouvons pas non plus prendre le risque de lasser, de décourager nos concitoyens en leur laissant penser que la pauvreté extrême, dans la plupart des pays de notre monde, est un phénomène inéluctable.

Vous comprendrez donc que nous nous prononcions contre un budget que nous considérons comme trop traditionnel. (*Applaudissements sur les bancs des groupes Union pour la démocratie française, du Rassemblement pour la République et de l'Union du centre.*)

M. le président. Je vous remercie.

La parole est à M. Richard Cazenave, pour le groupe du Rassemblement pour la République.

M. Richard Cazenave. Monsieur le président, madame le ministre, mes chers collègues lors du débat de l'an dernier, j'avais fait entendre une voix assez discordante au sein d'une assemblée qui me semblait excessivement optimiste. Ceux qui sont ici s'en souviennent peut-être. La relecture des débats est toujours intéressante de ce point de vue.

Cette année, je crois être rejoint par bien des orateurs.

L'année écoulée aura malheureusement donné raison aux Cassandre qui prédisaient à l'Afrique un enfoncement inexorable dans le chaos. Elle aura donné raison à ceux qui critiquaient une action fondamentalement inadaptée, à ceux qui souhaitaient que la France inaugure une autre politique du développement.

Le rapporteur notait l'an dernier « certaines évolutions positives dans la situation toujours inquiétante de l'Afrique ». Il reconnaît maintenant sans ambages que « l'Afrique est en train de s'effondrer dans l'indifférence générale ». Tous les indicateurs, qu'ils soient économiques, financiers, sociaux le confirment : famine, effondrement des cours des produits de base, endettement, tarissement des investissements privés, croissance démographique effrénée semblent placer l'Afrique dans une impasse.

A ses malheurs, l'Afrique ajoute désormais de nouveaux handicaps. Elle doit subir la concurrence d'un nouveau tiers monde né de la décolonisation de l'empire communiste. L'Europe déssoviétisée, si elle ne constitue pas un nouvel Eldorado, va attirer - que l'on ne se fasse pas d'illusions - une partie des capitaux et des efforts des nations occidentales, tout au moins en ce qui concerne l'investissement privé. Je me souviens d'une question que Jacques Pelletier avait posée à Michel Rocard, en tentant de le convaincre que l'aide aux pays de l'Est ne devait pas amputer celle qui

est attribuée aux pays africains. L'ex-Premier ministre avait répondu que c'était à l'Afrique de devenir plus attractive pour que les investisseurs ne s'en détournent pas. Voilà un bel exemple d'« afro-réalisme » !

Cette attirance pour l'Europe orientale et l'Europe centrale sera d'autant plus forte qu'après tant d'années d'échecs, d'efforts vains, d'illusions perdues, le Sud a fini par lasser les pays riches et surtout leurs opinions publiques, ce qui est le plus dangereux.

Le deuxième baromètre C.C.F.D. - *Le Monde*, réalisé en 1991, a confirmé les tendances qu'avait révélé le sondage B.V.A. - *Paris-Match* de juin 1990 : pour la majorité des personnes interrogées, l'augmentation de notre aide est nécessaire, mais elle ne peut être envisagée qu'à condition d'être mieux utilisée.

Ces données sont essentielles, car, vous le savez comme moi, dans la société surmédatisée dans laquelle nous vivons, nous ne pourrions faire quoi que ce soit contre l'opinion publique.

Bref, avec l'accroissement de la misère du Sud, la concurrence menaçante à l'Est, la montée de l'indifférence du Nord, c'est l'avenir du développement qui est en jeu et, au-delà, la survie de dizaines de millions d'êtres humains.

Le budget que nous débattons aujourd'hui n'apporte malheureusement pas de nouvelles raisons d'espérer.

Sur son analyse, je ne serai pas plus cruel que les rapporteurs, M. Bellon, M. Victoria ou M. Chauveau, dans leurs critiques relatives aux évolutions des crédits ou aux méthodes budgétaires employées.

M. Guy-Michel Chauveau, rapporteur pour avis de la commission de la défense. Nous avons été critiques, mais optimistes !

M. Richard Cazenave. Ce budget marque la fin des illusions dont on avait encore tenté l'an dernier de nous bercer, et que j'avais, pour ma part, vigoureusement dénoncées.

L'illusion quantitative d'abord, qui se manifestait par le rabâchage à titre incantatoire sur le taux de croissance du budget, n'aura pas résisté à la rigueur. Je ne peux que souligner le décalage existant entre les déclarations du Président de la République, qui se veut le champion du tiers monde, et les froides réalités budgétaires. Je n'ose même plus, dans ces conditions, vous demander si nous maintenons l'objectif de 0,7 p. 100 du P.I.B. que nous nous étions fixé !

L'illusion d'une autre politique menée en collaboration étroite avec les O.N.G. s'est, elle aussi, évanouie. Le sort qui leur est réservé dans ce budget en témoigne. Chacun, pourtant, s'accorde à reconnaître, dans les discours tout au moins, le rôle essentiel des O.N.G. qui, par leur compétence et leur connaissance des réalités locales, apparaissent bien comme les véritables acteurs du développement et les garants d'une action plus efficace. Le Président de la République l'avait d'ailleurs clairement affirmé lors de l'ouverture de la deuxième conférence des pays les moins avancés. Alain Vivien et Jacques Pelletier évoquaient l'an dernier la priorité reconnue à la coopération non gouvernementale. Notre rapporteur spécial y souscrit également puisqu'il déclare : « les O.N.G. doivent être encouragées et la coopération décentralisée se développer autant que possible dans le cadre d'une concertation aussi étroite que possible avec l'Etat ».

Belle et vague formule que font malheureusement mentir les chiffres : le soutien apporté dans ce budget par l'Etat aux O.N.G., aux associations de volontaires, à la coopération décentralisée et aux projets conjoints diminuera de plus de 7 p. 100 par rapport à cette année. Cette baisse est lourde de sens. Elle est pourtant expédiée de manière laconique et sans commentaire dans la note que le ministère nous a adressée.

Qui plus est, cette baisse lourde de sens s'ajoute aux « coups d'accordéon » que nous avons connus dans le courant de l'année 1991 - des annulations de crédits en juillet, un rétablissement partiel au mois d'octobre - qui n'ont pas permis de savoir si les projets devaient ou non être maintenus, ni dans quelles conditions on pouvait, sur le long terme, faire confiance à la volonté du Gouvernement de soutenir véritablement les acteurs sur le terrain.

Cette fois, le roi est nu. Aucun artifice budgétaire ne peut plus aujourd'hui, comme c'était le cas l'an dernier, dissimuler l'urgente nécessité de réformer en profondeur notre aide au développement. Car, au-delà du volume de notre aide, c'est essentiellement la pertinence de notre action qui est en cause.

Je note d'ailleurs avec satisfaction que, pour la première fois, le rapporteur se range à cette idée en se prononçant en faveur « d'un débat et d'une réflexion sur le renouveau de notre politique de coopération ».

Mais quel renouveau ?

En premier lieu, la France doit se doter d'un outil d'intervention efficace et cohérent. Or, ce n'est pas le cas. Notre politique de coopération souffre d'un émiettement des pouvoirs et d'une dilution des responsabilités. Le ministère de la coopération, le ministère des affaires étrangères, la plupart des ministères techniques et surtout la toute puissante administration des finances sont parties prenantes dans la politique de coopération sans qu'existe aucune instance de coordination ou d'impulsion. En l'absence de grandes orientations, les choix essentiels sont, malheureusement, souvent dictés par des impératifs financiers, budgétaires, sans vision à long terme, sans impulsion, sans évaluation.

Ajoutez à cela la confusion née d'un maquis de procédures et d'une bureaucratie envahissante, et vous comprendrez que tant de bonnes volontés se soient enlisées.

Enfin, l'aide française reste massivement gérée par des structures étatiques. L'Etat a trop tendance à faire lui-même ce qu'il pourrait faire faire par d'autres à moindre coût, de façon plus professionnelle et plus souple. Les O.N.G. et les collectivités décentralisées ont fait la preuve de leurs aptitudes. Ceux qui ont préparé ce budget l'ont malheureusement oublié.

Cela m'incite à plaider pour la troisième année consécutive en faveur de l'instauration d'un grand ministère du développement, en tout cas d'un outil suffisamment puissant pour rationaliser une action qui n'est plus pensée dans son ensemble. L'Etat deviendrait alors, par l'intermédiaire de ce nouvel instrument, le coordonnateur de l'aide française, à laquelle il serait naturellement partie prenante, mais où s'impliqueraient prioritairement des organisations, des collectivités motivées, des entreprises privées qui, actuellement, se désengagent massivement.

Le renouveau passera également, et je dirai même surtout, par la généralisation d'une coopération contractuelle et concertée qui, à l'image des contrats de génération proposés par l'association Survie et Développement, associerait les populations locales à un processus de développement global, cohérent, concerté, faisant l'objet d'un suivi, prenant en compte tous les facteurs clés de la survie d'un terroir ou d'un district. Ce travail à la base s'appuyant sur les capacités d'initiatives des hommes, n'est-ce pas la meilleure des écoles pour la démocratie ?

Le renouveau, c'est aussi la prise de conscience que démocratie et développement vont de pair, avec toutes les conséquences qu'il faut en tirer. Je crois davantage à un travail sur place à long terme qu'à des grands discours médiatiques et définitifs, car l'exemple du Zaïre montre qu'il y a un monde entre l'affirmation des principes et leur application. La France a été la dernière à le quitter. Il y a un an que les Américains et les Belges l'ont fait et ont cessé leur aide en dénonçant le non-respect des droits de l'homme.

Quand on tient de grands discours, il faut aussi se préoccuper des moyens de leur application.

La réalisation d'un outil capable de concevoir, de mettre en œuvre sur le long terme et de faire évoluer une véritable politique du développement ; la généralisation rapide d'une coopération axée sur le terrain et sur les hommes ; la volonté réelle, attestée par des actes concrets, de faire progresser la démocratie dans les pays du Sud : tels sont les objectifs que nous devons nous fixer pour que notre action en faveur du développement gagne en efficacité et en crédibilité.

La crédibilité est essentielle. C'est elle qui conditionne, dans une large mesure, l'adhésion et le soutien de l'opinion publique française à notre action. Sans crédibilité, comment entraîner dans le sillage de l'aide publique l'ensemble des acteurs qui concourent au développement ?

Aujourd'hui plus que jamais, nous avons l'obligation de convaincre nos concitoyens que les relations privilégiées qui nous unissent à l'Afrique, sur le plan tant culturel et économique qu'affectif, nous imposent de faire du développement de ces pays amis une priorité et une grande ambition nationale. Nous n'y parviendrons que si nous leur prouvons par des actes concrets qu'il existe désormais une réelle volonté politique pour remettre à plat un système dont ils ont eux-mêmes dénoncé l'incohérence et stigmatisé les échecs.

Cela, le Gouvernement ne le fait pas. Voilà pourquoi nous voterons contre ce budget. (*Applaudissements sur les bancs des groupes du Rassemblement pour la République, Union pour la démocratie française et de l'Union du centre.*)

M. le président. Je vous remercie.

La parole est à M. Jeanny Lorgeoux, pour le groupe socialiste.

M. Jeanny Lorgeoux. Madame le ministre, si on se limitait à un examen purement théorique, comptable et désincarné du budget qui nous est proposé, on pourrait concevoir une légère déception puisqu'un certain nombre d'indicateurs sont à la baisse : moins 11 p. 100 pour les autorisations de programme du F.A.C. ; dans le cadre des concours financiers, moins 7 p. 100 pour les dons, chiffre corrigé, il est vrai, par les crédits de bonification d'ajustement structurel qui sont en augmentation ; moins 0,86 p. 100 pour l'assistance technique civile ; moins 9,38 p. 100 pour les bourses ; moins 7 p. 100 pour les crédits de l'assistance technique sur convention ; moins 7 p. 100 pour les O.N.G. ; moins 11 p. 100 pour les équipements des différentes administrations.

Mais ce n'est pas un examen désincarné qu'il s'agit de faire. Il faut au contraire replacer ce projet de budget dans son contexte de régulation et d'ajustement. Dans ce contexte plutôt difficile, madame le ministre, vous vous êtes plutôt bien débrouillée (*Sourires*), et je vous en félicite car chacun connaît la lutte âpre à laquelle donnent lieu les arbitrages budgétaires.

Il convient donc, mes chers collègues, de relativiser nos propos, et d'autant plus que l'on trouve également dans ce budget des motifs de satisfaction. Par exemple, les crédits de la coopération militaire sont peu ou prou maintenus. C'est important car, en Afrique, nos militaires font un excellent travail non seulement pour protéger nos compatriotes lorsqu'il y a des troubles...

M. Xavier Deniau. Très bien !

M. Jeanny Lorgeoux. ... mais aussi, chaque jour, pour reconstruire des routes ou des ponts, pour former des gens. C'est une coopération exemplaire qu'il me plaît de saluer, car on l'oublie trop souvent.

Autre sujet de satisfaction : la hausse très importante des crédits de paiement alloués au F.A.C. est la résultante directe des principes énoncés dans le discours de La Baule.

S'agissant de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger, organisme créé par une loi dont j'avais été le rapporteur, des moyens substantiels permettront d'assurer le déploiement définitif de cet outil mis en place dans des conditions parfois difficiles, et d'entreprendre un excellent travail.

Vous avez également fait un très gros effort pour améliorer la lisibilité du budget en regroupant les crédits des centres culturels, ainsi que pour intégrer dans l'administration centrale les personnels des centres médico-sociaux et les conseillers régionaux.

Toutes ces initiatives font que, nonobstant les remarques formulées ici ou là, ce budget se révèle finalement très correct.

Au-delà des aspects strictement budgétaires, le problème de fond qui se pose à votre département est celui de l'évolution politique de l'Afrique.

Après le discours de La Baule, qui a posé le principe de la conditionnalité de notre aide et, par voie de conséquence, celui de la démocratisation, plusieurs expériences ont été lancées en Afrique. Nous nous félicitons naturellement tous que, dans ce cadre, ait été retenue la sélection des élites dirigeantes par le vote démocratique, par les suffrages du peuple. Mais lorsqu'on réfléchit à cette évolution, on s'aperçoit qu'il ne s'agit que du premier fondement de l'édifice démocratique. Pour les habitants de ces pays, voter sur des programmes nationaux, c'est-à-dire trans-ethniques, cela suppose que soient remplies plusieurs conditions préalables.

D'abord, il faut manger tous les jours. De ce point de vue, la politique de valorisation agricole et de filières rurales que vous êtes en train de développer est une bonne politique. Depuis vingt ans, les villages de la brousse se sont dépeuplés. Les jeunes, attirés par le mirage de la ville, sont venus s'agglutiner dans les bidonvilles et cette population déracinée est un facteur d'insécurité permanent. Notre politique de coopération doit avoir pour objectif non pas de revenir au passé,

mais de mieux fixer les jeunes de l'intérieur pour qu'ils puissent cultiver, manger et vivre dans le cadre naturel de l'Afrique, c'est-à-dire celui de la famille, du village, du lignage, de la tribu et de l'ethnie. Il faut donc poursuivre cette action de valorisation agricole.

Le Zaïre me semble un bon exemple d'une politique de coopération utile de la France. La filière coton que nous avons constituée à Kisangani, dans l'est du pays, a permis de créer des emplois et de fixer la population.

Valorisation agricole, lutte contre l'exode rural, voilà une politique de fond qui s'attaque aux vraies racines du mal.

Il faut manger, mais il faut aussi savoir lire et écrire. Pour l'aide en matière d'éducation, les orientations prises notamment par votre prédécesseur et poursuivies aujourd'hui avec éclat vont dans la bonne direction.

Il faut encore être en bonne santé. Vous avez affirmé à plusieurs reprises que la politique sanitaire était une de vos priorités et vous avez parfaitement raison.

Enfin, la quatrième condition du développement de la démocratie est d'ordre historique, et c'est sans doute l'une des plus difficiles à remplir. Il s'agit de lutter contre la résurgence tribale, car la démocratisation ne doit pas s'accompagner de l'éclatement des structures étatiques. Qu'il s'agisse de la Mauritanie avec les Maures ou les Toucouleurs ; du Sénégal avec les Oulofs, les Toucouleurs ou les Diolas en Casamance ; de la Guinée avec les Soussous, les Malinkés ou les Foulbés ; du Cameroun, avec les antagonismes séculaires entre les Bamilékés, les Bassas, les Eondos...

M. Richard Cazenave. Vous avez appris la liste par cœur !

M. Jeanny Lorgeoux. Non, je connais bien l'Afrique !

... qu'il s'agisse du Gabon avec les Fangs ou les Batekés, ou enfin du Zaïre, nous savons tous qu'en Afrique les pesanteurs sécessionnistes sont très fortes.

Sur le Zaïre, il faudrait ne pas être hypocrite. C'est vrai qu'il y a une continuité de la politique de coopération de la France en Afrique centrale.

Mme Marie-Noëlle Lienemann. Pour le Zaïre, c'est bien dommage !

M. Jeanny Lorgeoux. Il est plus facile de critiquer que d'agir, madame Lienemann !

Mme Marie-Noëlle Lienemann. C'est vrai !

M. Jeanny Lorgeoux. Mais notre politique ne visait pas à soutenir un homme ; elle se situait dans le cadre de relations d'Etat à Etat, et nous pensions au peuple.

Le Zaïre, ne l'oublions pas, c'est un vaste continent de 2,6 millions de kilomètres carrés, c'est 423 ethnies et quatre langues vernaculaires. Et ce pays a connu, entre 1960 et 1965, une guerre civile atroce, qui a fait plus d'un million de morts. Il était extrêmement difficile, dans une période où se constituaient les Etats, de définir une politique de coopération qui ne tienne pas compte de toutes ces réalités.

Aujourd'hui, quand on essaie, en restant intellectuellement honnête, de regarder ce que la France peut faire vis-à-vis de l'Afrique, il faut continuer à en tenir compte. La bonne démocratisation sera celle qui ne s'accompagnera pas d'un éclatement des structures de l'Etat.

Vous l'avez d'ailleurs fort bien compris, madame le ministre, puisque vous avez également cité comme une priorité la politique de développement institutionnel. Vous avez parlé de « deuxième indépendance » et, là encore, vous avez parfaitement raison car, dans la plupart de ces pays, le vrai problème consiste à rebâtir le cadre d'un Etat où s'égare la nation.

Pour conclure, madame le ministre, je voudrais évoquer deux questions que se posent tous ceux qui aiment l'Afrique.

D'abord, est-il exact que les pays occidentaux, les pays riches, se désintéressent de l'Afrique ? La réponse est claire : c'est non ! En matière budgétaire, le ministère de la coopération maintient et développe ses engagements. Il réfléchit, par ailleurs, à de nouvelles modalités de coopération. J'entends dire qu'il faut changer de stratégie et nous sommes tous d'accord. Mais reconnaissons, là encore, qu'il n'est pas facile de trouver de nouvelles méthodes qui soient efficaces sur le terrain.

J'ai passé le mois de septembre aux Etats-Unis, et j'y ai rencontré toutes les organisations non gouvernementales qui s'occupent de l'Afrique. Nous avons essayé de réfléchir ensemble à ces modalités concrètes et nous avons perçu toute la difficulté de l'exercice. Encore une fois, il est aussi aisé d'énoncer le principe qu'il est malaisé de l'appliquer sur le terrain.

Nos pays ne se désintéressent pas du tout de l'Afrique. Le ministère de la coopération poursuit ses efforts et le Fonds européen de développement, dans le cadre de la convention de Lomé, a augmenté son budget de 8 milliards à 12 milliards d'écus. Donc, l'Europe fait un gros effort, même s'il faut veiller à ce que les crédits soient plus et mieux consommés. Même les institutions internationales, comme le F.M.I. ou la Banque mondiale qui, jusqu'alors, ne s'intéressaient guère aux programmes sociaux éducatifs, commencent à s'en préoccuper. Ainsi se met en place, petit à petit, une collaboration entre les grands bailleurs de fonds internationaux qui permettra, je l'espère, de mettre sur pied une coopération entrecroisée plus efficace.

La deuxième question qui se pose est celle des perspectives historiques. Il n'est pas question, bien entendu, de faire grief à Mme le ministre de prévoir telle ou telle mesure dans un cadre seulement annuel, mais la politique africaine de la France doit nécessairement s'inscrire dans une vision historique.

Est-ce que l'Afrique est mal partie ? Faut-il céder à la sinistrose ? Je pense que non, car le sol et le sous-sol de ce continent recèlent des richesses considérables qui n'ont d'égales que ses ressources humaines. L'expansion démographique permettra de constituer demain un grand marché. Et comme nous avons la chance d'entretenir des relations privilégiées avec l'Afrique, on peut même considérer d'un point de vue purement égoïste que la France a intérêt à mener une grande politique africaine.

M. Richard Cazenave. Nous sommes d'accord !

M. Jeanny Lorgeoux. A ceux qui prônent le cartiérisme, le repli sur l'hexagone et la xénophobie, nous devons dire non ! Si une partie de l'avenir de l'Afrique est en France, il y a aussi une partie de l'avenir de la France qui est en Afrique. *(Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.)*

M. Richard Cazenave. Tout à fait !

M. Pierre Mauger. C'est très bien, tout ça !

M. le président. Je vous remercie.

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

Mme Edwige Avico, ministre de la coopération et du développement. Monsieur le président, mesdames, messieurs les députés, c'est la première fois que j'ai l'occasion de m'adresser à l'Assemblée pour présenter le budget du ministère de la coopération et du développement. J'ai écouté avec une très grande attention les propos que vous avez consacrés à l'analyse budgétaire, bien sûr, mais peut-être avec plus d'intérêt encore les réflexions, les interrogations, les appréciations que vous avez portées sur les stratégies de développement et sur la politique étrangère de la France, en particulier sa politique africaine.

De vos interventions, en effet, j'ai surtout retenu un certain changement de climat. Ce qui m'a beaucoup frappée, moi qui travaille depuis très longtemps dans le secteur international, c'est une approche nouvelle de l'Afrique qui rejoint les analyses que nous faisons il y a bien des années sur le devenir des pays asiatiques, dont certains, depuis lors, se sont montrés capables de réalisations économiques très performantes.

Compte tenu de cette nouvelle approche, je tiens, avant même de vous présenter ce budget, à vous livrer une analyse de notre coopération, qui procède non seulement d'une pratique de la politique internationale, mais aussi d'une connaissance du monde multilatéral reposant sur six mois de travail intense et sur de nombreuses rencontres avec les pays partenaires.

Car je ne travaille pas que pour deux ou trois pays, ceux dont on parle en raison des événements graves qui s'y déroulent ; j'entretiens des relations privilégiées au titre du ministère de la coopération et du développement avec trente-sept Etats divers et peu comparables. On retient rarement les succès, on cite plutôt les échecs. On a une vision générale-

ment passionnelle des choses, alors que je préférerais qu'on soit plus objectif et qu'on s'efforce de voir aussi ce qui va bien, ce qui évolue positivement.

Néanmoins, vous avez profondément raison de vous inquiéter d'un contexte international marqué d'abord par des phénomènes démographiques préoccupants. Dans une vingtaine d'années, il y aura un milliard d'hommes en Afrique et le taux actuel des naissances est de sept enfants par femme. Ce n'est pas ce chiffre en lui-même qui est inquiétant, c'est le fait que la démographie progresse plus vite que la croissance économique. Si des remèdes ne sont pas apportés pour accélérer la croissance, les phénomènes de pauvreté iront nécessairement en s'aggravant.

Le contexte est également marqué par une réduction générale de l'épargne mondiale, qui se rétrécit pour de multiples raisons, d'abord parce que les besoins sont de plus en plus grands et les demandeurs de plus en plus nombreux, mais aussi parce que de gros clients viennent régulièrement la ponctionner, notamment les Etats-Unis.

Lorsqu'on parle de la crise des investissements, il faut tenir compte de ce contexte : l'Afrique n'est pas un continent à part et les phénomènes mondiaux préoccupants s'y repercutent encore plus gravement que sur d'autres continents parce que ses propres fragilités les redoublent.

Je comprends que certains points de vue critiques s'expriment sur notre organisation en matière de développement, mais nous sommes le premier pays contributeur en direction de l'Afrique et, plus généralement, la conception même de l'aide est une éternelle question. Vous me permettrez de vous livrer à ce sujet quelques réflexions personnelles.

Il y a de nombreuses années que l'on s'interroge sur la coordination des actions et des moyens, sur les meilleures politiques à mettre en œuvre, et on l'a toujours fait quelle que soit l'équipe au pouvoir. J'essaierai de vous montrer, puisque j'ai été très sensible aussi à l'interrogation sur les stratégies, qu'il ne s'agit pas seulement d'une question budgétaire et que le choix de l'orientation politique est essentiel. A cet égard, l'application du discours de La Baule donne lieu à des réorganisations très profondes.

Enfin, dernier point préliminaire, je crois qu'il faut vivre avec son époque, c'est-à-dire ouvrir les yeux sur les événements. Quand l'histoire est en mouvement, c'est particulièrement difficile.

Le sentiment que nous pouvons avoir aujourd'hui, à travers la crise des modèles politiques et économiques, à travers le renforcement à l'échelle mondiale du modèle de la démocratie, c'est que l'Afrique, évidemment, n'est pas restée à l'écart de ces évolutions.

Le continent africain subit désormais l'accélération de l'histoire que d'autres continents ont déjà connue. Il vit une période charnière dans laquelle il doit réaliser ses réformes économiques dans des circonstances particulièrement difficiles, notamment parce que les relations privilégiées que certains pays africains avaient avec l'Union soviétique sont complètement délitées. Plusieurs Etats sont ainsi confrontés à la fois à une crise politique et à des problèmes économiques considérables dont la France n'est responsable en rien.

Je le souligne parce que l'on a trop souvent tendance à voir notre pays seul face au continent africain. Or celui-ci travaille avec de nombreux pays, européens ou autres, avec des grands bailleurs de fond et avec des organisations financières multilatérales.

En outre, lorsque l'on entre dans une période politique différente, avec des réorganisations accélérées dans tous les domaines, l'exemple d'un pays sert aux autres et vous ne pouvez pas exiger des pays africains qu'ils aient une situation stable. Ils doivent, en effet, tout assumer en même temps : des réorganisations politiques, économiques et sociales.

M. Jeanny Lorgeoux. Très juste !

Mme le ministre de la coopération et du développement. Après avoir insisté sur cet aspect de la situation, j'en viens plus précisément à mon budget, en vous demandant de pardonner la passion que j'éprouve pour mon sujet, mais il m'intéresse infiniment.

Je traiterai successivement du cadre de la politique de développement - j'en ai déjà parlé en évoquant la démographie -, des moyens de cette politique, des grands objectifs poursuivis et je terminerai par l'évocation de la situation de pays qui, parce qu'ils sont sous les feux de l'actualité, méritent encore plus que les autres que l'on s'intéresse à eux.

A travers mon propos, je répondrai sans être trop longue puisque d'autres questions me seront posées tout à l'heure, aux interrogations relatives au secteur social, à la politique de la santé, aux organisations non gouvernementales, à la coopération décentralisée, aux politiques éducatives, notamment à celle des bourses. Je ne peux tout énumérer, mais j'essaierai d'être vraiment aussi complète que possible. Je répondrai également aux questions qui m'ont été posées sur les dépenses militaires en vous montrant que nous intégrons cette préoccupation dans notre façon de travailler.

J'ai parlé des problèmes démographiques dans le cadre de ma réflexion générale. Je ne reviens donc pas sur ce sujet, même s'il est particulièrement préoccupant. En tout état de cause, d'autres aspects du développement doivent être pris en compte lorsque l'on cherche à élaborer une politique d'ensemble, car, au-delà des questions démographiques, beaucoup de problèmes subsistent. Par exemple, les systèmes scolaires et de santé vont-ils supporter une telle croissance des besoins ? Les solidarités sociales traditionnelles en Afrique seront-elles capables de résister devant la masse des besoins ?

L'économie des pays auxquels j'ai affaire est largement informelle. Il est même très difficile d'obtenir des statistiques fiables concernant, ce qui rend incertain le calcul des croissances économiques. Dans de telles conditions il est probablement impossible de répondre à tous les besoins, compte tenu des problèmes de fond.

Je voudrais aussi parler de la condition des femmes, de l'avenir et de l'emploi de la jeunesse, de la satisfaction des besoins essentiels, grâce à de véritables politiques agricoles, par exemple, ou à une politique de récréation d'activités.

Il est également une réflexion de fond à mener : quel Etat pour le développement ? Je reviendrai sur ce sujet parce que cela constitue l'une des interrogations fondamentales qui est à l'origine de toute une série de politiques innovantes dans le domaine de la coopération institutionnelle. Il reste beaucoup à faire, beaucoup à inventer et je suis tout à fait d'accord avec l'idée que l'on peut repenser le type de coopération. Néanmoins il faut également assurer la continuité, parce que les coups d'accordéon - cela a été indiqué à plusieurs reprises - sont très mauvais. Il convient de les éviter, notamment lorsqu'on doit mettre en œuvre des politiques sectorielles pluriannuelles.

Je tiens aussi à insister sur la philosophie de notre travail, celle du partenariat. J'ai, en effet, été très frappée, depuis que j'ai pris mes fonctions, par le retour de certains phénomènes qui me donnent à penser que je me retrouve trente ans en arrière.

Il faut prendre en compte tous les aspects politiques depuis l'indépendance. Aujourd'hui, la démocratie donne la possibilité à de nombreux peuples d'assumer totalement cette indépendance à travers la mobilisation pour leur propre développement et il est clair que nous avons affaire à des Etats souverains. Ils doivent être traités en partenaires égaux, et nous ne saurions imaginer qu'il nous appartient, sinon de faire la pluie et le beau temps - comme je l'ai dit - ni même de nous substituer sans cesse à eux. Je respecterai cette déontologie dans la politique que j'ai à mener.

En viens aux moyens de cette politique en insistant sur divers aspects développés par les intervenants.

Je ne m'attarderai pas sur les chiffres. Ils sont très parlants : la France accorde 40 milliards de francs à l'aide publique au développement et les remises de dette s'élèvent à 20 milliards de francs. Les accords de Lomé évoqués par quelques orateurs, représenteront 80 milliards de francs sur cinq ans. La France y contribuera à hauteur de 27 p. 100. Sans vouloir nous donner en exemple, je souligne que nous faisons largement plus que bien d'autres.

Je tiens, en revanche, à insister sur d'autres points, et je commencerai par les moyens en personnels.

Le temps n'est plus où la politique africaine était mise en œuvre par des agents qui accomplissaient toute leur carrière en Afrique, ce qui constitue à mes yeux une deuxième indépendance et entraîne certaines conséquences. Nous devons ainsi associer le plus largement possible toutes les ressources humaines que la France peut offrir afin que la vocation française de l'Afrique ne s'éteigne pas.

Nous souhaitons donc que davantage de Français puissent consacrer un moment de leur carrière à l'œuvre de coopération, le temps d'y apporter leur savoir, de l'y adapter, de le rendre utile à nos partenaires, le temps, effectivement, d'exécuter un contrat.

Je veux insister sur la réforme engagée par mon prédécesseur, Jacques Pelletier, à laquelle j'accorde beaucoup d'importance et que j'ai l'intention de mener à bien puisque lui-même n'en a pas eu le temps.

Au 1^{er} janvier 1992, nous entrerons dans le nouveau système contractualisé des relations d'assistance technique avec les pays partenaires. Il y aura des lettres de mission extrêmement claires, afin d'éviter les redondances, les doubles emplois, ainsi que la contestation dans le cas où des tâches ont été mal exécutées.

M. Jeanny Lorgeoux. Très bien !

Mme le ministre de la coopération et du développement. Cette réforme est d'autant plus intéressante qu'elle correspond à une demande formulée tant en France que dans les pays qui sont mes interlocuteurs privilégiés. Elle constitue un enjeu très important, même s'il n'est pas très facile à atteindre.

Cette réforme me semble bien conçue, et elle devrait permettre d'opérer des modifications extrêmement utiles tant dans le domaine éducatif que dans différents domaines techniques, en matière sanitaire par exemple.

Une autre forme d'aide est d'ailleurs liée à cette réforme ; je veux parler de bourses. Plusieurs orateurs en ont traité et je voudrais dissiper tout malentendu dans les esprits.

La question se pose à un double niveau pour nous.

D'abord, leur nombre ne sera pas réduit, contrairement à ce que vous pourriez croire à la simple lecture des chiffres. En effet, les dotations annuelles attribuées aux bourses, il faut l'indiquer avec franchise à la représentation parlementaire, n'étaient pas consommées dans leur totalité. Les raisons en sont multiples.

Dans certains cas, la demande était excédentaire par rapport aux places offertes dans les écoles françaises. Dans d'autres cas, il y a eu certaines réticences de la part des Etats africains, parce qu'il pouvait y avoir concurrence entre les systèmes éducatifs de nos partenaires et les nôtres.

Quand vous saurez que nous recevons déjà 11 000 étudiants africains en France, dont plus de 1 600 sont des boursiers nouveaux, vous comprendrez l'ampleur du problème. Je reviendrai probablement sur ce sujet au cours de la phase des questions, car je sais que des parlementaires sont très intéressés par le domaine de l'éducation.

Nous sommes aujourd'hui en situation de mener des expertises pour revaloriser tout l'enseignement africain. Vous concevez donc que la question des bourses ne saurait être déconnectée de l'ensemble éducatif. Autant je suis tout à fait favorable au renforcement de la politique des bourses, si la nécessité s'en fait sentir, autant, dans la situation actuelle, la politique retenue qui consiste à opérer des choix, à procéder à quelques tris en relation avec nos partenaires, me paraît parfaitement adaptée à la période que nous traversons.

Je veux encore revenir sur une indication qui a déjà été fournie. Il s'agit du problème de la réorganisation de nos services extérieurs.

Nous avons effectivement décidé - et ce budget nous permettra de conduire le réaménagement de nos moyens en personnels - de créer des emplois de conseillers à vocation régionale dans des domaines techniques tels que la santé, le secteur rural et la macro-économie.

J'ajoute que notre présence humaine en Afrique est conditionnée par deux facteurs auxquels nous veillons très attentivement : d'abord, la sécurité de nos ressortissants en cas de troubles, car nous ne pouvons prendre la responsabilité d'envoyer sur place de nombreux acteurs de notre politique que si nous sommes en mesure de les aider aux heures critiques ; ensuite, la scolarisation des enfants français.

Je vous rappelle, car j'ai plaisir à constater que ce chiffre n'est pas passé inaperçu, que la subvention à l'Agence de l'enseignement du français à l'étranger sera augmentée de 37 p. 100, ce qui représente un accroissement de 91 millions de francs, ...

M. Jeanny Lorgeoux. Très bien !

Mme le ministre de la coopération et du développement. ... notamment pour compléter notre réseau en Côte-d'Ivoire, au Gabon et à Djibouti.

Le deuxième moyen est constitué par les crédits du F.A.C., aux décisions duquel les parlementaires sont associés. Au passage, j'indique que je suis totalement favorable à ce que les parlementaires soient également associés à la gestion de la Caisse centrale de coopération économique. (« Très bien ! » sur les bancs du groupe socialiste.)

Mme le ministre de la coopération et du développement. Le décret est en cours d'examen par le Conseil d'Etat. Il m'a été indiqué que subsistaient encore quelques problèmes juridiques, mais j'espère que nous arriverons bientôt à un résultat positif. Il faut, en effet, être cohérent : pourquoi les parlementaires qui peuvent venir au F.A.C., ne pourraient-ils être présents à la Caisse centrale de coopération économique ?

M. Pierre Victoria, rapporteur spécial. Très bien !

Mme le ministre de la coopération et du développement. Je n'y verrais que des avantages, surtout au moment où nous avons mis en place des procédures de coordination beaucoup plus étroites avec la caisse centrale pour définir notre politique.

Je vais d'ailleurs lier la question du F.A.C. et celle des O.N.G. pour vous montrer qu'il s'agit non de priver ces dernières de la possibilité d'élaborer certains projets, mais de travailler autrement avec elles, afin de leur permettre d'avoir des projets de plus grande envergure et, surtout, d'éviter les effets d'accordéon dont il était question tout à l'heure et dont elles se sont beaucoup plaintes à cause de régulations budgétaires que j'ai moi-même déplorées.

Quel est le problème qui se pose au niveau du F.A.C. ? Les chiffres ont été cités, montrant que les autorisations de programme diminuent, ce qui implique un certain ralentissement de l'engagement des projets. En revanche, les crédits de paiement augmentent de 14 p. 100 : c'est une bonne chose.

Pour avoir pris les efficaces en main dans une certaine situation, je tiens à dire exactement ce qu'il en est du F.A.C., sans dissimuler la vérité. En fait, il y a toujours une certaine lenteur dans l'engagement des projets parce qu'il s'agit de projets contractualisés avec des Etats. Même si l'on part d'une certaine liste en début d'année, il n'est pas du tout évident qu'elle sera identique à la fin de l'année. Cela est parfaitement connu et cet état de fait provoque régulièrement des discussions délicates lorsqu'il s'agit de préparer le budget.

Aujourd'hui, certains projets sont liés à des politiques sectorielles et peuvent être conduits d'une manière pluri-annuelle. De cette façon, j'ai bon espoir d'éviter tout ralentissement dans leur exécution puisqu'un rééquilibrage pourra intervenir grâce à ce caractère pluriannuel. Je souhaite être entendue et j'espère que nous pourrions nous engager dans cette voie, compte tenu de la masse importante des projets en cours d'examen.

Pour ce qui est des organisations non gouvernementales, le problème de notre contribution s'est posé de deux façons, puisque nous versons, d'une part, une contribution de fonctionnement et, d'autre part, une contribution sur les projets.

La contribution de fonctionnement est assez élevée et proportionnelle aux demandes, alors que la contribution sur projets était jusqu'à présent relativement faible. A cet égard, nous avons voulu permettre à des organisations non gouvernementales et à des collectivités de lancer des projets dans des secteurs beaucoup plus divers, afin qu'elles deviennent de véritables opératrices.

Ainsi que cela a été justement souligné, il n'est pas question de travailler seulement d'Etat à Etat. Avec certains pays d'ailleurs, on ne travaille pratiquement plus qu'au travers des organisations non gouvernementales. Vous savez que cela a été le cas pour Haïti, pendant plusieurs années, et que cela va l'être pour le Zaïre, puisque la coopération avec ce pays n'existe plus. Par l'intermédiaire d'organisations non gouvernementales, des actions seront donc menées, si nécessaire, à leur initiative, notamment dans les domaines sanitaire et humanitaire. Nous n'oublierons pas de les aider, croyez-moi.

Je ferai d'ailleurs à ces organisations non gouvernementales une proposition dont nous pourrions débattre au cours d'une table ronde, au mois de mars. Je souhaite qu'elles soient nombreuses à m'entendre, car elles seront assurées, puisque nous avons déjà doublé les crédits de 1991 à mon initiative, de pouvoir mener à bien des projets plus importants.

La même proposition sera d'ailleurs adressée aux collectivités décentralisées. Je désire, en effet, que toutes puissent agir comme opératrices et travailler d'une façon contractuelle avec nous sur certains projets, parce que les domaines d'intervention sont nombreux, qu'il s'agisse de la politique urbaine pour laquelle il devient urgent de trouver des solutions, du secteur sanitaire, de celui des activités rurales ou de beaucoup d'autres encore.

Je voudrais également les intéresser à des politiques nouvelles, notamment en direction de la jeunesse, avec des opérations fortement utilisatrices de main-d'œuvre. Il faudrait également associer celles qui ont pris l'habitude d'intervenir dans ce domaine extrêmement important, aux actions d'environnement dans le secteur urbain.

A propos du problème démographique, M. Fuchs a souligné avec beaucoup de justesse que l'une des difficultés essentielles rencontrées dans tous ces pays tenait à la disparition progressive des surfaces cultivables. Chaque année, en effet, trois millions d'hectares disparaissent. Le domaine de l'environnement est donc bien une priorité.

Grâce à la politique de cofinancement que nous menons, grâce aux crédits du F.A.C., les O.N.G. pourront, d'une part, éviter l'effet d'accordéon, étant assurées de pouvoir conduire une politique pluriannuelle avec nous et, d'autre part, émarger à un certain nombre de fonds multilatéraux. Par exemple, dans le domaine de l'environnement, les opérations « dette nature » seront cofinancées.

Croyez donc bien que toutes ces actions ne seront pas oubliées. Je tiens à le réaffirmer car je veux éviter toute mauvaise interprétation de la lecture de ce budget.

Il est bien évident que la politique du volontariat des O.N.G. n'est pas remise en cause. Elles pourront toujours, au moyen des dotations du F.A.C., organiser leur propre politique et leurs propres dépenses. Nous y aurons, bien sûr, un contrôle *a posteriori*, comme cela est le cas avec beaucoup d'opérateurs. Je leur propose donc une discussion *a priori*, un contrôle *a posteriori*, et je souhaite qu'elles m'entendent parce que cette façon de travailler me semble aller dans le sens de ce qu'elles désirent. Mes collaborateurs, à ma demande, ont d'ailleurs rencontré beaucoup de leurs dirigeants ; ils ne sont pas du tout hostiles à l'idée de travailler de cette façon.

Parmi les autres moyens de la coopération, je ne dirai que quelques mots - bien qu'il s'agisse de sommes élevées - de l'aide hors projets, mise en place à cause de la situation économique et financière internationale. La plupart des pays auxquels nous avons affaire sont en ajustement structurel ; ils ont besoin de beaucoup de moyens et négocient en permanence avec le Fonds monétaire international et la Banque mondiale - une question m'est d'ailleurs posée à ce sujet. Cette aide représente à peu près 20 p. 100 du budget et 50 p. 100 des décaissements annuels - aides aux projets et hors projets confondus -, ce qui est très important. Evidemment, nous ne souhaitons pas que cette aide se développe au détriment de celles accordées aux projets, mais telle est la situation à laquelle nous sommes confrontés.

Cette aide hors projets est examinée de très près. Tout le monde ne travaille pas de cette manière mais, du point de vue français, elle est organisée en fonction des programmes sectoriels inscrits dans le budget. Je prends l'exemple du Tchad, répondant ainsi à M. Vial-Massat : l'aide hors projets demandée pour ce pays a été conditionnée à la diminution, inscrite dans le budget, de la moitié des effectifs militaires.

Cette façon de travailler, je le répète, n'est pas suivie par l'ensemble des pays, mais elle devrait se développer, compte tenu de ce qui s'est dit, notamment lors de la réunion à Bangkok du Fonds monétaire international et de la Banque mondiale, puisque l'une des priorités retenues par ces deux organisations internationales a été la réduction des dépenses militaires dans les budgets des pays les plus pauvres.

Voilà un exemple, mais d'autres pays pourront suivre. Des réflexions sont menées en ce moment à propos de l'Angola et du Congo. D'autres peuvent être imaginées. Cette politique fera probablement école.

En ce qui concerne la coopération militaire qu'a évoquée Guy-Michel Chauveau, je vous indique que je n'ai pu en parler devant la commission de la défense, car, d'une façon un peu curieuse, celle-ci ne me recevra qu'après le budget.

Ainsi qu'il l'a souligné, ses moyens sont préservés pour l'essentiel, malgré une petite déflation des coopérants permanents de trente unités.

Cette politique connue consiste d'abord en missions, soit de moyenne durée soit de très courte durée, essentiellement destinées à assurer des formations - militaire et de gendarmerie - et à accueillir des stagiaires. Nous en recevons ainsi 1 800 dans nos écoles. Elle consiste également en dotations en matériels, essentiellement des véhicules et des moyens de transmission.

Cette politique est menée en vertu d'accords de coopération sur lesquels je n'insiste pas parce que toutes leurs dimensions sont bien connues. Je tiens néanmoins à souligner qu'il ne faut pas évacuer les questions de sécurité. En effet, lorsque l'on parle de démocratie, il faut bien mesurer les conditions de sa mise en place car, sans sécurité, sans Etat de droit, il est très difficile qu'une démocratie puisse survivre.

Ainsi que l'a souligné Jeanny Lorgoux, nous ne devons pas négliger la situation compliquée de certains pays qui doivent affronter des problèmes ethniques, des problèmes frontaliers, des menaces, intérieures et extérieures. Tout cela est à prendre en compte lorsque nous apprécions la politique à mener avec ces pays.

Ayant présenté les grands axes de ce budget, d'une façon un peu vivante, je l'espère, je voudrais en venir aux stratégies de développement, évoquées par beaucoup d'entre vous.

On ne peut pas mener une politique de coopération et de développement sans avoir une stratégie de développement. Quelles sont les grandes orientations de la nôtre ? Faut-il un ministère du développement ? Cette question a rebondi à plusieurs reprises.

Dans la période actuelle, même si l'ouverture du champ à certains pays est à l'ordre du jour, et fait d'ailleurs l'objet d'une réflexion, je considère que nous devons conserver une priorité aux pays les plus pauvres. N'oubliez pas que les pays du champ auxquels j'ai affaire sont, pour les trois quarts, les pays les plus pauvres du monde. Il faut s'en souvenir lorsqu'on plaide au niveau européen la cause de certains pays qui n'ont pas la même tradition historique ni les mêmes habitudes de travail. Les accords de Lomé l'ont amplement démontré. Et si je n'ai pas de philosophie arrêtée sur ce sujet, je pense néanmoins que nous devons être attentifs à protéger au maximum les pays les plus pauvres.

La première grande orientation que je suis chargée de mettre en œuvre est, dans le droit fil du discours de La Baule, l'appui à la démocratisation, et ce, dans tous les pays.

Cela peut signifier parfois - c'est un contre-exemple - l'arrêt de la coopération. Il y aurait beaucoup à dire sur ce sujet. J'ai examiné, par exemple, la coopération avec le Zaïre pendant les années où elle était au plus haut. Puis j'ai remarqué que, dans les derniers mois, elle ne consistait plus guère qu'en une coopération non gouvernementale, essentiellement dans le domaine rural et dans le domaine sanitaire, et que toute coopération officielle était pratiquement arrêtée. Je l'ai déclaré à maintes reprises. Peut-être n'ai-je pas été entendue. Aussi, je le répète aujourd'hui : les relations avec le Zaïre ont subi un processus de dégradation dans la période récente qui a entraîné l'arrêt complet de la coopération. Mais les prémices s'étaient déjà fait sentir.

Notre appui au processus de démocratisation, et donc nos réponses aux demandes les plus fréquentes allant dans ce sens, devront se traduire dans les chiffres. Nous avons déjà doublé le chiffre de cette coopération institutionnelle. Si certains de nos partenaires connaissent une situation difficile, c'est bien sûr pour les raisons internationales dont j'ai parlé tout à l'heure. Mais il existe aussi des raisons internes. Ces pays doivent suivre leur destin, être des Etat souverains, prenant leurs affaires en mains, j'en suis bien d'accord. Mesurons bien cependant les difficultés auxquelles ils se heurtent.

Ces difficultés tiennent, j'en suis persuadée, au modèle d'Etat auquel ils se sont référés pendant trop longtemps. Quelle que soit d'ailleurs la formule choisie, l'Etat est très centralisé et assume des tâches énormes dans tous les domaines alors que, dans le même temps, un certain nombre de missions ne sont pas remplies ou le sont insuffisamment. Par exemple, la faiblesse de l'appareil financier et de l'appareil judiciaire est souvent extrême. C'est dans ces domaines que notre intervention est sollicitée, qu'on nous demande de transmettre un savoir-faire, administratif notamment. Aujourd'hui, beaucoup de ces pays sont en pleine réorganisation politique, ont élaboré des constitutions, veulent faire fonctionner des Parlements et réfléchissent à la décentralisation.

Nous travaillons en même temps sur trois thèmes :

Premièrement, nous aidons à mettre en place des institutions. Cela va de l'installation d'un Parlement à l'expertise de juristes requise pour élaborer des constitutions et des lois - lois sur la presse, les libertés publiques, etc. Des personnalités françaises, des juristes, des personnels spécialisés du ministère de la coopération, apportent leur concours dans ce travail interministériel.

Deuxièmement, l'outil financier est généralement très insatisfaisant. Souvent grevé de charges diverses dues à des fonctions publiques aux effectifs trop nombreux, il est difficile à appréhender car, souvent, les chiffres ne correspondent pas aux réalités. Il faut établir les constats et les présenter tels qu'ils sont aux pays partenaires, qu'il s'agisse de la très grande faiblesse de l'outil budgétaire, des carences de la comptabilité publique, de l'inexistence d'un contrôle *a posteriori*, ou encore du mauvais fonctionnement des services douaniers. Avant même d'attribuer des aides hors projet, nous procédons à l'expertise d'à peu près toutes les organisations budgétaires et douanières des pays partenaires. C'est aujourd'hui une politique générale.

Troisièmement - c'est un point extrêmement important qui renforce notre conviction qu'il faut mener une coopération décentralisée - beaucoup de pays ont à régler des questions, notamment d'aménagement du territoire en recourant à une vraie politique de décentralisation et de réformes administratives. Pour les aider à mettre en œuvre une telle politique, l'expertise qu'ils nous demandent doit, tout en respectant la spécificité des pays partenaires, inciter les administrations, surtout celles de la justice et de l'économie et des finances, à procéder à une déconcentration, à se rapprocher des gens. Il importe de respecter des structures, elles-mêmes en pleine évolution. On assiste aussi - les pays partenaires eux-mêmes s'en plaignent - à la diminution progressive de la population villageoise et à l'augmentation corrélatrice des populations urbaines. Dans certains pays, les villes centre regroupent 40 p. 100 des populations, ce qui est considérable. Il est très difficile de les y faire vivre.

Voilà pour ce que j'ai appelé l'Etat de droit.

Un comité de coordination avec la Caisse centrale de coopération économique travaille sur ces orientations et désormais, je vous en informe, des réunions interministérielles se tiennent régulièrement sur ce sujet. Les ministres intéressés se livrent à un examen pays par pays pour prendre la mesure de toutes les situations. J'ai donc obtenu l'étroite coordination que j'avais demandée.

La deuxième grande orientation concerne la relance des compétitivités. On a coutume de parler de l'exemple asiatique. L'Asie constituerait une bonne école pour l'Afrique. Je ne me prononcerai pas. Ce qui est vrai, c'est qu'en Asie, on a assisté à la libéralisation de l'économie intérieure en même temps qu'à une extrême protection de l'agriculture et de l'industrie.

On se demandait tout à l'heure pourquoi les produits agricoles étaient vendus à bas prix. Mais la déflation salariale ainsi que les ajustements structurels qu'on impose aux pays africains rendent difficile l'application de prix élevés aux denrées de consommation courante car les populations concernées sont trop pauvres.

Un autre problème est à prendre en compte. Pendant des années, l'absence de diversification des économies a été masquée par le haut niveau des cours des matières premières sur le marché international. Après plusieurs années de baisse, voire d'effondrement des cours, non seulement dans le domaine agricole, mais aussi dans le domaine minier ou énergétique, on découvre les ravages de la mono-activité. Dans le même temps, on encourageait ces pays à importer des produits agricoles à bas prix et à n'exporter qu'un nombre réduit de denrées.

Cette situation appelle des réorganisations extrêmement sérieuses auxquelles nous ne pouvons procéder seuls. Nous avons engagé des discussions avec les grandes organisations internationales, notamment la Banque mondiale. Il faut reconstituer les cultures vivrières afin que ces pays parviennent à une suffisance alimentaire. C'est là dessus que travaille essentiellement mon groupe de prospective, car c'est la priorité des priorités.

Nous avons l'obligation également, y compris en y associant l'ajustement structurel, de relancer la politique sectorielle. On a cité le cas du Zaïre. Dans ce pays, c'est un orga-

nisme qui s'appelle la C.F.D.T. qui met en œuvre la politique cotonnière. Il obtient des résultats excellents car, outre cette politique cotonnière, il met en œuvre toute une série d'autres activités. Je ne vais pas énumérer tous les produits à promouvoir ainsi. Dans certains pays, ce sera le coton, dans d'autres le café ; chaque pays a sa spécificité. Mais j'insiste sur le fait que de telles actions ne peuvent réussir si on ne met pas en place en même temps un outil de crédit, des mutuelles, un outil de développement rural. Cela entre aussi dans la politique que nous menons. J'évoquerais aussi l'aide au secteur public marchand. Actuellement, beaucoup d'Etats font sortir des entreprises publiques de leur giron, en même temps qu'ils nous demandent une expertise du système financier qui constitue leur environnement. Nous sommes en train de réorganiser partout, avec le concours de nos experts, les outils financiers sans lesquels aucune relance n'est possible.

M. Fuchs a évoqué le désinvestissement, notamment dans l'industrie. Au cours du Forum francophone des affaires auquel je viens de participer, des représentants des chambres de commerce et du patronat français, entre autres, m'ont affirmé qu'il n'y avait pas désinvestissement mais plus exactement non-renouvellement de l'investissement. La plupart des entreprises présentes dans les pays partenaires, y restent. Elles sont environ quatre-vingts, avec 1 300 filiales. On peut considérer que c'est peu et que le commerce qui en résulte est assez faible. C'est vrai, des opportunités se présentent dans beaucoup de domaines à la fois au plan national, dans les secteurs de l'agro-alimentaire, du textile, du cuir, des industries du froid, des pêches, qu'au plan européen avec la diffusion des produits agro-alimentaires tropicaux et de biens manufacturés qui pourront, à terme, bénéficier des opportunités offertes par les pays de l'Est. Cela a fait l'objet du Forum francophone des affaires.

Comment encourager ces investissements ? Il est illusoire de trouver une solution sans envisager de créer un véritable environnement économique et financier. En tant qu'économiste, je me refuserai toujours à dire qu'on peut, d'un coup de baguette magique, créer un investissement, sans réfléchir auparavant au problème fiscal, au problème des douanes, au code des investissements, à la question des assurances, du secteur bancaire, du secteur financier et de l'épargne.

Dans une pareille hypothèse, c'est non seulement une politique nationale mais aussi une politique régionale qu'il est nécessaire de mettre en place. Nous en avons parlé lors de la réunion des ministres de la zone franc et un travail énorme est en cours pour permettre qu'un véritable code des investissements voie le jour, que l'épargne sorte des circuits informels et puisse financer l'économie, que le secteur bancaire soit assaini et, surtout, que les productions industrielles trouvent des débouchés commerciaux d'abord inter-africains, puis en direction de l'Europe.

Voilà notre cadre de travail aujourd'hui.

Je suis prête à en parler aux parlementaires que cela intéresserait. Ils pourront constater que c'est une politique très active qui est menée et qu'elle fait appel non seulement à la collaboration interministérielle, mais aussi à la concertation avec d'autres pays européens.

La dernière orientation de notre stratégie de développement, sans doute la plus importante, est aussi la plus traditionnelle. Elle concerne les urgences et les exigences sociales. On sait, en effet, que le premier poste budgétaire du ministère est celui qui porte sur la formation, le développement rural mais aussi tout ce qui concerne la santé - j'y reviendrai tout à l'heure en répondant aux questions. Pour ce qui concerne ce dernier secteur, les priorités portent sur la gestion des systèmes de santé - du moins l'apprentissage de cette gestion -, la lutte contre les grandes endémies, la protection de la santé maternelle et infantile, la participation à des programmes mondiaux de santé, la lutte, à travers le sommet de l'enfance, contre la mortalité maternelle et infantile.

A ces domaines traditionnels, s'ajoutent des politiques plus nouvelles qui s'attachent à développer des entreprises fortement utilisatrices de main-d'œuvre, à lutter contre le chômage de la jeunesse, et à mener des actions culturelles pour cette jeunesse. C'est dans ce domaine social que nous tenons à nous associer plus étroitement aux acteurs non gouvernementaux. Avec des organisations très nombreuses d'ailleurs, dans le domaine rural, des organisations de femmes, des organisations de jeunes, nous pouvons imaginer des partenariats

extrêmement intéressants. Cela représente plus de la moitié des projets du F.A.C. C'est dire que nous ne perdons pas de vue cet objectif social.

Nous avons bien conscience que la démocratie développe des exigences sociales qui doivent être satisfaites. Faute de quoi la démocratie laisserait un goût amer, ce qu'il faut absolument éviter dans des pays qui ont déjà connu tant de difficultés.

J'ai été un peu longue, mais il n'était pas facile de vous répondre tout en présentant le budget de mon ministère.

M. le président. Je vous en prie, madame le ministre, poursuivez.

Mme le ministre de la coopération et du développement. Je termine en réaffirmant que, chaque fois que nous le pouvons, nous intervenons en respectant le droit international, les règles de comportement internationales et la souveraineté des Etats. Trois années de vie au ministère des affaires étrangères m'ont appris qu'on pouvait intervenir efficacement sans pour autant faire preuve d'ostentation. Il s'agit, dans tous les cas, de défendre la démocratie avec fermeté et sans complaisance.

C'est parce que nous menons une telle action en permanence que je peux affirmer devant vous que le discours de La Baule est appliqué dans tous ses aspects.

Tout à l'heure, votre assemblée recevra le père Aristide que j'ai accueilli hier à son arrivée à Paris. Il faut absolument que la démocratie soit respectée. Il faut que le père Aristide, président légitime d'Haïti, soit rétabli dans ses fonctions.

A Madagascar, après la crise, les souffrances et les morts que nous avons tous déplorés, après avoir vu la situation successivement se stabiliser puis s'aggraver, il semblerait - je n'en ai pas la confirmation, mais les radios en ont toutes parlé ce matin - que l'on évolue vers une négociation acceptée par l'ensemble des parties. Si tel était le cas, nous nous en réjouirions car ce n'est jamais de gaieté de cœur que l'on arrête une coopération parce que l'on voit des troubles se développer et un pays ami s'éloigner de la démocratie sans qu'aucune solution politique ou institutionnelle n'émerge.

D'autres pays nous ont donné des inquiétudes qui ne sont pas complètement éteintes. Cependant, au Cameroun, par exemple, la situation évolue aussi vers la négociation.

A travailler avec des pays en difficulté, on apprend qu'il ne faut jamais s'ériger en tribunal. Il faut d'abord essayer de comprendre en restant ferme et sans complaisance. S'il faut dire ce qui ne va pas, ce n'est pas cependant en jouant les donneurs de leçons qu'on peut aider la démocratie. La coopération est au service et de la démocratie et du développement. Il est difficile de conquérir la démocratie sans développement. La démocratie n'est pas la panacée. Chacun veut aller vers la démocratie - c'est ce que m'ont dit les trente et un intervenants du sommet intermédiaire de Paris - mais chacun à son rythme et en évitant de provoquer des troubles sociaux. Il ne faut pas pour autant refuser de voir que l'histoire s'accélère et que l'aspiration démocratique se généralise.

Dans les politiques que j'ai à mener, je ne cherche pas à être indulgente mais à être objective et je pense aux populations. Il ne faut jamais les oublier, même celles des pays avec lesquels nous avons rompu les relations.

Voilà, mesdames, messieurs les parlementaires, ce que je tenais à vous dire. Je n'espère pas vous avoir tous convaincus, et je sais que mon budget a peu de chances d'être voté. Je le regrette très sincèrement car il n'est pas mauvais ; il est même meilleur que beaucoup d'autres. En tout état de cause, les stratégies sont élaborées et nous sommes déterminés à les mettre en œuvre. J'espère simplement vous avoir convaincus que la France participe à la cause du développement. Je souhaite vous avoir intéressés encore plus à cette cause.

Quant à la « loi sur vie », je ne suis pas hostile à ce qu'elle soit examinée d'une manière interministérielle ; j'en parlerai à quelques-uns de mes partenaires habituels qui travaillent, comme moi, sur les questions de développement. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste et sur quelques bancs du groupe du Rassemblement pour la République.*)

M. le président. La parole est à M. André Bellon, rapporteur pour avis.

M. André Bellon, rapporteur pour avis. Madame le ministre, je n'ai pas voulu interrompre par des digressions de caractère franco-français un propos qui concerne l'avenir d'une grande partie de l'humanité. Mais j'aimerais maintenant revenir sur ce que vous avez dit de la Caisse centrale. J'ai pris note, comme mes collègues, de votre déclaration. Lorsque nous avons évoqué la question en 1988, M. Bérégovoy nous avait dit qu'il y avait probablement incompatibilité entre la fonction de parlementaire et la fonction de membre du conseil. Il en a saisi le Conseil d'Etat. Revenu devant l'Assemblée quelques mois plus tard, il a déclaré qu'il n'y avait pas de problème juridique et l'a notifié par lettre au président Fabius.

L'année dernière, lors de l'examen du budget de la coopération, M. Alain Vivien a de nouveau interrogé M. Pelletier.

M. Pelletier a répondu qu'il « regrettait que le conseil de la caisse ne comporte pas de parlementaires », qu'il était « d'accord avec lui », que « le ministère de la coopération était favorable », que cette mesure « allait venir » et qu'il allait « relancer la mécanique », ce à quoi M. Jeanny Lorgeoux répondait : « Très bien ! ».

Nous prenons note de votre réponse, madame le ministre, et nous vous en remercions, mais vous nous accorderez qu'elle a un petit air de déjà entendu. Aussi souhaiterions-nous que, cette fois, elle soit suivie d'effet.

M. le président. Chers collègues, nous arrivons aux questions.

Pour le groupe du Rassemblement pour la République, la parole est à M. Robert Galley.

M. Robert Galley. Madame le ministre, vous ne serez pas surprise, eu égard aux responsabilités qui sont les miennes, que l'essentiel de mes questions porte sur les problèmes rencontrés par les organisations non gouvernementales. Jamais plus qu'aujourd'hui, devant l'ampleur croissante en Afrique des difficultés rencontrées par des populations mal nourries, mal soignées, balotées bien souvent au gré des rivalités tribales ou des coups d'Etat militaires, l'action des O.N.G. n'a pris autant de valeur, n'a donné autant de relief à la compétence et à la générosité de notre jeunesse française.

M. Germain Gengenwin. Très bien !

M. Robert Galley. La disparition rapide et heureuse de toute référence au marxisme peut faire place dans nombre de pays à une contribution généreuse des volontaires français débouchant, comme vous l'avez souhaité tout à l'heure, sur la démocratie et sur le respect des droits de l'homme.

Pourtant, en France, si j'en crois le rapport de M. Bernard Husson, seulement 0,8 p. 100 de l'aide publique au développement est confié aux O.N.G., alors que cette part atteint 6,5 p. 100 chez nos voisins d'outre-Rhin et 9,9 p. 100 au Canada qui tient, chacun le sait, une place appréciable à nos côtés dans le cadre de la francophonie.

N'y a-t-il pas lieu, madame le ministre, de s'interroger sur ce décalage considérable, alors que, nous le constatons en permanence et vous-même le souligniez à l'instant, les O.N.G. sont les mieux placées pour développer des actions dans le cadre de la coopération décentralisée. Elles sont très bien placées pour recevoir des financements du F.E.D. et de la Banque mondiale. Elles sont les mieux placées pour requérir des opérations de partenariat avec les grandes sociétés - je pense notamment aux grandes sociétés pétrolières. Enfin, et surtout, les O.N.G. sont particulièrement adaptées au développement des techniques agricoles, si fondamentales pour nourrir des populations en perpétuelle croissance et éviter, comme vous le disiez, le départ vers les banlieues des villes où vont s'entasser des centaines, voire des milliers de misérables.

Dans une lettre adressée à M. Bernard Holzer, président du comité de liaison des organisations de solidarité internationale - que nous appelons familièrement le C.L.O.S.I. - M. le Président de la République exprimait à la fois l'extrême intérêt qu'il attachait personnellement au travail des O.N.G. et le soutien qu'il souhaitait leur apporter. N'y a-t-il pas, dans ces conditions, un certain décalage entre cette affirmation venant du chef de l'Etat et la réduction de 6,6 p. 100 des crédits inscrits au chapitre relatif à l'appui aux initiatives privées et à la coopération décentralisée ?

Je sais bien que vous pourriez me répondre que cela est quelque peu compensé par l'heureuse disposition qui fait croître les crédits du Fonds d'aide et de coopération auquel, nous le savons, les O.N.G. peuvent, mais d'une manière très limitée, avoir accès pour étayer leurs actions.

Enfin, je voudrais revenir un instant sur les « coups d'accordéon budgétaires » qu'évoquait mon collègue Richard Cazenave.

Nous n'avons pas ici à porter de jugement sur les raisons d'un gel des crédits en milieu d'année. Quoi qu'il en soit, la secousse subie par les O.N.G. voyant apparaître devant elles le gouffre d'une réduction de 10 p. 100 de leurs crédits annuels, ce qui se traduisait par un recul potentiel de 20 p. 100 pour le deuxième trimestre, a été très dure.

Vous-même, votre cabinet, vos services avez lutté. Vous vous êtes personnellement engagée dans une bataille très sévère contre les dirigeants imprévoyants du quai de Bercy. Merci d'avoir pu ramener cette suppression de crédits à un niveau supportable, mais quelle interrogation pour l'avenir. Nos associations sont des transatlantiques dont on ne bouleverse pas la vie au gré d'une réduction budgétaire. Elles sont beaucoup plus riches de dettes et de découverts en banque que de fonds propres.

Madame le ministre, la crédibilité des O.N.G., tout le monde doit en être conscient, dépend de la continuité de leur action. On ne peut pas brusquement laisser les volontaires sur le terrain sans moyens financiers. Aucune association ne pourrait, à terme, y résister.

Je répète donc, cette fois-ci sous forme d'affirmation et non pas de question, ce que je disais dans le passé à cette même tribune : il faut absolument que nous mettions en place des conventions pluriannuelles qui, seules, permettront de piloter des opérations cohérentes de développement et assureront une vie harmonieuse aux O.N.G. (*Applaudissements sur les bancs des groupes du Rassemblement pour la République, Union pour la démocratie française et de l'Union du centre.*)

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

Mme le ministre de la coopération et du développement. Monsieur le député, ce que vous avez dit va tout à fait dans le sens des discussions que nous avons déjà eues ensemble.

Même si, solidaire du Gouvernement et mesurant les difficultés dues au ralentissement économique, je puis avoir sur les « coups d'accordéon budgétaires » une appréciation quelque peu différente de la vôtre, je n'en suis pas moins désireuse, premièrement, d'avoir les O.N.G. comme vrais partenaires ; deuxièmement, de travailler avec elles d'une manière pluriannuelle ; troisièmement, de leur éviter les à-coups en leur donnant accès, d'une façon beaucoup plus ouverte, à un moyen de financement qui les mettra à l'abri des secousses budgétaires, en tout cas leur permettra de les absorber plus facilement, je veux parler du F.A.C.

Aux domaines traditionnels dans lesquels les O.N.G. ont l'habitude de travailler sur des projets pluriannuels avec le ministère de la coopération, j'ai suggéré d'ajouter quelques domaines supplémentaires auxquels je vous demande de bien vouloir réfléchir : l'environnement pour lequel, vous connaissez mon intérêt et qui exige une analyse internationale : les politiques urbaines, qui méritent beaucoup d'esprit d'innovation ; l'action en direction des femmes, sujet très important que nous n'avons peut-être pas encore pris en compte autant qu'il le faudrait.

Il y a là tout un champ d'activités qui permettrait, y compris pour la réalisation de micro-entreprises, de motiver davantage encore cette population déjà si passionnée et si motivée que sont les volontaires.

Nous nous reverrons, monsieur le député. En tout cas, soyez assuré que je souhaite résolument engager ce type de politique, et le faire en étant assurée que le F.A.C., qui permet de financer des projets sur toute leur durée, mettra les O.N.G. à l'abri des vicissitudes budgétaires. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. le président. La parole est à M. Xavier Deniau.

M. Xavier Deniau. Madame le ministre, vous ne serez pas étonnée des questions que je vais vous poser. Ce sont celles que je vous ai posées en commission. Dans certains cas, les

réponses ont été rapides et, dans d'autres, il faut que vous me les apportiez en séance parce qu'il est utile qu'elles soient connues.

Je ne reviendrai pas sur le tohu-bohu financier et budgétaire qu'a connu cette année et dont je n'avais jamais vu d'équivalent. Quoi qu'il en soit, vous êtes arrivée, dans une bonne mesure, mais pas complètement, à vous sortir de ces restrictions au demeurant illégales.

Je vous interrogerai sur l'enseignement dans les pays du champ, et d'abord sur la répartition des enseignants.

Je ne sais pas quelle est votre appréciation sur le fonctionnement de l'agence pour l'enseignement français à l'étranger, qui n'a, qu'un an d'âge, mais j'aimerais que vous m'indiquiez, d'une part, comment s'exerce votre tutelle, conjointement avec celle du ministère des affaires étrangères, d'autre part si la création de cette agence n'a pas modifié ou diminué vos capacités d'intervenir sur les affectations des enseignants. L'agence est, en principe, chargée de la gestion, mais j'aimerais vous entendre confirmer que la liberté d'affecter tant d'enseignants dans tel pays et dans telle matière vous reste entière.

D'après le tableau qui figure dans l'un des rapports écrits, près du quart de l'ensemble des personnels français affectés dans les trente-sept pays du champ le sont en Côte-d'Ivoire. Pendant plusieurs années, j'ai dénoncé cette situation en observant que, quelle que soit la sympathie que l'on ait pour ce pays, c'était excessif. Il y a eu une diminution, certes, mais elle a été linéaire et a donc touché tous les Etats.

La situation particulière faite à la Côte-d'Ivoire était justifiée il y a cinq ou dix ans par le fait qu'elle payait une partie des frais de nos coopérants. Ce n'est plus vrai depuis un bon nombre d'années. La persistance de l'état de choses antérieur ne s'explique donc que par des pesanteurs historiques ou syndicales qui font qu'on ne mute pas les coopérants d'une année sur l'autre, en particulier les professeurs.

Il faut que vous consultiez votre liste, madame, en vous demandant quels sont les besoins de la coopération française et ceux des Etats, bien sûr, afin que la répartition soit un peu plus équitable. Les effectifs ont été un peu accrus en Guinée, pays voisin de la Côte-d'Ivoire, mais il est vrai qu'on parlait de rien. Actuellement, 73 coopérants sont présents en Guinée, contre 1 186 en Côte-d'Ivoire, si j'en crois le tableau dont j'ai parlé. Je ne citerai pas d'autres exemples : celui-là est suffisamment éloquent.

Par ailleurs, les disciplines même enseignées par nos coopérants doivent être réexaminées. J'ai constaté que nous maintenons dans certains pays d'Afrique noire une très forte proportion de professeurs de mathématiques, dont nous avons besoin dans le Loiret et ailleurs, parce que l'on continue à enseigner aux jeunes Africains les mathématiques modernes. Elles ont été abandonnées en Belgique, en France et au Canada depuis dix ans, mais la pesanteur, l'inertie, le jeu aussi des intérêts font que l'on continue à les enseigner en Afrique ! Comme les enseignants africains ne veulent pas s'investir dans cette filière, les enfants étant rapidement dégoûtés, on y maintient une masse de professeurs français alors qu'ils seraient utiles ailleurs.

On maintient aussi toutes sortes d'emplois de pédagogie. Si, depuis le temps que l'on fait de la pédagogie en Afrique, on ne sait pas à quoi s'en tenir, on ne le saura jamais ! Il paraît que l'on ne peut pas muter les titulaires de ces emplois pédagogiques sur des emplois d'enseignement car ils ne relèvent pas de la même ligne budgétaire. Je n'en appelle pas moins votre attention sur cet abus de pédagogie que nous avons connu en Afrique et qui se poursuit dans certains pays.

Je voudrais aussi vous parler de l'enseignement universitaire, comme je l'ai fait avec vos prédécesseurs.

On a fini par mettre en place, comme c'était nécessaire, un système de « professeurs visitants » pour utiliser la traduction du terme anglo-saxon, ou bien de « doubles chaires », comme on dit au ministère des affaires étrangères, ou encore de « délégation d'enseignement », selon l'expression en usage dans votre ministère.

Ce système permet de faire travailler en Afrique des personnels universitaires de haut niveau, titulaires d'une chaire en France, qui vont donner une ou plusieurs séries de cours dans l'année et suivre leurs étudiants. Cela revient quatre ou cinq fois moins cher que le système actuel, lequel consiste à affecter à temps plein des enseignants qui dispensent quatre heures de cours par semaine. En effet, l'augmentation à cinq

heures de leur obligation hebdomadaire, qui a donné lieu en France à quelques remous vite apaisés, ne s'est pas traduite outre-mer.

Certains de ces enseignants, bien qu'ayant rendu d'excellents services en Afrique, ne peuvent pas être « recasés » dans les universités en France parce qu'ils n'ont pas les titres suffisants. C'est ainsi que l'on n'arrive pas à mettre fin à cette grande abondance d'universitaires, souvent dans les mêmes disciplines et dans les mêmes pays, parce que, pour mettre en place des « professeurs visitants », on attend qu'une place se libère au lieu de faire une incitation un peu plus vigoureuse.

Je crois, madame, que vous pourriez trouver là à la fois une source d'économies importantes et un moyen d'améliorer la qualité de notre enseignement sans toucher à notre coopération universitaire. Il faut, en effet, laisser un ou deux universitaires français dans chaque faculté pour qu'ils suivent les étudiants en dehors des cours magistraux, lesquels peuvent être assurés par des professeurs venus de France. Je vous interroge donc sur vos projets en matière scolaire et universitaire.

Vous avez dit en commission que vous alliez faire procéder à un audit dans cinq pays. Il me semble qu'un tel audit s'imposerait pour les trente-sept pays du champ, car il est nécessaire de savoir partout ce qui se passe, d'autant plus que les habitudes sont différentes d'un pays à l'autre.

Pour terminer, votre prédécesseur a créé un comité conjoint avec le ministère des finances pour gérer les dons du Trésor, qui échappaient à toute règle et n'étaient soumis qu'au fait du prince, à la bonne volonté du ministère des finances, sans s'inscrire dans aucune programmation. Nous l'avions beaucoup félicité l'an dernier de son initiative. J'aimerais savoir comment les choses se passent dans la pratique.

M. le président. Cher collègue, avant de donner la parole à Mme le ministre, laissez-moi vous dire que j'aurais beaucoup apprécié que vous respectiez votre temps de parole. Vous l'avez presque quadruplé. Mais je sais que vous êtes une autorité en la matière.

La parole est à Mme le ministre.

Mme le ministre de la coopération et du développement. Monsieur le député, je connais votre très grand intérêt à la fois pour la francophonie et pour les questions éducatives. Je vais m'efforcer de répondre aussi complètement que possible sur les différents thèmes que vous avez évoqués : les personnels coopérants, l'enseignement supérieur, les systèmes éducatifs, les expertises, les méthodes de travail.

S'il est évident que la présence, notamment dans le secteur éducatif proprement dit, de personnels français a été pendant de très longues années un élément déterminant pour la diffusion de la langue et de la culture française, mais aussi des pédagogies, il est non moins clair aujourd'hui que le système sur lequel nous vivons a mal vieilli. Mon prédécesseur en avait pris largement conscience et j'ai moi-même évoqué à la tribune la réorganisation de la coopération et de l'assistance technique et parlé des lettres de mission.

Une des premières décisions, qui ne date pas de cette année et dont vous avez déjà été informés l'année dernière, a consisté, là où les effectifs étaient extrêmement nombreux et pouvaient remplir des tâches de substitution, à faire revenir en France des personnels. La déflation porte sur plusieurs centaines de personnes et concerne notamment la Côte-d'Ivoire.

J'en viens à la question de fond : quel type d'enseignement, et dans quelles disciplines - je reviendrai d'ailleurs sur la question des bourses - devons-nous assurer ? Lorsque l'on nous demande d'accueillir comme étudiants boursiers essentiellement des littéraires et des juristes, je ne peux m'empêcher de penser que nous devrions être plus souvent sollicités pour des professeurs de mathématiques, notamment dans les mathématiques modernes, des ingénieurs, des techniciens. De même, alors que de jeunes médecins sont au chômage, il faut bien réfléchir avant d'accorder une réponse positive lorsqu'on nous demande une coopération dans le domaine médical. Je reviendrai d'ailleurs sur ce thème à propos des questions de santé.

J'ai dit que le dispositif avait parfois mal vieilli. Il est de fait que, dans certains cas, dans l'enseignement supérieur comme dans les enseignements primaire et secondaire, des dysfonctionnements se font sentir qui nous posent problème.

Je suis d'accord avec vous pour que l'enseignement supérieur soit beaucoup plus dispensé qu'il ne l'est des professeurs visiteurs. Mais vous connaissez la difficulté : il est extrêmement compliqué de faire revenir en France, en leur assurant le même statut dans une université, des enseignants qui ont travaillé pendant plusieurs années dans un pays étranger. C'est une question que j'ai déjà commencé d'évoquer avec Lionel Jospin, ministre d'Etat, ministre de l'éducation nationale. Il faut en effet que ces enseignants puissent trouver un point de chute lorsqu'ils reviennent. Ce n'est pas simple.

Evidence non moins grande quand on connaît les problèmes de développement : il faut adapter beaucoup plus les formations, particulièrement les formations universitaires, aux métiers qui seront demandés dans les pays où s'exerce la coopération. A cet effet, cinq Etats font actuellement l'objet d'une expertise dans le domaine universitaire, et je suis ouverte à l'idée d'organiser le même genre d'expertise dans d'autres Etats qui le souhaiteraient.

Au demeurant, les expertises ne touchent pas que le domaine universitaire. Ainsi, quatorze pays sur trente-sept font l'objet d'une expertise portant sur l'ensemble du système éducatif, notamment les enseignements primaire et secondaire.

Pour en revenir au cas de la Côte-d'Ivoire, sachez qu'ouvrir la déflation des effectifs, nous avons mis en place un programme extrêmement important de formation pédagogique des maîtres, le Parmen, qui inclut la gestion des établissements. Ce programme est destiné, grâce à une rénovation et des formations et de l'outil pédagogique, grâce aussi au recyclage des personnels qui le souhaitent et pour lesquels c'est nécessaire, à donner un nouvel élan tout en évitant une politique de substitution dont les Etats ne veulent plus.

Il sera indispensable, comme nous l'avons fait dans le domaine de la santé, d'engager une réflexion dans ce sens au ministère de la coopération et de mettre sur pied un programme d'ensemble, qui s'appellerait le « programme éducation ».

Quant à votre autre question, je vous avoue ma perplexité : si c'est du comité de coordination que vous parlez, je puis vous répondre que cela se passe très bien. Il s'agit d'articuler, de coordonner les politiques sectorielles et les politiques par pays.

Une réunion importante est d'ailleurs prévue demain : nous allons travailler à améliorer la coordination des moyens sur place. Vous savez qu'en plus des missions de coopération il y a les agences de la caisse centrale.

Tels sont les trois registres dans lesquels nous opérons.

J'avais compris qu'il pouvait aussi s'agir des protocoles du Trésor. Or il n'y en a pas dans les pays du champ. Je pense donc que c'est au comité de coordination que vous faisiez allusion.

M. le président. Je vous remercie.

La parole est à M. le rapporteur spécial.

M. Pierre Victoria, rapporteur spécial. Monsieur le président, je me permets de reprendre la parole car je crois, après avoir écouté différents orateurs, que nous avons besoin d'un éclaircissement budgétaire.

Au mois de mai ou de juin dernier, le ministre du budget a décidé, par voie de circulaire, de geler certains crédits. Normalement, cette mesure devait s'appliquer jusqu'au mois de septembre.

Ma question, madame le ministre, sera très précise : sommes-nous dans une période de dégel de vos crédits ?

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

Mme le ministre de la coopération et du développement. M. Gallet a eu, tout à l'heure, l'amabilité de considérer que j'avais fait preuve de pugnacité sur ce sujet difficile. Cette pugnacité a été récompensée à 100 p. 100. (Sourires.)

M. le président. Nous en venons aux questions du groupe socialiste.

La parole est à M. Alain Calmat.

M. Alain Calmat. Madame le ministre, la coopération sanitaire est l'une des grandes actions de la France en direction des pays du champ.

C'est une action traditionnelle, suivie et forte. Aussi convient-il de ne pas la relâcher - et je connais votre détermination à cet égard.

Pour ce qui est de la lutte contre le sida, les besoins sont immenses. Ce fléau terrible, qui touche en particulier - et dramatiquement - l'Afrique, nécessite une véritable mobilisation guerrière contre le virus. C'est d'ailleurs un devoir de santé publique mondiale, tant il est admis que l'avenir de la pandémie se joue en grande partie en Afrique.

La France participe à cette véritable guerre. Mais cette contribution est parfois mal connue.

Afin d'éclairer nos compatriotes et la représentation nationale, je souhaiterais, madame le ministre, que vous nous indiquiez quels sont les moyens consacrés à cette action de coopération de lutte contre le sida et sous quelles formes ils se concrétisent.

Cela étant, la coopération sanitaire de la France avec l'Afrique ne saurait se limiter à la lutte contre le sida. En effet, les grandes endémies tropicales, les graves problèmes de nutrition sont parmi les principaux défis sanitaires qui se posent à de nombreux pays du champ. A ces défis s'ajoutent ceux qui sont liés à la pollution de l'environnement, notamment celle de l'eau.

Je souhaiterais, madame le ministre, que vous nous indiquiez les actions que la France engagera pour aider nos amis africains à vaincre ces grands fléaux. (« Très bien ! » sur les bancs du groupe socialiste.)

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

Mme le ministre de la coopération et du développement. Monsieur le député, venant de vous et compte tenu de votre ancienne activité, cette question ne me surprend pas. En outre, je suis très heureuse que vous la posiez car c'est l'un des axes prioritaires de l'action du ministère de la coopération, au point d'ailleurs que nous avons décidé que l'année 1992 serait celle de la santé.

Nous avons pris en compte dans notre réflexion à la fois les besoins primaires de santé, les problèmes portant sur la prévention et les soins, la gestion et la recherche. Ainsi, le programme du « Grand Abidjan » qui sera prochainement lancé prévoit cet ensemble de dispositifs.

Je vais, par quelques exemples chiffrés, vous montrer l'importance des programmes.

Nous avons engagé des programmes triennaux dans cinq pays : la Guinée-Conakry, pour 20 millions de francs ; la Guinée-Bissau, pour 6 millions de francs ; le Togo, pour 27 millions ; le Cameroun, pour 125 millions ; Madagascar, pour 78 millions.

Vous avez, par ailleurs, évoqué les grandes affections tropicales. Je rappelle que celle qui cause le plus grand nombre de morts reste la malaria. On parle beaucoup, et avec raison, de la lutte contre le sida et des politiques de recherche engagées au niveau bilatéral et au niveau international. Il ne faut pas pour autant oublier les autres endémies. Ainsi, le paludisme et la tuberculose font encore beaucoup mourir en Afrique.

Nous avons trois programmes mobilisateurs, qui portent respectivement sur le sida, le paludisme et la tuberculose, d'une enveloppe globale d'environ 50 millions de francs. Comme vous vous en doutez, ils servent surtout à financer des actions de recherche.

Nous avons également intégré dans cette action les organisations non gouvernementales. En effet, il n'y a guère d'hôpitaux dans les villes principales. Ailleurs, il y a au mieux des dispensaires. La plupart du temps, il n'y a rien dans les petites unités villageoises. Le problème est de savoir comment diffuser les soins et la prévention sur un territoire dont l'organisation a ses spécificités. C'est un problème difficile, en particulier dans le domaine de la santé primaire.

La France épaulera puissamment les programmes de l'O.M.S., de l'UNICEF et tout ce qui sera mis en œuvre au niveau international pour assurer soins et prévention dans le domaine de la santé maternelle et infantile. D'ailleurs, j'ai signé la convention internationale des droits de l'enfant.

Au demeurant, nous intervenons déjà beaucoup de manière bilatérale dans le cadre de nos relations avec différents Etats.

Je signale aussi que la lutte contre la toxicomanie constitue un point important de notre action.

A côté des politiques sanitaires proprement dites, il importe de mener une action d'information des populations.

S'agissant de la démographie, par exemple, qu'on a évoquée tout à l'heure, une information efficace exige que soient développés d'une façon permanente, à travers les réseaux existants, notamment à travers les associations villageoises, toute une série de thèmes, mais qu'ils le soient avec une grande délicatesse et le souci d'être entendu, non d'un point de vue moralisateur qui ne serait pas ce que nous comptons tenu de la structure des familles dans beaucoup de pays.

De ce point de vue, le débat très important qui a eu lieu lors de l'élaboration de la convention sur les droits de l'enfant nous a permis de mieux appréhender certains phénomènes culturels, qu'il importera de prendre en compte.

Partout, bien sûr, nous réparons des hôpitaux, nous distribuons des médicaments, nous installons des plateaux techniques. Encore faut-il qu'il y ait une véritable gestion des unités hospitalières, dans le respect de certaines règles du jeu. Cette question est souvent à l'ordre du jour et constitue l'un des éléments de nos politiques d'ajustement structurel. Je citerai comme exemple un pays qui est aujourd'hui considéré comme un modèle de démocratie, le Bénin, avec lequel nous avons une coopération exemplaire en termes de gestion hospitalière, et non pas seulement en termes de rénovation du patrimoine hospitalier.

Enfin, je signale la présence de nouveaux conseillers régionaux « santé » : à Brazzaville, à Bamako, à Lomé, aux Petites Antilles.

Nous continuerons à mettre en œuvre cette politique, en veillant à assurer au mieux la prévention et en étant bien conscients que celle-ci, surtout dans les régions de grande pauvreté, passe d'abord par l'information. *(Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.)*

M. le président. Je vous remercie.

La parole est à M. André Delehedde.

M. André Delehedde. Madame le ministre, vous avez confirmé votre volonté d'aider à la mise en place de ce qu'il est désormais convenu d'appeler l'ingénierie démocratique, vous plaçant ainsi dans le droit-fil des orientations fixées à La Baule par le Président de la République.

Si une aide peut être apportée pour faciliter le déroulement d'élection libres, dont on connaît le coût quand il faut tout faire - listes électorales, installation de bureaux de vote, matériel de votation -, il apparaît tout aussi nécessaire d'aider, en Afrique, les parlements multipartistes nouvellement élus à jouer leur rôle.

L'enjeu est de taille. Les conférences nationales, révisions constitutionnelles, élections découlant de l'instauration du multipartisme se multiplient, avec les soubresauts, les retours en arrière, les difficultés inhérentes à la plupart des mutations.

Par ailleurs, presque tout est à faire. Pour avoir depuis des années, dans le cadre de l'A.I.P.L.F., mis en place des actions de coopération interparlementaire bilatérales ou multilatérales, pour avoir, dans le même cadre, procédé à une enquête par questionnaires et par visites sur les sites, je pourrais dresser un tableau de la situation et des besoins qui se sont à nouveau révélés dans cette même enceinte dimanche dernier, lors de la conférence des présidents d'assemblée des pays francophones. Et encore, ceux qui étaient présents venaient des Parlements les mieux dotés !

Que ce soit au niveau des archives, souvent dispersées au gré de l'histoire des pays, ou au niveau des bibliothèques, les fonds documentaires souffrent d'insuffisance, d'une installation matérielle rudimentaire, ou sont tout simplement inexistantes. Les personnels ne sont pas formés, sauf ceux du protocole. Les nouveaux parlementaires n'ont pas une conscience claire de leur rôle. Les journalistes parlementaires manquent, eux, aussi, de formation. Les salles de séances sont inadéquates, voire inexistantes, souvent éloignées des services administratifs et de documentation embryonnaires. Les assemblées siègent dans des théâtres ou autres salles de spectacle.

Pourtant, les mutations vers la démocratie ne peuvent prendre toute leur valeur sans l'émergence d'un système parlementaire minimal. L'Etat de droit démocratique ne peut exister sans équilibre des pouvoirs. Et cet équilibre suppose un pouvoir législatif suffisamment fort.

Nous sommes confrontés à un autre impératif : faire vite. Certes, l'ampleur de la tâche suppose un programme lourd, de longue haleine, notamment dans le domaine de la restructuration des services de documentation des parlements du

Sud - cela devrait d'ailleurs faire l'objet d'une action au niveau des chefs d'Etat et de Gouvernement des pays francophones qui se réuniront dans trois semaines à Chaillot. Mais il faut faire face à l'immédiat et les besoins urgents émergent partout, ce dont nous devons nous réjouir. Combien nous réjouissons-nous si nous étions à nouveau en mesure d'apporter un soutien au Parlement d'Haïti, contraint de délibérer sous la menace des armes !

Je salue à cette occasion - avec l'assentiment, j'en suis sûr, de tous mes collègues - l'arrivée à Paris, hier, du président légitime de ce pays, le père Aristide.

Devant cette urgence, il faut se doter de tous les moyens d'action nécessaires.

Je connais, madame le ministre, votre sensibilité à ces problèmes. C'est pourquoi je souhaite que vous nous précisiez les moyens dégagés pour ce faire et les actions envisagées.

M. le président. Je vous remercie.

La parole est à Mme le ministre.

Mme le ministre de la coopération et du développement. Monsieur le député, le chapitre de la coopération institutionnelle est effectivement fondamental.

Dans une vingtaine de pays, on a assisté à des transformations institutionnelles profondes et rapides, parfois à l'émergence du multipartisme. La mise en place de nouvelles institutions a soulevé des problèmes de fonctionnement et de droit auxquels ces pays n'avaient pas l'habitude de faire face.

Nous avons, nous, une grande pratique de l'institution parlementaire, mais, dans ces pays, la mise en place d'un parlement posait de multiples problèmes : la création d'une présidence, le fonctionnement des groupes, l'organisation de la vie quotidienne.

Nous sommes saisis de nombreuses demandes, dont je ne saurais faire un inventaire exhaustif et auxquelles le Gouvernement ne peut répondre seul. Aussi, je souhaiterais que, dans les semaines qui viennent, soit créé un groupe de travail comprenant des parlementaires de l'Assemblée nationale et du Sénat, afin, d'abord, de recenser les besoins et, ensuite, de réfléchir aux réponses à donner et aux missions à mettre en place. Il ne serait pas souhaitable, en effet, que le Gouvernement se retrouve seul face à des parlementaires étrangers, qui sont, eux, désireux de travailler avec d'autres parlementaires.

J'ai le sentiment que l'on peut agir à plusieurs niveaux.

Quand on nous demande simplement de fournir des codes de fonctionnement qui s'inspirent de la pratique parlementaire française, il nous est relativement aisé de demander à quelques juristes d'expliquer comment les choses se passent. Nous l'avons fait pour de nombreux Etats.

Mais le plus important est que les relations entre les groupes parlementaires se développent et que des missions de travail se rendent dans ces pays pour aider les parlements débutants - lesquels rencontrent bien des problèmes, car ils doivent véritablement « créer » leurs méthodes de travail.

Et ce ne sont pas les seuls aspects !

Je suis en tout cas persuadée que le sommet de Chaillot accordera, tant dans ses travaux préliminaires que dans ses conclusions, une grande place au domaine de la coopération institutionnelle, qui fait partie des tâches que s'est fixées l'Agence de coopération. Nul doute que le sommet de Chaillot conclura à la nécessité de renforcer l'appui aux travaux des parlements !

Enfin, monsieur le député, l'Association internationale des parlementaires de langue française - au sein de laquelle vous exercez, je crois, une activité importante - pourrait constituer un point d'appui. Car le ministère a besoin d'interlocuteurs. Vous ne comprendriez pas que je cherche à traiter les problèmes en passant par-dessus le Parlement français. Je souhaite donc utiliser les compétences des groupes qui existent au Parlement français - y compris les nombreux groupes d'amitié, dont le rôle doit être salué -, des missions et des associations qui comptent des représentants des parlements de plusieurs pays francophones.

M. le président. Je vous remercie.

La parole est à M. Jean Laborde.

M. Jean Laborde. Madame le ministre, plusieurs milliers de Français travaillent en Afrique pendant des périodes plus ou moins longues : coopérants techniques, enseignants, personnels d'administrations publiques ou d'entreprises privées.

Tous sont, dans leurs secteurs respectifs, les représentants de notre pays, dont ils concrétisent la présence sur ce continent ami.

Ces Français constituent un relais indispensable à la politique que vous mettez en œuvre, car, sans ce relais, vos décisions resteraient sans effet et nos discussions, ici, seraient vaines.

Or, dans des pays soumis à des régimes autoritaires qui s'opposent aux aspirations démocratiques de leur peuple, la sécurité de nos compatriotes est précaire. Nous venons, une fois de plus, de le constater récemment. Cette sécurité est pour l'Etat un devoir élémentaire, et même une exigence morale.

Ce n'est pourtant que par l'accès à la démocratie que ces pays sortiront des difficultés qu'ils connaissent. Tel est le point de vue de la France, tel est son souhait. Le Président de la République - vous l'avez rappelé - l'a clairement exprimé l'an dernier à La Baule.

Pouvez-vous nous préciser comment le Gouvernement envisage concrètement d'assurer la sécurité de nos compatriotes et le succès de notre coopération, qui vont souvent de pair dans ces pays, en liant l'aide qu'il leur apporte aux progrès que ceux-ci accepteraient de faire pour avancer sur le chemin de la démocratie et du respect des droits de l'homme ? L'exigence du bon fonctionnement des parlements, dont vous venez de nous parler, est certes une condition, mais elle ne saurait être la seule.

M. le président. Je vous remercie.

La parole est à Mme le ministre.

Mme le ministre de la coopération et du développement. Monsieur le député, la question de la sécurité des Français vivant hors de France ne se pose pas seulement en Afrique. Nous en avons eu de nombreux exemples. Ayant eu pendant trois ans, au ministère des affaires étrangères, la responsabilité directe des relations avec ces Français de l'étranger, je puis vous dire que d'autres continents ont été marqués par des problèmes graves, par des troubles, qui ont d'ailleurs souvent conduit à des rapatriements en urgence. Je ne citerai que la guerre du Golfe, qui a fait peser pendant de longs mois une menace sur la sécurité de nos ressortissants.

Comment se présente la situation ? Nous avons à l'étranger 1,3 million de personnes, ce qui est peu compte tenu de la taille de notre pays. A peu près 10 p. 100 d'entre elles vivent actuellement, d'après le dernier recensement, dans les pays africains. Les grosses communautés se trouvent - vous le savez - en Côte-d'Ivoire, au Sénégal et à Madagascar. Mais des communautés de taille aussi importante se sont implantées dans d'autres pays. Je n'énumérerai pas toute la liste. Je me bornerai à rappeler que la communauté française au Zaïre comptait 5 000 personnes.

Ces communautés françaises - ne l'oublions pas - sont composées pour les deux tiers de femmes et d'enfants. Ce sont des familles. L'expatriation est souvent liée à la politique de coopération, mais ce n'est pas la seule raison. C'est un point sur lequel je veux insister. Les communautés de Français expatriés - je pense notamment à celle de Madagascar - sont les plus anciennement ancrées et sans doute les plus désireuses de rester dans les pays où elles ont pris l'habitude de vivre. Malgré l'insécurité qui règne parfois et les éventuelles injonctions du gouvernement français, inquiet pour eux, leur conseillant vivement de rentrer, nombre de ces Français s'y refusent vivement. Il y a encore 150 Français au Zaïre, bien que nous ayons tout mis en œuvre pour leur faire comprendre que la situation s'était aggravée. C'est ainsi !

Soucieux de respecter le désir de vivre à l'étranger de nos ressortissants, nous agissons cependant de différentes manières afin d'assurer leur sécurité. Ainsi, au niveau des ambassades, une série de mesures a été prise et des plans d'urgence ont été élaborés pour le cas où des troubles éclateraient.

Mais des actions gouvernementales directes sont également menées depuis la France. Lorsque j'occupais mes anciennes fonctions, je m'étais déjà rendue en Côte-d'Ivoire pour des questions de sécurité. J'avais d'ailleurs eu l'occasion d'entretenir la représentation parlementaire. Devenue ministre de la coopération, j'ai conclu avec ce pays un programme spécial, financé par la France, afin d'améliorer la sécurité de nos ressortissants. Nous travaillons d'ailleurs de plus en plus en concertation avec le ministère de l'intérieur parce que ce problème rejoint celui du maintien de l'ordre public, du res-

pect de l'Etat de droit, dans les pays concernés. Dans beaucoup d'entre eux, le problème de l'Etat de droit est en effet posé par l'organisation de leur propre sécurité ; la sécurité dans les villes est un vrai sujet sur lequel notre attitude est très ouverte.

Dans les situations les plus graves, nous mettons tout en service pour rapatrier nos ressortissants. Dans le cas du Zaïre, la mission de coopération a été mise à contribution. Nous en avons appelé au devoir de solidarité de tous nos ressortissants qui étaient au Congo. Ils ont répondu avec une grande sympathie car ces situations créent des solidarités de fait, surtout quand les pays sont si proches.

L'évacuation des Français du Zaïre s'est effectuée très rapidement, avec des avions français, sous la protection de forces françaises qui sont venues sur place uniquement pour assurer la sécurité. L'Etat congolais, pour sa part, a mis en place tous les moyens et envoyé en particulier des bateaux pour rapatrier nos ressortissants. Au total, plus de 4 000 personnes ont été évacuées, aussi bien par voie de mer que par voie de terre. Cette action s'est effectuée en collaboration avec les autres pays limitrophes.

Lorsque la situation l'exige, nous mettons en place une cellule de crise, qui continue à fonctionner aussi longtemps que c'est nécessaire.

M. le président. La parole est à Mme Marie-Noëlle Lienemann.

Mme Marie-Noëlle Lienemann. Le Président de la République a insisté, à La Baule, sur la nécessité de la démocratisation et sur le lien inéluctable qui existe entre démocratie et développement. Si, depuis, des signes encourageants ont été notés ici ou là, ils sont encore très rares et insuffisants au regard de l'accroissement de la faim et du sous-développement dans le monde, singulièrement en Afrique.

Ne pensez-vous pas, madame le ministre, que tout cela est encore très loin des objectifs minimaux ? Ne convient-il pas d'accélérer le processus de démocratisation ? La France peut agir en ce sens.

Ne faudrait-il pas prévoir une certaine conditionnalité pour l'octroi de l'aide, en exigeant par exemple le multipartisme, des élections libres, une justice indépendante, le respect des droits de l'homme et des minorités ainsi que la libération des prisonniers politiques ?

M. Jean-Marie Daillet. Très bien !

Mme Marie-Noëlle Lienemann. La France ne doit-elle pas s'attacher à organiser la présence d'observateurs - en y associant nos partenaires européens - chaque fois qu'ont lieu des élections, dont il faut bien reconnaître qu'elles sont souvent biaisées et auxquelles les oppositions n'ont pas les moyens effectifs de présenter leurs candidats ?

Enfin, ne convient-il pas de réorienter de façon plus nette et plus significative l'aide au développement en faveur de la coopération décentralisée et en direction des O.N.G. ? Ne faudrait-il pas mieux écouter les coopérateurs, présents sur le terrain, qui constatent souvent des dysfonctionnements et des gâchis et ont parfois l'impression de ne pas être suffisamment entendus ? Ne convient-il pas d'arrêter les ventes d'armes à ces pays et de redéployer l'aide publique sur des projets concrets plutôt que de l'affecter à des dépenses de souveraineté des Etats qui se confondent trop souvent avec des dépenses de souveraineté de leurs dirigeants, alors que, vous en conviendrez, ce n'est pas la même chose ?

Madame le ministre, nous attendons de votre nomination un renouveau de la politique de coopération. A l'heure où se conjuguent les espoirs d'une poussée démocratique et les risques de plongée du continent africain dans un sous-développement durable, comment la France compte-t-elle agir pour que l'espoir et la démocratie prévalent ? (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. Jean-Marie Daillet. Très bien !

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

Mme le ministre de la coopération et du développement. Madame le député, vous êtes une femme de conviction et je vous répondrai en termes de conviction. Je suis, quant à ma philosophie de l'action personnelle, choquée par une réflexion qui fait souvent totalement fi de l'évolution et de la demande des pays qui sont dans mon champ de compétence, et qui conduit en fait à les considérer comme des mineurs sous tutelle.

Je me situe résolument dans une époque post-coloniale. Je les considère comme des égaux et je les respecte. Ce préalable précisé, je vous répondrai avec une grande sincérité.

Il est vrai que tout n'est pas extraordinaire partout, mais il est vrai aussi que de nombreux progrès ont pu être notés, méritoires au regard des situations économiques. Est-il vraiment juste de demander à des Etats aussi pauvres, qui ont tant de problèmes à régler en même temps, de réaliser en deux ou trois ans ce que nous avons parfois mis des siècles à mettre en place ?

Est-il juste de ne pas voir qu'ils ne peuvent pas avancer très rapidement sur tous les fronts, même si nous les y encourageons ? Devons-nous les soumettre à des « ajustements démocratiques », pour reprendre un mot à la mode, ou au contraire les encourager par des mesures positives ? La question a été débattue de cette manière au niveau européen, - c'est pourquoi je me permets de l'aborder ainsi - il y a très peu de temps, au conseil du développement. Y ont participé tous les pays européens : ceux qui avaient, pour des raisons historiques, l'habitude des relations bilatérales, par exemple avec les pays africains, et ceux qui, au contraire, avaient plus l'habitude de travailler de manière multilatérale. J'ai constaté que les seconds, qui mettent dans un pot commun un certain montant de moyens de financement, étaient généralement plus durs dans leur jugement et voulaient soumettre l'aide à un plus grand nombre de conditions que les premiers qui, eu égard aux situations qu'ils observent tous les jours dans le cadre bilatéral, ce qui leur permet d'avoir une bonne idée des réalités, estiment qu'il vaut mieux faire porter l'effort sur les mesures positives. C'est la seconde thèse qui a été retenue.

Il y a déjà eu un débat international sur ce thème et la question rebondit de temps à autre mais, jusqu'à présent, il n'y a pas d'« ajustements démocratiques ».

Que pouvons-nous faire ? Lorsque nous obligeons un Etat à procéder à un assainissement financier dans un but de transparence - c'est le discours de La Baule - ne croyez-vous pas que nous fixons une condition ? Nous ne donnons pas un sou tant que ça n'est pas fait, sachez-le. Ne croyez pas que l'argent français est dépensé sans précautions. Mais, en même temps, nous ne pouvons pas faire des procès d'intention systématiques à ces pays. Lorsque nous interrompons notre coopération avec le Zaïre, après l'avoir d'ailleurs progressivement réduite, cela montre bien que nous condamnons certaines évolutions. Notre action dans le domaine institutionnel, afin, par exemple, de développer les relations avec les parlements de ces pays, ce qui est conforme au souhait de nombre d'entre vous, est également une manière d'encourager la démocratie.

Je suis convaincue qu'il ne peut pas y avoir de développement sans démocratie. En effet, tant qu'une population ne sera pas mobilisée pour son propre destin, elle ne comprendra pas la raison des efforts qu'on lui demande et ne verra pas les objectifs qui lui sont fixés.

Aujourd'hui, de nombreux pays commencent à s'engager dans cette voie. Ne les condamnons pas s'ils ne vont pas assez vite à notre gré, encourageons-les plutôt, soyons attentifs à l'environnement international, qui n'est pas forcément très porteur, et conscients du découragement formidable qui pourrait les frapper s'ils avaient le sentiment que notre pays, qu'ils considèrent comme un ami, ne les voit qu'à travers le prisme déformant de l'afro-pessimisme. (*Applaudissements sur de nombreux bancs du groupe socialiste.*)

M. Jean-Marie Daillet. Très bien !

M. le président. La parole est à M. Charles Pistre.

M. Charles Pistre. Madame le ministre, ma question fait suite, sous une autre forme, à celle de ma collègue Marie-Noëlle Lienemann. Vous avez à juste titre souligné que la démocratie était à la base du développement, mais il ne faut pas oublier que le développement est aussi à la base de la démocratie.

Il ressort de votre discours et de toutes les interventions que l'Afrique est en période de mutation profonde et confrontée à une crise extraordinaire, économique, politique, sociale et monétaire. Le continent, comme l'a souligné M. Hessel, est en voie de marginalisation.

On peut nourrir des inquiétudes sur l'évolution des relations économiques et sur l'aide que les pays riches peuvent apporter à l'Afrique. On ne peut également que constater la diminution progressive, parfois très rapide, des investissements privés dans le continent. La désagrégation du tissu

économique exige une réponse : c'est pourquoi, avec mes collègues, je salue la volonté du Gouvernement français de poursuivre son action de coopération, de maintenir ses crédits et de les orienter de façon à les rendre de plus en plus efficaces.

Par ailleurs, comment évolue la coopération bilatérale traditionnelle par rapport à la coopération multilatérale, qui se développe et nous semble mieux adaptée à la réalité des relations internationales d'aujourd'hui ?

En outre, comment sont organisées les relations avec le Fonds monétaire international, qui a souvent suggéré des mesures très dures aux pays du champ ? Des discussions approfondies et très serrées ont également porté sur la zone franc.

Enfin, comment pouvons-nous articuler notre action avec celle de la Communauté économique européenne, en particulier celle du Fonds européen de développement, étant entendu que nous devons continuer à mener une action à la fois bilatérale et multilatérale ?

Comme l'a dit notre collègue Lorgeoux, l'Afrique a besoin de la France mais la France a également besoin de l'Afrique. C'est cette conjonction d'intérêts communs qui nous permettra sans doute de trouver les meilleures solutions.

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

Mme le ministre de la coopération et du développement. Monsieur le député, l'aide publique au développement accordée par la France est à 80 p. 100 bilatérale mais, compte tenu du contexte économique et financier, nous ne pouvons pas travailler sans avoir des relations quotidiennes avec les organisations internationales : Fonds monétaire international, Banque mondiale et institutions européennes. Les accords de Lomé ont également été négociés au niveau international.

Pour ne parler que des derniers mois, j'ai effectué un voyage à Washington au cours de l'été pour traiter une vingtaine de dossiers, participé à la réunion du Fonds monétaire et de la Banque mondiale, à Bangkok, ainsi qu'à deux réunions européennes sur les questions de développement, sans compter toutes les autres réunions et les travaux d'experts, auxquels participent de nombreux Français, aussi bien au Fonds monétaire et à la Banque mondiale que dans les institutions européennes.

Quels sont les problèmes qui se posent actuellement ?

D'abord, le manque de moyens internationaux. M. Camdessus, qui a été reconduit dans ses fonctions, a rappelé à Bangkok, lors de la réunion du Fonds monétaire international, que son problème était de pouvoir, en dépit de la contraction de l'épargne internationale, doubler les droits de tirage spéciaux dans les prochaines années. C'est une proposition qu'il fait régulièrement, ce qui montre l'ampleur du problème. Des mécanismes particuliers ont d'ailleurs été définis dans la période récente afin de permettre à un certain nombre de pays de disposer de moyens plus importants pour procéder à des ajustements structurels.

Avec la Banque mondiale, la discussion a d'abord porté sur la zone franc. Il y a eu un débat économique et politique qui a tranché en faveur de notre thèse. Nous avons même obtenu que nos observations relatives à l'élargissement de l'accès de certains pays à l'A.I.D. soient prises en compte afin que la Côte-d'Ivoire, par exemple, soit éligible à cette aide. Cette négociation a duré jusqu'à l'été et aura pour ce pays les conséquences positives que vous pouvez imaginer.

Nous avons maintenu la thèse constante selon laquelle la zone franc constitue une protection et offre aux pays qui en sont membres la possibilité de développer l'investissement, et que, en tout état de cause, aucune autre solution ne pourrait leur apporter autant d'avantages, tant en ce qui concerne les exportations que les importations, dans la période actuelle, eu égard à l'état de leur économie. Nous avons maintenu notre point de vue, qui a été accepté.

Un autre problème découle d'une appréciation très différente en ce qui concerne les politiques d'ajustement structurel. Celles-ci reposent sur des conditionnalités, qui peuvent être très nombreuses en fonction des pays, et vous comprendrez que j'aie été très prudente, tout à l'heure, à l'idée d'en ajouter d'autres.

Ces ajustements portent en particulier sur la déflation des effectifs publics, sur des réformes fiscales et sur d'autres réformes qui peuvent avoir des conséquences sociales dont il

faut mesurer l'importance. Ainsi, la suppression des subventions accordées aux engrais ne serait pas sans conséquences, en particulier au Sénégal.

Pour nous, la finance doit être au service de l'économie. Il s'agit non seulement de dresser une comptabilité mais de se mettre au service d'une politique économique. Il ne faut pas que les pays s'engagent à la légère, sans en mesurer complètement les conséquences. Certes, des règles du jeu sont nécessaires mais il convient de ménager des possibilités de négociation en procédant à des expertises préalables. Nous agissons donc dans le cadre bilatéral afin d'aider les pays intéressés à mieux négocier avec les bailleurs de fonds internationaux et nous poursuivons par ailleurs notre réflexion sur des problèmes économiques importants, soit dans le cadre bilatéral, soit avec les organisations internationales ou les autres pays européens. Ainsi, le problème des fonctions publiques doit être étudié dans un cadre général. La réorganisation du système bancaire et fiscal peut également donner lieu à des expertises communes.

Au niveau européen, nous menons un certain nombre d'actions avec d'autres pays. Nous effectuerons ainsi dans quelques jours un voyage avec les Allemands au Bénin et nous travaillerons avec les Britanniques et les Portugais en Angola. Nous agissons aussi en liaison avec la Commission européenne. Les projets de développement concernent souvent, en raison de leur dimension, l'aide bilatérale, le F.E.D. et la Banque mondiale.

Ce qui est important, c'est de voir comment les problèmes sont traités, soit dans le cadre des accords de Lomé, soit dans le cadre des politiques de développement en direction des pays les plus pauvres. J'ai indiqué à Mme Lienemann que la philosophie européenne était désormais fondée sur des mesures positives. D'autres mesures ont été préconisées, en particulier le renforcement de l'action en direction de la coopération décentralisée et des O.N.G., une meilleure organisation de l'action humanitaire et le maintien de la priorité accordée aux P.M.A. Ce dernier point a été âprement débattu car on est immédiatement confronté à des demandes d'autres pays. Ainsi, lorsqu'on parle de l'Afrique, certains de nos partenaires européens évoquent le problème des pays méditerranéens et, lorsque nous traitons du développement d'un point de vue global, d'autres nous rappellent qu'il ne faut pas oublier l'Amérique latine, et l'Asie ; il est toujours très difficile de faire des arbitrages.

La priorité a été maintenue pour les pays les plus pauvres, ce qui est très important et conforme aux accords de Lomé, lesquels ont été renégociés en prévoyant un mécanisme institutionnel et non une simple ligne de crédits, contrairement à ce que voulaient certains pays ; ce n'est pas négligeable.

Certains problèmes se posent, mais les actions de toute nature en faveur du développement sont en réalité complémentaires. Le débat principal qui a porté sur la zone franc est un débat de théorie économique et de politique économique dont l'enjeu est l'ajustement réel. Les équipes qui travaillent sur les questions de développement rural s'occupent de tous ces aspects du développement, mais il n'y a pas de problème qui ne puisse être réglé par la négociation et qui aboutisse à un véritable blocage avec les organisations avec lesquelles nous avons affaire tous les jours. *(Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.)*

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

J'appelle 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 : 178 788 771 F ;

« Titre IV : moins 107 372 647 F. »

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 : 26 700 000 F ;

« Crédits de paiement : 13 350 000 F. »

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

« Autorisations de programme : 2 858 000 000 F ;

« Crédits de paiement : 432 167 000 F. »

La parole est à Mme le ministre.

Mme le ministre de la coopération et du développement. Monsieur le président, compte tenu des informations qui m'ont été communiquées, je suis obligée de demander, en application de l'article 44, alinéa 3, de la Constitution, la réserve du vote des crédits inscrits à la ligne « Coopération et développement » de l'état B, titres III et IV, et de l'état C, titres V et VI.

Croyez bien que je le regrette profondément.

M. le président. Nous le regrettons aussi, madame le ministre.

La réserve est de droit.

Il appartiendra au Gouvernement de fixer la date à laquelle seront mis aux voix les crédits réservés.

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

2

ORDRE DU JOUR

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

Questions du Gouvernement ;

Suite de la discussion de la deuxième partie du projet de loi de finances pour 1992 n° 2240 (rapport n° 2255 de M. Alain Richard, rapporteur général, au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan) :

Premier ministre : Services généraux, Secrétariat général de la défense nationale, Conseil économique et social, Plan, Fonction publique ; budget annexe des *Journaux officiels* :

Annexe n° 32 (Services généraux - Plan - Budget annexe des *Journaux officiels*). - M. Jean-Pierre Ballingand, rapporteur spécial ; avis n° 2260, tome XIII (Plan), de M. Paul Lombard, au nom de la commission de la production et des échanges ;

Annexe n° 34 (Secrétariat général de la défense nationale). - M. Raymond Marcellin, rapporteur spécial ; avis n° 2258, tome IV, de M. Louis Pierna, au nom de la commission de la défense nationale et des forces armées ;

Annexe n° 33 (Conseil économique et social). - M. Ladislav Poniatowski, rapporteur spécial ;

Annexe n° 27 (Fonction publique et modernisation de l'administration). - M. Jean-Pierre Bouquet, rapporteur spécial ; avis n° 2259, tome III, de M. Marc Dolez, au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.

Ce soir, 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 cinquante.)

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



LuraTech

www.luratech.com