

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1972-1973

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1972.

AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la Commission des Affaires étrangères, de la Défense
et des Forces armées (1), sur le projet de loi de finances
pour 1972, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.*

TOME III

Affaires étrangères.

COOPERATION

Par M. Louis MARTIN,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean Lecanuet, *président* ; Raymond Boin, Louis Martin, Jean Périquier, Pierre de Chevigny, *vice-présidents* ; Jean de Lachomette, Pierre Giraud, Francis Palmero, Serge Boucheny, *secrétaires* ; Edmond Barrachin, Maurice Bayrou, Jean Berthoin, Charles Bosson, Louis Brives, Maurice Carrier, Léon Chambaretaud, André Colin, Jean Colin, Roger Deblock, Emile Didier, Jacques Duclos, Robert Gravier, Raymond Guyot, Louis Jung, Michel Kauffmann, Emmanuel Lartigue, Jean Legaret, Marcel Lemaire, Jean Lhospied, Ladislav du Luart, Michel Maurice-Bokanowski, Gaston Monnerville, André Morice, Dominique Pado, Henri Parisot, Maurice Pic, Auguste Pinton, Roger Poudonson, Georges Repiquet, Abel Sempé, Edouard Soldani, Pierre-Christian Taittinger, Jacques Vassor, Emile Vivier, Michel Yver.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (4^e législ.) : 2582 et annexes, 2585 (tomes I à III et annexe 4),
2587 (tome III) et in-8° 685.

Sénat : 65, 66 (tomes I, II et III, annexe 3) (1972-1973).

Mesdames, Messieurs,

Le budget de la Coopération qui fait partie de l'ensemble des crédits du Ministère des Affaires étrangères, mais dont la gestion est confiée au Secrétaire d'Etat auprès du Ministre des Affaires étrangères chargé de la Coopération, voit le total de ses crédits passer de 1.504 à 1.727 millions de francs. Le pourcentage d'augmentation est de 14,8 % que l'on doit ramener à 11,1 % si l'on tient compte qu'une part de cette augmentation provient d'un transfert de crédits du budget de l'Education nationale. Il s'agit donc d'une augmentation correspondant environ à celle du budget général de l'Etat.

I. — Les dépenses ordinaires.

Elles atteignent 1.335 millions et sont affectées pour 45 % aux dépenses de personnel. L'assistance militaire représente 14,1 % ; La Coopération scientifique et technique 14,3 % ; la Coopération culturelle 16,4 % et les concours financiers 8 %.

1° La mesure nouvelle, dont l'incidence financière est la plus importante, est destinée à faire face à l'augmentation des rémunérations des personnels de la Coopération. Il ne s'agit donc pas pour ce chapitre d'un accroissement de notre aide directe en faveur des Etats bénéficiaires.

Les effectifs globaux de coopérants atteignent 11.281 personnes, dont 7.573 enseignants et 3.708 non-enseignants. Ces chiffres, valables au 1^{er} janvier 1972 comparés à ceux du 1^{er} janvier 1968 (10.669, dont 6.502 enseignants et 4.167 non-enseignants), montrent une relative stabilité dans le chiffre global mais un déplacement du nombre des non-enseignants en faveur des enseignants. A ces

chiffres s'ajoutent ceux des effectifs des appelés du contingent qui, au 1^{er} juillet 1972, atteignaient le total de 1.782, dont 1.182 enseignants et 600 non-enseignants.

Enfin, les volontaires du progrès prolongent les initiatives prises par le Secrétariat d'Etat aux Affaires étrangères, les organismes de développement et les associations privées.

Vivant en règle générale par équipe de deux ou trois volontaires, dont les compétences sont complémentaires, ces volontaires du progrès orientent leur action vers des opérations de développement de base au niveau du village dans le domaine agricole, artisanal ou médico-social.

L'effectif global des volontaires du progrès devrait être de 540 au 31 décembre prochain.

2° L'action culturelle bénéficie d'un crédit supplémentaire de 40 millions de francs auquel il convient d'ajouter un autre crédit de 35.500.000 F correspondant au transfert du Ministère de l'Education nationale au Secrétariat d'Etat à la Coopération des dépenses consacrées à l'enseignement supérieur dans les Etats africains et malgache.

3° Les subventions d'équilibre.

En 1973, les subventions versées directement au budget de certains Etats africains s'éleveront à 107 millions, soit une augmentation de 17 millions par rapport à l'an dernier. Il s'agit d'assurer des concours financiers à certains Etats africains particulièrement pauvres et qui ont besoin pour faire face à leurs échéances d'une aide exceptionnelle due à des circonstances particulières.

Nous indiquions dans notre rapport de l'an dernier que ces aides particulières devraient surtout avoir pour objet leur propre extinction et nous demandions que des garanties soient obtenues des gouvernements bénéficiaires qu'ils feront tous leurs efforts pour rééquilibrer leurs budgets.

L'augmentation substantielle de cette subvention, cette année, et surtout le fait que les Etats bénéficiaires semblent plus nombreux que l'an passé puisqu'il s'agirait du Mali, du Niger, de la Haute-Volta, du Tchad et, éventuellement, de la République centrafricaine, ne sont pas des éléments très positifs dans ce domaine.

4° La coopération militaire.

Les crédits affectés à la coopération militaire sont *augmentés de neuf millions*. Ils sont destinés au renouvellement du matériel des armées nationales, et notamment de l'armée tchadienne qui doit faire face à une situation qui n'est pas encore totalement clarifiée. On sait que les unités françaises, qui avaient été envoyées dans ce pays pour aider l'armée tchadienne à rétablir l'ordre, ont été retirées au mois de septembre dernier, mais qu'un nombre relativement important d'assistants techniques militaires français continuent à apporter leur aide à la réorganisation de l'armée tchadienne.

5° Les dépenses ordinaires prévoient encore des subventions importantes en faveur des instituts de recherche appliquée, et notamment de l'Office de la Recherche scientifique (O. R. S. T. O. M.). Le crédit supplémentaire prévu à cet effet est de 15 millions de francs ; il sera essentiellement consacré à des dépenses de personnel.

II. — Dépenses en capital.

Les dépenses en capital sont en faible augmentation par rapport à l'an dernier et progressent moins vite que les dépenses ordinaires. Elles passent de 417,5 millions à 440 millions pour les autorisations de programme et de 360,8 millions à 391,5 pour les crédits de paiement.

La quasi-totalité de ces sommes sont destinées à alimenter le Fonds d'aide et de coopération dont le rôle est de financer des investissements économiques et sociaux dans les pays africains. Les crédits prévus à cet effet doivent permettre d'assurer la poursuite des opérations actuellement en cours et le lancement de quelques projets nouveaux. Mais la faible augmentation d'une année sur l'autre risque d'aboutir en réalité à un fléchissement de notre action, à moins que le déblocage d'un crédit de 46,4 millions inscrits au Fonds d'action conjoncturelle soit décidé en cours d'année comme cela est prévu.

La répartition des crédits du F. A. C. par grands secteurs d'activité s'effectue d'après le tableau suivant :

DESIGNATION	1972	
	Montant en milliers de francs.	Pourcentage.
Etudes générales.....	8.656	3
Production rurale.....	79.217	24
Production minière et industrielle.....	26.993	8
Infrastructure	102.622	30
Equipement sanitaire et social.....	15.312	5
Equipement scolaire et universitaire.....	68.261	21
Action culturelle et formation technique.....	17.035	5
Dépenses générales et de contrôle.....	11.750	4
Totaux (montant des dépenses en capital)	329.846	100

Les crédits consacrés à l'infrastructure, à l'équipement sanitaire et social et aux dépenses générales sont en diminution par rapport à 1972 au profit de ceux affectés à l'action culturelle, à l'information technique, à l'équipement scolaire et universitaire.

Bien que les besoins en matière d'éducation et de formation des hommes restent très importants en Afrique francophone, il faudrait éviter que, dans ce domaine, notre action s'effectue au détriment des crédits plus directement rentables dans le domaine économique ; les besoins d'investissements restent en effet considérables pour la plupart des pays africains dont le décollage économique ne semble pas encore se dessiner.

*
* *

Il existe d'ailleurs un certain malaise chez beaucoup de nos partenaires et la question d'une remise en cause des accords de coopération conclus entre la France et les Etats africains et malgache en 1960, au lendemain de leur indépendance, a été à plusieurs reprises évoquée au cours de la discussion à l'Assemblée Nationale.

La question vient de rebondir brutalement à l'occasion de la toute récente visite du Président de la République en Haute-Volta et au Togo.

Il nous semble utile de donner ici les éléments du débat :

En février 1972, le Président Hamani Diori a souligné devant le Président de la République française, en visite dans son pays, la nécessité de négocier de nouveaux accords de coopération entre la France et le Niger.

Au cours de son voyage à Paris, en mars 1972, le Président de la République du Congo, M. N'Gouabi, a fait part de la même intention ; il vient d'ailleurs tout récemment de nationaliser les installations de l'O. R. T. F. de Radio-Brazzaville en nous retirant le droit de les utiliser pour nos émissions radiophoniques.

En juin 1972, c'était le Ministre mauritanien des Affaires étrangères qui demandait lui aussi une révision des accords. Sans être aussi précis, un certain nombre d'autres personnalités africaines ont joint leurs voix à celles de leurs collègues de ces trois pays ; le nouveau chef du gouvernement malgache ne fait pas mystère de son intention de procéder à une telle révision.

A l'appui de cette remise en cause des accords de coopération, sont formulés un certain nombre de reproches qui sont adressés à notre pays : l'aide française accorde trop de privilèges aux intérêts français ; elle ne tient pas suffisamment compte de l'évolution des réalités africaines ; elle reste trop exclusivement tournée vers les pays francophones.

a) En matière économique, tous les mécanismes mis en place par la France sont destinés, d'après nos interlocuteurs, à défendre certains privilèges en faveur des intérêts français. La zone franc aboutit pratiquement à placer sous le contrôle du Ministère de l'Economie et des Finances à Paris la politique monétaire et financière, ainsi que l'orientation des échanges extérieurs des pays membres de la zone : le principe de l'aide liée oblige les bénéficiaires de prêts et de subventions du F. A. C. à acheter en priorité des biens et des services français. Des organismes, comme la Banque centrale de l'Afrique de l'Ouest ou celle de l'Afrique Equatoriale, ne devraient plus avoir leur siège à Paris. Le même reproche nous est fait en matière militaire, où les pays liés à la France par un accord de défense sont obligés de s'adresser en priorité à notre pays pour acheter des armes, pour former et

encadrer leur armée et pour exploiter et commercialiser certains minerais stratégiques. Enfin, les conseillers techniques français feraient trop souvent de la gestion directe au lieu de se confiner dans le rôle de conseiller technique.

En ce domaine, un commentateur d'un organe de presse de Brazzaville écrivait il y a quelque temps ces lignes :

« Après plus d'une dizaine d'années d'expérience, les responsables politiques d'Afrique se rendent compte que les choses ne doivent plus rester au point où elles étaient au début de l'accession à la souveraineté. La révision dont on parle est incontestablement dictée par l'évolution historique des rapports entre jeunes Etats et grandes puissances. Ces jeunes Etats ne font d'ailleurs qu'emboîter le pas à l'Europe qui met tout en œuvre pour s'affranchir de la domination américaine. »

b) L'aide française ne tiendrait pas suffisamment compte de l'évolution des réalités africaines. L'aide allouée aux investissements productifs est dénoncée comme insuffisante ; le développement des activités manufacturières n'est pas suffisamment encouragé par rapport aux cultures d'exportation dont la rentabilité est faible ; l'incitation aux investissements privés est jugée insuffisante par rapport aux besoins.

Le système de garantie aux investissements institué au début de l'année 1971 est fort timide tant dans son principe que dans son application. Il n'a soulevé qu'un intérêt limité chez nos industriels et s'est montré d'une efficacité très réduite. Les pays les plus défavorisés souhaiteraient que notre aide soit davantage modulée en fonction des niveaux respectifs de développement des pays bénéficiaires.

Enfin, dans le domaine de l'enseignement, notre pays aurait procédé à l'exportation de ses enseignants et des systèmes scolaires et universitaires, sans analyser d'assez près les besoins réels à satisfaire.

Le problème se pose d'une manière particulière au niveau de l'enseignement supérieur, les crises qui ont secoué plusieurs universités africaines, et notamment celle de Tananarive, seraient là pour l'illustrer.

c) Le dernier reproche adressé à notre action semble assez paradoxal ; certains de nos partenaires africains estimeraient, en effet, que l'aide française est trop exclusivement tournée vers les pays

francophones ; les Etats africains et malgache regretteraient d'être coupés de leurs voisins anglophones par des barrières linguistiques, monétaires ou économiques et souhaiteraient un élargissement de la politique française dans ce domaine.

*

* *

Il n'est évidemment pas dans notre intention de prendre à notre compte l'ensemble de ces critiques ; nous les avons présentées dans le but de faire mieux comprendre les préoccupations de la plupart de nos partenaires d'Afrique. Les propos que vient de tenir le Président Pompidou au cours de son récent voyage en Haute-Volta et au Togo permettent de penser que ces préoccupations n'ont pas échappé au chef de l'Etat français.

Un certain nombre de critiques nous semblent personnellement peu fondées en ce qui concerne notamment la trop grande place qu'aurait prise l'enseignement du français dans la plupart des Etats francophones ; si l'on veut admettre que le problème a des aspects particuliers à Madagascar ou en Mauritanie où existe une langue nationale comprise par tous les individus, il n'en est pas de même pour les autres Etats qui, s'ils n'avaient à leur disposition le français comme langue véhiculaire, se retrouveraient dans l'impossibilité non seulement de se comprendre entre peuples différents, mais également entre tribus appartenant à un même Etat. Il n'est pas non plus de notre fait que certains étudiants africains auxquels nous avons accordé des bourses pour poursuivre leurs études en France, aient préféré s'installer dans notre pays plutôt que de retourner dans leur Etat d'origine pour faire bénéficier leurs compatriotes de leur expérience nouvelle. En outre, ce n'est pas généralement par suite d'une politique préconçue que notre pays laisse encore certains de ses coopérants exercer de véritables fonctions de gestion dans des pays africains, mais bien parce qu'aucun cadre autochtone n'est capable de prendre la relève malgré notre désir de favoriser l'africanisation.

Par ailleurs l'élargissement de la Communauté européenne à la Grande-Bretagne doit avoir pour conséquence un élargissement consécutif des relations entre les Etats francophones et anglophones de l'Afrique, ce qui avait d'ailleurs déjà été réalisé pour certains d'entre ces derniers par la Convention d'Arusha conclue depuis plusieurs années.

A la conférence au Sommet européenne qui s'est tenue à Paris les 19 et 20 octobre, le problème général de l'aide aux pays en voie de développement a d'ailleurs figuré au premier plan des préoccupations des participants. La déclaration finale s'exprime en ces termes :

« La Communauté, consciente du problème que pose la persistance du sous-développement dans le monde, affirme sa volonté d'accroître, dans le cadre d'une politique globale à l'égard des pays en voie de développement, son effort d'aide et de coopération à l'égard des peuples les plus démunis et en tenant particulièrement compte des préoccupations des pays envers lesquels la géographie, l'histoire et les engagements que la Communauté a signés lui créent des responsabilités spécifiques. »

Les Chefs d'Etat et de Gouvernement ont également tenté de définir une nouvelle stratégie globale d'aide au sous-développement ; la déclaration finale indique, en effet, que :

« Les Chefs d'Etat ou de Gouvernement sont convaincus que la Communauté doit, sans altérer les avantages dont bénéficient les pays avec lesquels elle a des relations particulières, répondre encore davantage que dans le passé à l'attente de l'ensemble des pays en voie de développement. »

Dans cette perspective, tenant compte des résultats de la conférence de la C. N. U. C. E. D. et dans le cadre de la stratégie pour le développement adoptée par les Nations Unies, les Institutions de la Communauté et les Etats membres sont invités à mettre en œuvre progressivement une politique globale de coopération au développement à l'échelle mondiale, comportant notamment les éléments suivants :

« — promotion dans les cas appropriés d'accords concernant les produits de base des pays en voie de développement afin d'aboutir à une stabilisation des marchés et à une croissance de leurs exportations ;

« — amélioration des préférences généralisées avec l'objectif de réaliser une croissance régulière des importations de produits manufacturés en provenance des pays en voie de développement. »

« A ce sujet, les Institutions de la Communauté étudieront, dès le début de 1973, les conditions permettant d'atteindre un objectif de croissance substantiel :

« — augmentation du volume des aides financières publiques ;

« — amélioration des conditions financières de ces aides notamment en faveur des pays en voie de développement les moins favorisés, compte tenu des recommandations du Comité d'aide au développement de l'O. C. D. E. »

Si l'on rapproche tous ces éléments : mise en cause par les pays bénéficiaires de certaines modalités de l'aide française, prise de conscience par les hauts responsables français de l'existence d'un problème et de la nécessité d'une approche nouvelle (le rapport Gorse en est un exemple), enfin concertation plus étroite entre partenaires européens en vue d'un renforcement de la coordination des efforts de la Communauté européenne, on peut en conclure que certaines évolutions sont d'ores et déjà engagées.

Sans que les accords de coopération de 1960, dont nous n'avons certes pas à rougir, aient nécessairement besoin d'une révision formelle, leur application devrait dorénavant tenir compte de ces données nouvelles et s'adapter au mieux des besoins encore considérables des pays d'Afrique francophone.

*

* *

Lors de la discussion en commission plusieurs observations ont été présentées à l'appui des thèses développées dans le présent rapport. M. Taittinger a insisté notamment sur la nécessité d'une évolution de notre coopération avec les Etats africains et de son élargissement à l'Afrique anglophone, ce qui répondrait à la critique parfois exprimée de la part de nos partenaires actuels d'une certaine dépendance à notre égard.

Plusieurs observations ont été en outre formulées à propos de la non-parution des décrets d'application de la loi votée en juillet dernier relative à la situation du personnel civil de coopération ; M. Carrier a souligné que cette carence empêche notamment de faire bénéficier des dispositions de cette loi un certain nombre d'enseignants de retour d'Afrique et de Madagascar.

C'est sous le bénéfice de ces observations que votre commission vous demande d'émettre un avis favorable à l'adoption du budget de la Coopération.