

N° 279

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1990 - 1991

Annexe au procès-verbal de la séance du 16 avril 1991.

PROPOSITION DE LOI

*relative à la contribution de la France à la lutte contre la faim
et pour le développement des régions très défavorisées,*

PRÉSENTÉE

Par MM. Lucien NEUWIRTH, Henri BELCOUR, Michel ALLONCLE, Honoré BAILET, Roger BESSE, Jacques BÉRARD, Jacques BRACONNIER, Mme Paulette BRISEPIERRE, MM. Auguste CAZALET, Gérard CÉSAR, Jean CHAMANT, Jacques CHAUMONT, Jean CHÉRIOUX, Henri COLLETTE, Désiré DEBAVELAERE, Luc DEJOIE, Charles DESCOURS, Michel DOUBLET, Franz DUBOSCQ, Alain DUFAUT, Pierre DUMAS, Alain GÉRARD, Charles GINÉSY, Mme Marie-Fanny GOURNAY, MM. Adrien GOUTEYRON, Georges GRUILLOT, Yves GUÉNA, Hubert HAENEL, Emmanuel HAMEL, Bernard HUGO, Roger HUSSON, André JARROT, Christian de LA MALÈNE, Marc LAURIOL, Jean-François LE GRAND, Paul MASSON, Jacques de MENOUE, Jean NATALI, Jacques OUDIN, Josselin de ROHAN, Alain PLUCHET, Claude PROUVOYEUR, Roger RIGAUDIÈRE, Mme Nelly RODI, MM. Maurice SCHUMANN, Jean SIMONIN, Jacques SOURDILLE, Louis SOUVET et Martial TAUGOURDEAU,

Sénateurs.

(Renvoyée à la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Actuellement de par le monde 35 000 enfants meurent chaque jour de faim ou de maladies curables — 13 millions par an — et autant sont gravement handicapés par la malnutrition précoce.

Pour une quarantaine de pays, surtout les pays les moins avancés (P.M.A.), les années 1980 ont été la « décennie perdue du développement », et un revenu par habitant déjà très faible stagne ou souvent régresse. D'autres pays, asiatiques en particulier, sortent — même lentement ou péniblement — des cercles vicieux du sous-développement.

Mais la plupart des pays d'Afrique, quelques pays ou régions d'Amérique latine ou d'Asie, voient une grande part de leur population s'enfoncer dans une extrême misère, à laquelle s'ajoutent fréquemment des menaces écologiques majeures (désertification, dégradation des sols, etc...).

Des Etats inadaptés, aux budgets réduits par les politiques « d'ajustement structurel » (F.M.I. et Banque mondiale), ne peuvent plus assurer les services sanitaires et sociaux élémentaires.

Les politiques macroéconomiques et financières ne parviennent pas à stimuler une économie déstructurée ou anémiée, 95 % de l'aide publique, bi ou multilatérale, ne diffuse pas au-delà des capitales. L'aide privée est insuffisante, dispersée, absente ou parfois redondante, souvent mal intégrée ; bref, elle ne peut parvenir seul à inverser le processus global.

Il faut agir sur les principaux facteurs :

- les contraintes externes, notamment la dette et les cours des matières premières ;
- la déficience du développement intérieur.

Mais aussi intervenir dans un second domaine : celui du développement local partenarial intégré pour les terroirs ou des « pays ». Un certain nombre de réussites exemplaires en la matière, montrent qu'il est possible de démultiplier considérablement l'effort de développement

intérieur des pays les plus pauvres, en articulant contractuellement les rôles des Etats et des acteurs décentralisés.

En mobilisant largement la société civile et en agençant ses contributions, on peut non seulement impliquer de nombreuses ressources humaines, mais aussi amener beaucoup plus de citoyens à se confronter concrètement aux enjeux du développement, à rencontrer et mieux comprendre les obstacles structurels et les contraintes externes, bref réaliser une véritable éducation civique aux grands défis mondiaux.

Un groupe d'experts très divers a conclu à la nécessité de promouvoir en toute priorité le développement intérieur des pays les plus pauvres, ce qui suppose des moyens nouveaux, humains et financiers.

Actuellement, l'affectation de l'aide publique au développement (A.P.D.) est régie par des rapports de forces entre les diverses administrations qui la gèrent, chacune selon sa logique propre. Si on se contente d'une augmentation quantitative des moyens, son emploi sera homothétique de l'affectation actuelle, c'est-à-dire qu'au plus, 3 % des moyens nouveaux serviront l'objectif assigné.

Etant donné les pressions ou tentations nombreuses que susciterait un important effort nouveau, il importe de le protéger par une structure résistante, garantie par une loi, dotée d'une autorité forte et d'un fonds identifiable.

Cette structure aura pour rôle de concevoir et animer toute une ingénierie contractuelle, pour une durée d'au moins cinq ans : accords cadres entre Etats ou groupe d'Etats, contrats de plan pour le cofinancement des opérateurs décentralisés polyvalents avec un cahier des charges, « contrats de pays », conçus avec les populations de telle ou telle petite région homogène, etc...

Cette structure est indispensable aussi, pour éviter qu'une augmentation importante du recours aux intervenants décentralisés ne se traduise par un surcroît de dispersion ou de désorganisation, sans possibilité d'articulation avec le reste de la politique Nord-Sud.

Les principes sont donc : la mobilisation et l'association des compétences, la durée, le contrat, la participation des populations à un échelon territorial significatif, la coordination des programmes locaux et leur articulation avec des actions à des niveaux qui les dépassent (marchés, infrastructures, etc...).

Pour réaliser cela, il faut une loi, de manière à :

— donner une réalité à la structure d'impulsion, à la coordination des politiques et au financement ;

— permettre un engagement de tous les Français, c'est-à-dire un engagement de la France.

La nouvelle approche ainsi élaborée par un groupe d'experts français suscite un vif intérêt dans d'autres pays européens. Début mars 1989, des représentants de dix pays et de sept organisations internationales ont élaboré un texte d'orientation : « Partenaires pour un contrat de génération », qui pourrait servir de base à une dimension majeure de la politique extérieure de l'Europe.

Ce texte a été approuvé par l'UNICEF et l'UNESCO et il est actuellement diffusé et étudié dans plusieurs pays.

Une initiative de la France bénéficierait donc d'un contexte opportun, favorable pour une extension à l'échelle européenne.

Tels sont Mesdames et Messieurs, les objectifs de la présente proposition de loi qui vous est soumise.

PROPOSITION DE LOI

Article premier.

Parmi les actions de coopération avec les pays en voie de développement conduites par la France figurent obligatoirement des programmes intégrés de réhabilitation en faveur des régions les plus affectées par la faim et la désertification, destinés :

- à assurer une réduction rapide de la mortalité ;
- à y créer les conditions de la sécurité alimentaire ;
- à permettre la prise en compte simultanée, dans le cadre de grandes régions, de l'ensemble des besoins fondamentaux (production agricole, santé, communication, approvisionnement en eau, stockage des denrées alimentaires, protection des sols, création d'activités productives...) de façon à y atteindre un effet de seuil ;
- à favoriser durablement l'accès de la population à la responsabilité de son propre développement.

Art. 2.

Le montant des dotations de l'Etat consacré chaque année à ces programmes est, à compter de 1992, d'au moins 0,2 pour mille, à compter de 1993 d'au moins 0,6 pour mille, et à compter de 1994 d'au moins 1 pour mille de la production intérieure brute. Elles peuvent être complétées par des dons et des legs.

Art. 3.

Pour gérer ces ressources, coordonner la conception et animer la mise en œuvre de ces programmes. Il est créé une Agence française pour la survie et le développement. L'Agence a également pour mission :

— de promouvoir la mise en place de groupements partenariaux de coopération, associant chacun une ou plusieurs collectivités locales, une ou plusieurs organisations non gouvernementales, ainsi que des acteurs économiques et sociaux ;

— de définir, de concert avec ceux-ci et les autorités des pays bénéficiaires, des programmes à moyen et long terme, et notamment des contrats de « développement de terroir » ;

— de favoriser la prise en compte par les autres actions de coopération des objectifs mentionnés à l'article premier ;

— de négocier avec les organismes homologues des autres pays de la Communauté européenne les conditions d'une collaboration avec ces pays.

Art. 4.

L'Agence française pour la survie et le développement est administrée par un Conseil composé de représentants des différents ministres intéressés et de représentants des collectivités locales, des organisations non gouvernementales et de personnes qualifiées. Ce Conseil est assisté d'un Comité de concertation qui veille à la conformité des actions engagées aux objectifs mentionnés à l'article premier, et publie chaque année un rapport sur les activités de l'Agence. Sa composition doit refléter la pluralité des partenaires impliqués dans les actions de l'Agence.

Art. 5.

Les membres du conseil d'administration de l'Agence et son président sont désignés par le Premier ministre. Les représentants des collectivités et des organisations non gouvernementales, en nombre égal à celui des représentants de l'Etat, le sont sur proposition des organismes intéressés, dans des conditions définies par décret. Le président est nommé après consultation du conseil d'administration.

Art. 6.

Les membres du Comité de concertation sont désignés par le Premier ministre, sur proposition des partenaires impliqués et après avis du conseil d'administration, dans des conditions définies par décret.

Art. 7.

Le président de l'Agence nomme son directeur.

Art. 8.

Le taux du droit de consommation sur les alcools visé à l'article 403 du code général des impôts est majoré à due concurrence de la perte de recettes éventuelle résultant de l'article premier ci-dessus.