

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1968-1969

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1968.

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la Commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation (1), sur le projet de loi de finances pour 1969, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Marcel PELLENC,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

EXAMEN DES CREDITS ET DES DISPOSITIONS SPECIALES

ANNEXE N° 3

Affaires étrangères

II. — COOPERATION

Rapporteur spécial : M. Robert SCHMITT.

(1) Cette commission est composée de : MM. Alex Roubert, *président* ; Yvon Coudé du Foresto, Georges Portmann, André Dulin, *vice-présidents* ; Jacques Descours Desacres, Max Monichon, Geoffroy de Montalembert, *secrétaires* ; Marcel Pellenc, *rapporteur général* ; André Armengaud, Jean Bardol, Jean Berthoin, Edouard Bonnefous, Jean-Eric Bousch, André Colin, Antoine Courrière, André Diligent, Paul Driant, Yves Durand, Marcel Fortier, Lucien Gautier, Henri Henneguelle, Gustave Héon, Roger Houdet, Michel Kistler, Modeste Legouez, Jean-Marie Louvel, Marcel Martin, René Monory, Paul Pauly, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Joseph Raybaud, Paul Ribeyre, Robert Schmitt, Charles Suran, Louis Talamoni, Henri Tournan.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (4^e législ.) : 341 et annexes, 359 (tomes I à III et annexe 8), 360 (tome I), 393 (tome III) et in-8° 42.

Sénat : 39 (1968-1969).

Lois de finances. — Coopération - Etats africains et malgache - Pays en voie de développement.

Mesdames, Messieurs,

Avant de procéder à l'examen du projet de budget pour 1969 du Secrétariat d'Etat aux Affaires étrangères, chargé de la Coopération, il faut se féliciter que, malgré les modifications intervenues cette année au sein du Gouvernement, les attributions dévolues à ce Secrétariat d'Etat aient été maintenues et que la cohésion de cet ensemble ait pu être préservée. En effet, s'il convient de tenir compte de la particularité des problèmes à résoudre, il importe qu'un organisme gouvernemental distinct assume la coordination des tâches que nécessite une politique d'ensemble de la coopération.

L'existence de ce Secrétariat d'Etat permet de répondre à la question que posent certains partisans du repliement du pays sur lui-même : « La coopération, pour quoi faire ? » Sans prétendre recenser les nombreux motifs qui expliquent la nécessité de cette politique, il faut reconnaître que dans le monde bouleversé où nous vivons, la coexistence pacifique n'a pas fait disparaître — nous en avons eu récemment d'édifiants exemples — l'âpreté des luttes d'influence entre les grandes nations. Il est donc essentiel que des pays se regroupent au sein de larges communautés, en vue de rechercher ensemble les moyens d'affermir la paix et de participer à l'essor de sociétés demeurées jusqu'ici plus ou moins à l'écart du grand mouvement d'émancipation économique.

La coopération telle que nous la pratiquons apparaît dans ces conditions non comme la resurgence d'un ne sait quel colonialisme où l'on tenterait, sous le camouflage d'une emprise financière, d'imposer une domination politique, mais comme l'expression d'une volonté de contribuer à l'amélioration du niveau de vie et de culture de peuples qu'il serait grave de condamner aux épreuves de la famine, de la maladie ou de l'ignorance, sans prendre le risque de faire peser sur le monde de lourdes menaces de conflits. Coopérer, c'est selon nous, pour une nation s'engager et engager les nations recevant son aide à emprunter les chemins de la paix ; coopérer, c'est assurer le développement mutuel des sociétés bénéficiaires de l'aide et de celles qui l'apportent en cherchant à conjuguer leurs méthodes et leur culture.

EXAMEN DES CREDITS

Aux tâches multiples que comporte l'application de la politique de coopération, notre pays consacre une part non négligeable des crédits du budget général. L'effort ainsi accompli représente en effet, pour 1969, 1,7 % de l'ensemble des dotations budgétaires proprement dites contre 1,9 % l'an dernier. Il ne faudrait pas penser pour autant que le volume des crédits destinés à la Coopération sera diminué l'an prochain ; au contraire, il y a lieu de constater une augmentation sensible des crédits globaux de 7,8 % par rapport à 1968 et de noter que, grâce à la recherche d'une aide plus adaptée, les réalisations pourront désormais être effectuées dans de meilleures conditions de coût.

Aussi convient-il de souligner que l'ensemble des crédits réservés à la Coopération n'est pas inscrit tout entier dans le présent projet de budget qui n'en comporte que 46,7 %, pour 1969, contre 48,5 % cette année.

Si, dans le tableau ci-après, on compare les grandes masses de ce projet de budget pour 1969 à celles votées en 1968, on constate une progression de 42 millions de francs soit de 3,7 % d'une année sur l'autre ; il faudrait cependant corriger en hausse ce taux car seuls ont été inscrits les crédits supplémentaires nécessités par l'extension en année pleine de la fonction publique correspondant aux mesures de revalorisation des traitements à compter du 1^{er} février 1968. Les autres décisions de revalorisation intervenues depuis cette date se traduisent en effet par des dotations figurant au budget des charges communes.

| DESIGNATION | 1968 | 1969 | DIFFERENCE |
|--|----------------------|----------------------|---------------------|
| Dépenses ordinaires..... | 780.342.902 | 848.795.135 | + 68.452.233 |
| Dépenses en capital (crédits de paiement) | 370.000.000 | 346.000.000 | — 24.000.000 |
| | 1.150.342.902 | 1.192.795.135 | + 42.452.233 |
| Dépenses en capital (autorisations de programme) | 357.000.000 | 336.000.000 | — 21.000.000 |

Le projet de budget pour 1969 de la Coopération a été établi essentiellement en fonction de deux objectifs : constater et améliorer.

1° *Constater :*

a) certaines majorations de salaires du personnel, notamment d'assistance technique ; ce qui explique la croissance de 8,5 % des dépenses ordinaires par rapport à l'an dernier ;

b) la substitution progressive du Fonds Européen de Développement (F. E. D.) au ~~Fonds d'Aide et de Coopération~~ (F. A. C.) ; les travaux d'infrastructure et d'équipement les plus importants étant désormais financés par le F. E. D. ce qui justifie la réduction de 6,5 % des dépenses en capital.

2° *Améliorer :*

a) le rendement des personnels d'assistance technique, sans accroître proportionnellement les dépenses en faisant appel notamment à des jeunes gens du contingent ;

b) le financement des investissements en sélectionnant davantage les projets dont la réalisation pourra être assurée grâce aux ressources du Fonds d'aide et de coopération (F. A. C.).

Ces orientations du projet de budget du Secrétariat d'Etat aux Affaires étrangères chargé de la Coopération nous paraissent satisfaisantes ; elles répondent en effet au souci formulé depuis plusieurs années par votre Commission des Finances d'une sélection plus rigoureuse des dépenses de toute nature effectuées sur les crédits du budget de la Coopération. Il faudrait également que la priorité en matière d'investissements publics soit réservée à la création de nouvelles industries desservant de vastes espaces économiques régionaux. Il est certain qu'en s'engageant plus avant dans cette voie, le Gouvernement français, par les efforts financiers consentis en faveur des pays en voie de développement contribuera dans des conditions efficaces à hâter le « décollage » de leur économie.

Il apparaît toutefois qu'il serait sage de ne pas réduire davantage l'aide budgétaire fournie : le Secrétariat d'Etat aux Affaires étrangères chargé de la Coopération a, depuis deux ans, accompli un effort louable de clarification des dépenses. Celles qui sont inscrites dans ce projet de budget ont été calculées au plus juste. Aussi semble-t-il souhaitable que, pour l'an prochain, les dotations prévues au titre de la coopération suivent une progression telle qu'il soit possible d'atteindre, dans des conditions satisfaisantes, les objectifs définis.

*

* *

I. — Les services du Secrétariat d'Etat chargé de la Coopération.

Mises à part les subventions de fonctionnement, les crédits réservés aux dépenses des services passent de 34.163.272 F en 1968 à 35.018.921 F pour 1969, soit une progression de 855.649 F, correspondant à un accroissement de 2,5 % contre 4 % en 1968. Cette augmentation résulte essentiellement :

1° au titre des *mesures acquises* :

a) de l'extension en année pleine des mesures de revalorisation des rémunérations publiques applicables au 1^{er} février 1968 (+ 530.167 F) ;

b) de l'ajustement des crédits relatifs notamment aux cotisations de sécurité sociale et aux prestations familiales (+ 196.717 F).

2° au titre des *mesures nouvelles* :

a) de l'amélioration du régime des œuvres sociales en faveur des agents de l'Etat, un abondement de 13.004 F étant prévu pour 1969 au crédit global de 11 millions de francs ouvert en 1968 à cet effet ;

b) de la revalorisation des indemnités pour frais de déplacement (+ 3.939 F) ;

c) des ajustements aux besoins des crédits de matériel (+ 126.950 F).

*

* *

II. — L'aide et la coopération.

Les crédits inscrits au titre de l'aide et de la coopération pour 1969, comparés à ceux votés en 1968, se répartissent de la manière suivante :

| | 1968 | 1969 | DIFFERENCE |
|--|----------------------|----------------------|---------------------|
| | (En francs.) | | |
| Chapitre 36-41. — Fonds d'aide et de coopération. — Contributions diverses | 146.741.000 | 144.741.000 | — 2.000.000 |
| Chapitre 36-42. — Participation aux dépenses de fonctionnement de l'O. R. S. T. O. M..... | 67.318.300 | 79.914.884 | + 12.596.584 |
| Chapitre 41-41. — Fonds d'aide et de coopération. — Aides et concours divers..... | 398.854.000 | 448.854.000 | + 50.000.000 |
| Chapitre 41-42. — Assistance technique aux armées nationales des Etats africains et malgache | 133.099.000 | 138.099.000 | + 5.000.000 |
| Chapitre 46-91. — Subventions aux œuvres privées dans les Etats africains et malgache..... | 136.500 | 136.500 | » |
| Chapitre 46-92. — Action sociale en faveur de personnes étrangères à l'administration..... | 30.830 | 30.830 | » |
| Chapitre 58-10. — Missions permanentes d'aide et de coopération et centres culturels. — Equipement administratif | 1.000.000 | 1.000.000 | » |
| Chapitre 68-91. — Equipement économique et social (crédits de paiement)..... | 369.000.000 | 340.000.000 | — 29.000.000 |
| Chapitre 68-92. — Subventions d'équipement aux organismes de recherche scientifique et technique | » | 5.000.000 | + 5.000.000 |
| Total..... | 1.116.179.630 | 1.157.776.214 | + 41.596.584 |

Les dépenses d'aide proprement dite progressent de 3,7 % par rapport à celles votées en 1968 qui avaient augmenté de 0,3 % par rapport à l'année précédente.

Cette augmentation des dotations résulte en fait de deux actions menées en sens opposé.

— une progression importante des crédits réservés d'une part au fonctionnement de l'Office de la recherche scientifique et technique Outre-Mer (O. R. S. T. O. M.) (+ 18,7 % contre + 18,5 % en 1968) et d'autre part au Fonds d'aide et de coopération (F. A. C.) (+ 12,5 %);

— une réduction du montant des crédits de paiement affectés à l'équipement économique et social (— 6,5 % contre — 6,4 % en 1968).

A. — LE BUDGET DE FONCTIONNEMENT

CHAPITRE 36-41. — *Contributions diverses.*

Le montant de la dotation affectée à ce chapitre s'élève à 144.741.000 F pour 1969 contre 146.741.000 F en 1968, soit une diminution de 2 millions de francs.

La réduction de ces crédits — qui rappelons-le correspond à des dépenses de fonctionnement — se traduira par une diminution sensible du nombre des activités financées à l'aide de ces contributions diverses, en raison de l'augmentation des rémunérations des personnels et du relèvement des prix du matériel. Des choix s'imposeront donc ; il apparaît souhaitable à cet égard que la coopération sanitaire et sociale — à laquelle votre Commission des Finances attache un intérêt très vif — ne soit pas affectée par l'abattement proposé.

*
* *

CHAPITRE 36-42. — *Participation aux dépenses de fonctionnement de l'Office de la recherche scientifique et technique Outre-Mer (O. R. S. T. O. M.).*

Pour 1969, il est prévu d'accroître de 12.596.584 F la dotation de ce chapitre, qui passerait de 67.318.300 F en 1968 à 79.914.884 F. Cette majoration des dépenses des moyens des services pour 1969, se répartit ainsi :

— au titre des *mesures acquises* il est proposé d'étendre en année pleine les mesures de revalorisation des rémunérations publiques applicables au 1^{er} février 1968 et de création d'emplois intervenues en 1968 (+ 2.813.245 F), d'une part, et d'améliorer les prestations sociales (+ 482.218 F), d'autre part. Une économie est envisagée (— 698.879 F) par suite de la non-reconduction des emplois supprimés à compter du 1^{er} juillet 1968.

— au titre des *mesures nouvelles*, il est prévu :

— d'accroître les effectifs correspondant au développement de son activité scientifique de 37 emplois (+ 777.837 F), soit 7 agents titulaires (+ 226.668 F) et 30 agents contractuels (551.169 F) ;

— d'aménager les dotations de l'O. R. S. T. O. M. en fonction de l'augmentation du nombre des personnels (3.622.163 F) ;

- de majorer les contributions aux instituts de recherche appliquée, compte tenu des augmentations des rémunérations de la fonction publique (+ 5.600.000 F).

Cette orientation de la politique budgétaire suscite pourtant quelques réserves car, ainsi que nous l'avons déjà rappelé dans notre rapport de l'an dernier, si la recherche scientifique nous paraît devoir constituer un des instruments les plus efficaces de la politique de coopération, il apparaît indispensable de souligner que la modification des sources de financement de l'O. R. S. T. O. M. est depuis plusieurs années critiquable : en effet, la subvention de l'Etat français entre cette année pour 93,5 % dans le montant des fonds dont cet établissement dispose.

Votre Commission des Finances, qui s'était félicitée en 1966 de la création d'un chapitre spécial pour le financement des activités de l'O. R. S. T. O. M. et de la majoration substantielle de crédits inscrite dans le budget de 1968 en faveur de cet établissement, prend acte de l'accroissement proposé pour 1969 ; elle souhaite cependant que ces dotations ne soient plus augmentées tant qu'un effort financier plus important n'aura pas été fourni par les Etats bénéficiaires de cette assistance technique et scientifique. Dans une note en annexe I au présent rapport, est retracée l'évolution depuis 1960 des participations de l'Etat français, d'une part, et des Etats bénéficiaires de l'aide scientifique et technique, d'autre part.

Comme au surplus des subventions d'équipement d'un montant de 5 millions de francs sont inscrites pour 1969 au titre de l'O. R. S. T. O. M. et des instituts de recherche appliquée, la majoration de crédits ainsi demandée devait être plus amplement justifiée.

*
* *

CHAPITRE 41-41. — *Fonds d'aide et de coopération.*

Aides et concours divers.

Les crédits de ce chapitre essentiel du budget de la Coopération, qui avaient été en 1968 en légère progression de 1,1 % par rapport à l'année précédente, sont augmentés de 12,5 % pour 1969 en comparaison de ceux votés pour cette année. Cet accrois-

Le nombre total des agents qui était de 10.669 au 1^{er} janvier 1968 a passé à 10.169 dont 6.828 coopérants civils et 1.486 appelés du Service national. Cette réduction affecte notamment l'enseignement où 286 postes ont été supprimés ; elle s'explique par la relève effectuée par des éléments nationaux essentiellement dans les collèges d'enseignement général et — en ce qui concerne l'enseignement du second degré long — dans des disciplines jugées non prioritaires comme les langues vivantes ou l'éducation physique. Ainsi la diminution des effectifs est-elle sensible dans les Etats comme le Sénégal ou Madagascar qui disposaient d'un contingent d'agents le plus important et où la scolarisation plus ancienne ou plus développée qu'ailleurs devait permettre aux gouvernements de disposer de cadres locaux.

Les disciplines considérées comme prioritaires (le français, les sciences exactes, les formations professionnelles), n'ont pas été par contre touchées par cette politique de déflation des effectifs. Celle-ci est de l'ordre de 6 à 7 % dans les secteurs dits de souveraineté (administration générale, justice, police). On observe en revanche une augmentation relativement sensible dans les secteurs de production (industrialisation, urbanisation, infrastructure).

Au plan qualitatif il y a lieu de noter que depuis plusieurs années déjà, les assistants techniques mis à la disposition des Etats sont de niveau technique de plus en plus élevé, ce qui se traduit statistiquement par la diminution des cadres moyens ou moyens supérieurs (cadres B et C de la Fonction publique) en service dans les Etats.

Il convient cependant de préciser que cette évolution d'ensemble qui correspond à une politique précise et concertée avec les Etats s'efforce de tenir compte des situations locales et des besoins nouveaux qui peuvent se manifester.

En règle générale la croissance économique fait apparaître des besoins importants en cadres moyens dont la pénurie dans les Etats est aussi sensible que pour les cadres supérieurs. De ce fait la coopération technique a été parfois amenée à mettre à la disposition des Etats des personnels de ce niveau pour assurer la cohérence et l'efficacité de l'ensemble du dispositif d'assistance technique.

Dans le domaine de l'enseignement, l'augmentation considérable des effectifs au cours des dernières années a correspondu à la nécessité de répondre aux besoins croissants qui se manifestent, compte tenu du développement des différents ordres d'enseignement et du dispositif de formation professionnelle. Il est indéniable par voie de conséquence que cet effort accru a contribué à affermir dans une large mesure les positions de la langue et de la culture française qui occupaient déjà une situation privilégiée dans cette zone géographique.

L'évolution future de l'Assistance technique aux Etats d'Afrique et de Madagascar confirmera les tendances esquissées ci-dessus, la disparition de certains postes devant être gagée par la création de postes nouveaux dans des secteurs essentiels et en plein développement. Il est évident, dans ces conditions que, compte tenu des importants besoins, il y aura lieu de procéder à des choix parfois difficiles.

Il apparaît d'ores et déjà que des moyens doivent être mis en œuvre pour assurer le relais des cadres actuels, étant entendu que l'action des militaires du contingent — si bénéfique soit-elle — s'avère dans certains domaines insuffisante à répondre de manière continue aux demandes exprimées.

Comme il ne semble pas souhaitable que l'assistance technique en personnel soit diminuée à un moment où les aides multilatérales, avouant leur impuissance dans ce domaine, ont tendance à demander à la France de fournir les agents de coopération permettant l'utilisation et le fonctionnement des infrastructures qu'elles financent, il faudra envisager une augmentation des crédits réservés à la rémunération des effectifs de la Coopération technique à la condition qu'à cette augmentation corresponde une majoration substantielle des fonds de concours des Etats.

Par ailleurs votre Commission des Finances estime que les problèmes posés par les déplacements aériens des personnels de l'Etat devraient faire l'objet, sur un plan général, d'un examen avec les compagnies aériennes françaises qui ne doivent pas trouver dans le monopole une subvention indirecte. Elle observe que, dans la plupart des cas le passage des fonctionnaires et de leur famille pourrait être effectué en classe touriste, ce qui ne modifierait pas sensiblement les conditions du transport aérien mais entraînerait une réduction appréciable des dépenses effectuées à ce titre et permettrait, grâce aux

crédits laissés en reliquat, d'améliorer le fonctionnement des services de la coopération.

a) *Les militaires du contingent.*

Les militaires du contingent servant au titre de la coopération étaient, au 1^{er} juin 1968, plus nombreux qu'un an auparavant, soit 2.068 contre 1.980 au 1^{er} juin 1967. Ils étaient répartis dans divers secteurs d'activité, ainsi qu'il est indiqué dans le tableau ci-après :

| | 1 ^{er} JUIN 1967 | 1 ^{er} JUIN 1968 |
|---|---------------------------|---------------------------|
| Enseignement, formation, promotion humaine..... | 1.367 | 1.315 |
| Administration | 106 | 111 |
| Justice | 1 | » |
| Santé | 43 | 76 |
| Production | 147 | 117 |
| Equipement, communications..... | 151 | 189 |
| Postes et télécommunications..... | » | 8 |
| Organismes para-publics..... | 165 | 252 |
| Totaux | 1.980 | 2.068 |

Les diminutions, constatées dans le secteur de la production, sont dues à la difficulté d'utiliser efficacement les militaires du contingent dans cette branche d'activité pendant un temps limité. Aussi des dispositions spéciales devront-elles être envisagées quand la décision sera prise de diminuer la période du service militaire si on ne veut pas renoncer à cette forme d'assistance technique, car la différence entre les temps de service accomplis, d'une part en France, d'autre part dans les Etats africains et malgache, étant alors importante, le nombre des volontaires pourrait être considérablement diminué ; or il n'apparaît guère possible, dans l'état actuel des choses, que les Etats considérés acceptent de financer des contrats de coopération de très courte durée.

Quoi qu'il en soit, les avantages de l'utilisation des jeunes militaires à des tâches d'assistance, et essentiellement d'enseignement, sont particulièrement importants : il suffira de signaler notamment que de nombreux enseignants ou techniciens de la coopération se recrutent parmi ces assistants techniques mis à la disposition de la coopération par le Ministère des Armées. Il convient aussi de rappeler que le coût annuel de ces militaires est très inférieur à celui des agents civils de la coopération, qu'ils appartiennent ou non à la fonction publique.

b) *Les Volontaires du progrès :*

La création de l'Association française des Volontaires du progrès a eu pour but d'utiliser le désir d'aider les Etats africains nouvellement indépendants qui anime beaucoup de jeunes Français. La formule de l'association a l'avantage de permettre une gestion autonome et d'assurer l'unité de l'entreprise, tout en laissant au Secrétariat d'Etat aux Affaires étrangères chargé de la Coopération, qui fournit le financement, tous les moyens de contrôle souhaitables.

Recrutés principalement en milieu rural, les volontaires exercent leur métier au contact des populations rurales, ils sont agriculteurs, éleveurs, artisans, bâtisseurs, pêcheurs, éducateurs, mécaniciens, etc.

La mission des volontaires est ainsi limitée à l'animation des campagnes et au développement de diverses formes d'actions collectives. Vivant tout près des habitants, et dans des conditions proches de ceux qu'ils assistent, les volontaires doivent diffuser certaines techniques d'un niveau simple et contribuer à l'évolution des méthodes et des esprits dans le milieu rural.

On a fait appel au concours des mouvements de jeunesse et des organismes professionnels qui orientent une partie de leurs activités Outre-mer. Les premiers ont à leur actif quelques résultats intéressants et permettent de recruter des éléments de valeur. Les seconds possèdent les moyens techniques et les instruments qui soutiendront efficacement les opérations sur place et garantiront la reconversion en France des volontaires.

Les effectifs en service dans les Etats africains étaient à la fin de 1967 les suivants :

| | |
|-----------------------------------|-------|
| — Gabon | 112 |
| — Cameroun | 63 |
| — Côte-d'Ivoire | 60 |
| — République centrafricaine | 55 |
| — Niger | 55 |
| — Dahomey | 42 |
| — Tchad | 31 |
| — Togo | 20 |
| | <hr/> |
| Total | 438 |

Ainsi sur les 438 volontaires du progrès qui participaient à cette entreprise dans les Etats africains, on comptait 330 garçons et 108 filles.

Comme l'indique le tableau ci-après, c'est essentiellement dans le secteur de l'agriculture et de l'élevage d'une part, dans ceux de la santé, de l'enseignement et de l'animation culturelle d'autre part que l'on trouve les effectifs les plus importants :

| | |
|---|------|
| — agriculture et élevage..... | 35 % |
| — secteur médico-social | 25 % |
| — enseignement et animation culturelle..... | 18 % |
| — artisanat bois et fer..... | 10 % |
| — bâtiment | 9 % |
| — divers | 3 % |

Votre Commission des Finances estime que la formule d'assistance technique par le recrutement des volontaires du progrès doit être encouragée : elle a approuvé les propositions présentées à cet effet par *M. Monory* tendant à faire participer les masses à cette forme de coopération, notamment par une meilleure information. Le jumelage de villes françaises et africaines ou malgaches permet de sensibiliser sur ces questions les populations des deux collectivités intéressées : des réunions de travail sur place dans les deux villes, au niveau des habitants, sont utiles pour faire mieux comprendre le sens de l'aide fournie et reçue, pour déceler les points faibles et faciliter les nécessaires corrections à y apporter.

Toutefois, l'assistance technique ne pourra donner des résultats satisfaisants qu'à deux conditions :

— que la sélection des jeunes soit rigoureuse et continue de répondre aux besoins des Etats demandeurs ;

— que le reclassement des anciens volontaires du progrès soit préparé, de telle manière que les années passées outre-mer à aider à la promotion des peuples en voie de développement ne constituent pas, par la suite, un handicap au déroulement d'une carrière normale.

2° Les concours financiers.

Les concours financiers, qui s'élevaient à 31 millions de francs en 1967 et en 1968, ont été maintenus au même niveau pour 1969. La diminution de ces subventions a été importante au cours des dernières années, puisque leur montant, depuis 1964, a évolué ainsi qu'il suit :

| Années. | Montant total. (En millions de francs.) |
|------------|--|
| 1964 | 105,9 |
| 1965 | 64,8 |
| 1966 | 34,5 |
| 1967 | 31 |
| 1968 | 31 |

Le maintien des concours financiers à 31 millions de francs français dans le projet du budget de la coopération pour 1969 se justifie par le fait que plusieurs Etats éprouvent encore des difficultés réelles pour limiter au montant de leurs ressources propres le volume des dépenses inscrites à leur budget. Tel est au moins le cas du Mali, de la Haute-Volta, du Niger, du Dahomey et du Tchad ; il n'est pas exclu qu'en 1969 la République centrafricaine vienne s'ajouter à cette liste.

Il convient de signaler à cet égard que l'on tend, dans toute la mesure du possible, à affecter à des opérations d'équipement administratif des subventions qui étaient autrefois utilisées pour couvrir des dépenses de fonctionnement.

Votre Commission des Finances qui s'est félicitée de la régression constante de ces concours, souhaite que ceux-ci soient — comme doivent l'être les dotations du Fonds d'aide et de coopération — uniquement affectés au paiement de dépenses d'équipement, permettant ainsi de financer des opérations à caractère économique liées à la réalisation des plans de développement nationaux.

*

* *

CHAPITRE 41-42. — Assistance technique aux armées nationales des Etats africains et malgache. — Autres concours.

Ce chapitre comporte une augmentation de crédits de 5.000.000 de francs destinée, selon les indications portées sur le document budgétaire à pallier l'incidence de la revalorisation des rémunérations publiques sur les soldes et indemnités des personnels militaires d'assistance technique.

De 1964 à 1967, l'évolution des dépenses d'aide militaire s'est réalisée de la manière suivante par rapport au budget global de la Coopération.

Aide militaire (1964-1968).

| | ASSIS- TANCE technique militaire. | AUTRES concours. | TOTAL de l'aide militaire. | BUDGET de la coopération. | | POURCENTAGE de l'aide militaire par rapport au budget de la coopération. | |
|--------------------------|--|---------------------|----------------------------------|------------------------------|--------------------|---|--------------------|
| | | | | Dépenses ordinaires. | Crédits totaux. | Dépenses ordinaires. | Crédits totaux. |
| (En millions de francs.) | | | | | | | |
| 1964 | 86,00 | 53,90 | 139,90 | 746,97 | 1.061,97 | 18,75 | 13,16 |
| 1965 | 79,00 | 49,00 | 128,00 | 777,00 | 980,00 | 16,47 | 13,06 |
| 1966 | 78,00 | 46,00 | 124,00 | 759,21 | 1.051,71 | 16,33 | 11,79 |
| 1967 | 80,30 | 40,00 | 120,30 | 751,44 | 1.146,44 | 16,00 | 10,49 |
| 1968 | 89,40 | 43,70 | 133,10 | 780,34 | 1.150,34 | 17,05 | 11,57 |

Votre Commission des Finances observe que, dans la situation actuelle, compte tenu des énormes besoins provoqués par le développement économique et social des Etats africains et malgache, il est bon que l'assistance technique militaire à ces Etats ne soit pas augmentée de manière plus importante, alors que tant de tâches dans les domaines de la santé, de l'enseignement ou dans le secteur de l'infrastructure ne peuvent être accomplies, faute de crédits.

B. — LE BUDGET D'ÉQUIPEMENT

Au titre des *dépenses en capital* effectuées au bénéfice des missions permanentes d'aide et de coopération et des centres culturels, il est prévu, pour 1969, au chapitre 58-10 :

— d'inscrire 500.000 F pour les autorisations de programme, contre 1 million de francs en 1968 ;

— d'octroyer, au titre des mesures nouvelles, 500.000 F de crédits de paiement en vue de la construction de bureaux et de logements pour les missions permanentes d'aide et de coopération.

*
* * *

Au titre du chapitre 68-91, le montant des *autorisations de programme* est passé de 356 millions de francs en 1968 à 329 millions 500.000 F pour 1969, soit une diminution de 26.500.000 F.

En raison de cette réduction, l'aide apportée par la France au développement économique des Etats africains et malgache devra être plus sélective et résulter d'un choix plus rigoureux des opérations. Compte tenu de la situation économique des Etats considérés, ce sont les interventions à caractère économique qui devraient avoir la priorité, afin de conduire rapidement au développement agricole, minier ou industriel.

La répartition prévisionnelle par grands secteurs d'activité des autorisations de programme demandées pour 1969 est envisagée comme suit :

| | | |
|------------------------------------|---------------|---------------|
| — Opérations d'intérêt général.... | 90.000.000 F | soit 27,3 % ; |
| — Programme de développement.. | 239.500.000 F | soit 72,7 % ; |

Total 329.500.000 F.

Les *crédits de paiement* passent de 369 millions de francs en 1968 à 340 millions de francs pour 1969, soit une diminution de 29 millions de francs. La répartition des crédits de paiement demandés, pour 1969, au titre des services votés pour la poursuite des opérations en cours ne pourra être définitivement établie qu'en fin d'exercice, lorsque sera connue la situation définitive des affectations prononcées par le Comité directeur en 1968 et de la consommation des crédits de paiement accordés en 1968.

Il convient, à cet égard, de rappeler que l'action du Fonds d'aide et de coopération est restée ces dernières années orientée vers le financement des projets tendant au développement de la production agricole et, dans une moindre mesure, de la production industrielle. Dans l'avenir, l'accent devra être mis autant que possible sur cette dernière catégorie d'opérations, qui sont les plus efficaces pour une promotion rapide de l'économie des pays aidés.

Pour 1967, les crédits affectés à la production dans son ensemble représentaient 42,51 % du total des crédits du F. A. C. ; bien que les statistiques pour 1968 ne soient pas arrêtées tous les programmes d'aide n'ayant pas encore été approuvés, il apparaît que la proportion des dépenses pour le développement de la production sera encore accentuée.

Les opérations de développement supposent, dans de nombreux cas, un renforcement de l'infrastructure. En 1967, le Fonds d'aide et de coopération a affecté 16,76 % des crédits à des projets de cette nature.

Ce développement implique aussi un effort pour la formation des hommes. En 1967, le Fonds d'aide et de coopération a consacré 30,14 % des crédits à l'enseignement, l'action culturelle et la formation.

Ensemble, les opérations de développement de la production, d'infrastructure et d'enseignement, action culturelle et formation ont absorbé 84,41 % des crédits en 1967 ; pour 1968, on atteindra probablement un pourcentage semblable.

Sans doute la diminution des autorisations de programme, consécutive aux difficultés financières, entraînera la nécessité de procéder à un choix plus rigoureux des projets à financer : elle ne devrait pas avoir d'incidence importante, dans la mesure où le volume des dotations sera réajusté les années suivantes. Par ailleurs, la réduction des crédits de paiement ne devrait pas, selon les services du Secrétariat d'Etat à la coopération, empêcher d'assurer normalement les paiements à intervenir en 1969 et de permettre la soudure avec l'exercice 1970, compte tenu d'un reliquat de trésorerie encore disponible.

Il faut ajouter qu'à la différence des crédits du F. A. C., faisant l'objet d'engagements annuels, les crédits du Fonds européen de développement (F. E. D.) portent sur une période quinquennale. Des écarts importants peuvent donc être constatés entre les montants attribués aux différents Etats bénéficiaires dans le courant d'une seule année.

Le tableau joint en annexe II au présent rapport donne une répartition des crédits du deuxième F. E. D. depuis la date de sa mise en vigueur (1^{er} juin 1964), c'est-à-dire depuis quatre ans environ.

Durant la période correspondant aux quatre premières années du second F. E. D., le Fonds d'aide et de coopération a ouvert, pour les investissements, un volume de crédits d'environ 1.577 millions de francs en autorisations de programme, tandis que le F. E. D., dans le même temps, procédait à des engagements d'un montant de 273 millions d'unités de compte (1.365 millions de francs).

Si l'on ajoute à ce dernier chiffre les opérations de diversification qui, en fait, comportent une part importante d'investissement, les interventions du F. E. D., dans ce domaine, représentent :

273 millions d'unités de compte (investissements proprement dits) ;
80 millions d'unités de compte (diversification) ;

Total : 353 millions d'unités de compte, soit environ 1.765 millions de francs.

Ainsi les investissements du F. A. C. et du F. E. D. restent sensiblement comparables dans la plupart des Etats africains et malgache associés à la C. E. E.

*
* * *

Au total, les subventions au Fonds d'aide et de coopération, tant en autorisations de programme qu'en crédits de paiement, ont atteint, pour 1969, un niveau tel que les possibilités paraissent de plus en plus étroites.

Votre Commission des Finances souligne que la diminution des crédits réservés au F. A. C. n'est pas une opération à laquelle elle souscrit ; en effet elle estime qu'il est indispensable, en raison

notamment de la présence dans ces Etats de nombreux nationaux français dont les intérêts sont liés au développement économique de ces pays, de maintenir une aide réellement efficace sous la forme bilatérale. Est-il besoin de souligner à cet égard que les courants d'échange ne se modifient que lentement, que des habitudes se prennent qui sont longues à disparaître, que l'emploi de matériels de types déterminés rend fort probable l'utilisation de matériels similaires à l'avenir. Aussi, l'orientation, grâce à l'aide française, des importations nécessaires aux Etats africains constitue une assurance pour les années futures et une assurance assez légère à supporter, car le total de l'aide bilatérale nette de la France en faveur des Etats africains et malgache (1.764 milliard de francs en 1967) représente 0,3 % du produit national brut français.

CONCLUSIONS

Sans doute, eu égard à la politique d'aide que nous avons analysée comme un élément moteur de notre action extérieure peut-on penser que le projet de budget du Secrétariat d'Etat aux Affaires étrangères, chargé de la Coopération, tel qu'il a été établi pour 1969, offre des moyens relativement modestes : il a au moins le mérite d'esquisser ce que pourrait être une stratégie du développement. Lors de la deuxième conférence des Nations Unies pour le Commerce et le Développement (New Delhi : 1^{er} février-20 mars 1968), M. Michel Debré a présenté à cet effet un plan concernant notamment l'organisation des marchés des produits de base et les préférences commerciales. Ainsi qu'il l'a souligné, la régulation mondiale des cours de certaines matières premières et de quelques grands produits agricoles demande un effort financier des pays industriels acheteurs et une discipline de production de la part des pays vendeurs ; par ailleurs, la croissance des industries des jeunes Etats ne peut être efficacement assurée que par l'instauration d'un système de préférences tarifaires à base géographique régionale ou mondiale du type de celui retenu par les pays de la Communauté économique européenne et la France en particulier.

De telles propositions seront présentées au cours des prochains mois en vue du renouvellement des accords de Yaoundé négociés dans le cadre du traité de Rome : l'amélioration des conditions d'importation dans la Communauté économique européenne des produits tropicaux originaires des Etats africains et malgache a déjà été approuvée, sur rapport de M. Armengaud, par la Conférence parlementaire euro-africaine réunie à Strasbourg en décem-

bre 1967. Nul doute que si nos partenaires partageaient notre manière de voir, des solutions nouvelles seraient apportées à ce problème essentiel de toute politique extérieure : l'aide aux pays en voie de développement.

Dans cette perspective, ce projet de budget, pour modeste qu'il apparaisse sous certains de ses aspects, constitue — par l'effort budgétaire qu'il traduit en faveur de cette aide — un important outil, certes encore perfectible, de notre action extérieure.

ANNEXES



ANNEXE I

LE FINANCEMENT DU BUDGET DE L'OFFICE DE RECHERCHE SCIENTIFIQUE ET TECHNIQUE D'OUTRE-MER (O. R. S. T. O. M.)

1. — Il faut tout d'abord rappeler la vocation de l' O. R. S. T. O. M. telle quelle est définie dans le décret n° 60-832 du 9 août 1960, portant réorganisation de l'Office :

« Entreprendre et développer hors des régions tempérées *des recherches fondamentales* orientées vers les productions végétales et animales, ainsi que vers la détermination des données de base du milieu naturel et humain ;

« Etablir et développer, hors des mêmes régions, une infrastructure permettant des recherches fondamentales dans tous les domaines. »

Les thèmes de ces recherches fondamentales sont arrêtés par seize comités techniques animés par des personnalités scientifiques françaises et correspondent aux préoccupations de la recherche fondamentale française.

Ces travaux, menés en milieu tropical par les cadres chercheurs et techniciens de l'établissement, intéressent donc avant tout la recherche française.

Aussi, tout naturellement, les conventions relatives à l'aide et à la coopération en matière de recherche scientifique passées entre la France et les Etats, ont-elles prévu que la recherche fondamentale serait intégralement financée par la France.

2. — L'accroissement des moyens fournis par la puissance publique française à l'O. R. S. T. O. M., depuis 1960, est la conséquence de l'extension de ses activités dans les domaines spécifiques de la recherche fondamentale, notamment : océanographie, pédologie, hydrologie, sciences de la terre, sciences humaines et l'élargissement du champ géographique de ses interventions (Afrique du Nord, Liban, Territoires d'Outre-Mer, etc.).

Ces moyens proviennent de diverses sources et, à cet égard, d'importantes modifications sont intervenues depuis 1960.

En effet, à la suite de sa réorganisation en 1960, l'O. R. S. T. O. M. a été placée sous la double tutelle du Ministère de l'Education nationale et du Ministère de la Coopération. Le Ministère de l'Education nationale a apporté alors, sous forme de subvention globale non affectée, une aide de plus en plus importante jusqu'en 1966, où le Secrétariat d'Etat à la Coopération a été chargé seul de la tutelle de cet établissement.

A partir de 1967, un chapitre unique du budget du Secrétariat d'Etat chargé de la Coopération a regroupé les subventions précédemment versées à l'O. R. S. T. O. M. par le F. A. C. et le Ministère de l'Education nationale. Toutefois, les crédits du F. I. D. E. S., dont le volume ne s'est pas accru au cours de ces dernières années, ont échappé à ce regroupement. Quant au F. I. D. O. M., il a cessé tout versement en 1968, les activités de recherche que l'O. R. S. T. O. M. poursuivait aux Antilles ayant été confiées à l'I. N. R. A.

3. — Pour ce qui est de la participation financière des Etats africains et malgache, elle ne concerne, conformément aux dispositions des conventions relatives à l'aide et à la coopération en matière de recherche scientifique, que le financement des programmes de recherches d'intérêt local poursuivis sur des stations dont la gestion a été confiée à l'O. R. S. T. O. M. Ce financement est effectué à parts égales par le F. A. C. et par une subvention inscrite au budget de l'Etat concerné.

Tel est le cas au Sénégal, en Côte-d'Ivoire, au Congo et en Haute-Volta.

Le Gabon apporte une contribution au centre le Libreville, selon un accord particulier.

Quant au Cameroun, l'I. R. C. A. M. (centre national de recherche), est financé par le budget camerounais, l'O. R. S. T. O. M. fournissant son appui technique et étant rémunéré conformément à une convention passée entre cet Etat et l'Office.

En outre, les Etats peuvent solliciter l'O. R. S. T. O. M. pour certaines études qui font alors l'objet d'une convention particulière financée par le budget national ou au titre du programme F. A. C. des Etats; le produit de telles conventions vient alimenter le compte des ressources propres du budget de l'O. R. S. T. O. M.

ANNEXE II

SITUATION DES ENGAGEMENTS DU 2^e F. E. D. AU 23 JUILLET 1968

(Etats, Pays et Territoires bénéficiaires.)

En 1.000 U/C

| ÉTATS, PAYS OU TERRITOIRES bénéficiaires. | INVESTISSEMENTS économiques et sociaux. | | A I D E à la diversification. | | A I D E à la production. | ASSISTANCE technique liée aux investissements. | COOPÉRATION technique générale. | SECOURS d'urgence. | TOTAL | AVANCE aux caisses de stabilisation des prix. |
|--|--|-----------------------------------|----------------------------------|-----------------------------------|--------------------------------|---|---------------------------------------|-----------------------|----------------|--|
| | Dons. | Prêts conditions spéciales. | Dons. | Prêts conditions spéciales. | | | | | | |
| A. — E. A. M. A. | | | | | | | | | | |
| République du Burundi..... | 6.170 | » | 5.250 | » | » | 2.006 | 451 | » | 14.417 | » |
| République fédérale du Cameroun | 26.136 | 7.371 | 749 | 7.151 | 6.150 | 486 | 58 | » | 48.101 | » |
| République centrafricaine | 15.248 | » | » | » | 5.057 | 1.488 | 150 | » | 21.943 | » |
| République du Congo..... | 11.814 | » | 5.169 | » | » | 507 | » | » | 17.490 | » |
| République démocratique du Congo | 36.176 | » | » | » | » | 455 | 2.267 | » | 38.898 | » |
| République de la Côte-d'Ivoire.. | 2.249 | 6.013 | 35.388 | 3.644 | » | 58 | 133 | » | 47.485 | » |
| République du Dahomey..... | 14.876 | » | 1.499 | » | 3.900 | 611 | 2 | » | 20.888 | » |
| République du Gabon..... | 10.766 | » | 4.000 | » | » | 2.378 | » | » | 17.144 | » |
| République de la Haute-Volta... | 16.159 | » | 3.553 | » | » | 1.157 | 38 | » | 20.907 | » |
| République malgache | 34.031 | » | 4.355 | » | 19.065 | 1.255 | 99 | » | 58.805 | » |
| République du Mali..... | 15.068 | » | 485 | » | 3.931 | 1.270 | » | » | 20.754 | » |
| République islamique de Mauritanie | 12.199 | » | 1.561 | » | » | 236 | » | » | 13.996 | » |
| République du Niger..... | 14.840 | » | 936 | » | 4.275 | 1.200 | » | » | 21.251 | » |
| République du Rwanda..... | 4.603 | » | 4.448 | » | » | 2.262 | 1.322 | » | 12.635 | » |
| République du Sénégal..... | 12.987 | » | 5.579 | » | 33.283 | 25 | 11 | » | 51.883 | 8.710 |
| République somalienne | 9.509 | » | 5.593 | » | » | 2.849 | 1.068 | 1.850 | 21.229 | » |
| République du Tchad..... | 23.619 | 1.215 | 374 | » | 4.230 | 1.524 | 69 | » | 31.031 | 1.766 |
| République du Togo..... | 6.259 | » | 280 | » | 1.849 | 757 | » | » | 9.145 | » |
| Total E. A. M. A..... | 273.247 | 14.599 | 79.579 | 10.795 | 81.740 | 20.524 | 5.668 | 1.850 | 488.002 | 10.476 |
| B. — P. T. O. M./D. O. M. | | | | | | | | | | |
| Interventions non réparties..... | » | 2.856 | » | » | » | 631 | » | » | 40.118 | » |
| Total général | 309.908 | 17.455 | 79.579 | 10.795 | 81.740 | 24.675 | 34.242 | 1.850 | 560.244 | 10.476 |