

N° 65

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1975-1976

Annexe au procès-verbal de la séance du 20 novembre 1975.

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 1976, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.*

TOME III

COOPERATION

Par M. Louis MARTIN,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. André Colin, *président* ; Jean Périquier, Pierre-Christian Taittinger, Jacques Ménard, Auguste Pinton, *vice-présidents* ; Jacques Genton, Serge Boucheny, Pierre Giraud, Francis Palmero, *secrétaires* ; Antoine Andrieux, Maurice Bayrou, Gilbert Belin, Jean Bénard Mousseaux, Eugène Bonnet, Charles Bosson, Louis Brives, Gilbert Devèze, Emile Didier, Lucien Gautier, Mme Marie-Thérèse Goutmann, MM. Edouard Grangier, Raymond Guyot, René Jager, Louis Jung, Michel Kauffmann, Ladislav du Luart, Raymond Marcellin, Louis Martin, Michel Maurice-Bokanowski, Claude Mont, André Morice, Paul d'Ornano, Dominique Pado, Henri Parisot, Edgard Pisani, Roger Poudonson, Georges Repiquet, Abel Sempé, Edouard Soldani, Pierre Vallon, Jean-Louis Vigier, Emile Vivier, Joseph Voyant, Michel Yver.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (5^e législ.) : 1880 et annexes, 1916 (tomes I à III et annexe 8), 1918 (tome III) et in-8° 360.

Sénat : 61 et 62 (tomes I, II et III, annexe 5) (1975-1976).

Loi de finances. — Affaires étrangères - Coopération.

Mesdames, Messieurs,

L'action de coopération de la France avec les Pays africains au sud du Sahara reste une des constantes de la politique française.

Elle a cependant besoin d'être périodiquement redéfinie et adaptée à l'évolution de nos partenaires, ainsi qu'à nos propres possibilités.

Après le rapport Jeanneney, puis le rapport Gorse, qui définissaient avec précision certaines orientations nouvelles mais qui n'ont pas toujours été suivies des transformations souhaitables, M. Abelin vient de décider un nouvel effort de réflexion qui a fait l'objet de la publication d'un excellent rapport sur la politique française de coopération.

Ce document souligne notamment la nécessité de concevoir désormais la coopération, non plus comme une assistance ou une aide, mais comme un élément constitutif d'un nouvel ordre économique mondial.

L'examen des crédits du Ministère de la Coopération ne peut donc être dissocié ni de l'effort multilatéral accompli dans le cadre élargi de la Convention de Lomé entre les neuf Etats de la Communauté économique et quarante-six Etats africains, des Caraïbes et du Pacifique, ni des perspectives ouvertes par la prochaine conférence Nord-Sud qui doit se tenir à Paris à la suite des initiatives et des efforts persévérants du Gouvernement français pour tenter de définir ce nouvel ordre économique mondial.

Le volume de l'aide bilatérale inscrite au budget de 1976 nous oblige cependant à constater, dès l'abord, que les moyens financiers dégagés cette année ne correspondent pas aux intentions de notre politique :

L'accroissement de 12,76 % des crédits de la Coopération, qui atteignent 2 440 millions de francs, s'il est apparemment presque égal à l'accroissement du budget général (13,03 %), doit être corrigé en fonction de plusieurs transferts de crédits provenant d'autres Ministères. Ces transferts, effectués dans le souci de regrouper au Ministère de la Coopération certaines activités auparavant

dispersées — crédits de l'Aviation civile concernant l'infrastructure de l'aviation en Afrique, des Anciens combattants et de l'Éducation — se montent à 71 millions de francs. Si l'on ne tient pas compte de cette somme, la majoration du budget n'est plus que de 9,94 % au lieu de 12,76 %.

Un autre élément nous oblige à réviser encore ces chiffres en baisse : la rémunération des personnels de coopération accuse une majoration de plus de 17 % pour tenir compte d'une érosion monétaire qui, en Afrique, atteint ce taux.

Le résultat est que les crédits affectés aux dépenses d'investissement, qui s'élèvent à 709 millions en autorisation de programme et à 634 millions de francs en crédits de paiement, ne sont en hausse respectivement que de 7,13 % et 4,96 %.

Ceci correspond à une diminution sensible en valeur réelle de l'effort effectué par la France et nous ne pouvons que le regretter.

Une aide publique inférieure à 0,6 % du produit national brut et un budget qui n'est que de 0,83 % du budget général, ne sont pas suffisants.

Les difficultés de la conjoncture actuelle ne peuvent suffire à justifier une telle contraction, car notre aide s'adresse à des États africains dont certains, parmi les plus pauvres du monde, voient leur situation singulièrement aggravée par le renchérissement du pétrole et les séquelles de la sécheresse. Nous devrions, d'ailleurs, tirer davantage les conséquences de la disparité qui s'accroît entre Pays africains eux-mêmes, due notamment à leur plus ou moins grande richesse en matières premières et à la valorisation que ces produits ont pu acquérir depuis les bouleversements économiques récents. La politique française de coopération ne pourrait-elle faire sienne la notion de pays les moins développés ou enclavés à l'image de ce qui a été retenu par la Convention de Lomé ? Ces pays, dont le produit par habitant ne dépasse pas 120 à 130 dollars, pourraient ainsi bénéficier de conditions particulières, alors que d'autres États africains nettement plus développés n'en profiteraient pas.

Le fait que l'effort de la France, dont l'objectif de 0,7 % du produit national brut en aide publique a pourtant été réaffirmé à Kinshasa, maintienne notre pays dans le peloton de tête des pays donateurs — seuls les Pays-Bas feraient un effort supérieur au

nôtre — ne devrait pas suffire à nous rassurer. La France a en effet des responsabilités très particulières vis-à-vis de la grande majorité des dix-neuf Etats africains et malgache à laquelle s'adresse notre coopération ; elle se doit donc de faire un effort également très particulier.

Pour être équitable, il nous faut mentionner que la Convention de Lomé va exiger de notre part une contribution annuelle de plus de 800 millions de francs, alors qu'en 1974, en vertu des accords de Yaoundé, nous ne participions à l'aide de la C. E. E. que pour un montant de 274 millions de francs. (La Convention de Lomé fixe en effet à 817 425 000 unités de compte la contribution française sur cinq ans, l'unité de compte équivalant à un peu plus de 5 F.)

Cette contribution, qui s'ajoute au budget de la Coopération, accroît très largement l'effort fourni par la France.

Enfin, la conférence de Bangui, réunie au mois de mai dernier, a décidé la création d'un Fonds de solidarité franco-africain auquel la France participera à raison de 50 %, les 50 % restant étant fournis par les Etats africains les plus riches. L'objectif de ce Fonds est de permettre la garantie d'emprunts consentis par un Etat ou un groupe d'Etats pour la réalisation d'infrastructures régionales.

Ce fonds pourra exercer son activité en faveur d'Etats qui ne sont pas membres de la zone franc comme le Zaïre, l'île Maurice, la Mauritanie, Madagascar et les anciennes colonies portugaises.

L'aide globale de la France comprend également certaines contributions transitant par les Nations Unies. Cependant à ce sujet, tant les rapporteurs du budget des Affaires étrangères à l'Assemblée Nationale que notre collègue rapporteur de ce budget pour notre commission se sont émus de la modicité des contributions volontaires de la France à la plupart des organismes, programmes et fonds qui ont pour objet l'assistance économique, sociale ou humanitaire. L'exemple souvent cité est celui de la contribution française au programme des Nations Unies pour le développement qui, pour 1976, reste au même niveau que pour 1975 — 10 millions de dollars soit une diminution en valeur réelle — nous mettant au dixième rang derrière le Danemark et la Norvège.

I. — L'assistance technique en personnel.

Ce chapitre accuse une majoration de 17 % correspondant pour la majeure partie à l'augmentation des rémunérations des coopérants.

En raison des nombreuses demandes qui nous sont adressées par les Etats africains, l'activité globale des personnels servant en coopération sera maintenue en 1976.

Dans les pays de la compétence du Ministère de la Coopération, nous avons 10 149 agents civils dont 7 182 enseignants et 2 967 non-enseignants.

Ce chiffre est à comparer avec l'effectif total des coopérants français dans le monde qui s'élève à 31 400 personnes. Plus de 40 % du budget du Ministère de la Coopération sont affectés à leurs rémunérations.

L'enseignement absorbe donc plus des deux tiers des effectifs des coopérants, les Etats africains étant d'accord avec nous pour estimer que l'éducation est l'outil du développement économique et constitue un préalable nécessaire à tout progrès.

L'enseignement permet de former les cadres nécessaires au développement et d'y faire participer toute la population. Cependant, l'enseignement primaire est maintenant à peu près partout assuré par les Etats africains eux-mêmes, sauf dans le domaine de l'action pédagogique ; c'est dans l'enseignement secondaire et dans l'enseignement supérieur davantage orientés sur les mathématiques, les sciences physiques et les spécialités techniques, que les demandes de nos partenaires en personnel s'accroissent régulièrement.

Un effort est poursuivi pour que cette coopération massive en matière d'enseignement n'ait pas pour but de transposer tels quels en Afrique nos propres modèles d'enseignement. Aussi s'effort-on de dégager, en accord avec les Etats eux-mêmes, un enseignement adapté aux besoins des économies africaines.

L'aide à l'enseignement supérieur tend à abandonner la forme d'une aide indifférenciée et globale aux dix-sept universités nationales pour se concentrer sur des aides spécifiques : formation des maîtres, éducation rurale, formation des cadres de santé, de gestion des cadres techniques.

Compte tenu du coût élevé de l'enseignement et des besoins immenses des Pays africains, l'accent est mis sur la recherche pédagogique et la mise au point de nouvelles techniques de formation, notamment audiovisuelles. Ainsi, la télévision scolaire est utilisée sur une grande échelle dans l'enseignement primaire avec l'aide de la France spécialement au Niger et en Côte-d'Ivoire.

II. — Le développement agricole.

Cet aspect de la coopération continue à garder un caractère prioritaire. Ces dernières années, la croissance de la production agricole dans les pays africains est tombée nettement en dessous de l'accroissement démographique. Sous l'effet conjugué de phénomènes naturels comme la sécheresse, de désordres économiques internationaux et d'un manque de vigilance, les menaces de famine, l'exode des populations vers les villes et l'accroissement du chômage urbain, ont créé des situations souvent dramatiques.

En matière de développement agricole, la politique engagée est de permettre aux Etats les plus pauvres de satisfaire eux-mêmes leurs besoins alimentaires vitaux.

Les interventions du Fonds d'aide et de coopération ont été largement orientées vers le développement agricole et notamment le développement des productions vivrières dans les pays du Sahel et vers une réorientation de l'élevage de façon à mieux l'adapter aux conditions des différentes zones climatiques. Environ 30 % du total des crédits du F. A. C. sont consacrés au développement du secteur rural.

La gravité de la sécheresse qui a frappé les Etats du Sahel et la dégradation de la situation économique de ces Etats ont relancé l'intérêt des grands aménagements fluviaux sur le Sénégal, le Niger et le lac Tchad. L'organisation de mise en valeur du fleuve Sénégal a mis au point un programme agricole étalé sur trente ans qui devrait permettre la couverture en céréales des besoins régionaux. Ce programme s'accompagnera d'opérations intéressantes : l'élevage, la pêche et la reforestation.

L'aménagement du fleuve Niger va permettre la production d'énergie électrique, l'irrigation et la mise en culture de nouvelles terres, la navigation sur le fleuve et l'accroissement de la production piscicole. Le coût du barrage est évalué à 336 millions de francs.

Le projet concernant le bassin du lac Tchad est évalué à 60 millions de francs en six ans.

L'ampleur de ces projets nécessite une plus grande concentration des efforts publics français ainsi qu'une coordination plus étroite avec d'autres aides bilatérales ou multilatérales dans le cadre de la C. E. E. notamment.

Malgré les moyens relativement modestes à la disposition du F. A. C., celui-ci joue un rôle de catalyseur pour l'ensemble des autres aides, y compris celles des pays arabes.

III. — L'enveloppe recherche.

Conjuguant les travaux d'organismes spécialisés comme l'O. R. S. T. O. M. c'est-à-dire l'Office de la recherche scientifique et technique Outre-Mer et le G. E. R. D. A. T., le Groupement d'études et de recherches pour le développement de l'agronomie tropicale, l'enveloppe recherche voit ses dotations augmenter de 14,7 % c'est-à-dire du coefficient d'accroissement le plus élevé du budget.

Un effort particulier a été demandé à ces organismes pour orienter leur programme de recherche sur la zone sahélienne. L'O. R. S. T. O. M., notamment, poursuit des recherches hydrauliques orientées sur l'évaluation des réserves en eau des pays du Sahel. Il étudiera également, en 1976, à la demande de la F. A. O., les problèmes d'érosion dans cette zone.

IV. — L'aide en matière industrielle.

En ce domaine le F. A. C. n'a pas en principe vocation à participer à la réalisation d'unités industrielles, mais il peut faciliter l'industrialisation par des prêts spéciaux à long terme et à très faible taux d'intérêt. Des interventions de ce type ont lieu depuis 1966 dans le secteur de l'industrie textile et des industries d'équipement. Les Etats africains prennent d'ailleurs généralement une participation minoritaire au capital des opérations industrielles importantes pour lesquelles l'aide du F. A. C. est consentie. Celui-ci participe aux études préliminaires de certains projets destinés à faciliter le développement industriel.

A côté du F. A. C. la Caisse centrale de coopération économique joue un rôle important. Pour 1975, ses engagements dans les pays où sont installées des filiales africaines de sociétés françaises s'élèvent à 445 millions de francs.

En 1976, le plafond des engagements de la Caisse centrale en Afrique noire s'élèvera à 570 millions de francs.

Devant l'importance des concours qui lui sont demandés, la Caisse qui tire l'essentiel de ses ressources du marché financier et consent des prêts au taux moyen de 4 %, a obtenu du Ministère des Finances l'autorisation de recourir à des emprunts supplémentaires sur les marchés financiers français et étrangers en vue d'accroître le volume de ses participations.

Les nouveaux fonds ainsi collectés, qui devraient approximativement doubler ses moyens de financement actuels, seront prêtés selon la procédure du « deuxième guichet » à des Etats solvables pour le financement de projets industriels présentant de bonnes conditions de rentabilité.

V. — Les autres interventions publiques.

Il s'agit essentiellement de la coopération technique militaire et des concours financiers à divers pays.

A. — La coopération militaire voit ses dotations progresser de 73 millions à 99,3 millions de francs entre 1975 et 1976. Ses crédits se répartissent de la façon suivante :

— dépenses de formation en France de stagiaires militaires en provenance des Etats associés ;

— la rémunération des personnels militaires d'assistance technique et l'aide aux armées nationales en matériel militaire notamment.

Les principaux bénéficiaires de cette aide ont été en 1975 le Tchad, la Côte d'Ivoire, le Gabon, le Sénégal et le Cameroun.

Le France est liée avec le Sénégal et la Côte-d'Ivoire par des accords prévoyant une participation française au plan d'équipement des armées de ces deux pays.

En ce qui concerne le Tchad, la décision de retrait des troupes françaises dans ce pays qui nous a été imposée à la suite de la

malheureuse affaire des otages français du Tibesti, n'aura pas d'incidence directe sur ce chapitre budgétaire puisqu'il s'agissait de crédits imputés sur le budget de la Défense nationale.

Il y a lieu de penser toutefois que notre coopération militaire avec ce pays sera fortement réduite

B. — Le montant des concours financiers accordés par la France à certains Etats africains parmi les plus pauvres représentera, en 1976, 95 millions de francs.

Il s'agit de concours rendus nécessaires par l'impossibilité dans laquelle se trouvent certains Etats, du fait de leur situation géographique et de la faiblesse de leurs ressources, de ne pouvoir encore assurer l'équilibre de leur budget. Les pays du Sahel ont, en particulier, bénéficié de ces concours financiers au cours des dernières années.

En 1975, sept pays seulement ont sollicité ces concours : la République centrafricaine, la Haute-Volta, le Niger, le Burundi, le Rwanda, le Mali et le Dahomey. Ces concours financiers font l'objet, avec les pays intéressés, de conventions qui prévoient les conditions de versement et l'affectation des crédits ; ces aides sont affectées le plus souvent à des dépenses prioritaires arrêtées d'un commun accord avec les Etats bénéficiaires.

*
* *

Le rôle de premier plan que la France assume dans la grande confrontation entre puissances industrialisées et Tiers-Monde implique que certains redressements soient opérés dans nos efforts. Si nous ne pouvons que nous féliciter de l'accroissement très considérable des crédits affectés à la mise en œuvre de la Convention de Lomé, c'est-à-dire à la coopération multilatérale entre l'Europe des Neuf et 46 Etats africains, des Caraïbes et du Pacifique, nous souhaiterions que l'objectif fixé par les Nations Unies et universellement reconnu comme souhaitable de 0,7 % du P. N. B. d'aide publique puisse être atteint dès l'an prochain.

*
* *

Au cours de l'examen de ce budget en commission, M. Périquier a déclaré qu'il ne voterait pas le budget de la Coopération, non seulement pour des raisons politiques mais aussi parce qu'il considère que les crédits sont mal utilisés ; les subventions d'équilibre sont dangereuses et n'incitent pas les gouvernements à faire les efforts nécessaires. Le président et M. Bayrou ont rappelé que certains des Etats africains, notamment ceux du Sahel, sont parmi les plus pauvres du monde et que c'est par souci d'humanité que la France continue à apporter son concours financier à quelques-uns d'entre eux.

Après cet échange de vues, votre commission a chargé son rapporteur de vous proposer d'émettre un avis favorable à l'adoption des crédits du budget de la Coopération.