

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1970-1971

Annexe au procès-verbal de la séance du 19 novembre 1970.

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 1971, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.

TOME II

Affaires étrangères.

COOPERATION

Par M. Jean PERIDIER,

Sénateur.

(1) *Cette commission est composée de : MM. André Monteil, président ; Raymond Boin, Jean Péridier, Pierre de Chevigny, vice-présidents ; Jean de Lachomette, Georges Repiquet, le général Antoine Béthouart, secrétaires ; Edmond Barrachin, Maurice Bayrou, Jean Bène, Charles Bosson, Serge Boucheny, Marcel Boulangé, Louis Brives, Roger Carcassonne, Maurice Carrier, Léon Chambaretaud, Jacques Duclos, Baptiste Dufeu, Pierre Giraud, Robert Gravier, Raymond Guyot, Louis Jung, Michel Kauffmann, Emmanuel Lartigue, Guy de La Vasselais, Jean Lecanuet, Jean Legaret, Marcel Lemaire, Jean Lhospied, Ladislav du Luart, Louis Martin, Michel Maurice-Bokanowski, Gaston Monnerville, Roger Morève, André Morice, Léon Motais de Narbonne, Dominique Pado, Henri Parisot, Vincent Rotinat, Abel Sempé, Edouard Soldani, Pierre-Christian Taittinger, Jacques Vassor, Michel Yver.*

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (4^e législ.) : 1376 et annexes, 1395 (tomes I à III et annexe 4) et In-8° 308.

Sénat : 53, 54 (tomes I, II et III, annexe 3) et 55 (tome V) (1970-1971).

Lois de finances. — Affaires étrangères - Coopération.

Mesdames, Messieurs,

La présentation du budget de la coopération est nouvelle en ce sens qu'un regroupement des crédits a été réalisé en fonction des objets auxquels ils répondent. On peut déterminer quatre parties bien distinctes, correspondant aux rubriques suivantes :

1° Coopération culturelle : fournitures de livres, diffusion de revues et de journaux, aide au cinéma et aux échanges artistiques, radiodiffusion et télévision ;

2° Coopération technique : recherche géologique et minière, soutien logistique à notre assistance technique, fonctionnement de la mission d'experts du secrétariat du Fonds d'aide et de coopération, dépenses de santé ;

3° Assistance technique proprement dite, qui vise le personnel enseignant, les autres personnels civils et le personnel militaire ;

4° Coopération scientifique qui concerne plus particulièrement l'O. R. S. T. O. M. et les instituts de recherche.

Il n'est pas douteux que ce regroupement de crédits facilite le contrôle du Parlement.

Ce budget est en augmentation par rapport à celui de l'an passé. Il représente un total de crédits de 1 milliard 325 millions de francs, contre 1 milliard 147 millions, soit 15 % de plus. La répartition des crédits est la suivante :

a) 995 millions de dépenses ordinaires, contre 880 en 1970 ;

b) 330 millions de crédit de paiement pour les dépenses en capital, au lieu de 323 millions.

En ce qui concerne les crédits de coopération avec les Etats francophones d'Afrique et de l'Océan Indien, ils augmentent de 13,5 % par rapport à 1970 ; c'est-à-dire plus que l'ensemble du budget.

Sans doute un examen un peu approfondi des crédits révèle que les augmentations correspondent le plus souvent à des réajustements ; et par conséquent il ne faut pas compter que ce budget permettra en 1971 une œuvre accrue de coopération. D'autant plus que notre action s'étendra à d'autres pays comme l'île Maurice où nous enverrons des missions d'aide et de coopération, ainsi qu'au Congo Kinshasa, au Burundi et au Rwanda.

Nous pensons que c'est une excellente chose que l'œuvre de coopération déborde les frontières des Etats africains de l'ancienne Union française pour s'étendre à d'autres pays de l'Afrique francophone où la France a un rôle à jouer tant au point de vue culturel qu'économique.

En ce qui concerne les coopérants, sans enregistrer une réduction aussi sensible que celle de l'an passé, on doit constater cependant encore une légère diminution, sauf pour les militaires.

Cela est profondément regrettable car c'est par l'intermédiaire des coopérants que la coopération s'avère la plus utile et la plus efficace, tant pour l'aide apportée aux pays africains, que pour le développement de la culture, de la technique et de l'entraide sociale françaises. Il faudrait qu'un effort soit fait pour stabiliser définitivement le nombre des coopérants.

Ces quelques réserves mises à part, il n'en reste pas moins que le budget de la Coopération, tel qu'il nous est présenté, doit permettre à la France d'assurer une continuité dans l'aide à apporter aux pays en voie de développement et de rester toujours en tête de tous les pays en matière de Coopération. Nous ne devons pas manquer de rappeler que le montant de l'aide française dépasse de très loin l'objectif de 1 % du revenu national, qui avait été fixé par la Conférence de New Dehli, et excède même de près du quart l'objectif plus important de 1 % du produit national brut, recommandé par la dernière Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement.

Les lignes générales du budget.

Si maintenant nous essayons de dégager les grandes lignes générales du budget, nous devons dire qu'il présente les trois caractéristiques suivantes :

1° Prépondérance de l'aide publique sur l'aide privée.

Alors que l'aide publique a tendance à progresser depuis 1969, l'aide privée a tendance au contraire à diminuer. C'est dommage car les deux aides se complètent, et il y a le plus grand intérêt à ce que leur progression aille de pair.

On peut penser cependant que la tendance pourra être renversée à la suite de la décision du Gouvernement de garantir les investissements privés dans les pays d'Afrique francophone. Ainsi

nos industriels seront désormais à l'abri des bouleversements politiques et des menaces d'expulsion ou de nationalisation. On peut, dès lors, espérer qu'ils feront preuve de plus de dynamisme et d'initiative en matière d'investissements dans les pays africains, où l'expansion économique est à peine commencée.

Sans doute cette décision de garantir les investissements privés n'est pas allée sans critiques et sans objections. On s'est demandé quels seraient les critères de l'octroi de cette garantie et les conditions exactes dans lesquelles elle jouerait.

Il est certain qu'à partir du moment où l'Etat accorde une telle garantie, qui, éventuellement, peut lui coûter très cher, il faut qu'il exerce un certain contrôle sur les investissements décidés, de façon à s'assurer que ceux-ci seront rentables et utiles à la Coopération. Quant à la garantie elle-même, elle ne doit jouer que dans la mesure où, par suite de bouleversements politiques ou de décisions gouvernementales, les industriels, qui ont investi, doivent abandonner définitivement leur exploitation, comme cela s'est produit récemment en République centrafricaine.

2° Prépondérance de l'aide bilatérale sur l'aide multilatérale.

Indiscutablement, l'aide bilatérale l'emporte de loin (près de 91 %) sur l'aide multilatérale.

Pourtant les Organismes internationaux s'occupant de l'aide aux pays en voie de développement ne manquent pas. Leur action, d'un coût de fonctionnement souvent excessif, mériterait d'être mieux coordonnée.

Sans abandonner l'aide bilatérale, qu'imposent plus particulièrement à la France les devoirs qu'elle a contractés à l'égard des pays africains qui ont fait partie de la Communauté française et qu'elle a conduit à l'indépendance, il est nécessaire que l'aide aux pays en voie de développement, en raison de son importance et des crédits qu'elle nécessite, s'inscrive avant tout dans un cadre multilatéral. Au fond il faudrait que l'aide bilatérale ne soit qu'un complément de l'aide multilatérale, dont nous devons, d'ailleurs, souligner que, bien qu'encore insuffisante, elle a suivi une progression constante depuis 1964. C'est la conséquence même des accords de Yaoundé, renouvelés le 29 juillet 1969 et associant dix-huit pays africains et malgache à la Communauté européenne.

En ce qui concerne la France, l'aide multilatérale a été constituée essentiellement en 1969 par la contribution qu'elle a apportée au Fonds européen de développement (soit 183,4 millions) et le versement effectué au profit de l'Association internationale de développement (soit 161,2 millions).

3° Prépondérance des dons sur les prêts.

La Coopération étant avant tout une œuvre de solidarité humaine, il est normal que la France se montre généreuse et que son aide soit représentée en grande partie par des dons. Mais il importe, dans la distribution de ces dons, de se montrer très prudent et de s'assurer chaque fois qu'ils seront utilisés dans l'intérêt du peuple et non pas de quelques dirigeants, à des fins purement politiques.

Etat actuel de la Coopération.

Comment s'est présentée la Coopération ces dernières années ? C'est la question que nous voudrions examiner en terminant.

A part quelques exceptions que nous rappellerons, on peut dire qu'elle s'est poursuivie en 1969 et en 1970 dans les meilleures conditions.

L'aide reste toujours consacrée en majorité aux pays de la zone franc ; cependant, on note une diminution assez sensible, alors que l'aide aux pays extérieurs à la zone franc est au contraire en voie d'augmentation. Elle a été en 1969 de près de 40 % de la contribution globale française, contre seulement 9,6 % en 1960.

En grande partie elle a été représentée par une aide alimentaire, apportée en vertu de la Convention internationale, entrée en vigueur le 1^{er} juillet 1968 à l'issue de la négociation Kennedy sur l'organisation du marché mondial du blé, et que la France a commencé à appliquer pour la campagne céréalière 1968-1969. La contribution de la C. E. E. dans le programme mondial a été fixée à 1.035.000 tonnes par an, et la France y participe pour 320.000 tonnes, ce qui représente une valeur de 91 millions de francs environ.

Après avoir subi un certain arrêt, l'aide française aux pays d'Afrique du Nord a repris dans des conditions non négligeables. De 1967 à 1969 cette aide globale est successivement passée de 1.031,8 millions de francs à 1.274,5, puis à 1.347,3 millions en 1969.

Bien entendu ce sont les Etats africains et malgache, qui restent les pays privilégiés de l'aide française. C'est pour ces pays surtout que l'aide publique reste principalement accordée sous forme de dons ; mais au cours de l'année 1969 on a enregistré une légère diminution (88 % de l'aide publique totale, au lieu de 94 %). En contrepartie il y a eu une augmentation des prêts nets sur fonds publics.

La mise en valeur de ces Etats, la réalisation d'une infrastructure indispensable et la formation des cadres restent les objectifs premiers de l'aide. Cette politique explique l'orientation des dépenses définitives, les crédits les plus importants étant consacrés à la coopération technique et culturelle (850 millions de francs en 1969) et à l'équipement (284 millions de francs en 1969).

D'une façon générale la Coopération avec les Etats africains et malgache se poursuit dans les meilleures conditions, sous le signe de l'efficacité et de la compréhension ; et cela parce que beaucoup de ces Etats, grâce à une politique aussi sage que ferme, ont — malgré quelques remous sociaux inévitables — su maintenir une certaine stabilité politique et la paix intérieure. C'est notamment le cas de la Côte d'Ivoire avec le Président Houphouët-Boigny, du Sénégal avec le Président Léopold Senghor, de Madagascar avec le Président Tsiranana, du Cameroun avec le Président Apithy Ahory, du Niger avec le Président Hamani Diori, de la Mauritanie avec le Président Moktar Ould Dadah.

Pratiquement le seul pays de l'ancienne Communauté qui ne bénéficie pas de la Coopération française est la Guinée. Sans doute le Président Sékou Touré, pratiquement abandonné par la France, après le référendum du 28 octobre 1958, s'est tourné vers l'Est. Mais il semble bien qu'il serait possible de reprendre à l'heure actuelle les relations avec ce pays, où nous avons des intérêts français à défendre.

Avec le Congo-Brazzaville, qui est devenu « démocratie populaire », la Coopération se poursuit à un rythme ralenti. Cependant c'est la France qui a assuré l'aménagement de la piste de l'aéroport de Brazzaville, moyennant une dépense de 5 millions de francs.

En République Centrafricaine, le Général Bokassa semble vouloir également se tourner vers l'Est. Rien n'est peut-être définitif. Mais il faut noter que ces derniers temps il a multiplié les actes d'hostilité à l'égard de la France : expulsion des dirigeants français exploitant des sociétés diamantifères et de vingt-quatre Français travaillant dans un secteur agricole qui a été nationalisé, interdiction pendant un certain temps des journaux français, retrait du décannat du corps diplomatique à l'Ambassadeur de France contrairement aux accords de Coopération, propos hostiles à l'O. C. A. M. et par là même à la France, tenus récemment à Lagos. Depuis quelque temps, notre Gouvernement a entrepris des négociations avec le Général Bokassa pour arriver à un règlement amiable des difficultés existantes. Souhaitons que ces négociations se terminent au mieux des intérêts français.

La situation la plus douloureuse est celle du Tchad, où se poursuit une guerre qui ne veut pas dire son nom. Dernièrement nous avons eu la douleur d'apprendre que onze jeunes soldats français étaient tombés dans une embuscade, près de Largeau, dans le Tibesti. Le dernier bilan s'établit à vingt-neuf tués et soixante-dix blessés pour l'armée française ; cent vingt-sept tués et cent trente blessés pour les forces tchadiennes. Quant à ceux qu'il est convenu d'appeler les « rebelles », il se chiffre par plusieurs milliers.

A la tribune du Sénat, le Ministre des Affaires étrangères a fait savoir que l'intervention militaire française cesserait avant la fin de 1971, et M. Yvon Bourges vient d'annoncer le rapatriement d'une unité de la Légion. Nous ne doutons pas que les promesses ainsi faites seront tenues et que l'année 1971 verra la fin de cette guerre, qui va à l'encontre d'une véritable coopération.

A ce propos nous devons signaler que les crédits inscrits au budget au titre de l'assistance militaire technique ne sont pas des crédits destinés à la poursuite de la guerre du Tchad. Il s'agit seulement des crédits destinés à assurer les fournitures en matériel pour les bases militaires permanentes stationnées dans les divers pays d'Afrique en vertu d'accords de Coopération.

*
* *

En résumé, on peut constater que si la Coopération française a rencontré quelques difficultés, celles-ci ont été limitées à deux ou trois pays de l'Afrique francophone. Avec tous les autres pays

elle a été fructueuse, non seulement pour les pays aidés, mais aussi pour la France, tant au point de vue culturel qu'économique et militaire. Il faut que cette aide française se poursuive dans le meilleur climat d'amitié et de compréhension. Pour cela il faut qu'il soit tenu compte des deux impératifs suivants :

1° Réduction, dans toute la mesure du possible, des subventions d'équilibre budgétaire, qui incitent trop souvent les gouvernements intéressés à des dépenses somptuaires, inutiles et servant à des fins politiques personnelles.

En général il faut reconnaître que le Gouvernement français s'est efforcé de limiter le volume de ces subventions.

Cependant, pour certains pays elles sont encore trop importantes. C'est ainsi que pour le Mali, depuis le 15 février 1967 (date des accords de Coopération), elles ont été de 60 millions de francs. C'est vraiment trop ; surtout qu'elles ont servi en grande partie à apurer des créances de la France.

2° Non-intervention de la France dans la politique intérieure des Etats.

C'est à ces deux conditions que l'aide au développement ne sera pas compromise.

En tout cas, plus que jamais il appartient à la France de participer à cette œuvre de solidarité humaine que constitue la coopération avec les pays en voie de développement, qui connaissent trop souvent la faim, la misère, la maladie et les calamités de tous ordres ; et c'est pour lui permettre de poursuivre cette œuvre que votre commission unanime vous demande d'émettre un avis favorable à l'adoption de ce budget.