

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1987-1988

Annexe au procès-verbal de la séance du 7 octobre 1987.

PROPOSITION DE LOI

tendant à élever le niveau quantitatif et qualitatif de la contribution française au développement des pays non industrialisés et à lutter contre la faim.

PRÉSENTÉE

Par MM. André MÉRIC, Jean-Pierre BAYLE, Guy PENNE, Pierre MATRAJA, André DELELIS, Claude ESTIER, Gérard GAUD, Bastien LECCIA, Louis LONGEQUEUE, Philippe MADRELLE, Robert PONTILLON,

et les membres du groupe socialiste (1) et apparentés (2),

Sénateurs.

(Renvoyée à la commission des Affaires économiques et du Plan sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

(1) *Ce groupe est composé de :* MM. Guy Allouche, François Autain, Germain Authié, Jean-Pierre Bayle, Jacques Bellanger, Georges Benedetti, Roland Bernard, Jacques Bialski, Marc Bœuf, Charles Bonifay, Marcel Bony, Jacques Carat, Michel Charasse, William Chervy, Félix Ciccolini, Marcel Costes, Raymond Courrière, Roland Courteau, Michel Darras, Marcel Debarge, André Delelis, Gérard Delfau, Lucien Delmas, Michel Dreyfus-Schmidt, Léon Eeckhoutte, Claude Estier, Jules Faigt, Gérard Gaud, Roland Grimaldi, Robert Guillaume, Philippe Labeyrie, Tony Larue, Robert Laucournet, Bastien Leccia, Louis Longequeue, Paul Loridant, François Louisy, Philippe Madrelle, Michel Manet, Jean-Pierre Masseret, Pierre Matraja, Jean-Luc Mélenchon, André Méric, Michel Moreigne, Guy Penne, Daniel Percheron, Louis Perrein, Jean Peyrafitte, Maurice Pic, Robert Pontillon, Roger Quilliot, Albert Ramassamy, Mlle Irma Rapuzzi, MM. René Regnault, Gérard Roujas, André Rouvière, Robert Schwint, Franck Sérusclat, René-Pierre Signé, Fernand Tardy, Marcel Vidal.

(2) *Apparentés :* MM. Rodolphe Désiré, Albert Pen, Raymond Tarcy.

Coopération et développement. — *Aide au développement - Délégations parlementaires - Endettement - Europe - Lois de finances - Organisations internationales - Pays en voie de développement.*

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Est-il besoin de faire une fois de plus le bilan de la situation économique dans le tiers-monde ? Est-il besoin de rappeler les famines qui se développent, la désertification qui s'étend ? Est-il besoin de souligner les baisses des cours des matières premières, la crise financière qui s'abat non seulement sur de nombreux pays, mais aussi sur l'ensemble du système international ?

Au cours de la période 1980-1985, le revenu *per capita* a reculé presque partout, la crise s'approfondissant plus particulièrement dans les pays démunis du continent africain. La progression du produit national brut a été, pour cette période, plus faible en moyenne que celle que les indicateurs et les organisations internationales ont observée de 1965 à 1973. De 1984 au commencement de l'année 1986, les matières premières qui constituent l'essentiel des sources de devises des pays en voie de développement ont chuté de 14 % (indice global), qu'il s'agisse des végétaux à vocation industrielle comme le coton, les oléagineux, le cacao et le caoutchouc ou l'ensemble des minerais dont les cours continuent à fléchir. Les ressources dégagées par l'exportation du pétrole, essentielles pour plusieurs Etats, ont diminué de 65 % en un an.

Simultanément, des fléaux naturels d'une particulière gravité, tels que la sécheresse ou la multiplication des acridiens, ont accru les difficultés alimentaires au point que dans certains pays la disette constitue pour de longues années le sort quotidien le plus probable de millions de familles.

L'élévation relative de la qualité et du volume des soins médicaux et les initiatives de prévention, par ailleurs, ont entraîné une forte augmentation des effectifs démographiques. Le taux annuel de croissance des nations africaines, de 30 pour mille est actuellement le plus élevé du monde. Cette explosion démographique, maintes fois décrite, entraîne une distorsion chaque année plus préoccupante entre la production vivrière des pays en voie de développement et les besoins recensés du point de vue alimentaire : le taux de couverture nutritionnelle des seuls pays en voie de développement africains, qui se situe approximativement aujourd'hui à 75 %, risque de descendre à moins de 60 % à la fin de ce siècle, pour une population qui atteindra probablement 850 millions d'habitants.

De plus, l'irresponsabilité de certaines politiques locales a conduit des milliers de survivants au dénuement le plus révoltant.

La dette des pays du tiers-monde s'accroît d'année en année. Si ce constat est désormais dressé pour la plupart des Etats de l'Amérique latine où les krachs bancaires ne se comptent plus, l'endettement de l'Afrique sub-saharienne n'est pas moins angoissant. Evalué à 11 milliards de dollars en 1986, il représente le double de celui qui avait été constaté en 1982. Il est aussi, il importe de le rappeler, la conséquence d'un système, économique, monétaire et financier international injuste et déséquilibrant. Il est, dans cette logique, autocumulatif et obère d'autant plus le développement du tiers-monde que les recettes rigoureuses du Fonds monétaire international sont souvent inadaptées.

Enfin, le déclin relatif de l'aide internationale vient d'être dénoncé par les experts du comité d'aide au développement réuni à Paris au début du mois de décembre, notamment en raison de la chute des contributions des Etats pétroliers du moyen-orient et de la réduction sensible des crédits prévus dans le budget des Etats-Unis d'Amérique pour 1987.

La politique de coopération, dans son origine et dans ses principes, était, il y a presque 30 ans, résultée de constatations identiques et parfois même moins graves qu'aujourd'hui.

La coopération a-t-elle atteint ses objectifs ? A-t-elle promu le développement ? Il est difficile de l'affirmer aujourd'hui : l'insuffisance des moyens affectés (et même, pendant de longues années, l'affaiblissement en France du pourcentage de l'aide publique au développement par rapport au produit national brut : 0,35 % en 1980) et surtout une utilisation insuffisamment efficace, voire inadaptée, de ces moyens, ont empêché que l'aide ne soit l'instrument d'un véritable développement.

Bien plus, des politiques apparemment conçues pour répondre à des besoins graves dans un souci de solidarité ont eu des effets pervers ; tel est le cas de l'aide alimentaire.

De 1981 à 1986, des évolutions importantes se sont manifestées :

— Une clarification est intervenue en ce qui concerne l'aide publique au développement. Les concours du budget national au développement des départements et territoires d'outre-mer ont été séparés de l'aide publique au développement consacrée aux nations en voie de développement alors que, par le passé, et à l'encontre des recommandations internationales, l'aide française au développement confondait Etats indépendants et collectivités relevant de la République française, ce qui permettait au gouvernement d'alors de prétendre que l'aide publique au développement dépassait dès 1980, 0,7 % du produit national brut. L'effort consenti en faveur des départements et territoires d'outre-mer soutenu pendant toute la durée de la précédente législature, n'a pas nui au relèvement sensible et continu de la participation française du développement des nations du tiers-monde.

— En termes de moyens mis en œuvre, cette aide publique au développement est passée de 1981 à 1986, de 0,34 % à 0,53 %. Le Président de la République a réaffirmé l'importance qu'il y a à atteindre l'objectif de 0,7 % du produit national brut fixé par la communauté internationale (ce qui équivaldrait à, pratiquement, 8 milliards annuels d'aide supplémentaire).

— En termes d'approche générale concernant les acteurs (diversité des administrations et organismes d'intervention) et les champs d'intervention (aussi bien géographiques que sectoriels), la mise en œuvre d'une politique de large concertation a permis de rationaliser et globaliser un traitement des problèmes jusque là éclaté.

Il ne s'agissait pas là, il faut le rappeler, d'une simple réorganisation de services existants, ni d'une simple augmentation des moyens habituels. Il s'agissait, sans renier en rien ni les objectifs, ni les priorités géographiques ou diplomatiques traditionnelles de la France, de donner une dimension nouvelle, plus globale et plus efficace à la lutte pour le développement.

Certes, cette réforme n'a été que parcellaire et n'a pu donner ses pleins effets compte tenu du peu de temps laissé à son application. Il reste que la question des moyens (humains, administratifs, financiers, diplomatiques) et des choix politiques en direction du tiers-monde nous interpelle plus que jamais.

Parallèlement à ce considérable effort, la France a recherché avec pragmatisme une meilleure adéquation et une adaptation permanente de ses moyens aux besoins exprimés par les nations d'accueil. L'effort bilatéral n'a pas nui au multilatéral ; la notion de projets autocentrés a été substituée peu à peu à la démesure d'initiatives antérieures contestables ; la coopération de substitution a été réduite et la déflation de nos effectifs expatriés a été conduite dans cette perspective.

Les relations avec le monde associatif et en particulier avec les organisations non gouvernementales d'aide au développement ont été resserrées. L'aide aux organisations non gouvernementales d'aide au développement a été substantiellement accrue (accroissement malheureusement réduit en 1987). D'autre part et surtout, les organisations non gouvernementales et à travers elles, l'ensemble de l'opinion, ont été étroitement associées à l'élaboration de la politique française de coopération dans le nécessaire respect de l'autonomie de chacun. Des initiatives, enfin, ont été prises pour assurer une meilleure articulation entre acteurs de l'aide au développement : pouvoirs publics, organisations non gouvernementales, collectivités régionales et locales, entreprises privées.

Les collectivités territoriales ont été, officiellement et pour la première fois, incitées à s'impliquer dans le développement, y compris sous la forme des « jumelages triangulaires » ; la priorité à l'égard des nations historiquement liées à la nôtre a été non seulement affirmée mais soutenue ; notre coopération n'a pas cherché à accroître son champ

d'action de façon inconsidérée ; elle a, à la fois, réaffirmée une priorité avec les pays francophones d'Afrique et, par ailleurs, manifesté sa présence, fut-ce avec modestie, là où elle était dangereusement absente, notamment dans les nations (comme l'Inde, le Brésil, l'Egypte) dont l'importance économique et démographique constitue un incontournable fait nouveau pour le siècle prochain.

Le Président de la République avait marqué, dès 1981-1982, une ambition, la volonté d'un dynamisme nouveau en direction des pays pauvres. La déclaration de Cancun allait en ce sens. Elle indiquait tout à la fois un choix national, une volonté européenne et un geste à vocation internationale.

— Un choix national qui s'est traduit d'abord par un accroissement sans précédent des moyens financiers mis à disposition de la politique française en faveur du développement, ensuite par un effort de coordination des acteurs nationaux.

— Une volonté européenne qui s'est traduite par une attitude très pugnace des représentants français sur ces thèses au sein des instituts de la communauté économique européenne, en particulier lors de la renégociation de la convention de Lomé.

— Un geste à vocation internationale qui s'est manifesté aussi bien par une présence active au sein de la communauté internationale, par exemple lors de la reconstitution de l'agence internationale pour le développement ou lors de la 4^e conférence de l'organisation des Nations-Unies pour le développement industriel que par l'importance accordée dans la politique française à l'amélioration et à la réadaptation du système monétaire et financier international.

Une telle politique doit non seulement être prolongée, mais même amplifiée face à l'aggravation des situations locales, à l'extension de la famine et des difficultés des productions vivrières, à l'ampleur des catastrophes écologiques.

Pour être pertinente et d'une efficacité rapprochée, elle ne peut être pensée ni conduite dans la dispersion. C'est au contraire, par la mise en cohérence et la coordination des aides publiques et privées, nationales et multinationales, qu'une démarche de solidarité doit être entreprise.

Elle ne saurait être, cela va de soi, engagée sans la participation des Etats dits du sud. Ceux du nord doivent répudier tout hégémonisme traduisant le maintien plus ou moins inconscient de structures néocoloniales, combattre les régressions idéologiques que proposent de nouveaux maîtres à penser et se persuader qu'« *aider les pays en voie de développement, c'est s'aider soi-même* », selon l'expression du Président François Mitterrand : ce serait faire preuve de la plus redoutable cécité politique que de croire l'aggravation de la crise du tiers-monde sans conséquence pour notre propre avenir et le développement de notre propre niveau de vie.

L'objet de la présente proposition de loi est de réaffirmer les principes nécessaires à une telle politique de coopération au développement.

Ces principes sont peu nombreux :

— Ils doivent tout d'abord réaffirmer l'accord du peuple français avec le principe d'un effort en faveur du développement à hauteur de 0,7 % du produit national brut. Cet effort doit être échéancé, les lois de finances inscrire budgétairement cette volonté qui, pour être significative, doit être mise en œuvre dans les délais les plus réduits possibles.

— Les concours de la France au développement ne sauraient être conditionnés par les seules méthodes en usage. Non qu'elles doivent être systématiquement récusées mais au contraire parce qu'elles doivent être adaptées en permanence aux besoins nécessairement évolutifs, tant en qualité qu'en volume des pays en voie de développement. Les coopérants français, conformément à la loi 83-481 du 14 juin 1983, doivent bénéficier d'une réinsertion professionnelle convenable, à l'issue de leur mission de coopération. Dans les pays en voie de développement, un effort réel et sans précédent doit être fait sur la formation des hommes, seule susceptible de créer les conditions sociales d'un véritable développement.

— La mise en œuvre des concours de la France au développement doit s'inscrire aussi bien dans la perspective d'accords bilatéraux que dans le développement de nos participations aux organismes internationaux et actions multilatérales, notamment celles de la communauté économique européenne.

— Nos actions de coopération doivent être mieux coordonnées. Elles doivent éviter de susciter de nouvelles bureaucraties. Elles doivent pouvoir être mobilisées avec énergie et promptitude, tant en ce qui concerne les actions à long terme que l'aide immédiate, sanitaire ou alimentaire. En Afrique : une sécurité alimentaire fondée d'abord sur les productions vivrières locales, la création d'activités artisanales et industrielles équilibrant les échanges extérieurs, en particulier de petites et moyennes entreprises liées au développement agricole ; le développement des ressources humaines, en particulier par une formation professionnelle et technique cohérente avec les traditions culturelles de chaque peuple ; la promotion d'une société civile capable d'assurer les nécessaires relais entre l'Etat et les administrés.

Pour ces raisons, nous vous demandons, Mesdames, Messieurs, de bien vouloir adopter la présente proposition de loi.

PROPOSITION DE LOI

Article premier.

Dans le délai de trois ans suivant la promulgation de la présente loi, la France portera au niveau proposé par les instances internationales les concours budgétaires destinés aux pays en voie de développement.

Art. 2.

Les actions de coopération ont pour objectif la sécurité alimentaire et le développement programmé des pays d'accueil à travers l'établissement d'un partenariat contractuel avec la France. Elles orientent leurs priorités vers la production agricole, la création d'activités artisanales et industrielles équilibrant les échanges extérieurs, la formation et le développement culturel, la protection sanitaire et sociale des personnes.

Art. 3.

La mobilisation des moyens humains et matériels mis au service du développement relève, dans son entier, de l'autorité du Premier ministre. Cette coordination porte autant sur les organismes publics ou para-publics (ministère de la coopération, direction du trésor, caisse centrale de coopération économique, ministères techniques...) que sur les liens nécessaires entre ceux-ci et les acteurs décentralisés ou privés.

Art. 4.

L'effort consenti par la nation en faveur de l'aide au développement est comptabilisé dans une enveloppe définie chaque année par la loi de finances et regroupant l'ensemble des moyens dont la gestion relève des compétences des différents ministères.

Art. 5.

La République française prend les initiatives nécessaires en vue d'aboutir dans les délais les plus courts à une nouvelle approche de la gestion de l'endettement extérieur des pays en voie de développement.

Les charges qui sont imposées à ces pays doivent leur permettre de poursuivre la réalisation de leurs principaux objectifs économiques et de limiter les efforts demandés aux populations concernées.

Art. 6.

Dans les différents budgets européens, la France apporte pour sa part les moyens nécessaires à ces actions en coordination avec les efforts des autres pays.

La France agit au sein des organisations internationales (Nations Unies et ses organisations spécialisées) afin d'aider à la fois à l'accroissement de l'effort pour la coopération par le développement et à la redéfinition des fondements de la coopération avec les pays en voie de développement dans ses aspects économiques monétaires et financiers.

Ces différentes missions impliquent une concertation avec les organisations non gouvernementales et les collectivités territoriales engagées dans des opérations de coopération décentralisée.

Art. 7.

I. Le paragraphe I de l'article 6 bis de l'ordonnance n° 58.1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires est ainsi rédigé :

« Il est constitué, dans chacune des deux assemblées du Parlement, une délégation parlementaire pour les communautés européennes et une délégation parlementaire pour la coopération. Chacune de ces délégation compte dix-huit membres ».

II. Il est inséré au même article un paragraphe VI bis ainsi rédigé :

« Les délégations parlementaires pour la coopération sont tenues informées de toutes les actions de coopération menées par la France. Elles élaborent un rapport annuel et public ».

III. Les paragraphes II et VII du même article sont applicables aux délégations parlementaires à la coopération.

Art. 8.

Les concours budgétaires indiqués à l'article 1 seront couverts de la façon suivante :

Les charges résultant de la présente loi sont compensées à due concurrence par :

— la substitution, à la dernière ligne du tableau, du paragraphe I de l'article 2 de la loi de finances pour 1987 des deux lignes suivantes :

De 436 800 F à 495 090 F	60 %
Au-delà de 495 090 F	65 %

— le rétablissement, à compter du 1^{er} janvier 1988, des articles 885 A à 885 X, 1723 ter OOA, 1723 ter OOB et 1727 A du code général des impôts dans leur rédaction antérieure de la loi n° 86-824 du 11 juillet 1986.

— un relèvement à due concurrence des droits mentionnés à l'article 575 A du code général des impôts.