

# SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1973-1974

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1973.

## 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 1974, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.*

TOME III

**Affaires étrangères.**

**COOPERATION**

Par M. Louis MARTIN,

Sénateur.

---

(1) *Cette commission est composée de : MM. André Colin, président ; Raymond Boin, Louis Martin, Jean Périquier, Pierre de Chevigny, vice-présidents ; Jean de Lachomette, Pierre Giraud, Francis Palmero, Serge Boucheny, secrétaires ; Edmond Barrachin, Maurice Bayrou, Jean Berthouin, Charles Bosson, Louis Brives, Paul Caron, Maurice Carrier, Léon Chambaretaud, Jean Colin, Roger Deblock, Emile Didier, Jacques Duclos, Edouard Grangier, Robert Gravier, Raymond Guyot, Louis Jung, Michel Kauffmann, Emmanuel Lartigue, Marcel Lemaire, Jean Lhospied, Ladislav du Luart, Michel Maurice-Bokanowski, André Morice, Dominique Pado, Henri Parisot, Maurice Pic, Auguste Pinton, Roger Poudonson, Georges Replquet, François Schleiter, Abel Sempé, Edouard Soldani, Pierre-Christian Taittinger, Jacques Vassor, Emile Vivier, Michel Yver.*

**Voir les numéros :**

**Assemblée Nationale** (5<sup>e</sup> législ.) : 646 et annexes, 681 (tomes I à III et annexe 3), 683 (tome III) et in-8° 52.

**Sénat** : 38 et 39 (tomes I, II et III, annexes 3) (1973-1974).

---

**Lois de finances. — Affaires étrangères - Coopération.**

Mesdames, Messieurs,

Si le budget des Affaires étrangères proprement dites ne reflète qu'assez peu la politique étrangère suivie par la France et est surtout un budget de fonctionnement des services, le budget de la Coopération relevant également du Ministre des Affaires étrangères mais sous la forme d'un fascicule budgétaire indépendant et géré par le Secrétariat à la Coopération, peut être considéré comme l'expression d'une politique.

Cette politique est celle menée par la France vis-à-vis des Etats francophones d'Afrique noire et de Madagascar avec lesquels nous avons des liens particuliers ; elle s'applique non seulement aux anciens pays de l'A. O. F., de l'A. E. F. et de Madagascar mais également, rappelons-le, au Rwanda, au Burundi, au Zaïre, à l'île Maurice et à Haïti. Au total dix-neuf pays sont concernés.

Le projet de budget du Secrétariat d'Etat chargé de la Coopération est l'expression des principes qui animent la politique du Gouvernement en la matière. C'est-à-dire :

— la volonté de poursuivre et d'amplifier l'effort en faveur de l'aide au développement ;

— la volonté d'apporter des solutions appropriées aux besoins particuliers de chacun des pays, dans le sens d'une plus grande efficacité et d'une adaptation à l'évolution de nos relations.

Le projet est donc celui d'un budget en expansion modérée, marqué par des priorités et des orientations nouvelles.

### I. — Un budget en expansion.

Le total des crédits inscrits dans le projet de loi de finances au budget du Secrétariat d'Etat aux Affaires étrangères atteint près de 2 milliards de francs.

Ce chiffre traduit une augmentation de 14,7% par rapport à 1973. Cette croissance est plus élevée que celle du budget général qui est de l'ordre de 12%. Elle marque une augmentation de près de 50% en trois ans.

La part de la Coopération représente 0,88 % des dépenses de l'Etat (elle était de 0,82 % en 1972).

L'ensemble des dépenses de fonctionnement n'est appelé à connaître l'an prochain qu'une augmentation inférieure à 10 % tandis que les crédits d'*investissement* devraient croître de près de 30 %.

La part du budget affectée au fonctionnement des services du Secrétariat d'Etat (Administration centrale et Missions d'aide en Afrique), déjà faible, continue à décroître : de 3,57 % en 1973, elle passe à 3,45 %. Ce taux traduit le coût de gestion modéré de notre coopération.

L'effort supplémentaire consenti en 1974 va donc bénéficier en priorité aux opérations d'équipement : les crédits de paiement mis à la disposition du Fonds d'aide et de coopération passeront de 370 à 480 millions de francs l'an prochain. En autorisations de programme, les possibilités du F. A. C. seront portées de 414 à 500 millions de francs.

Cet accroissement de l'aide aux investissements devra servir notamment au financement d'*opérations à caractère régional bénéficiant de concours multinationaux*, de telles opérations étant appelées à se développer dans l'avenir.

## II. — Des priorités et des orientations nouvelles.

Celles-ci découlent des changements intervenus ou en cours dans nos relations avec les Etats ; de l'expérience acquise, en plus de dix années, dans les méthodes de la Coopération ; elles répondent enfin à des situations exceptionnelles.

### *L'application de nouveaux accords de coopération.*

Le prochain budget tient compte de la revision des accords de coopération avec certains de nos partenaires.

C'est ainsi que la création d'un enseignement de type malgache a modifié les conditions de scolarisation des enfants français qui est désormais assurée par notre pays.

Un crédit de 16,5 millions de francs est prévu à cette fin, dont 5 millions de francs en mesures nouvelles pour soutenir les associations de parents d'élèves appelées à créer et à gérer des écoles françaises. Il permettra en particulier la mise à la disposition de ces associations par le Secrétariat d'Etat de personnel enseignant.

### *L'adaptation de l'assistance technique.*

Si elle est restée jusqu'ici à peu près stable en volume, notre assistance technique dans le domaine civil subit de profonds changements et ceux-ci doivent se poursuivre. Alors qu'en 1960 les personnels en coopération dans les pays francophones d'Afrique et à Madagascar comptaient 10.000 agents dont moins d'un quart d'enseignants, leur effectif s'élève à l'heure actuelle à 10.500 dont 7.000 sont des enseignants. Cette expansion des personnels d'enseignement recouvre elle-même d'importantes mutations : du primaire vers le secondaire et le supérieur, des enseignements généraux vers des enseignements plus techniques et plus spécialisés, des fonctions enseignantes vers les tâches d'encadrement et de formation des maîtres.

Une évolution s'est également produite dans les autres secteurs de l'assistance technique civile : des emplois de responsabilité et d'action directe vers des emplois de conseil et des secteurs de l'Administration vers les secteurs techniques.

En même temps qu'il sera remanié dans son contenu, notre dispositif sera progressivement allégé, en étroite concertation avec les Etats.

Un tel allègement est déjà largement engagé en ce qui concerne l'assistance technique militaire, dont les effectifs sont passés de près de 3.000 en 1960 à 1.200 environ à l'heure actuelle.

### *L'utilisation de l'audio-visuel pour des actions éducatives de masse.*

L'ampleur des besoins en matière d'enseignement et de formation excède largement les possibilités de la pédagogie traditionnelle et les capacités financières des Etats. Seules les techniques audio-visuelles modernes permettront une sensibilisation

massive aux connaissances de base nécessaires au développement et une pénétration profonde et durable de la langue française dont l'usage doit être étroitement associé aux besoins de la vie quotidienne.

Un crédit de 10 millions de francs est spécialement destiné à ce type d'interventions. Celles-ci feront appel à des moyens légers, très mobiles (*télévision, mais aussi film, diapositive, disque et brochure*), complétés par la fourniture d'émissions de radio et de télévision à caractère didactique destinées au grand public.

### *L'aide aux pays du Sahel.*

Les six Etats touchés par la sécheresse bénéficieront en 1974 :

— d'un crédit spécifique de 15 millions de francs destiné à des actions d'urgence, qui servira notamment au transport de vivres et de médicaments ;

— d'actions, à moyen et à long terme financées dans le cadre de programmes d'équipement et de recherche et qui sont actuellement étudiées avec les pays intéressés. L'augmentation des moyens du Fonds d'aide et de coopération servira pour une large part à ces actions.

\*  
\* \*

L'effort supplémentaire de la France en faveur de la Coopération pour 1974 est encourageant surtout dans la mesure où il est orienté essentiellement sur les dépenses en capital ; la dotation du Fonds d'aide et de coopération va notamment passer de 414 à 500 millions de francs en autorisations de programme alors que la part affectée au fonctionnement des services va en diminuant.

Il faut cependant corriger cet optimisme par quelques réserves :

— un nouveau pays va être partie prenante cette année : Haïti ;

— cette augmentation ne fait que rattraper un retard accumulé pendant les années 1968-1971, où l'effort de la France fut nettement ralenti ;

— si l'on tient compte de l'érosion monétaire, l'augmentation des crédits d'investissement n'atteint pas les 29 % annoncés.

\*  
\* \*

Les effectifs des coopérants sont considérables. Ils avoisinent 11.000 unités et représentent plus de 40 % du budget de la Coopération.

Sur ce total nous avons environ 7.300 enseignants dont près de 50 % dans les disciplines littéraires au sens large du mot, c'est-à-dire lettres, histoire, langues vivantes et philosophie. Cette répartition est mauvaise et ne correspond pas aux besoins de nos partenaires africains ; l'instruction abstraite ainsi dispensée ne prépare pas à la vie active et aboutit au mépris du travail manuel.

Si l'on sait que seulement 5 à 10 % des populations africaines parlent le français, on ne peut parler de réussite en ce domaine.

Notre action culturelle en Afrique ne doit en aucun cas pouvoir être assimilée à une opération de prestige tendant à accroître avant tout l'influence française dans le monde, sans aucun lien avec les besoins essentiels des populations « bénéficiaires ». Il fut un temps où la formation en France d'agrégés de grammaire africains était une légitime source de satisfaction pour nous ; nous pensons que l'Afrique a maintenant davantage besoin d'ingénieurs agricoles, de chimistes et de conducteurs de travaux.

Un redressement semble heureusement s'opérer ; un nouvel article du chapitre 36-44 du titre III affecte un crédit de 5 millions de francs à des actions audiovisuelles de masse.

Le recours aux techniques modernes telles que les méthodes audiovisuelles est parfaitement justifié et devrait prendre une beaucoup plus grande ampleur au détriment d'un enseignement classique inadapté. Car de quoi s'agit-il ? De permettre au plus grand nombre possible d'Africains de pouvoir s'exprimer et comprendre une langue véhiculaire qui tout naturellement doit être le français et pour ce qui est de l'enseignement supérieur, de faire porter le plus clair de notre effort vers les disciplines scientifiques et techniques.

*Le personnel de la coopération* a été longtemps composé pour la plus grande partie d'anciens administrateurs des colonies dont beaucoup sont en fin de carrière ou à la retraite.

Peut-être serait-il opportun d'envisager de reconstituer un corps de fonctionnaires spécialisés et spécialement instruits en vue de l'encadrement des coopérants ?

A défaut d'une telle formule, il y aurait lieu en tout cas d'obtenir des différentes administrations métropolitaines un plus grand libéralisme dans le détachement de certains de leurs agents qui doivent pouvoir bénéficier pleinement des dispositions de la loi du 13 juillet 1972 sur la situation des personnels civils de coopération. Ces agents devraient en outre recevoir une formation de courte durée mais intensive pour les préparer à leur tâche Outre-Mer et les familiariser avec les problèmes propres à l'Etat où ils auront à accomplir leur mission.

L'action *des Volontaires du Progrès* est en général très appréciée par les Etats où ils exercent leurs activités et nous nous félicitons que les crédits prévus pour 1974 permettent de porter leur nombre de 430 actuellement à 600 à la fin de l'année.

La mission de ces Volontaires du Progrès, animés d'une véritable vocation, consiste à apporter une assistance technique de base dans les villages africains pour le développement de l'agriculture, de l'artisanat et également dans le domaine médico-social. Il y a actuellement environ 60 % de garçons, dont près du quart proviennent des appelés du Service national, et 40 % de filles.

Les volontaires sont recrutés pour la plupart parmi les candidats originaires du monde rural et sont ainsi plus aptes à comprendre le milieu dans lequel ils sont appelés à travailler. Les nombreuses demandes reçues permettent d'autre part de ne sélectionner que des candidats possédant au minimum un C. A. P.

Les *volontaires du contingent* sont également un précieux appoint pour l'assistance technique en Afrique ; ils représentent un effectif d'environ 1.500 personnes dont plus de la moitié s'occupe d'enseignement.

En dehors de l'aide immédiate mais temporaire qu'ils apportent au développement des Etats africains, leur action, comme celle des Volontaires du Progrès, est précieuse pour mieux faire connaître en métropole les problèmes du continent africain ; il leur arrive en outre parfois de souscrire de nouveaux engagements de coopération pour poursuivre leur mission au-delà de la durée du Service national.

Il ne faut pas nier cependant le malaise qui règne entre la France et la plupart des Etats africains et malgache associés.

Ce malaise ne date pas d'hier puisque déjà l'an dernier, dans notre rapport, nous avons tenté d'en discerner les causes. Il s'est traduit notamment par la remise en cause des accords de coopération de la part de la Mauritanie, de Madagascar, du Cameroun, du Congo, du Dahomey, du Niger, du Togo et de la Côte-d'Ivoire.

Si l'on peut admettre qu'il est normal que des accords conclus depuis plus de douze ans au lendemain de l'indépendance de ces Etats aient besoin d'être revus et actualisés, les conditions dans lesquelles certaines ruptures sont intervenues, notamment en Mauritanie et à Madagascar qui ont refusé leur maintien dans la zone franc, laissent supposer qu'un malaise existe réellement et que notre action n'a pas su en tout cas s'adapter d'elle-même à l'évolution des Etats africains.

L'attitude du Gouvernement français nous semble assez passive et attentiste face aux nombreuses récriminations dont elle est l'objet de la part de nos partenaires africains. Ceux-ci n'ont peut-être pas une idée très précise des transformations à apporter à leurs relations avec notre pays et, nous a-t-on dit, tous souhaitent le maintien de liens de coopération avec nous. Il est possible également que chaque Etat africain ayant évolué différemment depuis 1960, l'un par rapport aux autres, il ne soit pas souhaitable de négocier un nouvel accord type avec eux, mais au contraire de régler les problèmes pendants au coup par coup.

Nous devons cependant exprimer un certain étonnement devant l'absence d'initiative du Gouvernement français dont nous serions en droit d'attendre plus de dynamisme et d'imagination. Il serait regrettable que l'effort consenti par la France depuis douze ans en faveur des pays africains soit en butte, tant du côté de ces pays que d'une opinion publique française mal informée, à une critique systématique fondée d'ailleurs sur des arguments généralement opposés, sans qu'une voix autorisée s'élève pour préciser la pensée profonde du Gouvernement.

Pour que l'opinion française comprenne le sens et la portée de l'action de notre pays en faveur du développement, pour que les Etats africains connaissent d'une manière précise les intentions



de la France à leur égard, une clarification de notre politique nous semble indispensable ainsi qu'un très grand effort d'information pour en faire connaître les implications et les effets.

Votre Commission des Affaires étrangères pour sa part envisage d'y contribuer en prenant l'initiative d'un grand débat sur ce sujet à la prochaine session de printemps du Parlement.

\*  
\* \*

La coopération bilatérale franco-africaine qui se traduit dans le budget du Secrétariat d'Etat chargé de la Coopération n'est qu'un aspect de *la politique d'aide au développement* suivie par notre pays.

Cette politique fait appel à des moyens beaucoup plus vastes mais qui relèvent de services différents notamment au sein même du Ministère des Affaires étrangères. La coopération de la France s'exerce également en faveur de nombreux autres pays dont les trois Etats du Maghreb mais aussi de l'Amérique latine, de certains pays du proche-Orient et de l'Asie du Sud-Est.

Si l'on sait en outre que pour les Etats africains eux-mêmes, existe, à côté du Secrétariat d'Etat, un Secrétariat général pour les Affaires africaines et malgache, si l'on se souvient que la France participe largement à la coopération multilatérale européenne dans le cadre de la C. E. E. et des accords de Yaoundé, qu'elle est membre à part entière du Comité d'aide au développement de l'O. C. D. E., qu'enfin elle contribue au financement de divers fonds dans le cadre des Nations Unies, on s'aperçoit de la complexité du problème et de la difficulté d'une approche globale de notre politique de coopération.

Nous ne nous prononcerons pas dans ce rapport sur l'intérêt qu'il y aurait peut-être à rassembler toutes ces activités, diverses mais au fond étroitement liées, entre les mains d'un seul responsable gouvernemental.

Nous nous bornerons pour le moment à émettre le vœu que soit appliquée la plus étroite coordination entre les divers secteurs gouvernementaux qui concourent à la même tâche et que notam-

ment la coopération bilatérale franco-africaine et la coopération dans le cadre de la C. E. E. ne soient que les deux volets d'un même dyptique et se complètent étroitement.

\*  
\* \*

On sait que les accords de Yaoundé conclus dans le cadre du Traité de Rome entre la Communauté économique européenne et les Etats africains et malgache associés (les E. A. M. A. comprennent tous les pays bénéficiant déjà de la coopération française avec en plus, la Somalie) doivent être renouvelés pour le 31 janvier 1975. Des négociations sont d'ores et déjà entamées à ce sujet mais se révèlent particulièrement ardues. Il faut en effet tenir compte du fait que depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1973 la Grande-Bretagne fait partie de la C. E. E. et que cela pose le problème de l'extension desdits accords aux Etats africains anglophones. Jusqu'à présent ceux-ci n'ont pas fait preuve d'un grand enthousiasme pour demander à adhérer au système de Yaoundé ; le plus important parmi ces Etats, le Nigeria, a même fait savoir qu'il n'était pas intéressé. Seul le Malawi et probablement les trois Etats africains liés déjà à la Communauté par les accords d'Arusha (Ouganda, Kenya, Tanzanie) sont disposés à négocier avec elle.

Cette abstention est regrettable ; pour la surmonter il est sans doute nécessaire que les responsables de la Communauté européenne fassent preuve d'imagination et de souplesse ; un résultat positif aurait en tout cas le mérite d'œuvrer en faveur de l'Unité africaine et d'éviter des évolutions divergentes entre l'Afrique anglophone et l'Afrique francophone.

Dans le cadre de la coopération franco-africaine, un plus grand effort de notre part vers cette Afrique anglophone ne pourrait que faciliter ces rapprochements.

Sous le bénéfice de ces observations, nous ne pouvons que vous demander d'émettre un avis favorable à l'adoption du budget des Affaires étrangères - Coopération.