

La politique française de coopération internationale dans le monde plus particulièrement avec les pays en voie de développement

Jacques Basso

Volume 5, numéro 2, 1974

La coopération internationale entre pays francophones

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/700448ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/700448ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Institut québécois des hautes études internationales

ISSN

0014-2123 (imprimé)

1703-7891 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cette note

Basso, J. (1974). La politique française de coopération internationale dans le monde plus particulièrement avec les pays en voie de développement. *Études internationales*, 5(2), 342–354. <https://doi.org/10.7202/700448ar>

LA POLITIQUE FRANÇAISE DE COOPÉRATION INTERNATIONALE (plus particulièrement avec les pays en voie de développement)

Jacques BASSO *

La coopération, pour des raisons qui lui sont propres, tend à l'universalité. Celle qui a pris naissance et s'est développée dans le cadre des Nations unies a, par la nature même des institutions, ce caractère¹. La coopération qui s'instaure entre pays développés et pays en voie de développement a revêtu, cependant, des formes beaucoup plus volontiers bilatérales que multilatérales. Mais la tendance va progressivement vers l'élargissement du processus de coopération. Qu'il s'agisse d'une « coopération Nord-Sud » ou d'une « coopération Est-Ouest » le réseau des accords bilatéraux s'étend et s'élargit. La multiplicité de ces accords interétatiques conduit à l'établissement d'un nouveau mode de relations internationales fondées sur la solidarité, la complémentarité, la réciprocité en matière économique, culturelle, scientifique et technique².

La politique française de coopération répond à l'ensemble de ces objectifs et de ces préoccupations. Mais peut-on réellement parler de « la » politique française de coopération ? Il paraît plus conforme de retenir le pluriel et de dire qu'il existe « des » politiques de coopération. Toutefois il est absolument incontestable que la vocation de la France, en raison du vaste mouvement de décolonisation entrepris à partir de 1955, va s'orienter dans deux directions essentielles : l'action culturelle, l'aide au développement. Et la coopération française avec les pays du Tiers-Monde va acquérir ainsi une certaine unité, une certaine cohérence. De plus la France s'efforcera, en deux occasions, 1963 et 1971, de réfléchir sur « sa » politique de coopération avec les pays en

* Maître-assistant à l'Université de Nice.

1. La coopération multilatérale, qui ne sera pas abordée ici, a fait l'objet de nombreuses analyses descriptives ou critiques. La coopération internationale dans le cadre des Nations unies a été traitée dans les fameux rapports Pearson : « Vers une action commune pour le développement du Tiers-Monde », Jackson : « Étude de la capacité des Nations unies pour le développement », Tinbergen : « Vers un développement accéléré ». Pour un aperçu général, nous nous permettons de renvoyer à Jean TOUSCOZ et Jacques BASSO, « La coopération internationale et le système des Nations unies », *Juriclassseur de Droit international*, fascicule 130, 1972, 17p.
2. Sur la notion de coopération internationale, outre naturellement les textes de ce volume qui en traitent directement ou indirectement, cf. Jean TOUSCOZ, « La notion de coopération », compte rendu des travaux du Colloque de Nice sur l'évaluation de la coopération bilatérale entre pays francophones, 184p. (ronéographié), et l'*Annuaire de l'Afrique du Nord*, 1967, consacré à la coopération.

voie de développement. Le rapport de la commission Jeanneney, le rapport du Comité Gorse constituent tout à la fois des étapes fondamentales de cette politique et des essais doctrinaux pratiques, axiologiques sur la coopération française. Qu'ils aient été critiqués, cela est naturel, compte tenu des idéologies sous-jacentes à la politique de coopération³. Mais notre problème est d'essayer de cerner ou de définir les fondements de la politique française de coopération, vus d'abord, c'est nécessaire, dans une optique représentative de l'action du gouvernement. Or c'est précisément le rapport Jeanneney qui a beaucoup insisté sur cette notion « œcuménique », de la coopération et cette vocation de la France à l'universalité :

Jamais au cours de son histoire la France ne s'est résignée au repliement ; toujours elle a éprouvé le besoin d'agir bien au-delà de son hexagone. Si elle ne satisfait cette inclination, elle risque de se sentir diminuée et de souffrir d'ennui. Un rayonnement lui est nécessaire, qui doit être l'œuvre d'hommes prêts à s'expatrier et d'une culture prétendant à l'universalité... (...) La France désire, plus que toute autre nation, diffuser au loin sa langue et sa culture. Son besoin de rayonnement intellectuel trouve bon emploi auprès de peuples dont la langue convient mal aux idées et aux techniques modernes ou n'est pas admise dans les relations internationales : elle leur apporte un mode d'expression et une méthode de pensée (...) Même si elle pensait que la misère des autres ne menace ni son propre développement, ni sa sécurité, la France devrait leur venir en aide, simplement parce qu'il serait intolérable qu'elle se désintéressât de leur sort⁴.

Armée de ces intentions généreuses, et incontestablement sincères, la France entamait dans les premières années de la décennie 1960 une politique de coopération avec le Tiers-Monde. L'axe fondamental allait vite apparaître, comme étant celui de la Francophonie, un axe qui privilégiait les rapports entre la France et ses anciennes colonies maghrébines et d'Afrique noire. Axe Nord-Sud, auquel le général De Gaulle, ne disons pas oppose, (bien qu'il ait semble-t-il regretté partiellement l'initiative des hommes d'États africains qui avaient promu cette idée de la communauté francophone), mais, ajoute, un axe Est-Ouest, celui de la latinité⁵. La latinité doit servir de fondement à une coopération privilégiée entre la France et les différents États d'Amérique latine. Mais, soit que les chefs d'États américano-latins se montrassent réticents, soit que l'effort français ne fût pas aussi soutenu, l'axe de la latinité cédait largement le pas devant l'axe de la Francophonie. Encore faut-il prendre ces termes avec beaucoup de circonspection. Quand le général De Gaulle parle de cette « culture

3. Sur l'idéologie de la coopération avec les pays en voie de développement cf. pour un point de vue « officiel », Yvons BOURGES, « La politique française d'aide au développement » (conférence prononcée à l'Institut de Vienne, Secrétariat d'État à la Coopération, 26 novembre 1971, 30p. Pour un point de vue plus critique, cf. dans ce numéro l'article de Jean LECA, *supra*, pp. 226ss. ; Maurice FLORY, « Schéma pour une étude idéologique de la coopération » (Mélanges Le Tourneau, *Revue de l'Occident musulman et de la Méditerranée*, 1^{er} semestre 1973, numéros 13-14, pp. 331-342 ; Tibor MENDE, *De l'aide à la recolonisation*, Éd. du Seuil, 1972, 316p.

4. *Rapport de la Commission Jeanneney*, Éditions du Secrétariat général du Gouvernement, La Documentation française, 1964, 134p.

5. Le thème de la latinité fut développé à l'occasion des visites que le chef d'État français rendit aux principaux États d'Amérique latine dans le courant de l'année 1964. Le terme de « francophonie » a été lancé par les chefs d'État de la Tunisie et du Niger. La bibliographie sur la Francophonie, sa nature, ses conséquences est surabondante. Bornons-nous à citer ici les travaux de J. L. GOÉLAN, « L'Afrique d'expression française et la Francophonie », *Penant*, janvier-mars 1969, pp. 1-32 et avril-juin 1969, pp. 209-242 ; J. LUC, « La Francophonie », *Revue française d'études politiques africaines*, mars 1969, pp. 63-85 ; le numéro spécial de la *Revue de l'Association de solidarité francophone* du mois de mars 1970, n° 2, consacré à un bilan de la Francophonie.

commune à un ensemble de pays méditerranéens et sud-américains», quand le président Bourguiba évoque « ce lien remarquable de parenté qui dépasse en force les liens de l'idéologie », tous deux ne se préoccupent pas tellement de donner un contenu précis à ces notions mais plutôt d'en faire des vecteurs de la coopération. C'est au nom de la Francophonie que le dialogue sera engagé avec le Québec. Mais nous touchons là à la coopération entre pays de niveau économique égal. Le fondement demeure, les objectifs, les stratégies sont différents.

Parallèlement, en effet, à cette politique de coopération franchement dirigée vers le Tiers-Monde et plus particulièrement vers les États africains d'expression française, la France va lancer et développer des actions concertées dans le domaine de la coopération culturelle, scientifique et technique et orientées vers des pays économiquement développés. Trois exemples peuvent être évoqués, trois exemples qui traduisent cet autre aspect de la politique française de coopération: la coopération franco-allemande, la coopération franco-québécoise, la coopération franco-soviétique.

Y a-t-il d'abord entre ces trois « cas » de coopération des traits communs, des rapprochements possibles? On pourrait reprendre ici des citations du rapport Jeanneney, ou du général De Gaulle qui soutenait que « la France, parce qu'elle est la France, doit mener au milieu du monde une politique qui soit mondiale ». Nous retrouvons donc cette affirmation de la vocation de la France à l'universalité. Mais, en outre, cette vocation s'inscrit dans la politique étrangère de la France, dans les lignes de force des rapports extérieurs que De Gaulle développe à partir de 1958: indépendance et solidarité. Indépendance à l'égard de la politique des « blocs », de l'atlantisme, des États-Unis. La France la manifeste en engageant une politique de coopération simultanément avec le Québec, pour contrebalancer l'influence américaine et l'influence du monde anglophone, et avec les pays de l'Est, plus particulièrement avec l'Union soviétique, pour concrétiser cette politique d'« ouverture » à l'Est qui signifie ce refus de la division du monde. Mais la coopération franco-allemande répond aussi à cet objectif de l'indépendance. Elle visait à réduire l'influence des États-Unis jugée beaucoup trop contraignante par De Gaulle dans la perspective de l'élaboration de l'Europe. La coopération entre la France et l'Allemagne vise à renforcer les liens qui existent entre les deux États⁶; il en est de même pour la coopération franco-soviétique. Mais l'une et l'autre s'inscrivaient dans la perspective européenne. Assurer la solidarité franco-allemande et la solidarité franco-soviétique, c'était pour De Gaulle assurer des « têtes de pont » pour la construction européenne⁷. C'est donc à travers ces actions de coopération que se développent tout à la fois politique extérieure et relations internationales. Dans les trois exemples évoqués, la coopération s'appuie essentiellement sur l'action culturelle, scientifique, technologique et économique.

Le traité de coopération franco-allemand (1963) a mis sur pied un programme qui prévoit une concertation sur les problèmes de politique étrangère (le texte parle,

6. « Convaincus que la réconciliation du peuple allemand et du peuple français mettant fin à une rivalité séculaire, constitue un événement historique qui transforme profondément les relations entre les deux peuples »: déclaration commune précédant le traité franco-allemand de coopération des 21-22 janvier 1963, cf. *Le Monde*, 24 janvier 1963.

7. Les préoccupations relatives à l'Europe apparaissent naturellement dans les dispositifs des traités. Cf. par exemple, la déclaration commune précédant le traité de coopération franco-allemand, le programme relatif aux affaires étrangères de ce même traité, point 1; cf. l'énoncé des principes de la coopération entre la France et l'U.R.S.S., paragr. 5, 7 et 8.

par exemple, de « consultation sur toutes les questions importantes de politique étrangère », de « confrontation systématique des programmes d'aide aux pays en voie de développement ». Des échanges sont prévus en matière de défense (échanges portant sur le personnel, l'information, les recherches techniques). Mais c'est l'action culturelle qui occupe la place la plus éminente, compte tenu de la tradition qui s'était instaurée et des dispositions du traité. Dans le domaine de l'éducation, dans le domaine concernant la jeunesse, la coopération franco-allemande jouera un rôle non négligeable⁸.

En ce sens, la coopération entre la France et le Québec est assez proche de la coopération franco-allemande. Le fait majeur de la coopération franco-québécoise est celui de la culture, de l'éducation, de la jeunesse. C'est en 1965 que cette coopération a véritablement débuté et s'est organisée. À cette date, (27 février 1965 et 24 novembre 1965), deux accords sont signés qui portent sur la coopération culturelle et technique dans le domaine de l'éducation (programme d'échanges établi par les ministres des Affaires culturelles des deux pays). En 1967 (année de la visite du général De Gaulle au Canada)⁹ et 1968, de nouveaux développements sont donnés à cette coopération culturelle : programmes d'échanges culturels, programmes de coopération en matière d'éducation physique et d'éducation populaire. Les perspectives de cette coopération s'inscrivent dans une stratégie qui est d'abord celle de la Francophonie. Mais elles la dépassent aussi dans la mesure où le Québec constitue pour la France un ensemble économique digne d'intérêt pour ses industries d'exportation.

La notion de marché n'est pas étrangère à la coopération. L'exemple des rapports franco-russes le prouve d'une autre manière. La coopération franco-soviétique, dans ses premières manifestations, est relativement ancienne. Elle remonte à 1957, (la première commission mixte de coopération franco-allemande date, elle, de 1954), mais en fait c'est l'année 1966¹⁰ qui marque le début de la coopération organisée entre les deux États. Le 30 juin 1966 est en effet signé, à Moscou, un accord de coopération scientifique, technique et économique qui constitue le traité de base des relations entre la France et l'U.R.S.S. Ce traité a été complété par de nombreuses autres conventions : l'accord quinquennal de coopération commerciale (26 mai 1969), l'accord décennal de coopération scientifique (juillet 1973). Cette coopération

8. Cf. *Le Monde*, 4 juillet 1963 ; 21-22 janvier 1968. Pour être, non pas complet, mais simplement désireux de donner un aperçu général de cette coopération il faudrait également évoquer le programme franco-allemand de satellites régionaux ; cf. *Le Monde diplomatique*, juillet 1969.

9. Sur les réactions nées de cette visite et ses prolongements voir notamment, *Le Monde*, 6-7 et 8 août 1967, les articles d'André PASSERON, « Le Canada après De Gaulle », 15-16-17 août 1967. Pour une bibliographie complète, on se reportera aux volumes publiés par le Centre québécois de relations internationales, et consacrés à *La Francophonie et aux communautés francophones*. Le premier tome couvre la période 1960-1969 ; Montréal, Presses de l'Université du Québec, 1972, 136p. et le second, la période 1970-1972 : Bureau d'information sur la Francophonie, Centre québécois de relations internationales, 1973, 226p.

10. Traité du 30 juin 1966, signé à Moscou et publié au *J.O.* du 9 mai 1967, p. 4589. On notera au passage la succession rapprochée des accords cadres ou accords importants dans les trois exemples retenus (1963 : traité franco-allemand ; 1965 : accords franco-québécois ; 1966 : traité franco-soviétique). Les travaux relatifs à la coopération franco-soviétique sont déjà abondants. Nous voudrions plus particulièrement citer ici ceux de Robert CHARVIN, « La coopération culturelle scientifique et technique entre la France et l'U.R.S.S. », *Bulletin d'information et de documentation*, « La coopération internationale », 1971, n° 3, pp. 21-33 ; publications de la Faculté de Droit et des Sciences économiques et de l'Institut du Droit de la paix et du développement de l'Université de Nice, et de Jean TOUSCOZ ; « Les diverses formes de la coopération Est-Ouest en Europe », *Études internationales*, volume IV, n° 3, septembre 1973, pp. 235-252.

bilatérale concerne des domaines classiques en la matière, tels que l'éducation, la culture, les échanges scientifiques. Mais cette coopération s'est aussi orientée vers les technologies spécialisées ou les industries « de pointe » : l'atome, l'espace, les télécommunications. Comme l'écrit Jean Touscoz¹¹ cette coopération entre la France et l'U.R.S.S. a un caractère « exemplaire car elle a ouvert la voie à la coopération Est-Ouest en Europe et parce qu'elle a fait preuve de continuité (malgré l'influence exercée sur elle par la conjoncture politique) et de stabilité ».

Cette brève évocation montre la diversité des tendances de la politique française en matière de coopération internationale. En l'espace de dix ans, les accords de coopération signés entre la France et les pays du Tiers-Monde, la France et des pays de niveau économique identique, ont connu une croissance inégalée par les autres États européens. La variété des acteurs, la diversité des contenus font pressentir la richesse de cette politique internationale. Mais la coopération est une « vaste entreprise » qui exige à la fois des mécanismes précis, coûteux et importants et des objectifs cohérents. La coopération implique une stratégie à propos de laquelle divergences et contradictions peuvent se manifester. Sans avoir en aucune manière la prétention de dresser un bilan, un constat, nous souhaiterions dégager à propos de la politique française, et de façon générale, ses aspects positifs, d'une part, et ce qui pourrait, d'autre part, être mis à son passif. Pour reprendre le titre d'un ouvrage très connu¹², nous parlerons des forces et des faiblesses de la politique française en matière de coopération internationale.

I - FORCES DE LA POLITIQUE FRANÇAISE EN MATIÈRE DE COOPÉRATION INTERNATIONALE

Dès la mise en place des institutions de la V^e République, le général De Gaulle marquait la place importante que devaient y occuper les rapports avec les anciennes colonies. Qu'il s'agisse de liens de type fédéral, ou confédéral, (les deux tendances s'étaient manifestées au moment des débats sur le nouveau texte constitutionnel), l'idée d'instaurer des relations nouvelles avec les anciennes possessions d'outre-mer était admise et souhaitée par tous. L'évolution rapide du processus de décolonisation fit jaillir plus tôt qu'escompté la politique de coopération avec l'ensemble des anciennes possessions d'Afrique noire. Pour cette partie du monde, la coopération apparaissait d'abord comme un prolongement de la présence française destinée à faciliter l'accession de ces États à la pleine souveraineté et à l'émancipation. Par ailleurs, la coopération contenait aussi la tentative de réponse aux problèmes posés par le développement économique de ces nations. Aide, assistance, coopération l'objectif était déjà ancien. La France le reprenait à son compte pour les territoires qu'elle venait d'émanciper et l'étendait à d'autres pays, d'autres États, du Moyen-Orient, du Sud-Est asiatique ou d'Amérique latine. Parallèlement, l'effort français s'orientait vers des relations internationales de plus en plus denses aussi bien avec les régimes de démocratie parlementaire qu'avec les régimes de démocratie socialiste. De 1958 à 1972, cent trente traités ou conventions de coopération devaient être conclus par

11. *Op. cit.*, p. 246.

12. J. M. JEANNENEY, *Forces et faiblesses de l'économie française*, (Collection « Sciences politiques »), A. Colin.

la France, dont 34 avec les États africains, 25 avec les pays maghrébins et du Proche-Orient, 20 avec les États d'Amérique latine, 26 avec les pays européens, 14 avec les pays du Sud-Est asiatique, 3 avec les États d'Amérique du Nord. La tendance à la coopération n'a cessé de se renforcer au fil des années. On peut parler d'une volonté à coopérer, volonté qui revêt des aspects différents. Cette volonté a constitué la dynamique essentielle de la politique française de coopération. Mais cette dynamique aurait été sans effets si un certain nombre de moyens n'avaient été mis à sa disposition. Volonté de coopérer, moyens de la coopération nous paraissent être les forces majeures de la coopération française dans le domaine international.

1. La volonté de coopérer s'analyse sans doute d'abord comme un projet politique. Et la coopération est essentiellement, quel que soit son contenu, d'abord un phénomène politique. La coopération fait partie, de manière fondamentale, de la politique étrangère (elle-même domaine privilégié d'action du Chef de l'État). La coopération commande les modes d'influence de la France; ainsi la Francophonie apparaît-elle largement comme un fait politique. Comme l'écrit P. Painchaud :

La dimension strictement culturelle et technique qu'on a voulu donner à certaines entreprises ne saurait faire oublier ce caractère (politique). La seule présence des gouvernements au sein de ces entreprises suffirait à elle seule pour en témoigner. Qu'au surplus certains d'entre eux aient cherché à faire de la francophonie un instrument de leur politique étrangère, soit d'une manière positive et déclarée, comme le Canada et la France, soit « à rebours » comme certains États africains, c'est là un fait que peu d'observateurs lucides et objectifs chercheraient à nier¹³.

Entreprise politique, la coopération l'apparaît aussi dans les motivations qui l'animent. Ainsi la coopération franco-allemande à partir de 1963, la coopération franco-soviétique à partir de 1966 sont-elles des réponses politiques à l'égard des États-Unis, à l'égard de l'Europe. La décision du gouvernement français d'établir des rapports spéciaux ou des relations privilégiées avec les États d'Afrique noire francophone et avec l'Algérie est une réponse politique.

Ainsi façonnée, déterminée par des objectifs politiques, la coopération française paraît donc servie par une volonté qui se reconnaît à plusieurs signes. La coopération française est d'abord marquée par *l'expansion et le rayonnement*. Il est frappant de constater la variété des partenaires avec lesquels la France s'engage dans ce processus de coopération. Aucune région du monde n'est, peut-on dire, absente du champ d'action de la France. Qu'il s'agisse de continents, comme l'Amérique latine, l'Afrique ou d'États géographiquement restreints tels que Chypre, l'Afghanistan, Ceylan ou Koweït, la France est présente. Cette variété ressort aussi de la très grande diversification des régimes politiques avec lesquels la France conclut des accords ou passe des conventions¹⁴. Mais cette grande richesse d'acteurs impliqués dans la

13. P. PAINCHAUD, « Pour une étude scientifique de la Francophonie », *Communautés francophones, bibliographies, chroniques 1970-1972*, Centre québécois de relations internationales, 2^e trimestre 1973, pp. 3-18; cf. également dans le même volume l'article de Mirlande MANIGAT, « Les relations entre la France et les pays francophones en 1971 », pp. 19-69.

14. Consulter à ce propos la chronique: « Les conventions internationales conclues par la France » et publiée au *Journal officiel* de la République française, en 1972, *Annuaire français de droit international*, 1972, pp. 905-926, par Jean TOUSCOZ, Alain ALLO et Marie-Élisabeth COUSIN.

coopération pourrait créer une impression de dispersion si elle n'était corroborée par un autre signe, un autre caractère qui marque cette volonté de coopérer : *la stabilité et la continuité*. La coopération française en effet se maintient, persévère, se développe malgré les aléas, malgré la conjoncture souvent défavorable et triomphe ainsi d'obstacles qui sont parfois difficiles; il faudrait analyser de nombreux cas, de nombreuses situations, mais tel n'est pas notre propos ici. Nous nous bornerons à quelques exemples qui peuvent illustrer cette affirmation : la coopération franco-maghrébine qui triomphe des crises successives provoquées par l'affaire Ben Barka et la nationalisation des sociétés pétrolières, la coopération franco-soviétique qui se développe malgré les retombées de l'affaire tchécoslovaque en 1968, la coopération franco-canadienne qui renaît en 1970, après le refroidissement provoqué par l'appel « Vive le Québec libre » (1967). En outre – et c'est là un autre aspect – cette stabilité et cette continuité apparaissent dans la durée de conventions, dans la nature des engagements, dans la répétition ou le renouvellement fréquent des accords avec un même pays. Ne parlait-on pas dans les premières années de la décennie 1960 de la « pérennisation » de la coopération franco-africaine ? Enfin, la volonté de coopérer qui caractérise, croyons-nous, la politique française peut se reconnaître à un troisième et dernier caractère : *la richesse de son contenu, la diversité des domaines abordés dans les actes de coopération*. Il suffit pour s'en convaincre de consulter les objets visés par les différents textes : éducation, science, médecine, atome, télévision, radio, cinéma, fouilles archéologiques, etc. Les gouvernements développent suivant leurs besoins, leurs possibilités économiques, les programmes de coopération. Et si le développement est très largement le dénominateur commun de cette coopération, les moyens pour le réaliser sont donc variés.

Mais cette volonté de coopérer demeurerait sans résultats si elle ne s'appuyait sur des techniques, des procédés qui assurent son développement. Les moyens de la coopération constituent la deuxième certitude de la politique française en matière de coopération internationale.

2. La politique française de coopération bénéficie d'abord d'une expérience déjà ancienne. Les premières manifestations de coopération bilatérale avec des pays économiquement développés remontent à 1954 (France et Allemagne), avec des pays du Tiers-Monde à 1957 (France et Tunisie). Cette expérience, jointe aux décisions politiques prises à partir de 1960 (pour les pays d'Afrique francophone) a favorisé l'éclosion et la progression d'un certain nombre de moyens au service de la coopération française. Ces moyens nous paraissent devoir être regroupés en trois catégories : moyens en personnel, moyens techniques, moyens financiers.

Les moyens en personnel, ou moyens humains, correspondent à l'ensemble des effectifs d'agents français employés à des tâches de coopération. L'évolution de ces personnels sur une dizaine d'années (1961-1971) montre une très remarquable stabilité, malgré la suppression, réalisée progressivement, d'un certain nombre de postes d'assistants techniques et la participation croissante (notamment dans les pays africains, maghrébins) des cadres autochtones à la gestion des affaires. Dans le domaine de la coopération culturelle et technique, par exemple, les effectifs, en 1971, étaient les suivants :

TABLEAU I
Effectif des coopérants ¹⁵ (coopération bilatérale)

	D.G.R.C.S.T.	Secrétariat d'État	Total
Enseignants	17 974	6 997	24 971
Experts			
longue durée	5 210	3 566	8 776
courte durée	1 308	181	1 489
Totaux	24 492	10 744	35 236

En 1969 ces chiffres totaux s'élevaient à 24 129 (pour la D.G.R.C.S.T.) et à 10 455 pour le Secrétariat d'État. La progression globale des effectifs est donc de 652 personnes. En 1972, le rapport annuel du ministère des Affaires étrangères (rapport d'activité de la Direction générale des relations culturelles scientifiques et techniques) faisait ressortir la répartition suivante :

TABLEAU II
Effectifs des coopérants, 1972

	D.G.R.C.S.T.	Secrétariat d'État	Total
Enseignants	16 465 ¹⁶	7 773	24 238
Experts			
longue durée	4 852	3 708	8 560
courte durée	1 170	187	1 357
Boursiers	11 788	4 636	16 424

À ces moyens en personnel s'ajoutent les moyens techniques, eux aussi dans une large mesure fruit du développement accéléré de cette politique de coopération. En ce domaine, la « force » essentielle de la coopération française paraît bien résider dans son organisation. Les relations qui naissent de cette coopération de la France avec les pays en voie de développement ou avec les pays développés sont soumises à une concertation. L'exécution des accords ou des conventions de coopération est assurée dans la plupart des cas par des organismes ou des structures qui sont créés pour répondre aux besoins particuliers de cette exécution. Citons quelques exemples connus : les commissions spécialisées ou commissions mixtes paritaires ¹⁷, les comités culturels mixtes, les groupes de travail, les commissions permanentes. Un bon

15. Source : *Rapport de la France au Comité d'aide au développement*, Statistiques et études financières, n° 291, mars 1973, pp. 1-46.

16. Non compris les enseignants français affectés dans les établissements français (lycées, instituts). En 1972 ces enseignants étaient au nombre de 7 843.

17. Les structures juridiques « centrales » et « décentralisées » de la coopération française ont fait l'objet de remarques dans les rapports Jeanneney et Gorse. Le fonctionnement des commissions ou organismes analogues est mal connu. L'étude de ces problèmes est inscrite dans les préoccupations du programme de recherches sur la coopération internationale, culturelle, scientifique et technique dirigé par le professeur Touscoz (Université de Nice).

exemple, souvent cité et étudié¹⁸ de cette « concertation organisée » en matière de coopération internationale est celui de la coopération culturelle scientifique et technique entre la France et la Russie soviétique. Les accords de coopération culturelle conclus entre la France et les États d'Afrique noire francophone ont prévu également la mise en place de commissions mixtes. L'effort qui a été fait en 1972 pour doter les coopérants français de règles statutaires régissant leurs situations et leurs fonctions, répond aux mêmes préoccupations¹⁹. Cette organisation est d'autant plus nécessaire que la coopération française est aussi une vaste entreprise financière. Dans son rapport annuel de 1972 sur l'activité de la Direction générale des relations culturelles, scientifiques et techniques, le rapporteur signalait que le montant total des crédits de la D.G.R.C.S.T. (qui n'est qu'une partie, essentielle certes, de la coopération française) avait pour la première fois atteint le milliard de francs. En 1974, cette tendance à l'accroissement de la part budgétaire de la coopération se maintient. C'est ainsi que les crédits proposés au titre du Secrétariat d'État à la Coopération pour l'année 1974 passent de 1 726 à 1 981,20 millions de francs. La croissance globale des crédits de fonctionnement et d'équipement est de 14,8% alors que celle du budget général est de 12,60%. En 1974 la dotation budgétaire de la coopération représentera 2 milliards de francs, soit 0,74% du montant total des dépenses de l'État, contre 0,68% en 1973. Si l'on considère pour la même année (1974) le budget des dépenses géré par la Direction générale des relations culturelles, scientifiques et techniques, on constate qu'il s'élève à plus de 1 154 millions de francs, ce qui représente près de 50% du budget total du ministère des Affaires étrangères. Là aussi l'accroissement est sensible puisque par rapport à 1973 le budget augmente de 9%. La répartition par grandes actions donne une idée de la composition et de l'importance de ce budget (les chiffres sont exprimés en millions de francs).

TABLEAU III

Répartition des budgets à la coopération, 1974

Désignation ²⁰	1973	1974	Augmentation (en %)	Part dans le total 1974 (en %)
Coopération culturelle et technique	517,79	572,16	+ 10,6	49,56
Action culturelle et artistique	456,56	488,47	+ 7,1	42,31
Fonctionnement des Services scientifiques et de coopération technique	61,91	67,93	+ 9,7	5,88
Relations scientifiques	23,37	25,84	+ 10,5	2,25
Totaux	1 050,63	1 154,40	+ 8,9	100

18. Cf. les travaux déjà cités de Robert CHARVIN, « La coopération culturelle, scientifique et technique entre la France et l'U.R.S.S. », et de Jean TOUSCOZ, « Les diverses formes de la coopération Est-Ouest en Europe ». Sur les aspects institutionnalisés de l'exécution d'accords scientifiques, cf. Jean TOUSCOZ, « Les accords bilatéraux de coopération scientifique et technique », *Annuaire français de Droit international*, 1968, pp. 695ss.

19. Loi du 13 juillet 1972, n° 72-659.

20. Source: « Avis présenté au nom de la Commission des Affaires étrangères sur le projet de loi de finances pour 1974 », dans tome II: *Relations culturelles et coopération technique*, par M. Alain VIVIEN.

L'ampleur des problèmes abordés par la coopération, la diversité sans cesse croissante des participations, les problèmes posés par la gestion des effectifs, permettent de comprendre s'ils ne l'expliquent pas, les difficultés de cette politique. Ces difficultés aboutissent pour certains à mettre purement et simplement la coopération en question²¹. D'autres commentateurs insistent sur la nécessité d'adapter sans cesse la coopération. Ces difficultés, ces problèmes, nous pouvons les examiner comme des manifestations des faiblesses de la politique française de coopération en matière internationale.

II - FAIBLESSES DE LA POLITIQUE FRANÇAISE DE COOPÉRATION EN MATIÈRE INTERNATIONALE

Dans un article publié dans la *Revue politique et parlementaire*²², Pierre Laurent, directeur de la D.G.R.C.S.T., soulignait l'importance que devait revêtir pour la politique française l'élaboration d'une stratégie globale de la coopération. Cette stratégie implique notamment que l'on ait fixé des choix qui ne répondent pas seulement à la générosité ou à l'intérêt du pays aidant (lorsqu'il s'agit de coopération avec le Tiers-Monde) mais aussi aux nécessités du développement du pays aidé, des choix qui s'inscrivent dans l'ensemble de la politique économique et qui tiennent compte notamment des perspectives de la planification du pays développé et du pays en voie de développement. La coopération est un phénomène politique qui appelle des solutions politiques. Mais par ailleurs la coopération est aussi un phénomène technique qui exige des évaluations économiques et le recours à des processus formatifs complexes (dans les domaines de l'agriculture, de l'industrie). Ce dualisme du phénomène de coopération est peut-être la source de nombreuses difficultés.

Quoi qu'il en soit, la politique française est aux prises avec des obstacles qui paraissent se situer à deux niveaux. La coopération est faite de rapports très divers, rapports entre États, agents, organismes représentatifs des gouvernements, etc. La relation y joue un rôle essentiel et c'est, du moins, nous semble-t-il, à ce premier niveau que se concentrent un certain nombre de problèmes. La coopération est un phénomène relationnel qui concentre un grand nombre de charges d'ordre affectif et psychologique avec toutes les retombées que cela suppose. Par ailleurs, la coopération s'analyse comme un processus à la fois administratif, économique et financier. La coopération implique par nécessité des choix dans la gestion et dans les objectifs. Elle traduit une action. C'est à ce second niveau que problèmes et difficultés se manifestent.

21. Cf. « Bilan 1973: L'année de la prise de conscience de l'Afrique », *Marchés Tropicaux*, 4 janvier 1974; G. COMTE, « La coopération en question », *Le Monde*, 13-14-15-16 novembre 1973; Tibor MENDE, « Le Tiers-Monde victime de la croissance? », *Le Monde*, 20-21 septembre 1972; Robert TATON, « Les accords de coopération: réaménagement ou révision fondamentale? », *Europe-France Outre-Mer*, septembre 1972, n° 512, pp. 6-10; *Faim - développement*, dossier n° 24, mars 1974; G. BLARDONE, « L'aide financière au Tiers-Monde, une bonne affaire pour les Occidentaux », *Croissance des Jeunes Nations*, novembre 1973.

22. Pierre LAURENT, « La stratégie, culturelle, scientifique et technique de la France », *Revue politique et parlementaire*, mars 1970, pp. 39ss.

1. Charles Debbasch, dans la préface au volume que l'*Annuaire de l'Afrique du Nord* a consacré à la *coopération*²³ écrivait que la coopération se développe dans un climat d'égalité juridique, mais d'inégalité de fait. Il ajoutait que cette inégalité dans les rapports étatiques est génératrice de complexes, complexe de supériorité de la part de l'État qui « fournit son aide », complexe d'infériorité de la part de l'État bénéficiaire de cette aide. Quels que soient les jugements que l'on s'accorde à porter sur les complexes et en particulier... ceux des hommes d'État, cette remarque a l'immense mérite de mettre l'accent sur un fait fondamental de la coopération : le phénomène relationnel et ses difficultés. Et si l'on dépasse le simple plan du rapport interétatique on constate très vite qu'à la source de ce phénomène il y a la richesse, ou plus exactement l'inégalité flagrante dans la répartition des richesses. La coopération apparaît certes bien comme l'entreprise destinée à corriger cette inégalité mais cette entreprise met en jeu aussi bien des mécanismes économiques que sociaux. L'entreprise concerne la société dans son intégralité. Comme le démontre très bien Werner K. Ruf, « le postulat de développement ne vise pas l'état dans sa notion classique mais plutôt la société qui est "derrière" cet État²⁴ ». L'inégalité n'est donc pas seulement quantitative, elle est d'ordre qualitatif. Les « orages » qui secouent la coopération (pour reprendre l'expression de C. Debbasch) en sont d'autant plus violents. La France n'y a pas échappé. La crise de la coopération au Maghreb et plus particulièrement en Afrique noire en est un bon exemple...

Au 1^{er} septembre 1973, cinq États d'Afrique francophone avaient officiellement demandé la révision des accords conclus avec la France à partir de 1960²⁵ : la Mauritanie, Madagascar, le Niger, le Congo, le Gabon. Devaient s'y ajouter le Cameroun, le Dahomey et le Sénégal. Le Tchad, sans formuler de demande officielle, a cependant indiqué qu'il voulait des négociations sur « l'application loyale des accords ». Le vocabulaire utilisé pour traduire ces changements varie suivant les acteurs : évolution, adaptation, actualisation, révision, la fin d'un système, recherche de l'indépendance ; mais au-delà des termes une réalité apparaît, celle des problèmes nés de l'accomplissement de ces relations entre la France et les pays bénéficiaires de son aide.

Les motivations, réactions ou réponses que l'une et les autres avancent ou donnent à ces difficultés sont pleines d'intérêt.

23. *Annuaire de l'Afrique du Nord*, 1967, Éditions du C.N.R.S., 1968.

24. W. K. RUF, « Aspects systémiques de la coopération », *supra*, dans ce numéro, pp. 302-306.

25. Notre intention n'est pas ici de traiter le déroulement et les aspects multiples de ces crises. Cela dépasserait largement le but de cette brève chronique. Le problème a de plus été très bien abordé dans ce volume même par J. TOUSCOZ, « La normalisation de la coopération bilatérale de la France avec les pays africains francophones », *supra*, pp. 208ss. La bibliographie sur ces aspects des relations entre la France et les pays africains est déjà très fournie : cf. sur la *Mauritanie* : *Le Monde*, 2 juin 1972, 30 novembre 1972, 20 mai 1973 ; *Afrique contemporaine*, juillet-août 1973, n° 68. Sur le *Niger* : *Le Monde*, 5, 6 octobre 1972. Sur le *Dahomey* : *Le Monde*, 2 décembre 1972. Sur le *Caméroun* : *Le Monde*, 23 février 1974. Sur le *Congo* : *Marchés Tropicaux et Méditerranéens*, n° 1469, 4 janvier 1974 ; *Afrique contemporaine*, janvier 1974, n° 1. Sur le *Sénégal* : *Le Monde*, 3 mars, 30 mars, 1^{er} avril 1974. Dans une perspective générale, on peut se référer à R. TATON, « Les accords de coopération, réaménagement ou révision fondamentale? », *Europe-France Outre-Mer*, septembre 1972, n° 512 ; B. FESSARD de FOUCAULT, « France-Afrique, la fin d'un système », *Le Monde diplomatique*, octobre 1973 ; *Ibid* : « Les nouveaux accords de coopération avec la France, un point final et un point de départ », *Europe-France Outre-Mer*, n° 519, avril 1973. Enfin sur *Madagascar*, cf. *Le Monde*, 23 janvier 1973 et seq. ; 5 février 1973 ; 30 mars 1973 ; 19 mai 1973 ; 5 juin 1973 ; janvier 1974 ; *Afrique contemporaine*, juillet-août 1973, n° 68.

Les motivations qui guidaient les États africains ont été variables, formulées sous des formes plus ou moins radicales (les journalistes parlent, par exemple, de la « stupeur qui a frappé la délégation française au discours du général Eyadema demandant au président Pompidou de modifier la parité du franc C.F.A.²⁶ », mais elles témoignent toutes d'une volonté de transformation des relations qui reposent sur quatre causes essentielles :

a) la prise de conscience de la caducité ou de l'inadaptation de certains aspects des accords de coopération, et plus particulièrement ceux se rapportant à la coopération culturelle et à la coopération militaire, par exemple.

b) la volonté d'assurer une indépendance réelle, (même si le terme d'indépendance n'est pas employé), de se mettre en situation d'égalité avec la France. Les revendications relatives à la zone franc et à la création de monnaies nationales s'y rattachent ; les critiques adressées à la « présence économique étrangère » (on peut y joindre les problèmes nés de l'aide liée) font partie de cette même volonté.

c) l'évolution des considérations et des mentalités politiques qui détermine de nouvelles configurations ; par exemple, la Mauritanie qui tend à se rapprocher des États maghrébins et à prendre ses distances vis-à-vis des États d'Afrique noire.

d) la pression des groupes sociaux des États aidés qui réagissent contre la coopération en tant que système et y voient beaucoup plus la poursuite d'une domination européenne que le moyen de réalisation de l'indépendance et du progrès économique. La mutation de régime de Madagascar, la crise du Dahomey sont des illustrations du rôle de ces facteurs sociaux.

La France a réagi parfois de façon assez dirigiste et autoritaire à cette tendance. Le 24 novembre 1972, le Chef de l'État français répondant à une requête du Président du Togo, mettait en garde les Africains contre une révision fondamentale des accords monétaires avec la France. Mais cette fermeté plus animée par des soucis politiques qu'économiques, fera place à des négociations et à la signature de nouveaux accords. L'exemple des discussions avec les dirigeants malgaches et mauritaniens montre que la révision fut profonde, portant sur l'ensemble des aspects de la coopération. De nouvelles relations se sont donc instaurées avec des États africains, avec l'Algérie (à partir de 1971), avec la Tunisie (à partir de 1972) et l'on a souvent regretté les attermoissements ou les hésitations des responsables français. On fait grief à la politique française de coopération d'avoir été, en un mot, constamment en retard sur l'événement et de s'être laissé déborder par les revendications des États africains et malgache. On peut toutefois se demander si cette crise dans les relations franco-africaines n'a pas en fait servi plus que desservi la politique française de coopération en provoquant une prise de conscience des responsables et de l'opinion ?

2. La recherche de ces nouveaux rapports, de cette « réciprocité réelle des avantages et des intérêts », a non seulement été provoquée par l'évolution propre aux relations politiques, économiques, militaires, issues de la coopération, mais elle s'inscrit aussi

26. *Le Monde*, 24 novembre 1972, écrit : « Cette revendication exprimée au cours du toast que le chef de l'État togolais prononçait à l'issue d'un banquet en l'honneur de son hôte français a semblé prendre de court M. Pompidou qui a été amené à modifier un discours dont le texte avait déjà été divulgué.

dans les perspectives internationales des relations pays riches-pays pauvres. C'est un des griefs que formulait notamment le rapport Gorse à l'endroit de la politique française : celui de n'avoir pas assez tenu compte de la spécificité internationale de la coopération et d'en avoir fait une affaire trop « exclusivement française ». L'action poursuivie par la France à compter de 1960 a toujours été incontestablement plus bilatérale que multilatérale.

Cette exclusivité a, on le sait, conduit la France à privilégier des zones géographiques de la coopération, des zones d'élection et d'affinité qui étaient déterminées par la présence d'anciennes colonies françaises : Afrique maghrébine et Afrique noire francophone. Cette exclusivité géographique s'est accompagnée d'un dessein privilégié de coopération orienté vers l'action culturelle. La coopération culturelle, notamment sous la forme de l'enseignement, d'un système scolaire et universitaire est devenue comme le souligne un rapporteur²⁷ un « produit d'exportation » dont la réussite s'avère extrêmement contestable ; dans huit pays d'Afrique occidentale et centrale, 5 à 20% d'enfants d'âge scolaire ont pu être scolarisés, alors que 28 à 50% des dépenses sociales étaient consacrées à ce but²⁸. Au 1^{er} juillet 1973, on comptait encore 7 340 enseignants sur 11 221 coopérants, soit sept sur dix. Ce déséquilibre, longtemps passé sous silence, apparaît maintenant aux yeux des responsables politiques d'États africains comme une faiblesse du système français de coopération.

Il est vrai que la pluralité des organismes français qui sont à un titre ou à un autre compétents en matière de coopération ne favorise pas l'action et la concertation autant qu'on le croirait ou le désirerait. Le rapport Gorse avait insisté sur ce point :

Au niveau où se définissent les grandes décisions, aucune vue d'ensemble n'est possible dans la division actuelle (1971) des responsabilités ministérielles que ne corrige aucun organe de coordination spécifique ; les décisions prises au jour le jour ne respectent pas un dessein d'ensemble.

Les différentes propositions de réforme en matière de structures administratives (création d'une Délégation générale à la Coopération, rattachée au ministère des Affaires étrangères et d'un ministère délégué à l'Aide au développement) n'ont, pour le moment, pas été suivies d'effets. La récente suppression du Secrétariat d'État à la Coopération et son intégration dans le ministère des Affaires étrangères ne paraît pas avoir de portée à ce niveau. L'aide au Tiers-Monde relève encore de dix départements ministériels ; encore faut-il cependant noter que ministère des Affaires étrangères et Secrétariat d'État à la Coopération réunissaient près de 70% des dotations budgétaires consacrées à la coopération.

Cela prouve à la fois les incertitudes et la valeur de cette coopération qui doit se maintenir tout en s'améliorant et en se rénovant. Selon la plupart des spécialistes, deux directions essentielles, outre le problème de structures administratives de la coopération qui reste pendant, s'imposent à la France : favoriser à tout prix le remplacement des importations de produits manufacturés par des fabrications locales tout en participant au développement d'industries exportatrices ; développer ensuite la politique de coopération dans une optique européenne.

27. « Avis présenté au nom de la Commission des affaires étrangères sur le projet de loi de finances pour 1973 », tome III : *Coopération*.

28. *Ibidem*, p. 49.