

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1980-1981

Annexe au procès-verbal de la séance du 7 avril 1981

RAPPORT

FAIT

au nom de la Commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, autorisant l'approbation de l'Accord de coopération en matière économique, monétaire et financière, de l'Accord de coopération monétaire et de la Convention relative aux conditions du concours militaire technique français, entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République fédérale islamique des Comores,

Par M. Marcel HENRY,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean Lecanuet, président ; Antoine Andrieux, Georges Repiquet, Emile Didier, Jacques Ménard, vice-présidents ; Serge Boucheny, Michel d'Aillières, Philippe Machefer, Francis Palmero, secrétaires ; Michel Alloncle, Gilbert Belin, Jean Bénard Mousseaux, André Bettencourt, Charles Bosson, Yvon Bourges, Raymond Bourguine, Louis Erives, Michel Caidagues, Jacques Chaumont, Georges Constant, Jean Desmarests, François Dubanchet, Louis de la Forest, Jean Garcia, Gérard Gaud, Lucien Gautier, Jacques Genton, Alfred Gérin, Marcel Henry, Christian de La Malène, Edouard Le Jeune, Max Lejeune, Louis Le Montagner, Louis Longueue, Philippe Madrelle, Louis Martin, Pierre Matraja, Pierre Merli, Claude Mont, André Morice, Paul d'Ornano, Mme Rolande Perlican, MM. Edgard Pisani, Robert Pontillon, Roger Poudonson, Abel Sempé, Edouard Soldani, Georges Spénale, Albert Voilquin.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (6^e législ.) : 1737, 2092 et In-8° 394.

Sénat : 155 (1980-1981).

Traité et Conventions. — Comores. — Coopération économique et financière. — Coopération militaire.

SOMMAIRE

	Pages.
I. La situation dans l'archipel des Comores	3
A. Sur le plan politique	3
B. Sur le plan économique	4
C. Relations extérieures	4
II. L'Accord de coopération en matière économique et financière	5
III. L'Accord de coopération en matière monétaire	6
IV. La Convention de coopération militaire	7
Conclusion	9

EXPOSE DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Le projet de loi que nous avons à examiner tend à autoriser l'approbation de trois Accords de coopération conclus entre la France et les Comores, portant sur la coopération économique et financière, sur la coopération monétaire et sur les conditions du concours militaire technique français.

Une autre Convention franco-comorienne qui a trait au concours en personnel apporté par la France au fonctionnement des services publics des Comores, fait l'objet d'un projet de loi séparé que nous rapporterons par la suite.

I. — La situation de l'archipel des Comores.

Avant d'examiner le texte des Accords soumis à ratification, il convient de faire un bref rappel de la situation politique et économique qui prévaut dans l'archipel des Comores.

A. — SUR LE PLAN POLITIQUE

Après le coup d'Etat du 13 mai 1978 qui a entraîné la chute du président Ali Soilih, de nouvelles institutions ont été progressivement mises en place.

Le 2 octobre 1978, une nouvelle Constitution instituant une république fédérale islamique a été adoptée par voie de référendum, à une majorité de 99 % des suffrages. C'est avec le même pourcentage des voix que le même jour, M. Ahmed Abdallah a été élu Président de la République.

La première tâche des dirigeants de Moroni a consisté à mettre en place les institutions politiques et les structures administratives supprimées par le gouvernement précédent.

Les gouverneurs des îles, les députés de l'Assemblée fédérale et les conseillers des îles ont été élus.

La situation est actuellement calme dans le pays ; pourtant les lenteurs d'une administration qui manque d'hommes, les difficultés économiques et sociales grandissantes, suscitent des critiques et éveillent des ambitions. Un malaise est apparu, notamment dans l'armée, et la jeunesse se montre inquiète de son avenir au moment où la situation économique se dégrade.

B. — SUR LE PLAN ÉCONOMIQUE

La remise en marche d'une économie ruinée a constitué le second objectif prioritaire pour les nouvelles autorités comoriennes.

Le produit national brut par habitant n'était en 1978 que de 180 dollars ; le secteur économique est gravement désorganisé.

L'agriculture représente 50 % du produit national brut et presque toutes les recettes d'exportations.

L'économie des Comores est donc particulièrement fragile et sensible aux fluctuations du marché international et à l'inflation mondiale puisque la plupart de ses productions agricoles sont destinées à l'exportation (vanille, girofle, coprah et ylang).

Le déficit de la balance commerciale, dû à une réduction de la demande d'essence d'ylang et à une baisse de la vente de la vanille, s'est accentué en 1980 ; les productions vivrières elles-mêmes sont déficitaires.

Le Gouvernement comorien, ne pouvant dégager des excédents propres à favoriser une reprise de l'activité économique, doit donc faire appel à l'aide extérieure.

C. — RELATIONS EXTÉRIEURES

Parvenu au pouvoir dans des conditions qui n'ont pas été unanimement approuvées en Afrique, le nouveau Gouvernement comorien s'est trouvé pendant quelque temps très isolé et rejeté d'organismes internationaux comme l'O. U. A. et les non alignés. Cependant l'action de la diplomatie comorienne a pu rétablir progressivement des relations normales avec la communauté internationale.

Les Comores, membres de la Conférence islamique, mais n'ayant pas adhéré à la Ligue arabe, restent désireuses de développer leurs relations avec les pays arabo-islamiques.

Au sein de l'O. U. A., le souci de maintenir ou d'établir le contact avec les représentants des différents pays incite les dirigeants de Moroni à des prises de position fermes, en premier lieu en ce qui concerne Mayotte, mais également sur d'autres sujets comme la question de Jérusalem.

Enfin, vis-à-vis des pays occidentaux, le président Abdallah regrette le faible empressement de ces pays à apporter une aide au développement de l'archipel qui bénéficie cependant de l'assistance de la C. E. E., puisque les Comores ont adhéré à la Convention de Lomé.

II. — L'Accord de coopération en matière économique, monétaire et financière.

Cet Accord, conclu le 10 novembre 1978, est un Accord cadre proche de tous les accords que nous avons signés avec les autres pays d'Afrique francophone.

Le Gouvernement français doit apporter au Gouvernement comorien un concours qui lui permette de réaliser les objectifs de progrès économique et social qu'il s'est fixés.

L'aide de la République française s'applique notamment au fonctionnement des services publics ainsi qu'à celui des organismes parapublics. Elle est destinée également à permettre la mise en œuvre d'opérations incluses dans les plans des programmes de développement économique et social des Comores. Cette aide se traduit en particulier par la réalisation d'études, la fourniture d'équipements, l'envoi d'experts et de techniciens et l'octroi de concours financiers sous forme de subventions, des prêts à long et moyen terme par les organismes appropriés et notamment par le Fonds d'aide et de coopération et la Caisse centrale de coopération économique (art. 2 de l'Accord).

Dans l'article 4, il est stipulé que les approvisionnements en matériels, fournitures et matériaux nécessaires à la réalisation des projets financés par le Fonds d'aide et de coopération, doivent être en priorité recherchés sur le marché intérieur et, à défaut, achetés en France ou dans un pays de la zone franc.

L'article 6 renvoie à un Accord spécial le chapitre des relations monétaires entre la France et les Comores. Il précise que le régime des échanges commerciaux entre la France et les Comores est le régime défini en la matière par la Convention de Lomé.

En 1979, le Fonds d'aide et de coopération (F. A. C.) est intervenu aux Comores pour une somme de 20 millions de francs (amélioration de l'aéroport de Moroni, dépenses relatives à l'assistance technique civile et militaire ainsi qu'à l'installation d'une mission de coopération et des assistants techniques).

La Caisse centrale est intervenue à concurrence de 4 millions de francs pour la construction d'une centrale électrique. Par ailleurs, quatre-vingt-dix boursiers du F. A. C. poursuivent leurs études à la Réunion et en France.

Transports, télécommunications et énergie seront à l'avantage des secteurs privilégiés d'intervention du F. A. C.

III. -- L'Accord de coopération en matière monétaire.

Passé en application de l'article 6 de l'Accord précédent, l'Accord monétaire signé le 23 novembre 1979 vise à faire entrer les Comores dans la zone franc et prévoit une garantie limitée attribuée par le Trésor français au franc comorien.

L'Accord comporte en annexe les statuts de la Banque centrale des Comores qui remplacera l'actuel institut d'émission des Comores. La monnaie émise par la Banque centrale est le franc comorien qui, de même que le franc C. F. A. qu'il remplace, est défini par rapport au franc français sur la base d'une parité fixe de 1 F comorien pour 0,02 F français.

Les avoirs extérieurs de la Banque comorienne sont centralisés auprès du Trésor français.

La liberté de transfert entre la République française et la République des Comores est maintenue, cette dernière s'engageant à harmoniser sa législation et sa réglementation monétaire, bancaire et des changes avec celles de la France.

Les statuts de la Banque comorienne maintiennent la parité des représentations française et comorienne au sein du conseil d'administration présidé par un Comorien. Le directeur général est nommé sur proposition du Gouvernement comorien et le directeur général adjoint sur proposition du Gouvernement français.

IV. — La Convention de coopération militaire.

Conclue le 4 août 1979 en application d'un engagement précédent, l'Accord de défense franco-comorien du 10 novembre 1978, la Convention de coopération militaire fixe les conditions du concours militaire technique français pour la formation, l'organisation et l'équipement des forces comoriennes, ainsi que pour la formation des stagiaires militaires comoriens dans les écoles et centres d'instruction militaire en France.

Votre rapporteur tient à cet égard, à marquer son étonnement sur le fait que le Gouvernement soumette au Parlement, une Convention de coopération militaire intervenue en application d'un Accord de défense qui lui-même n'est pas soumis à son autorisation de ratification. Il a tenu à obtenir le texte de cet Accord de défense dont les clauses lui paraissent d'ailleurs conformes aux Accords de défense passés avec d'autres Etats africains.

Cet Accord de défense stipule en particulier que les personnels militaires français mis à la disposition du Gouvernement comorien, ne pourront pas prendre part à l'exécution d'opérations de guerre, ni de maintien ou de rétablissement de l'ordre ou de la légalité.

En échange de l'aide qu'elle reçoit, la République des Comores accordera à la République française les facilités qui lui seraient nécessaires, notamment en matière de survol, de transit et d'escale.

Cette réserve étant faite sur la procédure, nous indiquerons que la Convention relative aux conditions du concours militaire technique français dispose encore que les personnels de l'assistance militaire technique sont désignés par le Gouvernement français après accord du Gouvernement des Comores. Ils sont affectés à une formation dite « Bureau de coopération militaire » relevant de l'ambassade de France.

Le texte a soin d'énoncer les garanties judiciaires couvrant à la fois les familles et les militaires.

Le second volet de la Convention porte sur la formation en France de stagiaires militaires comoriens.

Sur le plan pratique, l'assistance technique militaire française compte dix-huit officiers ou sous-officiers dont dix dans l'armée de terre et huit dans la gendarmerie. Ces militaires occupent des emplois de conseillers techniques, sauf les sous-officiers de l'armée de terre qui tiennent des postes d'instructeurs.

Le coût de la coopération militaire aux Comores, réparti sur deux ans (1979 et 1980) peut être évalué à 22,3 millions de francs : 12,3 millions de francs en fourniture de matériel et 10 millions de francs pour l'assistance technique militaire. Cet effort devrait permettre à ce jeune Etat insulaire situé dans un espace océanique actuellement convoité, d'organiser quelques éléments d'une force armée qui donne une portée effective au principe d'aide mutuelle posé par l'Accord de coopération en matière de défense du 10 novembre 1978.

CONCLUSIONS.

Les trois Accords de coopération qui nous sont soumis n'apparaissent pas très différents des nombreux Accords de coopération conclus par la France avec plusieurs Etats africains.

La coopération franco-comorienne ainsi instituée, peu importante en volume mais substantielle par rapport à l'importance démographique de l'archipel, devrait permettre à celui-ci de redresser une économie vacillante et de renforcer ses moyens de défense face aux menaces dont il est l'objet.

Cependant la commission tient à marquer que, si le contentieux entre la France et les Comores concernant Mayotte ne doit pas constituer un obstacle à l'existence de liens étroits de coopération entre les deux pays, elle souhaite que cette coopération n'apparaisse en aucun cas comme une remise en cause de la doctrine que la France a définie devant les Nations Unies qui est de respecter la volonté exprimée par la population de Mayotte.

Votre Commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées vous demande d'adopter le projet de loi qui nous est soumis.

PROJET DE LOI

(Texte adopté par l'Assemblée Nationale.)

Article premier.

Est autorisée l'approbation de l'Accord de coopération en matière économique, monétaire et financière entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République fédérale islamique des Comores, ensemble un échange de lettres, signé à Paris le 10 novembre 1978, et dont le texte est annexé à la présente loi (1).

Art. 2.

Est autorisée l'approbation de l'Accord de coopération monétaire entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République fédérale islamique des Comores (ensemble deux Annexes), signé à Paris et à Moroni, le 23 novembre 1979, et dont le texte est annexé à la présente loi (1).

Art. 3.

Est autorisée l'approbation de la Convention relative aux conditions du concours militaire technique français pour la formation, l'organisation et l'équipement des forces comoriennes ainsi que pour la formation des stagiaires militaires comoriens dans les écoles et centres d'instruction militaires en France, entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République fédérale islamique des Comores, signée à Moroni le 4 août 1979, et dont le texte est annexé à la présente loi (1).

(1) Voir les documents annexes au n° 1737 de l'Assemblée Nationale.