

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE OUVERTE LE 21 DECEMBRE 1959

Annexe au procès-verbal de la séance du 22 décembre 1959.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la Commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation, sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, autorisant la ratification du traité franco-éthiopien et ses annexes, signés à Addis-Abéba le 12 novembre 1959, et fixant le nouveau régime de la Compagnie du chemin de fer franco-éthiopien de Djibouti à Addis-Abéba.

Par M. Georges PORTMANN,

Sénateur.

(1) *Cette commission est composée de : MM. Alex Roubert, président ; Jacques Masteau, Gustave Alric, Jean-Eric Bousch, vice-présidents ; Yvon Coudé du Foresto, Hector Peschaud, Julien Brunhes, secrétaires ; Marcel Pellenc, rapporteur général ; André Armengaud, Fernand Auberger, Paul Chevallier, Bernard Chochoy, André Colin, Antoine Courrière, Marc Desaché, Jacques Descours Desacres, Paul Driant, Jacques Duclos, Pierre Garet, Michel Kistler, Roger Lachèvre, Jean-Marie Louvel, Fernand Malé, André Maroselli, Georges Marrane, Max Monichon, René Montaldo, Geoffroy de Montalembert, Eugène Motte, Guy Petit, Georges Portmann, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Joseph Raybaud, Jacques Soufflet, Ludovic Tron.*

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (1^{re} législ.) : 401 et 463 et in-8° 80.

Sénat : 114 et 129 (1959-1960).

Mesdames, Messieurs,

Le 12 novembre 1959, après de longues années de négociations, était signé à Addis-Abéba un traité fixant un régime nouveau pour la Compagnie du chemin de fer franco-éthiopien reliant Djibouti à Addis-Abéba.

Le 25 novembre, le projet de loi autorisant la ratification du traité était déposé sur le Bureau de l'Assemblée Nationale. Celle-ci l'a voté le 16 décembre dernier, sans même disposer d'un rapport écrit. Nous sommes appelés à l'examiner dans des conditions encore plus rapides.

Pourquoi tant de précipitation ?

Le Gouvernement estime qu'il est important pour la nouvelle Société que la ratification du traité intervienne sans tarder, afin de faciliter son travail administratif en faisant coïncider le nouveau régime avec le début d'un nouvel exercice. Le traité n'entrant en vigueur que deux mois après l'échange des instruments de ratification à Addis-Abéba et l'année fiscale éthiopienne commençant le 1^{er} juillet, un vote reporté à la session de mai provoquerait des difficultés pour la naissance de la nouvelle Société.

Cet argument nous paraît toutefois secondaire, l'importance du traité exigeant une étude très sérieuse.

Le régime actuel.

La Compagnie française du chemin de fer franco-éthiopien bénéficie d'une concession accordée en 1908 par l'Ethiopie et en 1909 par la France. Le parcours du chemin de fer traverse dans la proportion des sept huitièmes le territoire éthiopien et pour un huitième celui de la Côte française des Somalis.

Malgré les vicissitudes de l'occupation italienne et de la guerre de libération, la Compagnie connut à partir de 1946 quelques années fastes.

Mais depuis que l'Ethiopie a mis en valeur la côte de l'Erythrée, annexée après le conflit mondial, en modernisant le port d'Assab et en construisant une route Addis-Abéba—Assab, la fortune de la Compagnie française a brusquement changé. En 1954, elle enregistra un déficit de 372 millions de francs, ramené à 154 millions

en 1955 et remonté à 339 millions en 1956. L'année 1957, grâce peut-être aux négociations en cours, fut moins catastrophique, avec 19 millions de déficit.

En vertu de la garantie du Gouvernement français, accordée pour une dette obligataire de quatre milliards et pour le déficit du compte de gestion, le Trésor français a dû supporter ces lourdes charges.

La situation actuelle ne semble pas devoir s'améliorer sans changement des conditions d'exploitation qui sont à la merci de l'Ethiopie.

Le régime nouveau prévu par le traité.

Le traité du 12 novembre transforme l'actuelle société privée française en société de droit international de nationalité éthiopienne. Son siège social, sa direction générale et sa direction commerciale seront installés à Addis-Abéba. Seule la direction technique restera à Djibouti.

Les actionnaires seront, par moitié, Français et Ethiopiens. Les actions de la société actuelle seront en conséquence cédées au Gouvernement éthiopien jusqu'à concurrence de 50 % des parts, au prix de 25.000 francs. Ce taux, légèrement supérieur à celui de la période la plus mauvaise de ces dernières années, a été accepté par les représentants des actionnaires majoritaires. Ceux-ci possédant un nombre suffisant d'actions pour procéder à toutes les cessions, les petits porteurs d'actions ne seront pas contraints de vendre s'ils ne le désirent pas.

Ainsi, pour la somme de 216.250.000 francs (8.650 actions), l'Ethiopie acquerrait la propriété de 50 % d'un actif évalué à 70 millions de dollars américains. Sans doute cet actif n'est-il pas mobilisable, mais l'opération semble fort désavantageuse pour la France.

Le Gouvernement français, le Gouvernement de la Côte des Somalis et la Caisse des dépôts et consignations se répartiront 26 % des parts, le reste demeurant entre les mains d'actionnaires privés français.

Le conseil d'administration comprendra six membres éthiopiens et six membres français, le président étant alternativement de l'une et l'autre nationalité.

Sur le plan fiscal, la transformation de société ne donnera lieu à aucun prélèvement et la nouvelle société ne sera soumise qu'aux

impôts et taxes existant à la date d'entrée en vigueur du traité, les modifications ultérieures d'assiette et de taux ne lui étant pas applicables, en vertu de l'article 7.

L'article 8 évite les doubles impositions sur les revenus de toute nature, pensions, salaires, traitements, redevances, dividendes ou intérêts payés ou distribués par la Société.

L'article 9 précise, en outre, que le Gouvernement éthiopien s'engage à fournir à la Société les devises des pays où elle devra effectuer des paiements pour la contre-valeur des versements effectués en dollars éthiopiens par la Société.

Pour résorber les déficits éventuels dans une proportion totale des trois quarts, les deux Gouvernements peuvent accorder à la Société des avances d'une valeur maximum de 600.000 dollars américains réparties à parts égales. Si le total des avances non remboursées par la Société atteint 1.600.000 dollars américains, les deux Gouvernements peuvent procéder conjointement aux modifications tarifaires ou aux réorganisations nécessaires.

Ainsi, après réalisation des opérations de transfert sur lesquelles il y a lieu de faire quelques réserves, l'ensemble des dispositions financières du nouveau régime pourrait laisser apparaître un certain équilibre entre les obligations des deux nations.

Mais le dernier alinéa de l'article 6 du Traité prévoit une inquiétante exception au principe de la parité. Si les avances non remboursées des deux Gouvernements atteignent la contre-valeur en dollars éthiopiens de 2.400.000 dollars américains, le Gouvernement éthiopien n'avancera que le quart du déficit et le Gouvernement français les trois quarts.

Votre Commission des finances s'interroge sur les raisons qui ont amené les négociateurs à inclure cette clause. Il est pour le moins anormal qu'elle soit au bénéfice du partenaire qui, en raison des contingences géographiques, a pratiquement toute latitude pour agir sur la vie et les conditions d'exploitation de la Société. Nous voulons croire à la bonne foi du Gouvernement éthiopien et à son désir sincère de loyale coopération. Nous savons également que pour atteindre ce plafond, il faudrait que les avances à parts égales atteignent pendant quatre années consécutives le maximum annuel de 600.000 dollars américains, ce qui ne serait guère meilleur pour le Trésor éthiopien que pour la Société. Mais, alors, pourquoi l'Ethiopie a-t-elle exigé cet avantage exorbitant ? Si elle était amenée

à s'en prévaloir nous aurions fait un marché de dupes, car le Trésor français serait à nouveau contraint de supporter des sacrifices identiques à ceux de ces dernières années, que l'on invoque pour justifier l'utilité du Traité.

Ces modalités financières ne sont susceptibles de revision que dans quinze ans.

*Les incidences du Traité sur la souveraineté
et les intérêts de la Côte française des Somalis.*

Le Traité garantit la Côte française des Somalis contre une éventuelle concurrence ferroviaire, puisque les deux Gouvernements s'engagent à n'autoriser la construction d'aucune ligne concurrente « dans la région du chemin de fer, entre Djibouti et Addis-Abéba ». Ces termes de « région du chemin de fer » ne représentent malheureusement qu'une imprécision inquiétante. D'autre part, la route qui depuis quelques années a drainé l'essentiel du trafic de la compagnie actuelle reste entièrement libre et son importance peut s'accroître sans entraves.

En revanche, l'Ethiopie se voit garantir par l'article 11 l'utilisation du port de Djibouti, en temps de paix comme en temps de guerre.

L'article 12 lui donne, de façon plus précise, toutes les facilités en usage dans un port franc, notamment :

— le traitement national en ce qui concerne les priorités et mesures de faveur pour l'usage des installations portuaires et des services intéressant toutes personnes et marchandises en provenance ou à destination de l'Ethiopie ;

— le droit de se servir du port pour l'importation et l'exportation de toutes marchandises ;

— le droit d'installer des entreprises de conditionnement et des usines de transformation dans l'enceinte du port franc ;

— le droit de faire pénétrer dans l'enceinte du port franc des employés et fonctionnaires, y compris des agents des douanes ;

— le droit de disposer dans l'enceinte du port franc du matériel et de l'équipement nécessaires.

En contrepartie de l'activité des douaniers éthiopiens, Djibouti bénéficiera du même régime douanier que les ports éthiopiens, les droits de douane éthiopiens n'étant plus perçus que sur les marchandises à quai alors qu'ils le sont encore actuellement à la frontière, le prix du transport ferroviaire s'ajoutant au prix de la marchandise.

Ce léger avantage compense-t-il l'implantation sur le territoire de la Côte française des Somalis d'installations éthiopiennes importantes et l'ouverture de notre territoire d'Outre-Mer aux agents et fonctionnaires éthiopiens ?

Sur le plan strictement financier, l'opération ne s'avérerait positive que si la bonne volonté du Gouvernement éthiopien était à jamais assurée. Or, nul ne peut nous apporter, en ce domaine, la moindre garantie. Aussi votre Commission des finances ne peut qu'exprimer les plus expresses réserves.

Sans doute est-ce l'aspect économique du problème qui doit déterminer notre vote.

La situation économique de la Côte française des Somalis, dont le Conseil de la République s'est préoccupé souvent au cours de ces dernières années, reste précaire. Le port de Djibouti et le chemin de fer franco-éthiopien en sont les éléments déterminants. Or, à l'heure actuelle, l'un et l'autre sont menacés par le développement des ports éthiopiens et l'importance grandissante de l'axe routier Addis-Abéba—Assab.

Le traité franco-éthiopien est-il un mal nécessaire ? En dépit des clauses défavorables à notre pays, peut-il apporter à notre territoire d'outre-mer une activité nouvelle et peut-être une prospérité relative ?

Le développement des entreprises et du commerce éthiopiens à Djibouti devrait offrir à la population une source appréciable de débouchés, à condition que les autorités éthiopiennes n'abusent pas des garanties que nous leurs donnons et ne favorisent pas un afflux de leurs ressortissants. Cette dernière éventualité mérite réflexion, l'« enceinte du port franc » étant mal délimitée.

D'autre part, si l'Ethiopie se désintéressait du chemin de fer franco-éthiopien et du port de Djibouti et suscitait une concurrence écrasante en faisant transiter ses marchandises par ses propres ports, le traité lui fournirait des armes supplémentaires pour faire subir à la Côte des Somalis un préjudice incalculable.

CONCLUSION

Votre Rapporteur a le regret de constater que le sort de la Côte française des Somalis dépend peut-être davantage d'un Gouvernement étranger que des Gouvernements local et français.

Actuellement, l'Ethiopie peut ruiner notre territoire d'Outre-Mer africain, en exploitant seulement les possibilités du sien. Ce danger subsisterait avec le traité du 12 novembre.

Est-il impossible au Gouvernement français d'aider la Côte des Somalis à se sauver elle-même ? Les investissements que nous avons réclamés à plusieurs reprises, dans le passé, consentis en temps utile, auraient placé nos négociateurs dans une position moins défavorable.

Si le traité devait être appliqué loyalement par les deux parties, peut-être conduirait-il à une fructueuse coopération. Mais les incertitudes angoissantes qu'il contient et la menace des lourdes charges financières qu'il risque d'imposer à la France nous conduisent à donner un avis défavorable.

Nous exigeons d'abord du Gouvernement qu'il nous apporte des garanties plus substantielles pour étayer notre confiance et assurer l'avenir de la Côte des Somalis dans un cadre français.

Il est nécessaire de reviser les clauses relatives au financement de la Société, aux pouvoirs des agents éthiopiens opérant sur le territoire de la Côte française des Somalis et à l'implantation des entreprises éthiopiennes à Djibouti.

Le Gouvernement doit reprendre les négociations avec le souci primordial de rester en mesure d'assurer la vie de notre territoire

d'Outre-Mer en cas d'hostilité active ou simplement passive de l'Ethiopie, susceptible de paralyser le fonctionnement normal de la Société, sinon du port de Djibouti lui-même.

Ne trouvant pas dans le texte présenté ces garanties indispensables, votre Commission des finances vous proposera, par voie d'amendement, de *ne pas autoriser la ratification du traité.*

*
* *

Amendement présenté par la Commission.

Article unique.

Amendement : Supprimer cet article.