

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1976-1977

Annexe au procès-verbal de la séance du 17 mai 1977.

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 technique en matière de personnel entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République populaire du Bénin (alors République du Dahomey), ensemble cinq Protocoles annexes, signés à Cotonou le 27 février 1975,

Par M. Jacques GENTON,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. André Colin, président ; Jacques Ménard, Antoine Andrieux, Georges Repiquet, Auguste Pinton, vice-présidents ; Jacques Genton, Serge Boucheny, Pierre Giraud, Francis Palmero, secrétaires ; Mme Janine Alexandre-Debray, MM. Maurice Bayrou, Gilbert Belin, Jean Bénard Mousseaux, Eugène Bonnet, Charles Bosson, Jacques Boyer-Andrivet, Louis Brives, Gilbert Devèze, Emile Didier, Lucien Gautier, Mme Marie-Thérèse Goutmann, MM. Edouard Grangier, Raymond Guyot, René Jager, Michel Kauffmann, Armand Kientzi, Louis Le Montagner, Ladislas du Luart, Louis Martin, Michel Maurice-Bokanowski, Claude Mont, André Morice, Paul d'Ornano, Dominique Pado, Henri Parisot, Jean Périquier, Edgard Pisani, Roger Poudonson, Jacques Sanglier, Abel Sempé, Edouard Soldani, Jean-Louis Vigier, Emile Vivier, Joseph Voyant, Michel Yver.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (5^e législ.) : 2500, 2592 et in-8° 565.

Sénat : 92 (1976-1977).

Traité et Conventions. — Coopération culturelle et technique - République populaire du Bénin.

Mesdames, Messieurs,

Le Gouvernement nous demande d'autoriser l'approbation d'une série de neuf accords de coopération conclus à Cotonou, le 27 février 1975, entre la France et la République populaire du Bénin.

Ces accords, qui portent sur la coopération en matière de justice, sur la circulation des personnes, sur l'enseignement supérieur, sur la coopération militaire technique, sur la coopération technique en matière de personnel, sur la coopération culturelle, sur la coopération en matière de recherche scientifique et technique, en matière de pêche maritime et enfin en matière de marine marchande, sont destinés à remplacer les accords de coopération conclus au lendemain de l'indépendance acquise en 1960.

Un dixième projet de loi concernant une convention fiscale est soumise à notre Commission des Finances.

L'Assemblée Nationale a adopté sans débat l'ensemble de ces textes le 1^{er} décembre dernier, sur rapport de notre collègue député, M. Chaumont.

Nous utiliserons la même méthode de présentation que M. Chaumont, c'est-à-dire que nous regrouperons l'essentiel de nos observations dans le rapport sur le premier projet de loi, nous limitant à quelques indications techniques sur chacun des autres accords soumis à notre autorisation de ratification mais nous souhaitons qu'un débat public ait lieu qui devrait fournir l'occasion à notre Assemblée d'être informée de la politique du Gouvernement devant certains problèmes de la coopération tels que nous allons nous efforcer de les définir.

Nous commencerons par formuler trois observations :

I. — L'approbation de conventions de coopération ne peut, à notre avis, se limiter à une formalité constitutionnelle ; elle implique un examen très précis de l'environnement politique et de l'état des relations que nous avons avec le pays avec lequel nous avons passé les accords. Ils se trouve que votre rapporteur a eu

le privilège de se rendre, en compagnie de quatre de nos collègues, MM. Périquier, Louis Martin, Jung et Grangier, en mission d'information au Bénin il y a un peu plus d'un an. Nous avons d'ailleurs rassemblé nos observations dans le rapport d'information, n° 398, publié le 29 juin 1976.

II. — S'il est bien certain, comme nous avons eu l'occasion de le confirmer à nos interlocuteurs béninois, que notre pays n'a pas à s'immiscer dans les choix politiques de ses partenaires africains, il est non moins évident que si ces choix politiques ont pour conséquence une dégradation de nos relations et une critique excessive de l'ensemble de notre politique, nous sommes tenus d'en tenir compte dans notre appréciation générale des accords conclus. Ceux-ci constituent un contrat qui lie deux pays et qui, en vertu de l'article 55 de notre constitution, ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, *sous réserve*, pour chaque accord ou traité, *de son application par l'autre partie*.

III. — L'énumération des neuf accords à laquelle nous nous sommes livrés au début de ce rapport, montre quelle en est la diversité et aussi la technicité. Si cela correspond, de notre part, à une certaine logique cartésienne, on peut se demander si cela traduit les mêmes besoins chez nos partenaires béninois. Les 76 articles de la convention judiciaire, par exemple, qui règlent jusque dans les détails les problèmes de la transmission et de l'exécution des commissions rogatoires ou de la comparution des témoins en matière pénale ne sont peut-être pas ressentis comme aussi indispensables par les deux parties.

1° La situation politique et économique du Bénin.

Le 25 février 1975, lors de la signature des accords de coopération, c'est avec la République du Dahomey que le Gouvernement français traite. Ce n'est, en effet, que le 30 novembre 1975 que le Gouvernement de Cotonou a décidé la transformation du Dahomey en République populaire du Bénin et a donné à ce pays un nouveau drapeau frappé d'une étoile rouge. Il s'agissait là de l'évolution ultime du régime du lieutenant-colonel Kerekou arrivé au pouvoir le 26 octobre 1972 à la suite d'un coup d'Etat militaire.

En intervenant pour la cinquième fois dans la vie politique de la Nation, les militaires ont justifié leur action par la nécessité de mettre fin au jeu byzantin des hommes politiques en place. Héritier

d'un passé prestigieux, réputé pour l'intelligence de ses enfants mais paralysé par ses divisions internes, ce pays a connu, en effet, depuis son accession à l'indépendance, le 1^{er} août 1960, une série de crises dont les effets cumulés ne cessent de se faire sentir.

Endémiquement perturbée par des remous et des agitations, la vie politique de ce petit pays peuplé de 3 millions d'habitants, a été marquée jusqu'ici par dix changements de régime, six tentatives de putsch et cinq coups d'Etat militaires réussis.

En dépit de l'apparente stabilité qu'il connaît aujourd'hui, le Bénin est toujours à la recherche de son équilibre.

Sous la pression des officiers progressistes, le chef de l'Etat, lui-même influencé par des conseillers guinéens, a adopté le 30 novembre 1974 la voie du marxisme-léninisme. Ce choix s'est dès lors traduit dans les faits par l'implantation de structures révolutionnaires et la création d'un parti unique : le parti de la révolution populaire du Bénin.

Dès la réalisation du coup d'Etat, ses auteurs ont exprimé l'intention de rompre avec le passé en éliminant de tout poste de responsabilité les officiers supérieurs impliqués dans les complots antérieurs ainsi que les personnalités civiles des anciens régimes.

Les caractéristiques de la nouvelle politique progressiste sont la lutte contre l'impérialisme, c'est-à-dire contre l'influence de la France et de l'occident, ainsi que la « libération » économique dans le sens d'une prise en charge par l'Etat des secteurs d'activité tenus par les sociétés étrangères et enfin la « libération » culturelle en vue d'africaniser les méthodes et les programmes de l'enseignement et de mettre fin à l'« aliénation » culturelle vis-à-vis de l'ancien colonisateur.

Un programme de rapprochement avec les pays socialistes avait pour but d'obtenir une aide substantielle pour compenser la réduction jugée inévitable de l'aide de la France.

La réforme administrative du 11 février 1974, la nomination de commissaires politiques et l'installation au mois de mars de comités de défense de la révolution, constituent la première étape de la mise en place des structures devant permettre l'encadrement et l'endocinement idéologique des masses.

Une certaine opposition n'a cependant pas désarmé, comme tendrait à le prouver le récent raid de commando sur Cotonou. De

nombreux cadres ont quitté le pays et ne veulent pas y rentrer ; le peuple, aujourd'hui réduit au silence paraît subir l'expérience révolutionnaire avec résignation.

En parvenant pourtant à se maintenir depuis plus de quatre ans à la tête de l'Etat, le président Kerekou a établi un record de longévité politique inégalé. Cette exceptionnelle continuité n'a pas eu cependant les effets que l'on pouvait en attendre sur le plan du développement économique.

Les réformes économiques menées avec hâte et sans grande expérience, ainsi que l'absence d'aides substantielles de la part du nouveau partenaire soviétique, aboutirent à un marasme sans précédent.

La prise en charge par l'Etat des principaux secteurs d'activité et la nationalisation de sociétés étrangères effectuées dans l'improvisation, ont contribué à désorganiser l'économie.

Avec un produit intérieur brut de 600 F par habitant, le Bénin se classe parmi les pays les plus pauvres du monde. Ne disposant d'aucune ressource minière ni énergétique, son économie repose essentiellement sur l'agriculture et en particulier sur les cultures d'exportation (palmiers à huile, coton, café, cacao, arachides). Or, depuis l'avènement du régime, la production globale est en régression, compte tenu de l'accroissement de la population et ceci malgré les efforts ponctuels et méritoires dont nous avons été les témoins.

La situation financière du Bénin est préoccupante en raison de la persistance du déséquilibre budgétaire ; malgré la modestie du budget (320 millions de francs), le déficit cumulé atteint 145 millions de francs et la dette extérieure 400 millions. Les tirages sur la Banque centrale ayant atteint leur plafond, le Bénin connaît maintenant de sérieuses difficultés de trésorerie.

En matière de politique étrangère, le Bénin s'est rangé depuis 4 ans dans le camp des pays progressistes saisissant chaque occasion pour vilipender l'ancienne puissance coloniale et les nations dites impérialistes.

Cependant, c'est apparemment sans aucune gêne qu'il continue à faire appel aux concours de l'Occident que la presse et la radio flétrissent journellement à Cotonou. Les nécessités économiques et la déception éprouvée devant la modicité de l'aide soviétique pourraient conduire le Bénin à se montrer à l'avenir plus conciliant envers les nations occidentales.

2° Problèmes posés par la ratification des accords de coopération.

Devant ce bilan dont une partie des éléments avait été consignée dans notre rapport d'information n° 398, votre rapporteur est amené à s'interroger sur l'opportunité de recommander à votre commission et au Sénat la ratification des accords qui nous sont soumis.

A. — Est-il souhaitable et même possible que la France poursuive des relations privilégiées avec un Etat dont la politique est non seulement contraire à nos intérêts mais également hostile à toute notre action passée et présente. Est-il normal que nous servions de bouc émissaire à toutes les difficultés que rencontrent certains régimes politiques africains incapables de faire face à leurs véritables problèmes ? La conclusion d'accords de coopération implique de notre part une reconnaissance de cet état de fait et semble entériner en quelque sorte les critiques qui nous sont adressées : pourquoi cesser les attaques contre l'action de la France puisque notre pays continuera à accorder son aide comme par le passé ? Nous sommes parfaitement d'accord pour que chaque Etat africain, dans la plénitude de sa souveraineté, suive la voie qu'il a choisie mais il faut également reconnaître à notre pays le droit d'interrompre des liens avec des partenaires dont le comportement va jusqu'à l'hostilité à notre égard.

B. — Votre rapporteur est cependant amené, après avoir exprimé ses réticences, à tempérer la sévérité de son jugement et à prendre en considération d'autres éléments qui ont également leur valeur ; nous l'avons indiqué au début de ce rapport, le Bénin est parmi les pays les plus pauvres du monde et sa population semble être restée, malgré les slogans officiels, très attachée à l'amitié avec notre pays. Lors de notre voyage d'information de l'an dernier, de multiples preuves de cet attachement, dû à la solidité de liens historiques et culturels, nous ont été abondamment fournies. L'accueil fut partout sympathique et même parfois chaleureux.

Doit-on, parce que le Gouvernement béninois estime devoir, comme cela nous a été confié, secouer l'apathie naturelle d'une partie de la population en faisant appel à des thèmes supposés mobilisateurs, même s'ils ont un caractère xénophobe et antioccidental, faire fi de cette amitié et décevoir ainsi des populations

qui seraient les premières victimes de ces subtilités politiques qui les dépassent ? Pour les Béninois, en tout cas, il ne semble y avoir aucune contradiction entre l'attachement qu'ils proclament pour la coopération et l'amitié franco-béninoise et leur condamnation de l'« impérialisme et du néocolonialisme », comme si ces néologismes correspondaient à des abstractions mal définies alors que l'amitié s'adressait directement d'hommes à hommes.

Il faut reconnaître en outre que, si de nombreuses sociétés françaises et étrangères ont été nationalisées, ces nationalisations se sont produites, en général, dans des conditions acceptables et que les indemnisations ont été, dans l'ensemble, équitables. Enfin, la présence française, si réduite soit-elle, continue malgré tout à exister et pourrait connaître de nouveaux et rapides développements si les éléments nécessaires à la confiance réciproque étaient à nouveau réunis. Des indices encourageants apparaissent d'ailleurs depuis quelque temps dans l'attitude des responsables béninois. Devant les difficultés économiques et l'absence d'aide compensatrice du côté de l'Union soviétique, ceux-ci font preuve de plus de mesure et semblent à présent désireux de restaurer le climat nécessaire à la relance de notre coopération. La mise en vigueur des nouveaux accords franco-béninois pourrait être l'occasion de ce renouveau que, pour notre part, nous souhaitons ardemment.

La conclusion à laquelle votre commission souhaite donc que le Sénat se rallie consiste à accepter d'autoriser l'approbation des accords de coopération conclus le 27 février 1975 entre la France et le Bénin, tout en invitant instamment notre Gouvernement à faire connaître au Gouvernement béninois les raisons de nos réticences et de nos hésitations.

Les Accords de coopération entre la France et le Bénin

La France et le Bénin ont conclu le 27 février 1975 vingt-quatre accords, conventions ou protocoles divers.

Dans l'accord général, qui n'est pas soumis à notre ratification, existe un préambule dans lequel les deux Gouvernements se déclarent désireux de renforcer leurs relations amicales dans le respect de la souveraineté, de l'intégrité territoriale, de l'égalité des Etats et de la non-ingérence dans leurs affaires intérieures.

Cet accord général institue, en outre, une grande commission, organisme paritaire de niveau ministériel qui se réunit une fois par an au moins et est appelée à connaître des problèmes relatifs à l'application des divers accords.

Les autres accords qui ne sont pas soumis à notre approbation concernent notamment la coopération économique et financière, qui confirme que les relations monétaires franco-béninoises sont régies au sein de la zone franc par l'accord de coopération conclu par la France avec l'Union monétaire ouest-africaine et réaffirme le principe d'une aide matérielle et technique française en faveur du développement économique et social du Bénin; une convention relative aux relations entre le Trésor français et le Trésor dahoméen et des accords de coopération en matière d'aviation civile et de postes et télécommunications.

Les accords restant sont soumis à notre examen et font l'objet des neuf projets de loi que nous allons examiner successivement.

Le premier de ceux-ci, auquel est rattaché notre exposé général, concerne l'accord de coopération technique en matière de personnel.

L'Accord de coopération technique en matière de personnel.

Au terme de cet accord, le Gouvernement français met, dans la mesure de ses moyens, à la disposition du Gouvernement béninois les personnels que celui-ci estime nécessaire à ses besoins.

Par rapport à la convention antérieure qui régissait cette matière et qui avait été conclue le 24 avril 1961, l'accord de coopération technique en matière de personnel innove sur certaines procédures, sur certaines modalités d'exercice des missions de coopération et sur l'étendue des obligations réciproques des deux Etats.

Le Gouvernement français facilite, dans la mesure de ses moyens, la formation ou le perfectionnement professionnel des personnels des secteurs public et privé présenté par la République du Bénin.

Les modalités du concours apporté par la République française sont précisées en ce qui concerne la définition des postes à pourvoir, les attributions des coopérants et les qualifications souhaitées.

Le Gouvernement béninois dispose maintenant d'un délai d'agrément de quarante-cinq jours au lieu d'un mois auparavant.

Les deux Gouvernements peuvent mettre fin à tout moment à la mise à disposition ou à l'emploi moyennant un préavis d'un mois notamment pour inadaptation aux fonctions. Dans l'exercice de leurs fonctions, les personnels en coopération reçoivent aide et protection du Gouvernement béninois. L'accord prévoit expressément la prise en charge par le Gouvernement béninois de la réparation des dommages causés par les agents dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions. Si les dommages proviennent d'une faute personnelle de l'agent, la réparation incombe au Gouvernement français. Si le coopérant se rend coupable de crime ou délit, il est justiciable des tribunaux béninois mais, à la demande des autorités françaises, il peut être remis à celles-ci pour l'exécution de la peine.

L'accord du 27 février 1975 ne prévoit pas formellement la fourniture du logement et de l'ameublement.

Par le quatrième protocole annexé à l'accord général, le Gouvernement français accorde à cet effet au Gouvernement béninois une subvention de 5 920 000 F français en vue d'un programme de construction pour loger des coopérants. De même, la charge financière des soins médicaux incombe désormais au Gouvernement français et non plus au Gouvernement béninois.

Le premier protocole fixe les modalités concrètes du versement à titre de contribution béninoise d'une allocation forfaitaire et révisable d'un montant de 300 F.

Le second protocole précise les modalités d'établissement de la liste annuelle des emplois à pourvoir pour le personnel enseignant. Celui-ci se voit maintenir les garanties et franchises professionnelles qui lui sont traditionnellement accordées en France.

Le troisième protocole détermine les mesures particulières adoptées pour les personnels militaires, mis à la disposition de la République du Bénin. Ces personnels relèvent de l'Ambassade de France.

Enfin, le cinquième protocole définit l'assiette et les modalités de recouvrement de l'impôt sur le revenu dont sont redevables les coopérants.

L'accord en matière de personnel ne diffère pas fondamentalement de la convention antérieure du 24 avril 1961 ; il est mieux adapté à la situation actuelle et assure de meilleures garanties au profit des agents concernés tout en transférant un certain nombre de charges du budget béninois au budget français.

*
* *

L'exposé du rapport a été suivi d'un large échange de vues auquel ont pris part, notamment, M. Périquier, Mme Alexandre-Debray, MM. Boucheny, Bayrou, Grangier, le rapporteur et le président André Colin.

La commission s'est prononcée en faveur de l'adoption de l'ensemble des projets de loi de ratification ; seul celui concernant la coopération militaire a fait l'objet de plusieurs abstentions.

Sous les réserves marquées dans l'exposé général de ce rapport, votre commission vous demande en conséquence d'approuver le projet de loi qui nous est soumis.

PROJET DE LOI

(Texte adopté par l'Assemblée Nationale.)

Article unique.

Est autorisée l'approbation de l'Accord de coopération technique en matière de personnel entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République populaire du Bénin (alors République du Dahomey), ensemble cinq Protocoles annexes, signés à Cotonou le 27 février 1975 et dont le texte est annexé à la présente loi (1).

(1) Voir le document annexé au n° 92 (1976-1977).