

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1977-1978

Annexe au procès-verbal de la séance du 27 octobre 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 la Convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Tchad relative au concours en personnel apporté par la République française au fonctionnement des services publics de la République du Tchad, ensemble trois Conventions annexes, un Protocole annexe et un Protocole d'application, signés à N'Djaména le 6 mars 1976, ainsi que les lettres en date des 6 et 19 octobre 1976 relatives à l'article 12 de la Convention.

Par M. Gilbert DEVÈZE,
Sénateur.

⁽¹⁾ Cette commission est composée de : MM. André Colin, *président* ; Jacques Ménard, Emile Didier, Antoine Andrieux, Georges Repiquet, *vice-présidents* ; Jacques Genton, Serge Boucheny, Philippe Machefer, Francis Palmero, *secrétaires* : Gilbert Belin, Jean Bénard Mousseaux, André Bettencourt, Eugène Bonnet, Raymond Bourguin, Louis Brives, Jacques Chaumont, Georges Constant, Gilbert Devèze, Jean Garcia, Lucien Gautier, Alfred Gérin, Mme Marie-Thérèse Goutmann, MM. Marcel Henry, Daniel Hoefel, René Jager, Jean Lecanuet, Max Lejeune, Louis Le Montagner, Louis Longuequeue, Louis Martin, Michel Maurice-Bokanowski, Jean Mercier, Claude Mont, André Morice, Paul d'Ornano, Bernard Pellarin, Jean Périquier, Edgard Pisani, Robert Pontillon, Roger Poudonson, Eugène Romaine, Abel Serpe, Edouard Soldani, Jean-Louis Vigier, Emile Vivier, Albert Voilquin, Michel Yver.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale 5^e législ. : 2881, 2964 et in-8° 709.

Sénat : 412 (1976-1977)

Traité et Conventions. — République du Tchad - Coopération internationale - Coopération technique.

SOMMAIRE

	<u>Pages.</u>
I. — Données essentielles sur la situation économique et politique de la République du Tchad	3
a) Un Etat essentiellement agricole	3
b) Un Etat dont l'unité nationale reste incertaine	4
II. — La coopération entre la France et le Tchad	5
III. — Contenu de l'accord relatif au concours en personnel et des textes annexes	7
a) Une convention principale	7
b) Trois conventions annexes	8

Mesdames, Messieurs,

Le présent rapport a un double objet :

— d'une part, celui de présenter de façon globale le contexte dans lequel s'inscrivent quatre projets de lois (1) adoptés par l'Assemblée Nationale et tendant à autoriser l'approbation d'une série de conventions et accords conclus au mois de mars 1976 avec la République du Tchad ;

— d'autre part, celui de rendre compte de façon plus détaillée du contenu de l'une de ces conventions, celle qui, annexée au projet de loi n° 412, porte sur le concours en personnel apporté par la République française au fonctionnement des services publics de la République du Tchad.

On examinera ainsi successivement d'une manière très générale les données essentielles de la situation économique et politique au Tchad, les grandes lignes de la coopération entre la France et le Tchad, et, enfin, les principes essentiels sur lesquels repose la Convention du 6 mars 1976 relative au concours en personnel ainsi que les textes qui sont annexés à cette convention.

I. — Données essentielles sur la situation économique et politique de la République du Tchad.

Un des Etats les plus pauvres du monde, si l'on s'en réfère au revenu par tête d'habitant (470 F en 1975), le Tchad présente les caractéristiques types d'un pays sous-développé.

a) *Un Etat essentiellement agricole, démuné de ressources minières notables et tributaire des exportations d'un seul produit.*

Grand comme plus de deux fois la France, le Tchad n'a qu'une très faible population, 4 millions d'habitants environ, et la situation géographique du pays constitue un handicap majeur. Dépourvue

(1) 411, 412, 413, 414 (1976-1977).

de toute façade maritime, l'économie tchadienne doit faire face à des coûts de transport très élevés puisque le port le plus proche. Douala au Cameroun, se situe à 1 200 kilomètres. Les maigres activités économiques du pays sont par ailleurs très concentrées. C'est dans le Sud du pays, sur une superficie qui représente environ le quart du territoire, que vit plus de la moitié de la population. Cette population d'ici Sud, animiste ou chrétienne, est sédentaire. Elle vit d'élevage, d'agriculture de subsistance et aussi de la culture du coton qui est la principale ressource économique du Tchad. Le reste du pays, le Sahel au centre et le désert plus au Nord, est particulièrement déshérité. La sécheresse qui a durement frappé les régions sahariennes entre 1970 et 1974 a, au demeurant, rendu encore plus difficile l'existence des populations nomades et généralement islamisées qui cherchent à y survivre. Dépourvue de richesses minières, l'économie reste très tributaire de facteurs aléatoires. Le climat, d'une part, et l'évolution mondiale des cours du coton, d'autre part, puisque les exportations de ce produit représentent plus de 60 p. 100 des exportations tchadiennes.

L'ensemble de ces facteurs, ajoutés au fait que les importantes dépenses militaires impliquées par une situation intérieure incertaine ont ces dernières années lourdement grevé le budget tchadien, expliquent que les dirigeants du pays aient à faire face à de redoutables difficultés économiques et financières. La dette extérieure qui atteint 1 milliard de francs français est particulièrement significative à cet égard. La découverte récente par une société américaine d'un gisement pétrolier dans le Sud du pays ainsi que les efforts du Gouvernement pour assainir les finances publiques laissent cependant espérer une certaine amélioration de la situation économique.

b) *Un Etat dont l'unité nationale reste incertaine.*

Tout comme celles qu'elle doit affronter sur le plan économique, les difficultés auxquelles se heurte la République du Tchad sur le plan politique sont très caractéristiques d'un pays en voie de développement, anciennement colonisé. Les difficultés rencontrées par le précédent Gouvernement dirigé par le président

Tombalbaye à résoudre les problèmes économiques et financiers du pays, d'une part, et à mettre fin au soulèvement armé qui s'est développé dans le Nord, d'autre part, ont précipité sa chute.

Aussi le nouveau gouvernement présidé par le général Malloun, qui a accédé au pouvoir en avril 1975, axe-t-il ses efforts sur trois objectifs :

- la réconciliation nationale et la fin de la rébellion :
- la réforme des structures politiques et administratives de l'Etat ;
- le redressement de la situation économique et financière du pays.

Le problème de l'*unité nationale*, remise en cause par la révolte dans les territoires du Nord qui avait amené le gouvernement légal à faire appel jusqu'en 1971 à l'assistance militaire française, reste assurément la préoccupation dominante. Deux mouvements dits de « libération nationale » subsistent, le Frolinat qui se prononce en faveur de l'édification d'un Etat socialiste au Tchad et le mouvement d'Hissen Habré qui s'est rendu célèbre en 1974 en enlevant des coopérants français (affaire Claustre). Le développement de ces mouvements a été rendu possible par l'extrême dénuement des populations du Nord. Ces mouvements ont au demeurant bénéficié d'un soutien actif de la part de l'Algérie et de la Lybie. En dépit des efforts réels de la nouvelle administration ainsi que de ralliements récents, la réconciliation nationale reste cependant plus un objectif qu'une réalité.

II. — La coopération entre la France et le Tchad.

Traditionnellement bonnes, les relations entre la France et le Tchad ont été gravement perturbées par le déroulement de l'affaire Claustre. Les tentatives menées par le Gouvernement français pour traiter directement avec les rebelles ont, en effet, été considérées par les autorités tchadiennes comme une grave atteinte à la souveraineté nationale. Ces tentatives ont, au demeurant, conduit le Tchad à exiger que soient abandonnées les bases militaires françaises dont l'implantation résultait des accords signés au lendemain de l'accession à l'indépendance.

Malgré cette récente période de graves tensions, la France a toujours apporté une aide économique au Tchad qui, quoiqu'en diminution, reste très importante. C'est ainsi qu'en 1975 l'aide française s'était élevée à 15,8 milliards de francs (C. F. A.) alors que le budget de fonctionnement tchadien était de 19 milliards de francs (C. F. A.). En 1975 le montant total de l'aide française représentait 40 p. 100 de l'aide extérieure reçue par le Tchad.

Le Gouvernement tchadien s'est néanmoins efforcé de diversifier ses sources de financement extérieur et, de fait, il reçoit une aide non négligeable de la part de l'O. C. D. E., de la R. F. A., de la Suisse, de certains pays arabes et des Etats-Unis, dont la présence au Tchad s'affirme par l'intermédiaire d'une puissante firme, la C. O. N. C. O., qui détient le quasi monopole de la prospection pétrolière dans le pays.

Le dénouement de l'affaire Claustre ainsi que la volonté du Gouvernement dirigé par le général Malloun de relancer la coopération franco-tchadienne sur des bases nouvelles ont accéléré les négociations entreprises dans une atmosphère tendue dès le début 1976 par la nouvelle administration en vue de reviser les accords de coopération existants qui dataient de 1959-1960 (certains d'entre eux avaient cependant déjà été révisés en 1964). Une vingtaine d'accords nouveaux ont ainsi été signés. Ils portent sur cinq (1) domaines principaux :

- le concours en personnel ;
- la coopération culturelle et sociale ;
- la coopération militaire ;
- la coopération économique et financière ;
- la coopération en matière de justice.

Comme pour les accords passés avec d'autres Etats africains, l'élément clé de l'application de ces différents textes est une façon continue l'exécution de ces différents accords et d'en améliorer éventuellement l'évolution. Seuls quatre accords relèvent de la compétence législative et sont soumis à notre approbation.

(1) Voir en annexe la liste détaillée de ces accords.

III. — L'accord relatif au concours en personnel et les textes annexes.

Le concours en personnel apporté par la France au Gouvernement tchadien est en diminution. Il porte pour 1977 sur 411 postes (268 d'enseignants et 143 de techniciens). La situation de ces personnels est désormais régie par :

1° *Une Convention principale*, deux protocoles annexes et un échange de lettres qui la complète.

Cette Convention se substitue à la Convention du 19 mai 1964 qui avait elle-même remplacé la Convention du 30 novembre 1959. Elle exprime beaucoup plus la volonté de relancer sur des bases nouvelles la coopération franco-tchadienne qu'elle n'apporte de changement de fond au régime antérieur.

Il s'agit tout d'abord d'un *accord-cadre*.

La Convention du 6 mars 1976 fixe en effet les règles générales applicables à toutes les catégories de personnel mis à la disposition de la République du Tchad, en renvoyant à des accords particuliers pour définir les dispositions spéciales pouvant s'appliquer à certaines catégories de personnel. La liste des postes de coopérants mis à la disposition du Gouvernement tchadien est établie chaque année par la Commission mixte et la période de mise à disposition est en principe de deux ans.

Il s'agit ensuite d'un accord *respectueux de la souveraineté des deux parties*. Les personnels mis à la disposition du Gouvernement tchadien sont placés sous l'autorité de ce dernier et ils sont soumis à son autorité hiérarchique. Cependant, la seule sanction que le Gouvernement tchadien peut infliger aux personnels qui sont détachés à son service est leur remise motivée à la disposition du Gouvernement français. Une procédure d'agrément des candidatures par le Gouvernement tchadien est par ailleurs prévue par l'article 3 de la Convention alors que l'article 6 laisse aux deux gouvernements la possibilité de mettre fin à tout moment à la mise en disponibilité d'un coopérant, à condition toutefois que certaines conditions de fond soient respectées.

Il s'agit enfin d'un accord établissant de façon réaliste le départ entre les responsabilités financières des deux parties.

C'est sur ce point que l'accord innove véritablement par rapport au texte antérieur. En effet la Convention stipule désormais formellement que le Gouvernement tchadien assumera la charge de la *réparation des dommages* éventuellement causés à des tiers par les personnels mis à sa disposition dans l'exercice ou à l'occasion de leurs fonctions. La charge des dommages qui seraient causés par des fautes personnelles reste en revanche à la charge du Gouvernement français.

La Convention et le protocole annexe relatif à l'application de l'article 15 de la Convention mettent par ailleurs le droit en accord avec les faits stipulant que le *Gouvernement français rémunère désormais directement le personnel* mis à la disposition du Gouvernement tchadien, ce dernier ne versant qu'une contribution en atténuation de dépense d'un montant très faible (60 francs français par mois et par coopérant).

Il est enfin stipulé que le Gouvernement français assure *les frais de transport* de l'agent ainsi que sa contribution pour droits à pension alors que le Gouvernement tchadien assure pour sa part *les frais de logement* et d'ameublement ainsi que les frais médicaux de l'agent et de sa famille.

Quant au *régime fiscal* applicable aux personnels mis à la disposition du Gouvernement tchadien, il est fixé par un protocole annexe qui fixe désormais à 30 % du montant brut des rémunérations totales perçues par l'agent l'assiette à laquelle sa rémunération est soumise à l'impôt général sur le revenu.

2° Comme dans le régime des accords antérieurs, *trois Conventions annexes* fixent les dispositions particulières qui sont applicables :

— aux *militaires* placés en position de service détaché, qui conservent les droits et obligations qui résultent de leur statut général,

— aux *magistrats*, qui bénéficient de toutes les prérogatives et immunités accordées à leurs collègues tchadiens,

— aux *enseignants*, dont les garanties antérieures sont confirmées et dont la situation, notamment pour ce qui est des vacances scolaires, est désormais très proche de celle de leurs homologues tchadiens.

*
* *

Lors de sa réunion du 26 octobre 1977, la Commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées a examiné ces textes et s'est prononcée en faveur de leur approbation.

ANNEXE



**LISTE DES ACCORDS CONCLUS ENTRE LE GOUVERNEMENT
DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
ET LE GOUVERNEMENT DE LA RÉPUBLIQUE DU TCHAD**

1. Accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Tchad portant création d'une commission mixte franco-tchadienne.

I. — Concours en personnel.

2. Convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Tchad relative au *concours en personnel* apporté par la République française au fonctionnement des services publics de la République du Tchad et lettres des 6 et 19 octobre 1976.
3. Convention annexe relative aux *magistrats* mis à la disposition de la République du Tchad par la République française.
4. Convention annexe sur le personnel mis à la disposition de la République du Tchad par la République française dans le domaine de *l'enseignement et de la culture*.
5. Convention annexe relative à *l'emploi de militaires* en service détaché auprès des services publics de la République du Tchad.
6. Protocole annexe relatif au *régime fiscal* applicable au personnel de la coopération française au Tchad.
7. Protocole *d'application de l'article 15* de la Convention relative au concours en personnel apporté par la République française à la République du Tchad.

II. — Coopération culturelle et sociale.

8. Accord de *coopération culturelle* entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Tchad.
9. Accord-cadre en matière *d'enseignement supérieur* entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Tchad.
10. Convention *annexe* à l'accord-cadre en matière *d'enseignement supérieur* entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Tchad.
11. Convention entre la République française et la République du Tchad en matière *de coopération sanitaire et sociale*.

III. — Coopération militaire.

12. Accord de *coopération militaire technique* entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Tchad.
13. Convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Tchad fixant les règles et conditions du concours de la République française au *soutien logistique* des forces armées de la République du Tchad.

IV. — Coopération économique et financière.

14. Accord de *coopération économique et financière* entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Tchad.
15. Annexe relative *aux dispositions fiscales et douanières* applicables aux interventions et concours financiers de la République française en République du Tchad.
16. Convention *d'assistance administrative mutuelle en matière de douane* entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Tchad.

V. — Autres accords.

17. Accord *en matière judiciaire* entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Tchad.

PROJET DE LOI

(Texte adopté par l'Assemblée Nationale.)

Article unique.

Est autorisée l'approbation de la Convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Tchad relative au concours en personnel apporté par la République française au fonctionnement des services publics de la République du Tchad, ensemble la Convention annexe relative à l'emploi des militaires en service détaché auprès des services publics de la République du Tchad, la Convention annexe relative aux magistrats mis à la disposition de la République du Tchad, la Convention annexe sur le personnel mis à la disposition de la République du Tchad par la République française dans le domaine de l'enseignement et de la culture, le Protocole annexe relatif au régime fiscal applicable au personnel de la coopération française au Tchad, le Protocole d'application de l'article 15 de la Convention relative au concours en personnel apporté par la République française à la République du Tchad, signés à N'Djaména le 6 mars 1976, ainsi que des lettres en date des 6 et 19 octobre 1976 relatives à l'article 12 de la Convention, dont les textes sont annexés à la présente loi (1).

1) Voir le document annexé au numéro 412 (1976-1977).