

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1977-1978

Annexe au procès-verbal de la séance du 13 avril 1978.

RAPPORT

FAIT

Au nom de la commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées (1) sur le projet de loi, autorisant l'approbation de l'Accord général de coopération technique entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République togolaise, ensemble un Protocole et deux Echanges de lettres, signés à Lomé le 23 mars 1976.

Par M. Jacques GENTON,

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; Michel d'Aillères, Gilbert Be'in, Jean Bénard Mousseaux, André Bettencourt, Eugène Bonnet, Charles Bosson, Raymond Bourguine, Louis Brives, Jacques Chaumont, Georges Constant, Gilbert Devèze, Jean Garcia, Lucien Gautier, Alfred Gérin, Mme Marie-Thérèse Goutmann, MM. Marcel Henry, Louis Jung, Jean Lecanuet, Max Lejeune, Louis Le Montagner, Louis Longueue, Louis Martin, Michel Maurice-Bokanowski, Jean Mercier, Claude Mont, André Morice, Paul d'Ornano, Jean Périquier, Edgard Pisani, Robert Pontillon, Roger Poudonson, Eugène Romaine, Abel Sempé, Edouard Soldani, Jean-Louis Vigier, Emile Vivier, Albert Voilquin, Michel Yver.

Voir le numéro :

Sénat : 259 (1977-1978).

Traité et Conventions. — Togo - Coopération technique.

SOMMAIRE

	Page
Introduction	3
PREMIERE PARTIE. — Indications sur la République togolaise	3
1. La politique	4
2. L'économique	4
3. Les relations extérieures	5
DEUXIEME PARTIE. — Les relations commerciales et les relations de coopération entre la République togolaise et la République française	6
1. Les relations commerciales	6
2. Les relations de coopération	7
TROISIEME PARTIE. — L'Accord du 23 mars 1976	7
1. Un accord respectueux de la souveraineté des deux parties	8
2. Un Accord renforçant les garanties au profit des personnels qu'il concerne ..	8
3. Un Accord qui établit de façon réaliste le départ entre les responsabilités financières des deux parties	9
<i>Annexe I. — Récapitulatif de l'ensemble des accords franco-togolais révisés en 1976..</i>	<i>11</i>
<i>Annexe II. — Postes d'assistance technique française en République togolaise en 1977.</i>	<i>12</i>
<i>Annexe III. — Tableau des bourses accordées à des ressortissants togolais en 1977 ..</i>	<i>13</i>
<i>Annexe IV. — Nombre des ressortissants togolais en France et des ressortissants français au Togo</i>	<i>14</i>

MESDAMES, MESSIEURS,

L'Accord général de coopération technique du 23 mars 1976 entre la France et le Togo fait partie d'un ensemble de onze Conventions et Accords portant actualisation des bases juridiques de la coopération entre la France et la République togolaise. Sur ces onze Conventions et Accords énumérés en annexe n° I, cinq seulement sont soumis à notre approbation en raison des dispositions de nature législative qu'ils comportent. Outre l'Accord général de coopération technique qui fait l'objet du présent rapport, les autres Accords qui nous sont soumis concernent :

- la coopération dans le domaine maritime ;
- la coopération dans le domaine militaire ;
- la coopération dans le domaine judiciaire ;
- la coopération en matière d'information.

Sur le fond, ces nouveaux accords apportent peu de changements aux textes antérieurs mais leur présentation, comme le souhaitent les dirigeants de Lomé, fait davantage apparaître le caractère paritaire des relations franco-togolaises.

Conformément à la méthode adoptée à l'occasion de l'examen des textes semblables dont notre Haute Assemblée a déjà été saisie, nous donnerons ici, à titre d'introduction à l'examen des autres Accords qui nous sont soumis, un certain nombre de précisions sur la République togolaise et sur les relations de coopération entre la France et le Togo, avant de procéder à l'examen proprement dit de l'Accord général de coopération.

I. — La République togolaise.

1. Avec 56.000 kilomètres carrés et 2.280.000 habitants, la République du Togo est, à l'échelle africaine, un petit pays. Ni du point de vue géographique, ni du point de vue ethnique le pays ne constitue une entité nettement définie. On distingue en effet trois régions géographiques dissemblables dans cet Etat dont les frontières sont issues du partage artificiel de l'ancienne colonie allemande du Togo, réalisé en 1919 entre la Grande-Bretagne et la France : la chaîne centrale des plateaux et, quelque cinq cents mètres en contrebas, deux plaines, l'une au nord et l'autre au sud de cette zone monta-

gneuse. Sur le plan ethnique on ne dénombre pas moins de 40 ethnies différentes. Cependant la *politique intérieure* du Togo reste dominée par les rivalités qui opposent les ethnies du Sud (Ewés et Minas) — ouvertes aux influences extérieures et habiles au négoce — à celles du Nord (Kabrés, Baribas et Moabas) dont la vocation est essentiellement agricole.

A la suite de l'accession du Togo à l'indépendance le 27 avril 1960, le premier Président de la République togolaise, Sylvanus Olympio, favorisa nettement les ethnies du Sud. L'insuffisante représentation du Nord au sein du Gouvernement, mais aussi le mécontentement des planteurs et de l'élite catholique, inquiets de l'évolution progressiste du régime dirigé par M. Olympio, suscitérent un coup d'Etat militaire au début 1963. Les militaires, pour la plupart originaires du Nord, firent appel pour présider le pays à M. Grunitsky qui avait déjà administré le Togo de 1956 à 1958, sous le régime de l'autonomie interne. L'expérience n'a cependant pas été couronnée de succès et l'armée est intervenue à nouveau en novembre 1966 pour mettre en place à la tête du pays l'un des siens, le général Eyadema, actuel Président de la République togolaise.

Depuis son accession au pouvoir, le Président Eyadema poursuit, avec l'aide du parti unique, le Rassemblement du peuple togolais, une politique d'unité nationale visant à créer les conditions d'un nationalisme togolais. Cette politique repose sur un effort de retour à l'authenticité africaine ainsi que sur un culte affirmé de la personnalité du chef de l'Etat.

2. *Sur le plan économique*, le Togo reste un pays essentiellement agricole (71 % de la population active). En dehors des cultures vivrières traditionnelles (maïs, riz, manioc, igname, sorgho) qui alimentent la consommation locale, le pays exporte le produit de quelques cultures industrielles (cacao, café, coton) qui représentent 30 % du montant global des exportations togolaises. De fait, la balance agricole du Togo est excédentaire. Ce sont cependant les *phosphates* (douzième producteur mondial) qui constituent la principale richesse du pays. Le gisement, qui n'est guère éloigné du port de Lomé, est d'une exploitation très compétitive et le Togo a largement bénéficié de l'évolution, très favorable jusqu'en 1976, des cours de ce minéral. Le minéral qui est lavé et enrichi sur place est, pour l'essentiel, exporté et son exploitation représente 30 % du P.N.B. local. Quoique l'industrialisation du pays concerne surtout la mise en place de petites industries de transformation agricole, le P.N.B. par habitant — qui est de l'ordre de 1.300 F — fait du Togo un pays africain relativement riche. De nombreuses industries se sont en effet installées au Togo, attirées par la grande activité économique et commerciale qui y règne. Il s'agit surtout d'industries de substitution aux importations et d'industries de valorisation de la production agricole (brasseries, minoteries, huileries, industries textiles, cimenteries).

La situation économique du Togo est également favorisée par la *position géographique du pays*. Le Togo constitue en effet une voie de communication naturelle entre l'Océan et les pays du Sahel (Mali, Niger, Haute-Volta). 15 % de son commerce extérieur correspondent à des échanges avec ces pays et le Togo consacre une part importante de ses investissements à la réalisation ou à la modernisation de l'infrastructure qui lui permettra de développer ce rôle d'*intermédiaire*. Cette politique est favorisée par l'existence d'une population relativement dense qui comprend une proportion plus élevée qu'ailleurs de main-d'œuvre qualifiée et de cadres compétents. De fait le Togo recherche la promotion de son économie dans le cadre d'un développement intégré de la région. Il fonde de grands espoirs sur les possibilités offertes par la Communauté économique de l'Afrique de l'Ouest (C.E.D.E.A.O.) dont il est, avec le Nigeria, un initiateur convaincu. C'est dans ce cadre qu'il aborde une nouvelle phase de développement, celle des grands projets industriels :

- la raffinerie de Lomé entrée en service au début 1978 ;
- le complexe cimentier « C.I.M.A.O. » qui sera opérationnel en 1980 et permettra au Togo de réduire ses importations.

En marge de ces grands projets industriels, le Togo s'est fixé pour objectif de développer le secteur des petites et moyennes entreprises. L'appui officiel à ce secteur s'est traduit par la création d'un Centre international de promotion des petites et moyennes entreprises (C.N.P.P.M.E.). La France participe au financement de ce projet.

3. Pour ce qui est de ses *relations extérieures*, la République togolaise s'est — non sans succès — efforcée de diversifier ses rapports avec l'étranger sans cependant compromettre les liens traditionnels avec l'Europe.

Le Togo pratique en effet depuis plusieurs années une politique de large ouverture, fondée sur le *non-alignement*. Ayant successivement reconnu la Chine, la Corée du Nord, l'Allemagne de l'Est et, plus récemment, la République Sahraoui, le Gouvernement de Lomé a noué des rapports étroits avec le Zaïre et s'est rapproché du Nigeria avec lequel il a mis sur pied, le 28 mai 1975, une Communauté économique (C.E.D.E.A.O.), groupant quinze Etats anglophones, francophones et lusophones de l'Afrique de l'Ouest. Cette activité diplomatique, accompagnée de nombreux déplacements du Chef de l'Etat à l'étranger, a contribué à accroître l'audience internationale du Togo : c'est à Lomé que la Convention d'association C.E.E./A.C.P. a été signée le 28 février 1975 et c'est au général Eyadema que l'O.U.A. a confié la mission d'arbitrer le différend frontalier qui opposait le Mali à la Haute-Volta. Le Togo a par ailleurs apporté une contribution non négligeable au Sommet du 18 mars à Monrovia, au cours duquel se réconcilièrent les présidents de la Guinée,

de la Côte-d'Ivoire et du Sénégal. La position du Togo concernant la remise en cause de l'appartenance au Ghana des peuples Ewés de la Volta est cependant critiquée par nombre de ses partenaires africains.

Les relations du Togo avec les Etats-Unis sont, malgré un traité d'amitié conclu en 1966, moins suivies que celles qui unissent le Togo à l'Europe des Neuf dans le cadre de la Convention de Lomé (1), une coopération bilatérale active est poursuivie avec la R.F.A. (mise en place d'équipements sanitaires, d'ouvrages du génie rural, aménagement du port de Lomé, apports de capitaux privés aux industries alimentaires et textiles). Des relations bilatérales ont également été tissées avec la Yougoslavie, le Canada, la Chine, la Libye, la Corée du Nord, mais c'est avec la France que les relations sont les plus importantes. La nationalisation des phosphates en 1974 a été réglée dans des conditions satisfaisantes pour nos intérêts et les relations franco-togolaises n'ont pas été altérées par cet événement.

II. — Les relations commerciales et les relations de coopération entre la République togolaise et la France.

1. *Les relations commerciales* entre la République togolaise et la France ont toujours été bonnes. Il existe cependant un déséquilibre croissant en notre faveur entre le flux de nos importations en provenance du Togo et celui de nos exportations vers ce pays. Cette situation s'explique par la conjonction de deux facteurs : la diminution de nos importations de phosphates qui constituent l'essentiel de nos importations en provenance du Togo d'une part, et l'augmentation très nette de nos exportations vers ce pays, d'autre part. Outre les phosphates, nos *importations* en provenance du Togo, qui ne représentaient en 1977 qu'une valeur de 277 MF, portent sur le cacao, le café et le coton. Pour ce qui est des *exportations* vers le Togo, elles sont en croissance continue et ont porté en 1977 sur 465 MF. Nos exportations principales concernent les produits sidérurgiques (11 %), les équipements et appareils mécaniques (9 %), les équipements et matériels électriques (8 %), les produits pharmaceutiques (7,5 %), les véhicules automobiles (9,4 %), les produits alimentaires (9 %), les pneumatiques (4 %), les papiers et cartons (3 %), le ciment (1 %) et les textiles (1 %).

Trente-sept sociétés françaises sont implantées au Togo. Elles couvrent un éventail d'activités très large allant des industries les

(1) La C.E.E. a versé au titre du III^e F.E.D. environ 28 millions d'unités de compte dont 23,5 pour les investissements (travaux routiers, extension du port de Lomé, etc). Les engagements du IV^e F.E.D. s'élevaient au 31 décembre 1976 à 13,5 millions d'unités de compte (1 unité de compte : 5,55 FF).

plus diverses aux sociétés commerciales, en passant par les entreprises de travaux publics, les cimenteries, les compagnies pétrolières, les assurances, les banques.

2. Les relations de coopération.

La nationalisation des phosphates, réglée dans des conditions satisfaisantes pour les intérêts français, n'a pas affecté les relations entre la France et le Togo, qui sont particulièrement amicales et confiantes. La présence du général Eyadema au sommet franco-africain qui s'est tenu à Paris en mai 1976, puis à celui de Dakar, en avril 1977, ainsi que l'accueil très chaleureux réservé l'an dernier au ministre de la Coopération témoignent de l'excellent état des relations franco-togolaises.

De fait, l'aide apportée par la France au Togo n'est pas négligeable.

Elle se manifeste dans les domaines économique, social, technique, scientifique et culturel. Elle comprend :

— une aide financière, généralement accordée sous forme de subventions du F.A.C. avec le concours de la Caisse centrale de coopération économique ;

— une aide en personnel, pour le fonctionnement des services ou organismes publics et d'intérêt général ;

— une aide à la formation des cadres, sous forme de bourses de stage ou d'études universitaires.

De 1960 à 1976, le montant total des concours accordés par la France à la République togolaise s'est élevé à 45 milliards de francs C.F.A. (soit 900 millions de francs).

Sur le plan de l'aide en personnel et de l'aide à la formation, il convient de noter que de nombreux coopérants français sont en poste en République togolaise et que près de 350 bourses d'études ont pu être accordées à des ressortissants togolais en 1977 (voir annexes II et III).

III. — L'Accord général du 23 mars 1976.

La coopération technique apportée par la France au Togo porte sur 168 postes. La situation de ces personnels est appelée à être régie par l'Accord général de coopération technique du 23 mars 1976 qui doit se substituer à l'Accord antérieur du 10 juillet 1963. Le nouvel Accord général dont l'approbation nous est soumise pré-

sente trois caractéristiques essentielles que l'on retrouve au demeurant dans les accords analogues récemment signés avec d'autres Etats africains.

1. Un Accord respectueux de la souveraineté des deux parties.

Le *Préambule* de l'Accord stipule expressément que les rapports de coopération technique et culturelle entre les deux parties sont « fondés sur le respect de la souveraineté des deux Etats ». Les deux parties s'y affirment d'ailleurs soucieuses « de limiter progressivement l'aide apportée par le personnel français à la gestion des services publics togolais ». Il s'agit donc bien d'une *coopération de formation* et non plus d'une coopération de substitution.

Les *modalités de mise à disposition* des personnels prévues par le titre I — conformément aux dispositions des accords semblables récemment conclus avec d'autres pays africains — prévoient une procédure d'agrément des candidatures par le gouvernement togolais (art. 2), alors que l'article 4 laisse aux gouvernements des deux parties la possibilité de mettre fin à tout moment à la mise à disposition d'un coopérant, moyennant toutefois un préavis de trois mois.

Le titre II relatif *aux conditions d'emploi* des personnels de coopération technique précise — comme dans les autres accords analogues — que les personnels de coopération technique mis à la disposition du Gouvernement togolais sont placés sous l'autorité du Gouvernement d'accueil et sont soumis à son pouvoir hiérarchique. A l'égard du Gouvernement d'accueil, les personnels de coopération sont tenus par l'obligation de discrétion professionnelle pour tout ce qui concerne les faits et informations dont ils ont connaissance dans l'exercice de leurs fonctions. De même doivent-ils s'abstenir de tout acte de nature à porter préjudice au Gouvernement du pays d'accueil.

2. Un Accord renforçant les garanties au profit des personnels qu'il concerne.

Ces garanties concernent tout d'abord les *conditions d'emploi* des personnels concernés par l'Accord.

Les deux gouvernements s'interdisent d'imposer aux personnels de coopération visés par l'Accord toute activité ou manifestation présentant un caractère étranger au service (art. 5) des agents considérés. De même lesdits personnels reçoivent aide et protection du pays d'accueil (art. 5). La sanction de la faute professionnelle est la remise à la disposition du Gouvernement français de l'agent (art. 7). Quant au régime des congés et des passages, il demeure celui qui est garanti par la législation et la réglementation française.

Dans le *domaine fiscal*, des garanties nouvelles sont également apportées. Seule la rémunération brute de base est désormais prise en compte à l'exclusion de toute correction ou d'indexation. L'assiette de la rémunération imposée conformément à la législation togolaise au titre de la redevance de la taxe progressive sur les traitements et salaires est précisée avec soin tant pour ce qui est des personnels dont la rémunération est fixée par contrat que pour ceux qui ne sont pas dans ce cas (art. 12).

Le titre III de la Convention prévoit au profit des personnels mis à la disposition du Gouvernement togolais un certain nombre *d'indemnités à la charge de ce dernier* :

— Indemnité forfaitaire mensuelle de logement et d'ameublement (art. 11), dont le montant est précisé par deux Echanges de lettres : l'un concernant les coopérants en général (indemnité mensuelle de 40.000 F C.F.A. pour un célibataire ; 45.000 F C.F.A. pour un ménage sans enfant auxquels il convient d'ajouter 5.000 F C.F.A. par enfant avec un plafond de 60.000 F C.F.A.) et l'autre les volontaires du service national (indemnité forfaitaire mensuelle supplémentaire de 10.000 F C.F.A.) ;

— Indemnités diverses en rémunération de travaux supplémentaires effectifs, en remboursement de frais occasionnés par des déplacements de mission ou d'autres frais éventuels, avantages en nature attribués à certains emplois, etc. (art. 10) ;

— L'article 11 précise par ailleurs que les soins, les prestations de médicaments et l'hospitalisation des personnels ainsi que de leur famille sont assurés au même titre et dans les mêmes conditions que les fonctionnaires titulaires relevant de la Fonction publique togolaise.

3. Un Accord qui établit de façon réaliste le départ entre les responsabilités financières des deux parties.

L'Accord met, à l'article 9, le droit en accord avec les faits stipulant que le Gouvernement français rémunère désormais directement le personnel mis à la disposition du Gouvernement togolais, ce dernier ne versant qu'une contribution en atténuation de dépense. L'article 9 précise que le Gouvernement français prend également à sa charge les *prestations familiales* auxquelles l'agent peut prétendre, les *frais de transport* de l'agent, de sa famille et de leurs bagages lors de leur affectation au Togo et lors de leur rapatriement en France, ainsi que la contribution pour la constitution des *droits à pension* conformément à la réglementation française.

Il précise par ailleurs formellement que le Gouvernement togolais assumera désormais la charge de la réparation des dommages éventuellement causés 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 professionnelles reste, en revanche, à la charge du Gouvernement français.

••

Spécifiant expressément qu'ils se substitue à celui du 10 juillet 1963, l'Accord du 23 mars 1976 a prévu des règles de dénonciation, de reconduction et de modification, de caractère très classique et de nature à introduire plus de souplesse dans les relations franco-togolaises.

Conformément à l'usage en matière de coopération, un *Protocole annexe* règle la situation particulière des magistrats mis à la disposition du Gouvernement togolais qui bénéficient de toutes les prérogatives et immunités accordées à leurs collègues togolais, tout en continuant à être régis par les dispositions statutaires qui leur sont propres.

••

Votre commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées, après en avoir examiné le contenu lors de sa séance du 12 avril 1978, vous propose d'autoriser l'approbation de l'Accord général de coopération technique qui nous est soumis.

ANNEXE I

RÉCAPITULATIF DE L'ENSEMBLE DES ACCORDS FRANCO-TOGOLAIS RÉVISÉS EN 1976

- Convention diplomatique destinée à fixer entre les deux pays les modalités de coopération en matière diplomatique et consulaire ;
 - Convention judiciaire destinée à promouvoir entre les deux pays un esprit d'entraide judiciaire ;
 - Accord général de coopération technique destiné à fixer les règles devant régir l'assistance technique française à la République togolaise ;
 - Accord de coopération en matière économique, monétaire et financière destiné à instaurer entre les deux pays un nouveau modèle de relations ;
 - Accord de coopération culturelle et protocole annexe en vue de promouvoir entre les deux pays des échanges dans le domaine de l'éducation, de la formation, de la science et de la culture ;
 - Accord portant création d'une grande commission mixte chargée de veiller à l'application des Accords de coopération et d'examiner les rapports et recommandations des diverses Commissions paritaires prévues dans les différents Accords et Conventions ;
 - Accord de coopération en matière d'information en vue d'organiser un échange entre les deux pays dans le domaine de programmes radiophoniques et télévisuels, dans celui de la coproduction en matière de radiodiffusion, de cinéma, de télévision ;
 - Accord de coopération en matière de recherche scientifique et technique qui affirme l'importance de la recherche scientifique et technique dans les relations entre les deux pays ;
 - Convention relative à la circulation des personnes entre les deux pays ;
 - Accord dans le domaine maritime en vue d'un développement harmonieux des échanges maritimes entre les deux pays fondé sur la réciprocité des intérêts et la liberté du commerce extérieur ;
 - Accord de coopération militaire technique destiné à promouvoir la formation des cadres des Forces armées togolaises et l'assistance militaire technique de la France au Togo.
-

ANNEXE II

POSTES D'ASSISTANCE TECHNIQUE FRANÇAISE EN RÉPUBLIQUE TOGOLAISE

Enseignement. - Formation	127
Culture. - Santé	23
Administration. - Plan	6
Industrie. - Transport. - P. et T.	6
Industrie. - Agriculture	<u>6</u>
Total	<u><u>168</u></u>

ANNEXE III

BOURSES ACCORDÉES A DES RESSORTISSANTS TOGOLAIS

1. *Bourses universitaires en France* 82

Le Togo vient en sixième position après :

Madagascar	359
Maurice	162
Cameroun	116
Sénégal	113
Zaire	103

2. *Bourses universitaires en Afrique* 141

Le Togo vient en cinquième position après :

Sénégal	373
Haute-Volta	179
Mali	145
Congo-Brazzaville	131

3. *Bourses de stages en France* 97

Le Togo vient en huitième position après :

Zaire	195
Sénégal	177
Madagascar	165
Mali	149
Côte-d'Ivoire	145
Haute-Volta	127
Congo-Brazzaville	126

4. *Bourses de stages en Afrique* 22

Le Togo vient en deuxième position après le Rwanda.

ANNEXE IV

- Nombre de ressortissants français séjournant au Togo : 2.700.
 - Nombre de ressortissants togolais séjournant en France : environ 600 (dont 300 étudiants et stagiaires).
-

PROJET DE LOI
(Texte présenté par le Gouvernement.)

Article unique.

Est autorisée l'approbation de l'Accord général de coopération technique entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République togolaise, ensemble un Protocole annexe et deux Echanges de lettres, signés à Lomé le 23 mars 1976 et dont les textes sont annexés à la présente loi (1).

(1) Voir le document annexé au n° 259 (1977-1978).