

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1978-1979

Annexe au procès-verbal de la séance du 10 avril 1979.

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 et financière entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Djibouti, signé à Djibouti le 27 juin 1977, ensemble l'Echange de lettres en date du 26 janvier 1978,

Par M. Gilbert BELIN,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean Lecanuet, président ; Jacques Ménard, Emile Didier, Antoine Andrieux, Georges Repiquei, vice-présidents ; Jacques Genton, Serge Boucheny, Philippe Machefer, Francis Palmero, secrétaires ; Michel d'Aillères, Gilbert Bellin, Jean Bénard Mousseaux, André Bettencourt, Eugène Bonnet, Charles Bosson, Raymond Bourguine, Louis Brives, Jacques Chaumont, Georges Constant, Gilbert Devèze, François Dubanchet, Louis de la Forest, Jean Garcia, Lucien Gautier, Alfred Gérin, Marcel Henry, Louis Jung, Max Lejeune, Louis Le Montagner, Louis Longequeue, Louis Martin, Michel Maurice-Bokanowski, Jean Mercier, Claude Mont, André Morice, Paul d'Ornano, Jean Périquier, Edgard Pisanl, Robert Pontillon, Roger Poudonson, Eugène Romaine, Marcel Rosette, Abel Sempé, Edouard Soldani, Jean-Louis Vigier, Emile Vivier, Albert Voilquin.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (6^e législ.) : 579, 774 et in-8° 118.

Sénat : 190 (1978-1979).

Traité et Conventions. — Djibouti - Coopération économique et financière.

SOMMAIRE

	Pages.
Introduction : Un accord qui s'inscrit dans le contexte d'une série de quatorze traités, accords, protocoles et conventions, dont on peut déplorer que quatre seulement soient soumis à l'approbation du Parlement.....	3
I. — La République de Djibouti.....:.....	5
1. La naissance récente de l'Etat indépendant de Djibouti.....	5
2. Un Etat fragile.....	6
— une vie économique tributaire de l'extérieur.....	6
— une population divisée entre deux ethnies souvent rivales.....	8
— un voisinage qui n'est pas sans dangers.....	9
II. — Analyse de l'Accord de coopération économique et financière.....	10
— un accord qui fixe de façon très générale et sans originalité particulière les principes et les modalités de l'aide française à Djibouti..	11
— un accord dont certaines dispositions peuvent néanmoins appeler quelques remarques quant aux conséquences qu'elles pourraient avoir si leur application n'est pas suivie avec vigilance.....	12
Conclusions	12

Mesdames, Messieurs,

L'Accord de coopération économique et financière qui nous est soumis s'insère dans un ensemble de quatorze traités, protocoles, accords et conventions qui ont été conclus sur près d'une année, de juin 1977 à avril 1978, entre la République française et la jeune République de Djibouti :

- *traité d'amitié et de coopération* (27 juin 1977) ;
- *accord de coopération économique et financière* (27 juin 1977) ;
- *protocole militaire provisoire* (27 juin 1977) ;
- *accord domanial* (27 juin 1977) ;
- *convention concernant le privilège d'émission monétaire* (27 juin 1977) ;
- *convention concernant la gestion provisoire par le Trésor* (27 juin 1977) ;
- *convention provisoire de coopération en matière d'aéronautique civile* ;
- *accord de coopération en matière de culture et d'enseignement* (26 janvier 1978) ;
- *accord maritime* (26 janvier 1978) ;
- *accord relatif aux mesures transitoires en matière de justice* (26 janvier 1978) ;
- *convention relative à la formation des cadres* (26 janvier 1978) ;
- *convention relative au concours en personnel* (28 avril 1978) ;
- *accord de coopération en matière d'aviation civile* (28 avril 1978) ;
- *accord de coopération en matière de signalisation maritime* (28 avril 1978).

Cette série de textes répond à deux objectifs principaux : la *transmission harmonieuse de certaines attributions étatiques* entre les deux pays et la *définition des principes* d'une coopération diversifiée entre la France et Djibouti.

Parmi cet ensemble d'accords, *quatre d'entre eux seulement* sont soumis à l'approbation du Parlement : le présent Accord de

coopération en matière économique et financière, la convention relative au concours en personnel et au fonctionnement des services publics, la convention relative au transfert du privilège de l'émission monétaire et enfin le protocole provisoire traitant du stationnement des forces françaises à Djibouti et de la coopération militaire.

En dépit des explications qui ont été données à l'Assemblée Nationale par le secrétaire d'Etat aux Affaires étrangères lors de la séance du 18 décembre, votre rapporteur s'étonne que d'autres accords n'aient pas été soumis à l'approbation du Parlement. Ainsi en est-il de l'accord domanial qui affecte le patrimoine de l'Etat et qui aurait dû, semble-t-il, de ce fait, être assimilé à un texte qui engage les finances de l'Etat, au sens de l'article 53 de la Constitution. Ainsi en est-il également de l'accord maritime dont on voit semble-t-il mal, tant dans son objet que dans son contenu ce qui le distingue d'autres accords maritimes récemment conclus avec d'autres Etats et qui ont été soumis à notre approbation (1). Ainsi en est-il enfin de l'accord judiciaire qui traite de questions qui paraissent ressortir au domaine de la loi. L'étonnement de votre rapporteur est d'autant plus grand que, dans une période récente, il a été soumis au Parlement un certain nombre d'accords d'importance tout à fait minime dont on pouvait douter que l'approbation parlementaire était exigée en droit.

*
* *

Afin de situer le contexte dans lequel s'inscrivent les accords qui nous sont soumis, et conformément à la méthode adoptée à l'occasion du récent examen des textes semblables par notre Assemblée, nous donnerons ici un certain nombre de précisions sur la République de Djibouti avant de procéder à l'examen proprement dit de l'Accord de coopération en matière économique et financière.

(1) Accords maritimes avec le Brésil, le Togo, la Libye.

I. — La République de Djibouti.

1. — LA NAISSANCE RÉCENTE DE L'ÉTAT INDÉPENDANT DE DJIBOUTI

L'ancien territoire des Afars et des Issas a été acquis pacifiquement, en 1862, par Napoléon III à la suite d'une transaction avec le sultan Tadjourah dont les pouvoirs s'étendaient alors sur cette région. Devenu protectorat de la Côte française des Somalis, le territoire prend l'appellation de Territoire d'Outre-Mer en 1958. En 1967, la population de la Côte française des Somalis décide par 60 % des voix de demeurer au sein de la République française. La même année, la Côte française des Somalis devient le territoire français des Afars et des Issas et se voit dotée d'une administration locale. La France, représentée par un Haut-Commissaire, conserve la responsabilité directe des forces armées, de la police, des affaires étrangères, de la justice et des finances. En revanche, les affaires locales sont dirigées par une chambre des députés qui élit un Président du Conseil de Gouvernement. Les efforts des autorités françaises portent en priorité sur la réduction des antagonismes séculaires qui opposent les Afars au Nord et les Issas au Sud. Cependant, une partie des populations djiboutiennes paraît de plus en plus concernée par les événements qui agitent la région, notamment à l'occasion de la fermeture du canal de Suez entre 1967 et 1975 ainsi que des difficultés politiques intérieures de l'Éthiopie et de la Somalie. Le thème de l'indépendance du territoire s'est ainsi peu à peu développé, notamment auprès de l'ethnie Issa. Ces différentes considérations conduisirent le Président de la République à reconnaître, en décembre 1975, la vocation du territoire français des Afars et des Issas à l'indépendance.

Le processus qui fait accéder Djibouti à la souveraineté internationale, le 27 juin 1977, s'accompagne de changements politiques sur le plan interne. En juillet 1976, le Président du Conseil de Gouvernement, M. Ali Aref, d'ethnie Afar, qui domine la vie politique locale depuis 1967, doit s'effacer au profit du principal parti d'opposition, la L. P. A. I. (Ligue Populaire Africaine pour l'Indépendance), dont le leader, M. Hassan Gouled Aptidon, d'ethnie Issa est pressenti comme futur chef de l'État. L'indépendance du pays est consacrée par le référendum du 8 mai 1977 (99 % de oui). Le

même jour est élue une Assemblée Nationale Constituyente composée de 60 députés, Afars comme Issas. Elle adopte une loi constitutionnelle prévoyant un régime de type présidentiel, et désigne M. Hassan Gouled à la magistrature suprême.

Néanmoins, le problème principal demeure l'équilibre politique à trouver entre les deux ethnies. Jusqu'à présent, la question tribale a été résolue par la désignation d'un Premier Ministre Afar, le chef de l'Etat étant M. Hassan Gouled, d'ethnie Issa. Trois Premiers Ministres Afars se sont ainsi succédé depuis l'indépendance (MM. Ahmed Dini, Abdallah Kamil et Barkat Gourat). Chacun de leur Gouvernement a compté un nombre à peu près égal de Ministres Afars et de Ministres Issas. Cet équilibre, toutefois, est difficile à réaliser au niveau de la fonction publique et des forces armées de la République de Djibouti, car les Issas sont souvent plus instruits et plus urbanisés. En dépit de certaines rivalités personnelles entre les responsables politiques locaux, en dépit de tensions parfois assez vives entre la capitale et le reste du pays, en dépit surtout de la persistance de profonds antagonismes de caractère ethnique entre Afars et Issas, parfois compliqués et avivés par les revendications territoriales de la Somalie et de l'Ethiopie, l'accession à l'indépendance s'est déroulée dans le calme et dans l'amitié avec la France ainsi qu'en témoignent les Accords qui nous sont soumis.

L'accession de Djibouti à l'indépendance a marqué une date importante. La France abandonnait sa souveraineté sur le dernier territoire sur lequel elle s'exerçait encore en Afrique. Désormais, à l'exception des présides espagnols de Ceuta et Melilla au Maroc, et mise à part le cas particulier des pouvoirs minoritaires blancs en Namibie, en Rhodésie et en République Sud-Africaine, il n'existe désormais plus de possessions coloniales en Afrique.

2. — UN ETAT FRAGILE

Sans passé précolonial, dépourvue de frontières naturelles, la jeune République de Djibouti constitue dès l'origine une entité étatique fragile. Cela d'autant plus que l'affirmation de Djibouti en tant qu'Etat doit par ailleurs s'effectuer malgré d'importants facteurs défavorables d'ordre économique, d'ordre ethnique et d'ordre international.

Une vie économique tributaire de l'extérieur.

L'ancien territoire des Afars et des Issas est un petit pays de 22 000 kilomètres carrés désertique et montagneux, au climat torride. 60 % des quelque 300 000 habitants résident à Djibouti, le

reste de la population étant réparti autour de lacs d'eau saumâtre dans les vallées. Les rares cultures portent sur le millet et les dattes, et l'appoint des maigres ressources de l'élevage ne suffit pas à assurer la subsistance de l'ensemble de la population du pays. En 1976, le déficit agricole a porté sur 63 millions de francs, ce qui représentait 7,5 % du P. N. B. de l'époque. Bien que les chiffres précis ne soient pas connus, la situation depuis, est loin de s'être améliorée.

De fait, *les services, et notamment le secteur public*, représentent, avec 75 % de la production intérieure brute, la majeure partie de l'activité économique du pays. Grâce à son port constitué en zone franche en 1949, et grâce à la ligne de chemin de fer Djibouti — Addis-Abeba qui constitue en temps normal l'axe de transit essentiel de l'Éthiopie, grâce aussi à son aéroport, une importante activité de transit et d'échange a pu s'établir à Djibouti. Ces activités de service ont été facilitées par un régime douanier extrêmement libéral et par un système de convertibilité à taux fixe du franc djiboutien en dollar américain. Cependant la mise hors service en 1976-1977 de l'axe ferroviaire Addis-Abeba—Djibouti, à la suite d'un attentat lié au conflit de l'Ogaden, a fait chuter les recettes du port de Djibouti qui seraient passées de 20 millions de francs en 1976 à 13,5 millions de francs en 1977. En 1976, près de 300 navires avaient relâché à Djibouti. Il semble qu'outre le problème spécifique du chemin de fer Djibouti—Addis-Abeba, l'activité du port de Djibouti doit dans l'avenir s'adapter à la concurrence causée par le développement de certains ports de la mer Rouge, Djedda en particulier.

Les autres activités du pays qui portent sur la *production d'énergie*, la collecte d'eau et le *bâtiment* ne représentent que 25 % du P. I. B. et une petite partie seulement de la population active exerce un emploi. La *situation de l'emploi* pose un problème d'autant plus grave que l'activité du port et du chemin de fer qui occupe près de 3 000 personnes demeure précaire.

La balance commerciale est constamment déficitaire et, alors qu'avant l'indépendance la France couvrait 82 % des dépenses du territoire, Djibouti est très largement tributaire de l'aide extérieure.

L'aide publique de la France demeure importante. Elle a porté en 1978 sur 84 millions de francs, ce qui représente 34 % du budget de Djibouti. A l'aide civile, il convient d'ajouter la coopération technique militaire et les aides apportées à la mise en place de l'armée djiboutienne. L'aide militaire proprement dite a coûté 57 millions de francs à la France auxquels il faut ajouter le montant des soldes versées aux membres des forces françaises stationnées à

Djibouti, soit 270 millions de francs. Les dépenses de la garnison française jouent naturellement un rôle important dans l'activité économique locale. L'aide française est relayée par les concours d'organismes internationaux, l'O. C. D. E. et le Fonds européen de Développement en particulier, dont l'actuel programme d'action prévoit d'affecter 10 millions de francs en quatre ans à Djibouti. L'Arabie Saoudite et les Etats arabes modérés apportent également une aide croissante à Djibouti.

Une population divisée entre deux ethnies souvent rivales.

Les deux ethnies qui occupent la nouvelle République de Djibouti, les Afars au Nord et les Issas au Sud ont de tous temps été opposées. Les Afars ont longtemps occupé une place dominante dans la vie politique, administrative et sociale du pays. Cependant ils ont globalement joué un rôle en retrait dans le processus d'accès à l'indépendance, alors que dans le même temps leur importance numérique tendait à diminuer avec l'afflux vers Djibouti de nombreux Somalis. De fait, les Issas représentent désormais 65 % de la population du nouvel Etat et 90 % de sa population urbaine. La nouvelle République, présidée par M. Hassan Gouled, d'origine Issa, s'efforce cependant, sur le plan intérieur, de maintenir l'équilibre entre les deux ethnies, alors que, sur le plan extérieur, elle tente de rester neutre dans le conflit latent qui oppose la Somalie et l'Ethiopie. Sur le plan intérieur, après la crise de décembre 1977 provoquée par la réduction des pouvoirs du chef de Gouvernement d'origine Afar, M. Ahmed Dini, un effort réel d'équité semble être poursuivi. Les pouvoirs du nouveau chef de Gouvernement, M. Abdallah Kamil, également d'origine Afar, ne sont pas négligeables et une nouvelle Constitution tendant à assurer l'équilibre entre les deux ethnies est en cours d'élaboration. Il reste que les Issas jouissent incontestablement actuellement d'une supériorité de fait, notamment dans l'armée et la fonction publique. Un certain malaise s'est d'ailleurs établi dans la population Afar qui redoute d'être marginalisée.

Sur le plan extérieur, le Gouvernement s'efforce, en dépit d'une sympathie sans doute plus réelle à l'égard de la Somalie que de l'Ethiopie, de maintenir une stricte neutralité, cela d'autant plus qu'une solution définitive au statut juridique du chemin de fer Addis-Abeba—Djibouti passe par un accord entre les deux Etats.

L'Ethiopie au Nord et la Somalie au Sud constituent un voisinage qui n'est pas sans dangers pour le nouvel Etat.

En effet, Djibouti constitue le principal débouché de l'Ethiopie sur la mer. En temps normal, 40 % de l'approvisionnement éthiopien transitent par Djibouti. L'importance décisive de Djibouti pour l'Ethiopie a été soulignée à l'occasion des combats en Erythrée et du conflit de l'Ogaden au cours desquels l'approvisionnement des troupes éthiopiennes par les ports d'Assab et de Massaoua a souvent été menacé. Par ailleurs, le sentiment d'isolement et parfois de persécution ressenti par une partie des populations Afars les a conduites à se rapprocher naturellement du Gouvernement éthiopien, ce qui pourrait constituer un facteur potentiel non négligeable de mise en cause de la pérennité du nouvel Etat. Au Sud également, la situation n'est pas exempte de tous dangers. Bien qu'elle ait reconnu le nouvel Etat, la Somalie n'a pas officiellement abandonné ses revendications concernant le regroupement de tous les Somaliens dont elle considère que les Issas de Djibouti font partie intégrante. Quoique d'importance moins essentielle que pour l'Ethiopie, Djibouti revêt par ailleurs un intérêt stratégique non négligeable pour la Somalie puisque le nouvel Etat demeure le pivot des relations aériennes et maritimes entre la Somalie, l'Arabie et l'Egypte.

Cependant, la prudence du nouveau Gouvernement, la protection effective qui lui est apportée par la présence de quelque 4 600 militaires français et la volonté de la plupart des Etats arabes et africains de ne pas voir se créer à Djibouti une zone supplémentaire d'instabilité risquant de favoriser des ingérences extra-africaines ont permis à la jeune République de rester une oasis de calme au milieu des conflits qui ont balayé la corne de l'Afrique au cours des deux dernières années.

II. — Analyse de l'Accord de coopération.

L'accord de coopération en matière économique et financière qui nous est soumis fixe de façon très générale les principes et les modalités de l'aide que la République française apportera au développement de Djibouti. Certaines dispositions peuvent néanmoins appeler quelques réserves ou interrogations sur certaines des conséquences qu'elles pourraient avoir si l'exécution de cet accord n'est pas suivi de près.

L'aide apportée par la France portera sur deux séries d'actions : le *fonctionnement des services publics* et organismes assimilés, d'une part, et la mise en œuvre d'*opérations ponctuelles prévues par les plans et programmes de développement économique et social* de la République de Djibouti, d'autre part (art. 1^{er} et 2).

Les modalités de l'aide française sont également prévues à l'article 2 de la Convention. Notre aide prendra la forme d'*études, de fourniture d'équipements, d'envoi d'experts et de techniciens et de concours financiers*.

Les concours financiers peuvent prendre la forme de subventions, de prêts ou de bonifications d'intérêt, ce qui est plus exceptionnel. Ils transitent par les organismes français compétents : le Fonds d'aide et de coopération (F. A. C.), la Caisse centrale de coopération économique (C. C. C. E.).

L'article 3 comporte une *garantie contre le risque de gaspillage* des contributions apportées par la France au développement de Djibouti. Le Gouvernement de Djibouti s'engage à mener à bien l'exécution des projets financés par le F. A. C. L'article 3 concilie cependant cette précaution avec la nécessaire liberté dont doit pouvoir disposer le Gouvernement de Djibouti pour mener à bien comme il l'entend ses projets de développement en stipulant que des dérogations peuvent être convenues d'un commun accord.

L'article 4 comporte une clause originale tendant à privilégier pour les approvisionnements nécessités par l'exécution de projets financés sur des crédits publics français, les importations en provenance de France ou, à défaut, des pays de la zone franc.

Cette clause, qui est évidemment favorable aux intérêts français, introduit un mécanisme *d'aide lié* qui ne nous apparaît pas comme une forme de coopération totalement saine pour les Etats auxquels elle s'applique qui voient ainsi leur liberté de choix dans leurs approvisionnements réduite.

L'article 5 comporte également une obligation pour la République de Djibouti. Il stipule que les modalités de passation des marchés ne sont pas laissées à la discrétion de Djibouti, mais doivent être définies dans les conventions sur les projets ou groupes de projets.

L'article 6 renvoie à la commission franco-djiboutienne de Coopération dont la création est prévue par les articles 6 et 7 du Traité d'amitié et de coopération entre la République française et la République de Djibouti du 27 juin 1977, pour le règlement des différends qui pourrait entraîner la mise en œuvre de la Convention. La commission, qui est composée de représentants des deux Gouvernements, se réunit une fois par an. Elle exerce en outre une mission générale d'animation de la coopération entre les deux Etats et elle détermine notamment, chaque année, les tranches de crédits d'engagements et de paiements consacrés à Djibouti par le F. A. C.

L'article 7 prévoit que lorsque Djibouti aura accédé à la Convention de Lomé, le régime des échanges commerciaux entre les deux Etats sera celui prévu par cette Convention. Djibouti ayant signé la Convention de Lomé le 2 février 1978, les produits originaires de Djibouti pénètrent en franchise sur le territoire français. Cette disposition ne pose en l'espèce aucun problème dans le domaine agricole en raison de la pauvreté de l'agriculture de Djibouti. Mais il est permis de se demander si cette disposition ne comporte pas en germe certains risques de détournement de trafic, compte tenu du fait que le régime douanier de Djibouti est caractérisé par une absence totale de droits de douane, de taxes et de contingentement à la seule exception de la taxe sur les marchandises consommées dans le pays.

L'article 8 de l'Accord de coopération économique et financière lui assigne une durée de cinq ans, renouvelable par tacite reconduction, sauf dénonciation expresse par une des parties, notifiée six mois à l'avance. Toute demande de modification de l'Accord entraîne l'ouverture de négociations.

..

Sous le bénéfice de ces observations, votre Commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées, qui a examiné l'Accord de coopération économique et financière entre la France et Djibouti lors de sa séance du 5 avril 1979 et compte tenu de l'importance décisive de l'aide française pour le service et le maintien de la paix à Djibouti, donne un avis favorable à l'adoption du projet de loi.

PROJET DE LOI

(Texte adopté par l'Assemblée Nationale.)

Article unique.

Est autorisée l'approbation de l'Accord de coopération en matière économique et financière entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Djibouti, signé à Djibouti le 27 juin 1977, ensemble l'Echange de lettres en date du 26 janvier 1978, dont les textes sont annexés à la présente loi (1).

(1) Voir le document annexé au n° 190 (1978-1979).