

N° 359
—
SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1984-1985

Annexe au procès-verbal de la séance du 12 juin 1985.

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 d'une Convention relative au concours en personnel apporté par la République française à la République gabonaise (ensemble un Protocole).

Par M. Jacques MÉNARD,

Sénateur.

(1) *Cette Commission est composée de : MM. Jean Lecanuet, président ; Yvon Bourges, Emile Didier, Pierre Matraja, Jacques Ménard, vice-présidents ; Serge Boucheny, Michel d'Aillières, Gérard Gaud, secrétaires ; MM. Paul Alduy, Michel Alloncle, François Autain, Jean-Pierre Bayle, Jean Bénard Mousseaux, Noël Berrier, André Bettencourt, Charles Bosson, Raymond Bourgin, Louis Brives, Guy Cabanel, Michel Caldaguès, Jacques Chaumont, Michel Crucis, André Delelis, Jacques Delong, Maurice Faure, Charles Ferrant, Louis de la Forest, Jean Garcia, Jacques Genton, Alfred Gérin, Marcel Henry, Louis Jung, Philippe Labeyrie, Christian de La Malène, Edouard Le Jeune, Max Lejeune, Louis Longueue, Philippe Madrelle, Jean Mercier, Pierre Merli, Daniel Millaud, Claude Mont, Jean Natali, Paul d'Ornano, Bernard Parmantier, Mme Rolande Perlican, MM. Robert Pontillon, Roger Poudonson, Paul Robert, Marcel Rosette, Albert Voilquin.*

Voir les numéros :

Assemblée nationale (7^e législ.) : 2585, 2727 et in-8° 802.

Sénat : 346 (1984-1985).

Traités et Conventions. — République gabonaise.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION : Un accord qui s'inscrit dans la perspective d'une tradition de coopération déjà ancienne, et se propose de moderniser les modalités de notre aide	3
I. — Des dispositions désormais consacrées par une longue expérience de coopération en Afrique	4
A. — Les règles et les modalités du concours français en personnel	4
1° Les principes énoncés par l'article premier	4
2° Les modalités retenues	4
B. — Le statut du coopérant	4
1° Le rattachement aux seules autorités gabonaises	5
2° Des garanties et des obligations exorbitantes du droit commun ..	5
II. — La nécessaire adaptation de notre coopération aux besoins spécifiques du Gabon	8
A. — Les perspectives de l'économie gabonaise	8
1° Le succès des efforts de restauration des grands équilibres	8
2° Les défis de l'avenir	8
a) La place prépondérante tenue par l'exploitation de ressources non renouvelables	9
b) Le gonflement de secteurs non productifs	9
B. — L'adaptation des formules de coopération	10
1° L'importance de la coopération française	10
2° La diminution des effectifs	10
3° Les nouvelles formes de coopération	10

MESDAMES, MESSIEURS,

Le Gabon est un de nos plus fidèles partenaires de l'Afrique francophone. Aussi le Sénat doit-il porter la plus haute attention à la Convention de Libreville du 1^{er} avril 1984 qui régira désormais le concours en personnel apporté par la France à la République gabonaise.

Cet Accord succède à ceux du 18 novembre 1959 et du 12 février 1974, qui portaient sur ce même domaine. Il bénéficie de ce fait d'une longue expérience de coopération entre nos deux pays, et bon nombre de ses dispositions, désormais fort classiques, ont été consacrées par l'usage. Mais s'il s'inscrit dans la perspective d'une tradition de coopération déjà ancienne, l'Accord de 1984 envisage également l'avenir, et se propose de faire passer notre aide d'une coopération de substitution à une coopération de projet. Premier accord de ce nouveau type, la Convention de Libreville revêt de ce fait une valeur d'exemple, et ses dispositions les plus novatrices seront peut-être quelque jour étendues à nos autres partenaires africains.

I. — DES DISPOSITIONS DÉSORMAIS CONSACRÉES PAR UNE LONGUE EXPÉRIENCE DE COOPÉRATION EN AFRIQUE

Une longue expérience de coopération africaine a permis de fixer tant les règles et modalités du concours français en personnel que le statut des agents de coopération. La Convention franco-gabonaise de 1984 ne déroge pas à ces règles qu'a consacrées l'usage.

A. — Les règles et modalités du concours français en personnel.

1° *L'article premier* de la Convention de Libreville de 1984 pose le *principe* que le Gouvernement de la France met à la disposition du Gouvernement de la République du Gabon, dans la mesure de ses moyens, et à la demande de ce dernier, les personnels que ce Gouvernement estime nécessaires au fonctionnement des services publics institués sur son territoire.

2° Les *modalités* de cette mise à disposition reposent sur une collaboration étroite entre les deux Gouvernements, et la procédure de recrutement s'effectue en deux temps :

— les deux Gouvernements déterminent tout d'abord de façon conjointe la liste et la description des emplois à pourvoir, sur la base des projets et des programmes arrêtés ou révisables chaque année (art. 2) ;

— la France soumet ensuite des propositions de candidature assorties d'un dossier à la partie gabonaise qui octroie son agrément aux candidats retenus pour la durée et la nature des fonctions déterminées (art. 3).

B. — Le statut du coopérant.

Les agents de coopération français au Gabon sont placés sous la seule autorité du Gouvernement gabonais, au même titre que les

fonctionnaires locaux. Toutefois, ils tiennent de leur condition d'expatriés des privilèges et des obligations exorbitants du droit commun.

1° *Le rattachement administratif.*

Si la détermination des emplois à pourvoir et l'affectation des agents de coopération relèvent, ainsi qu'on l'a vu, des deux Gouvernements conjointement, les coopérants, une fois entrés en fonctions, ne dépendent plus que des seules autorités du pays d'accueil. Cette règle, déjà ancienne, a été posée en 1964 par la Cour de cassation criminelle, dans l'arrêt « Oved, Rue, Aubrac », à propos de la coopération marocaine, et s'est étendue à l'ensemble de la coopération. Cet arrêt dispose que les coopérants « exercent leurs fonctions au seul service et sous la seule autorité du Gouvernement marocain... et ne sont investis à cet égard d'aucune portion de l'autorité publique française ». Corollaire de cette règle, le coopérant ne doit solliciter ni recevoir d'instructions du Gouvernement français.

L'Accord de Libreville de 1984 en tire les conséquences pratiques : l'article 10 prévoit que placé sous l'autorité du Gouvernement du Gabon, le coopérant français est tenu de se conformer à ses règlements et directives. *L'article 6* précise qu'entre autres, il doit effectuer la durée hebdomadaire de travail prévue dans la législation du travail gabonaise. C'est également le Gouvernement du Gabon qui exerce, en vertu de *l'article 12*, le pouvoir de notation. En contrepartie, le coopérant français en reçoit toute l'aide et la protection nécessaires (*article 10, alinéa 5*).

2° *Les garanties et les obligations exorbitantes du droit commun.*

L'agent de coopération français n'est pas entièrement assimilé à un fonctionnaire local gabonais. Sa nationalité française et sa qualité d'expatrié lui valent à la fois des obligations plus strictes, mais également des privilèges et des garanties exorbitantes du droit commun.

a) Le caractère de relations internationales de la coopération explique et justifie le *renforcement des obligations* du coopérant. S'il se voit, comme fonctionnaire, tenu en vertu de *l'article 10, alinéa 2*, à la discrétion professionnelle sur tous les faits, informations et documents dont il a connaissance à l'occasion de ses fonctions, il se voit imposer une obligation de réserve particulièrement étendue dans la mesure où il doit s'abstenir de tout acte susceptible de mettre en cause l'un ou l'autre des deux Gouvernements. Les activités lucratives lui sont également interdites par *l'article 11*. Enfin, son emploi reste précaire, dans la mesure où *l'article 7* précise que sa mise à disposition peut être interrompue à tout moment en cours de

contrat, même sans faute de l'intéressé, par les Gouvernements français ou gabonais. Les sanctions prises pour le manquement à ces obligations sont décidées par les deux Gouvernements après examen du rapport remis par les autorités gabonaises et après que l'intéressé a pu fournir des explications écrites.

b) Les agents de coopération bénéficient, en contrepartie, de *privilèges et de garanties exorbitants du droit commun*, essentiellement d'ordre financier.

Tout d'abord, l'introduction de leurs meubles et de leurs effets personnels sur le territoire gabonais est, en vertu de *l'article 19*, exonérée de droits de douane dans les six mois qui suivent leur entrée en fonctions.

S'ils sont, aux termes de *l'article 18*, soumis à la fiscalité de droit commun gabonaise, leur base d'imposition est en revanche sérieusement réduite dans la mesure où elle ne comprend ni les indemnités d'expatriation ni la prime d'incitation qui constituent une partie essentielle de leur rémunération.

Enfin la rémunération qui leur est servie est très largement supérieure à celle des agents locaux de nationalité gabonaise. Ce point qui n'est nulle part énoncé dans l'Accord se trouve cependant au cœur de sa renégociation. Car, d'une façon générale, s'il est naturel que le Gouvernement du Gabon prenne en charge une partie du coût d'un agent de coopération, il serait excessif qu'il en supportât seul le poids. Divers précédés de répartition ont été successivement proposés et essayés.

Dans le premier traité de 1959, il avait été stipulé que le Gouvernement gabonais rémunérerait les agents de coopération dans les conditions prévues pour leurs homologues gabonais, et que le Gouvernement français verserait le complément de leur rémunération. Il avait également été prévu, à titre subsidiaire, que, « en cas d'impossibilité immédiate », la France prendrait en charge l'ensemble du traitement des agents, le Gabon lui reversant ensuite une contribution forfaitaire par coopérant. Dans la pratique, c'est ce second système qui s'est aussitôt substitué au premier. Il a trouvé sa consécration formelle dans la Convention franco-gabonaise du 12 février 1974, qui fixait les nouvelles règles en matière de concours en personnel.

L'aisance financière du partenaire gabonais et les besoins d'une administration en pleine expansion expliquent que bientôt ce système dut être modifié par le Protocole spécial du 7 août 1976 qui restaurait un système dit de « globalisation ». Il a été alors convenu que la part à la charge de la France serait plafonnée et révisable, car le Gabon s'estimait en état de supporter seul la différence entre ce forfait et le poids total annuel des dépenses réelles.

Un tel partage des charges s'avéra cependant peu à peu trop lourd. Aussi fut-il dénoncé par les Gabonais lors du comité *ad hoc* de février 1983. Le nouvel Accord de Libreville du 1^{er} avril 1984 et plus particulièrement le Protocole financier qui précise les modalités d'application de son article 16, prévoient un partage des charges par moitié, dans la limite d'un effectif plafond fixé au 31 novembre 1985 à 630, qui devra encore être ramené à 600 au 31 décembre 1986. A moyen terme, l'Accord de 1984 doit en effet permettre une réduction progressive du nombre des coopérants, rendue nécessaire par les perspectives préoccupantes de l'économie gabonaise, et facilitée par le passage d'une coopération de substitution à une coopération de projets.

II. — LA NÉCESSAIRE ADAPTATION DE NOTRE COOPÉRATION AUX BESOINS SPÉCIFIQUES DU GABON

Face à la perspective inquiétante d'une baisse irréversible de ses recettes pétrolières, le Gabon, qui vient de restaurer ses grands équilibres financiers, doit rechercher de nouvelles formes de coopération avec la France, qui, en sauvegardant son efficacité, lui permettent toutefois d'en limiter le coût financier.

A. — Les perspectives de l'économie gabonaise.

1° L'économie gabonaise a su faire face aux défis financiers de 1977 et *restaurer ses grands équilibres commerciaux*. En effet, les dépenses publiques induites par les projets ambitieux en matière d'investissements, venant s'ajouter aux effets de la crise internationale, avaient provoqué un endettement excessif et une crise de trésorerie au cours des années 1977-1978. Suivant les indications du F.M.I., le Gabon élabora un plan d'assainissement financier qui portait principalement sur des réductions drastiques des investissements. La rigueur de ce plan, se conjuguant avec une valorisation exceptionnelle des ventes pétrolières en 1979, permit d'aboutir rapidement à une réduction appréciable de la dette publique. Ainsi le ratio de la dette extérieure par rapport aux recettes d'exportation qui atteignait 33 % en 1978 revint-il à 17 % en 1982, pendant que dans le même intervalle le ratio de l'encours de la dette au P.I.F. était ramené de 90 % à 30 %. Le Gabon doit en effet à cette politique courageuse de connaître aujourd'hui une situation monétaire particulièrement saine, et le rééquilibrage de ses échanges avec l'extérieur lui a permis de reconstituer ses réserves de changes, qui s'élevaient en 1983 à 115 milliards de francs C.F.A.

2° Le Gabon devra toutefois faire face dans un proche avenir à des menaces d'une autre gravité : alors que son économie repose principalement sur l'exploitation des ressources non renouvelables — le pétrole, essentiellement —, celles-ci sont orientées en direction d'activités peu productives.

a) Le pétrole tient en effet une place prédominante dans l'économie gabonaise. Le secteur des hydrocarbures est particulièrement vigoureux, et seules les activités assises sur la distribution de la rente pétrolière connaissent en pratique une croissance régulière. Les activités des campagnes sont en revanche insusceptibles de dégager des revenus suffisants pour subvenir aux besoins de la population. La production agricole, notoirement insuffisante, continue cependant de régresser, accentuant le dépeuplement des zones rurales.

Ainsi le pétrole était-il à l'origine en 1982 de 47 % du produit intérieur brut, de 80 % des exportations, et de 66,5 % de la recette budgétaire. Certains auteurs ont pu parler « d'économie de rente » à propos de l'économie gabonaise.

Or la production pétrolière connaît depuis ces dernières années un fléchissement constant, qui devrait encore s'accroître à l'avenir, sauf découverte de nouveaux gisements. Les effets de cette contraction en volume ont pu être compensés jusqu'à présent par le triplement des prix du baril en 1979, puis par la hausse du dollar à partir de 1981 qui ont permis le maintien, voire la progression des recettes commerciales et budgétaires. Il est toutefois patent que cette situation ne saurait durer, et que le Gabon doit profiter au plus tôt de ses recettes pétrolières pour accélérer la diversification de son appareil productif.

b) En effet, en l'état actuel des choses, la redistribution de la manne pétrolière s'effectue principalement en direction de secteurs peu productifs :

— la consommation publique connaît une très forte expansion : + 25 % en 1981 ; + 35 % en 1982, en partie due à l'alourdissement des dépenses de personnel, malgré le blocage des rémunérations ;

— 50 % des investissements sont orientés dans le Plan 1980-1982 vers des dépenses d'infrastructures peu productives, tout au moins à court terme ;

— l'agriculture, dont le développement serait si nécessaire à un pays qui ne peut même plus assurer sa propre subsistance, ne reçoit que 10 % des investissements.

Aussi le V^e Plan, dont l'exécution doit s'étendre sur les années 1984 à 1988 se propose-t-il de développer les secteurs productifs, et particulièrement l'agriculture. La réalisation de ces objectifs passe toutefois par une réduction des dépenses publiques. Celle-ci impose une révision des formes de notre coopération.

B. — L'adaptation des formules de coopération.

1° La *coopération française* revêt une importance de tout premier plan dans l'économie gabonaise. Elle représente en effet les *deux tiers de l'aide extérieure*, et met en œuvre des sommes considérables. En 1983 les engagements de la Caisse centrale de coopération économique s'élevaient à 150,3 millions de francs, et les crédits du F.A.C. à 22,9 millions de francs. Mais par delà l'aide indispensable qu'elle apporte à l'économie du Gabon, elle constitue également un coût, dans la mesure où ce dernier doit prendre en charge la moitié de la rémunération des agents de coopération.

2° La nécessité de réduire les coûts publics impose donc une *contraction des effectifs*. Les parties française et gabonaise, réunies dans le courant de l'année 1983, ont décidé d'un commun accord une réduction d'environ 80 postes étendue sur trois années. Ainsi, l'effectif des coopérants civils français au Gabon, d'environ 680 en décembre 1983, devrait-il être ramené à 630 en décembre 1985, puis 600 en décembre 1986.

3° Cette diminution des effectifs ne devrait pas nuire à l'efficacité de notre coopération, estiment les services de la coopération, dans la mesure où elle accompagne une *mutation des formules de notre coopération*, invitée à passer d'une « coopération de substitution », où les agents locaux étant dorénavant formés à occuper la majeure partie des postes de responsabilité, les coopérants français ne viennent en renfort que temporairement, et sur des projets précis.

Votre Rapporteur espère qu'il ne s'agit pas d'une explication purement verbale.

Il est vrai toutefois que l'Accord de 1984 prévoit diverses mesures de nature à améliorer la formation des personnels gabonais de façon à accélérer la relève des coopérants français :

— l'article 22 prévoit l'accueil de stagiaires gabonais dans les institutions françaises de formation, et de façon plus originale et nouvelle, dans les établissements publics et para-publics, pour des stages pratiques ;

— par l'article 22, cinquième alinéa, la partie gabonaise s'engage à doubler chaque assistant technique français d'un cadre gabonais, de façon que le second puisse profiter des connaissances du premier.

Sous réserve de ces observations, votre commission des Affaires étrangères et de la Défense, après en avoir délibéré au cours de sa séance du 12 juin, vous propose d'émettre un **avis favorable** à l'approbation de ce projet de loi.

PROJET DE LOI

(Texte adopté par l'Assemblée nationale.)

Article unique.

Est autorisée l'approbation de la Convention relative au concours en personnel apporté par la République française à la République gabonaise (ensemble un Protocole), faite à Libreville, le 1^{er} avril 1984. et dont le texte est annexé à la présente loi (1).

(1) *Nota* : Voir le document annexé au projet de loi n° 2585.