

# SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1964-1965

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 22 juin 1965.

## AVIS

PRÉSENTÉ

*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 économique et financière entre la France et le Cambodge, signé à Paris le 4 juillet 1964,*

Par M. Marius MOUTET,

Sénateur.

Mesdames, Messieurs,

Dans sa séance du jeudi 10 juin 1965, l'Assemblée Nationale a adopté à l'unanimité le projet de loi portant accord de coopération avec le Cambodge.

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Vincent Rotinat, président ; Marius Moutet, Philippe d'Argenlieu, Paul Piales, vice-présidents ; Jean Clerc, Georges Repiquet, Jacques Ménard, secrétaires ; Edmond Barrachin, Maurice Bayrou, Jean Bène, Daniel Benoist, le général Antoine Béthouart, Raymond Boin, Marcel Boulangé, Julien Brunhes, Roger Carcassonne, Maurice Carrier, Pierre de Chevigny, Georges Dardel, Edgar Faure, le général Jean Ganeval, Georges Guille, Raymond Guyot, Jean Lacaze, Jean de Lachomette, Bernard Lafay, Charles Laurent-Thouverey, Guy de La Vasselais, Jean Lecanuet, Etienne Le Sassier-Boisauné, Louis Martin, André Monteil, Roger Morève, Léon Motais de Narbonne, Henri Parisot, Jean Périquier, le général Ernest Petit, Paul Ribeyre, François Schleiter, Edouard Soldani, Jacques Soufflet, Jean-Louis Tinaud, Jacques Vassor, Michel Yver.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (2<sup>e</sup> législ.) : 1340, 1427 et in-8° 348.

Sénat : 204 et 223 (1964-1965).

Nous ne sommes saisis que pour avis de ce projet de loi dont l'objet a un caractère essentiellement financier. Nous aurons donc à donner notre opinion dans l'intérêt de la politique internationale de la France avec le Cambodge et le Sud-Est asiatique.

Le projet de loi a été signé à Paris le 4 juillet 1964.

Dans son exposé des motifs, le Gouvernement expose que ce projet marque l'aboutissement des efforts poursuivis depuis que les accords de décembre 1964 entre la France, le Cambodge, le Laos et le Viet-Nam avaient mis fin au régime quadripartite des Etats associés.

Il s'agissait de parvenir à la définition d'une charte bilatérale des relations économiques entre les deux pays.

On se rappelle que le Cambodge était sous le régime du protectorat français depuis 1863.

A la fin de la guerre en Extrême-Orient, il avait été amputé, ainsi que le Laos, d'une partie de son territoire, et notamment de la province de Battambang qui avait été cédée à la Thaïlande par le Japon avec les provinces de Siem-Réap et de Sisophom.

Nos efforts en 1946 avaient abouti à la restitution de ces provinces à la suite d'un arbitrage organisé aux Etats-Unis et où le droit des pays protégés par la France était défendu par le Chef de Cabinet du Ministre français, accompagné par le prince héritier, aujourd'hui souverain du Laos. C'était d'ailleurs la première fois, semble-t-il, qu'un membre de la famille d'un souverain protégé était appelé à participer corrélativement avec la France à un règlement international.

Par la suite, le Cambodge s'est donné une Constitution démocratique et nous avons eu l'occasion d'aller présider à l'installation de la première chambre des représentants élus.

Nous n'avons eu qu'à nous louer des conditions dans lesquelles nous avons été reçus, bien qu'il fallut encore, pour visiter le temple d'Angkor, le faire sous la protection des mitrailleuses. Ceci se passait fin décembre 1946 après que le Viet-Minh eût déclaré la guerre.

Depuis, le Prince Sihanouk a abandonné ses droits de souverain pour être le chef du gouvernement. C'est évidemment un homme de premier ordre, d'une grande intelligence et qui a reçu une éducation et son instruction au lycée français Chasseloup-Laubat, à Saïgon.

Sa politique a évolué car la situation politique dans cette région de l'Asie du Sud-Est a toujours fait redouter par le Cambodge les prétentions de la Thaïlande sur certaines parties de son territoire.

D'autre part, un nombre important de Cambodgiens d'origine sont installés dans la région frontière Nord entre le Sud-Viet-Nam et le Cambodge (peut-être plus de 200.000) sur un territoire qui faisait partie de la Cochinchine lorsqu'elle était possession française.

On sait que, par la suite, le Cambodge a rompu les relations avec les Etats-Unis. Je pense que le soutien donné par les Etats-Unis à la Thaïlande a éveillé les susceptibilités et les craintes du Prince Sihanouk. D'autre part, il a reçu une assistance financière, économique et technique de diverses puissances et surtout de la France, mais aussi de l'U. R. S. S. Celle-ci a notamment installé un hôpital moderne dans les meilleures conditions. Son attitude libérale a parfois motivé des critiques contre le Centre médico-chirurgical français. Celui-ci, nous affirme M. le Rapporteur de la Commission des Finances, a acquis un rayonnement considérable tant par la qualité des soins que par son rôle dans la formation des médecins kmers. Il a été cédé en 1964 au Gouvernement cambodgien, mais en restant pendant cinq ans sous la responsabilité de la France.

Malgré l'indépendance du Cambodge, l'importance des intérêts français y est restée considérable.

Le Cambodge aujourd'hui désire poursuivre une politique de neutralité.

C'est dans cette politique que la France entend maintenir une coopération économique et financière par le prêt d'un montant global de 160 millions de francs à un intérêt moyen de l'ordre de 4 %.

Ces facilités comportent un prêt du Trésor de 50 millions de francs remboursables en vingt ans.

90 millions de francs de crédits fournisseurs garantis et relevant des procédures habituelles de l'assurance crédit.

Enfin, d'un don de 20 millions de francs, qui ne peut être utilisé que conjointement avec le prêt et les crédits fournisseurs.

Ces facilités financières comportent des commandes de biens et de services à passer en France en vue de la réalisation de deux projets de grands travaux :

Agrandissement du port de Sihanouk-Ville ;

Achèvement d'une ligne de chemin de fer entre Pnom-Penh et Sihanouk-Ville.

Dans la limite du reliquat de ces crédits, construction d'un barrage hydro-électrique sur le Prek-Thuot.

Il est évident que le développement des relations économiques entre les deux pays ainsi établies et faisant suite aux services et aux facilités que la France a donnés au Cambodge ont pour but d'assurer le développement des relations amicales et traditionnelles entre nos deux pays, qui durent depuis 1863 c'est-à-dire depuis plus d'un siècle.

Cette politique économique et financière de la France doit être expliquée en raison de la situation existant dans le Sud-Est asiatique qu'il importe d'examiner.

A l'Assemblée Nationale M. de La Malène indiquait que depuis les accords de décembre 1964 les relations bilatérales entre la France et le Cambodge ont été marquées en particulier dans le domaine de la coopération par un effort constant de la France pour aider et favoriser le développement du Royaume du Cambodge.

« Ainsi dans de nombreux secteurs de la vie khmer — enseignement, administration, défense nationale, développement agricole, recherche scientifique et minière, formation des cadres — grâce à divers programmes de coopération, des missions d'experts et des missions de professeurs exercent leur activité. Naturellement c'est dans le domaine culturel et technique que cette coopération s'est le plus développée. 272 professeurs sont actuellement détachés dans l'enseignement khmer. Leur action s'exerce soit directement, dans 30 lycées et collèges, soit indirectement devant l'énorme progrès de la scolarisation réalisée au Cambodge pour la formation et le perfectionnement de maîtres khmers. »

Le Rapporteur insiste pour indiquer que, dans aucun cas la France n'aura à intervenir dans la vie politique extérieure du Cambodge : « cette attitude constitue la base fondamentale et indispensable sur laquelle s'est établie et doit se développer l'étroite amitié qui lie nos deux pays ».

Je ne trouve pas une approbation formelle de cette déclaration dans les propos tenus par M. le Ministre des Affaires étrangères de la France, sinon en constatant la concordance de la politique du Cambodge et celle de la France dans cette région et l'approbation « de la politique à la fois intelligente et courageuse qui est suivie par le Cambodge, par son Gouvernement et par son chef d'Etat pour maintenir l'indépendance de ce pays dans la neutralité ».

Depuis que la souveraineté du Cambodge a été reconnue par les accords du 8 mai 1949, la politique cambodgienne s'est orientée vers l'affirmation de sa neutralité au regard des grandes puissances ou des blocs des puissances mondiales.

Le Cambodge a accepté l'aide des puissances extérieures mais en considérant que celles-ci n'aliénaient pas sa politique ; elle a d'ailleurs renoncé à toute aide des Etats-Unis d'Amérique depuis novembre 1963.

Mais cette neutralité n'est qu'une affirmation. Si elle est reconnue par la France, celle-ci, d'après les déclarations du Rapporteur devant l'Assemblée Nationale M. de La Malène, n'est pas garantie par la France.

Au cours des débats dans cette Assemblée on a très justement fait remarquer l'excellence des relations entre le Gouvernement du Cambodge et la République française et la solidarité réelle existant grâce à la diffusion de la langue française, l'importance des relations économiques, et l'aide très importante apportée à tous égards au Cambodge depuis la fin de la guerre mondiale.

L'identité des politiques paraît tenir à ce que le Gouvernement français approuve l'attitude d'indépendance totale du Gouvernement cambodgien à l'égard des Etats-Unis et sa déclaration de neutralité.

Néanmoins il reste encore beaucoup à faire : il y a encore 50 % d'analphabètes dans la population du Cambodge et si ce pays possède un grand nombre de richesses naturelles, de matières premières et de possibilités de développement, il n'en est pas moins vrai qu'il sera difficile d'établir une économie équilibrée dans un seul pays du Sud-Est asiatique profondément divisé du point de vue politique. Les renseignements les plus intéressants sont donnés dans le rapport de M. le Député Claude Roux ; celui-ci signale le caractère essentiellement agricole de l'économie cambodgienne puisque 80 % de la population active est occupée dans l'agriculture et surtout dans la culture du riz qui atteint près de 3 millions de tonnes. La population de 6 millions d'habitants croît au rythme de 2,2 % par an et est concentrée dans le delta du Mékong et dans la zone rizicole qui borde le Tonlé-Sap. La culture du maïs, le coton, les arachides, le tabac, les bois des immenses forêts, les plantations d'hévéas dans les terres rouges qui représentent une production de près de 40.000 tonnes de caoutchouc, permettent donc d'avoir confiance dans l'avenir économique du Cambodge.

Le Cambodge essaie une économie planifiée, il vient d'achever son premier plan quinquennal et le second est en préparation. Il se propose d'accentuer le développement de l'industrialisation en liaison avec l'aide étrangère, et notamment avec l'aide économique française.

La France demeure le principal client et le principal fournisseur du Cambodge. Cependant, les exportations d'arachides vers l'Indochine ont marqué depuis 1964 de très grands progrès.

Depuis 1965, le Cambodge a bénéficié d'une répartition privilégiée, au total de 65 millions de francs au titre de l'aide économique. Nous comptons 5.000 ressortissants français au Cambodge, dont près de 2.000 au titre de la coopération culturelle et technique.

La collaboration culturelle et technique se manifeste dans tous les domaines.

L'assistance militaire a consisté dans l'instruction de l'armée royale, l'envoi de stagiaires cambodgiens en métropole et la fourniture de matériels. Elle s'est élevée à 20 millions en 1963, 54 millions en 1964 et 28 millions en 1965.

L'accord du 4 juillet 1964 prévoit le maintien, dans la mesure du possible, d'un régime douanier préférentiel, qui peut être contrarié par la politique agricole de la Communauté économique européenne, en ce qui concerne les importations en franchise du Cambodge en France.

L'aide financière et économique suit la politique voulue par le Parlement français, c'est-à-dire une politique d'investissements dans des travaux d'utilité publique et de développement économique.

Le programme des travaux et leur utilité a été exposé par le Rapporteur de notre Commission des Finances. Nous pourrions seulement faire une réserve sur un don de 20 millions de francs qui fait suite au montant de l'aide gratuite dont a bénéficié le Cambodge dans le cadre du programme d'aide économique appliqué de 1955 à 1959.

Ce caractère d'aide gratuite est celui qui a motivé les protestations des représentants de diverses régions de notre pays et de certains publicistes contre les conditions dans lesquelles la France vient en aide aux pays insuffisamment développés.

L'aide gratuite en général est repoussée parce qu'elle ne permet pas le contrôle des dépenses à l'égard d'Etats souverains dont les budgets sont en général en déficit.

Cette aide gratuite donne lieu aux critiques internationales de politique néo-colonialiste, car il est difficile de dire que de telles générosités n'ont pas pour but de lier politiquement le pays assisté au pays bienfaiteur.

Il est vrai que les dons gratuits sont souvent payés d'ingratitude et que les pays assistés ne prennent en considération l'aide accordée que lorsqu'elle est assortie d'une charge d'intérêts.

Votre Rapporteur de la Commission des Finances estime que la stabilité actuelle de notre partenaire est favorable à l'efficacité de cette aide à long terme. Mais il note, très justement, que « ce sentiment se trouve encore renforcé par la précision du texte, tant sur les opérations financées que sur l'octroi des crédits », garanties que nous souhaitons trouver dans les accords financiers passés par le Ministère de la Coopération avec le Secrétariat d'Etat chargé des Affaires algériennes. Que vient faire l'Algérie dans ce débat sinon pour indiquer la crainte de votre Assemblée *sur les conditions d'utilisation des crédits et leur contrôle*. Y aura-t-il ici un contrôle sur un don de 2 milliards d'anciens francs au Cambodge dont le budget est parfois déficitaire ?

Politiquement, nous ne pouvons que souhaiter que cette collaboration maintienne entre le Cambodge et la France les relations amicales antérieures, mais nous sommes bien obligés de constater que la neutralité des pays du Sud-Est asiatique, si elle est une solution politique souhaitable aussi bien pour le Cambodge que pour le Laos, que pour le Sud-Viet-Nam, ne serait réelle qu'à la condition d'être reconnue et garantie par les puissances qui l'entourent ; elle ne doit pas être un prétexte à la pénétration subversive des pays communistes.

On peut difficilement espérer qu'il en soit ainsi en raison des relations politiques qui existent entre ces divers pays. Nous nous garderons d'avancer que la neutralité du Cambodge n'est pas réelle, mais sa situation est bien incertaine.

On peut en effet compter trois tendances pour ces nations du Sud-Est asiatique : l'une pro-occidentale comprendrait le Sud-Viet-Nam, les Philippines et la Thaïlande ; une autre communiste, le Nord-Viet-Nam, soutenu par la Chine populaire ; la troisième neutraliste, Cambodge, Indonésie, Birmanie. Comment ne pas tenir compte du fait que la Chine populaire a la prépondérance politique dans l'Asie et s'efforce contre l'U. R. S. S. de gagner les jeunes Etats indépendants du tiers monde afro-asiatique ?

Le Gouvernement français a pu reconnaître la Chine populaire, se rapprocher de l'U. R. S. S., mais n'a pu obtenir une garantie de neutralité pour ceux de ces pays qui le souhaitent.

La situation du Cambodge sera économiquement difficile. C'est sa renonciation à l'aide financière des U. S. A., puis sa rupture des relations diplomatiques qui a motivé la demande d'un supplément d'aide financière à la France. L'attitude dite « d'indépendance » du Gouvernement français à l'égard des U. S. A. n'a-t-il pas influencé ce don de 20 millions et cette extension de l'aide accordée ?

Le Cambodge se tient à l'écart de l'E. C. A. F. E. organisée par les Nations-Unies avec un budget de 2 millions de dollars par an pour assurer la coopération économique entre dix-huit gouvernements régionaux, sept non régionaux et deux associés dont Hong-Kong ; il semble que le Cambodge ne demande rien.

La Commission du bassin du Mékong a été constituée en 1951 ; elle a dépensé en dix ans 21 millions de dollars, mais elle est paralysée par les dissensions entre le Cambodge, d'une part, la Thaïlande et le Sud-Viet-Nam, d'autre part.

La route de Pnom-Penh à Sihanouk-Ville, construite par les U. S. A., l'aurait été dans de mauvaises conditions ; qui paiera la réfection ?

La Grande-Bretagne avait mis en avant le Plan de Colombo, qui devait comprendre les pays non communistes de l'Asie, mais qui n'apparaît plus aujourd'hui que comme une association libre de pays non communistes appartenant à une même région géographique.

Le Cambodge s'en écarte car, si ce plan a déjà entraîné 10 milliards de dollars de dépenses, les trois quarts ont été fournis par les Etats-Unis d'Amérique, et le plan de Colombo qui apparaît maintenant comme la modalité de répartition de l'aide américaine pour les pays sous-développés de l'Asie du Sud-Est est rejeté par les Etats communistes ou neutralistes comme ils l'avaient fait en Europe pour le plan Marshall.

Le Cambodge n'a jamais fait partie de l'O. T. A. S. E., organisation militaire et économique de défense contre le communisme. Les nations neutralistes sont opposées à l'O. T. A. S. E. C'est sans

doute aussi dans ce sens que, avec une préférence pour un régime de neutralité, le Gouvernement français indiquait que la France poursuivait une politique commune en Asie avec le Cambodge, bien que la France fit partie de l'O. T. A. S. E., où elle avait pris certains engagements dont elle se dégage.

Quant à l'Organisation A. S. A., c'est-à-dire l'Association pour l'Asie du Sud-Est, qui compte la Thaïlande, les Philippines et la Malaisie, elle est également considérée comme une organisation anticommuniste rattachée aux puissances occidentales. Cette organisation n'a pas l'appui des grandes puissances de l'Asie ; les résultats obtenus ont été assez minces et deviennent aujourd'hui d'autant plus difficiles que depuis 1962 a surgi la revendication de l'Indonésie, dite neutre, sur le Nord-Bornéo rattaché à la Malaisie.

Quoi qu'il en soit, le Cambodge participera à la Conférence afro-asiatique d'Alger comme il a participé à celle de Bandoung. Il est certain qu'on y condamnera l'action des U. S. A. qui, sans l'assentiment du Conseil de sécurité de l'O. N. U., sont intervenus dans les affaires du Sud Viet-Nam.

Au cours d'une réunion tenue à Londres le 17 juin dernier par les pays du Commonwealth, les membres non engagés de cette organisation ont demandé au Gouvernement britannique de prendre une initiative concrète dans le sens de la paix au Sud-Est asiatique.

Nous savons comment cette offensive pour la paix au Viet-Nam est poursuivie.

Le Japon soutient cette solution, mais participera-t-il aux négociations de la Conférence de Londres ? Bien entendu, nous approuvons tout effort pour la pacification, toute organisation réellement neutre de nature à empêcher les conflits armés.

C'est dans cet imbroglio international que se place l'assistance financière et économique et l'aide générale de la France au Cambodge, que nous ne pouvons qu'approuver, même si c'est elle qui fait les frais de cette indépendance.

La France soutient ce pays pour activer son développement. Il est incontestable cependant qu'un accord général, multilatéral, sur la stabilisation des prix de base, permettrait aux grandes puis-

sances d'économiser leurs crédits en dollars, francs, livres sterling, etc., et procurerait par le juste équilibre des échanges de produits entre pays industrialisés et pays insuffisamment développés des ressources suffisantes pour le développement de ces derniers.

Quoi qu'il en soit, nous pouvons approuver complètement la politique qui tend à permettre au Cambodge de réaliser son deuxième plan, en équilibrant autant que possible son économie.

C'est pourquoi votre Commission ne peut que donner un avis favorable à l'adoption du projet qui vous est soumis.