

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1974-1975

Annexe au procès-verbal de la séance du 5 décembre 1974.

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 d'assistance technique entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République malgache, ensemble les deux annexes, signées à Paris le 4 juin 1973,

Par M. Edouard GRANGIER,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. André Colin, président ; Jean Péridier, Pierre-Christian Taittinger, Jacques Ménard, Auguste Pinton, vice-présidents ; Jacques Genton, Serge Boucheny, Saïd Mohamed Jaffar El Amdjade, Pierre Giraud, Francis Palmero, secrétaires ; Antoine Andrieux, Maurice Bayrou, Gilbert Belin, Jean Bénard Mousseaux, Eugène Bonnet, Charles Bosson, Louis Brives, Paul Caron, Gilbert Devèze, Emile Didier, Jacques Duclos, Lucien Gautier, Edouard Grangier, Raymond Guyot, René Jager, Louis Jung, Michel Kauffmann, Ladislas du Luart, Raymond Marcellin, Louis Martin, Michel Maurice-Bokanowski, Claude Mont, André Morice, Paul d'Ornano, Dominique Pado, Henri Parisot, Jules Pinsard, Edgard Pisani, Georges Repiquet, Abel Sempé, Edouard Soldani, Pierre Vallon, Jean-Louis Vigier, Emile Vivier, Michel Yver.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (5^e législ.) : 954, 1189 et in-8° 178.

Sénat : 108 (1974-1975).

Mesdames, Messieurs,

A la suite des événements intervenus à la fin de l'année 1972 et qui ont modifié profondément la situation politique à Madagascar, le général Ramanantsoa, nouveau Chef d'Etat malgache, a demandé à la France de procéder à la revision des accords de coopération qui liaient les deux pays depuis 1960.

Le 4 juin 1973 neuf nouveaux accords furent conclus entre les deux pays ; seuls deux d'entre eux portant sur l'assistance technique et les affaires judiciaires sont soumis au Parlement en vue de leur ratification.

Il ne nous a pas paru possible de donner un avis autorisé sur la Convention d'assistance technique soumise à notre examen sans analyser les relations nouvelles qui se sont instaurées entre la France et Madagascar. On pourrait d'ailleurs s'interroger sur la procédure suivie par le Gouvernement concernant l'intervention du Parlement sur deux Conventions d'intérêt relativement secondaire, alors que les autres Accords qui touchent à des problèmes politiques échappent à notre compétence. Cette méthode nous paraît sujette à caution surtout lorsque l'on sait que les Accords de 1960, qui sont pratiquement tous abrogés par les Accords récents, avaient été soumis à l'époque à la ratification parlementaire.

I. — Les nouvelles relations franco-malgaches résultant des Accords du 4 juin 1973.

C'est la première fois que le Parlement a à connaître, bien que très partiellement comme nous venons de l'indiquer, de nouveaux Accords de coopération appelés à remplacer ceux conclus au lendemain de l'indépendance des Etats africains et malgache.

Plusieurs parmi ceux-ci ont pourtant demandé et obtenu la conclusion de nouveaux Accords : en plus de Madagascar, on doit citer la Mauritanie, le Congo, le Gabon, le Cameroun et le Sénégal. Les négociations avec le Niger et le Dahomey sont en cours. Mais, parmi ces Etats, seuls la Mauritanie et Madagascar ont demandé à quitter la zone franc, ce qui amenuise encore les liens qui les unissent à notre pays.

C'est à la lumière du texte de l'ensemble des Accords franco-malgaches, que le Gouvernement a bien voulu nous communiquer sur notre demande, que nous allons tenter d'analyser les nouvelles relations entre nos deux pays.

Le souci du Gouvernement malgache a été de faire prévaloir la plus stricte égalité avec la France. C'est ce qui résulte, en tout cas, de l'*Accord général* conclu entre les deux pays et qui n'est pas soumis à ratification ; dans le préambule de cet Accord, en effet, il est indiqué que les Gouvernements des deux pays se déclarent désireux de renforcer leurs relations amicales dans le respect de la souveraineté et de l'intégrité territoriale de chaque Etat, de l'égalité des Etats entre eux, de la non-ingérence dans leurs affaires intérieures conformément au droit international et aux obligations qui en découlent.

L'article 2 de l'*Accord général* stipule en outre que tous les Accords de coopération de 1960 sont abrogés. A la suite d'un échange de lettres, il a été toutefois prévu que certaines Conventions antérieures restent en vigueur : à titre définitif, la Convention d'assistance administrative mutuelle en matière de douane de 1961, l'Accord de 1962 relatif aux transports aériens, l'Echange de lettres

de 1964 sur la circulation des marins, l'Accord de 1970 sur la signalisation maritime ; un certain nombre d'autres Conventions restent valables à titre provisoire en attendant de nouvelles négociations.

Les nouveaux Accords laissent donc de côté de nombreux secteurs couverts antérieurement par les Accords de 1960 ; il s'agit notamment :

1° De la défense — un calendrier fixe le retrait des troupes françaises ;

2° Des matières premières et des produits stratégiques ;

3° Des questions monétaires (Madagascar est sorti de la zone franc en mai 1973) ;

4° De la marine marchande ;

5° Des conditions d'établissement des Français à Madagascar, les autorités malgaches ayant indiqué que, dans leur souci de favoriser l'implantation sur leur territoire de colonies étrangères diversifiées, elles n'estiment pas possible de prévoir un statut privilégié pour l'une ou l'autre d'entre elles.

Pour ce qui concerne les affaires militaires qui intéressent plus particulièrement notre commission, les responsabilités de défense commune exercées depuis 1960 par la France sont désormais totalement prises en charge par l'Etat malgache. La libre disposition d'installations militaires pour la France, ainsi que la libre circulation dans les eaux territoriales et dans l'espace aérien malgache sont supprimées.

Les troupes françaises stationnées à Ivato près de Tananarive et à Diego Suarez ont été évacuées à compter du 1^{er} septembre 1975. Les effectifs de la marine nationale française stationnés à Diego Suarez restent momentanément sur place pour terminer une mission de formation de techniciens malgaches. La base navale de Diego Suarez relève désormais entièrement de la souveraineté de Madagascar et est placée sous commandement malgache, la République malgache en assurant seule la défense.

Des facilités renouvelables par tacite reconduction seront accordées aux bâtiments de la Marine nationale française pour qu'ils puissent y faire des escales techniques, s'y ravitailler et y être entretenus et réparés.

L'arsenal continuera d'être exploité par les services techniques français en attendant que soit constituée une Société malgache d'exploitation dont 75 % du capital sera malgache et le reste français ; il est simplement prévu que l'arsenal de Diego Suarez assurera en priorité la réparation des navires des marines malgache et française.

*
* *

L'Accord portant sur les affaires domaniales prévoit le transfert à Madagascar d'une quinzaine d'immeubles dont l'Ambassade de France. L'Etat malgache devenu propriétaire de ces immeubles en laissera la jouissance temporaire et gratuite à l'Etat français en vue d'assurer le fonctionnement de ses services sauf en ce qui concerne l'Ambassade de France qui devra être édifiée ailleurs.

*
* *

Dans le domaine des Affaires culturelles la Convention signée entre les deux Etats prévoit que ceux-ci s'accordent, dans le respect mutuel des cultures et des systèmes nationaux, à coopérer en matière d'enseignement, de formation des cadres de recherche scientifique et technique.

Cette coopération pourra notamment se traduire par l'échange d'enseignants, l'octroi de bourses d'études et de stages, la participation au fonctionnement des établissements scolaires et universitaires.

La France contribuera à la formation des cadres en accordant aux ressortissants malgaches des bourses d'études et de stages dans les universités.

Chaque Etat autorise sur son territoire la scolarisation des enfants dont les parents résidant sur ce territoire ont la nationalité de l'autre, selon les programmes, horaires et méthodes pédagogiques qui lui sont propres. Ainsi, les enfants des coopérants français à Madagascar pourront-ils être scolarisés dans des écoles françaises créées à cet effet.

Les diplômes français et malgaches pourront être admis en équivalence.

Chaque Etat pourra faire appel aux instituts et organismes de recherches relevant de l'autorité de l'autre pour participer à la réalisation de ces programmes nationaux de recherches.

L'Accord culturel est complété par un Echange de lettres prévoyant le transfert d'un certain nombre d'immeubles appartenant à l'université de Madagascar ou à l'Office de la recherche scientifique et technique Outre-Mer.

*

* *

Avant d'aborder l'analyse de la Convention d'assistance technique soumise à notre examen, nous indiquerons que, par un Echange de lettres, il a été convnu que les deux Etats, tenant compte des liens d'amitié qui les unissent conviennent de se consulter chaque fois que de besoin sur les questions d'intérêt commun et d'échanger leurs points de vue sur les problèmes d'actualité internationale.

II. — La Convention d'assistance technique.

C'est donc dans un contexte entièrement nouveau qu'il faut se placer pour juger de la Convention d'assistance technique. Cette Convention, composée seulement de trois articles qui définissent les principes, est assortie de deux annexes qui en précisent les modalités.

L'article premier de la Convention déclare qu'à la demande du Gouvernement de la République malgache, le Gouvernement de la République française peut, dans la mesure de ses moyens, apporter son concours en matière de personnel pour la réalisation des objectifs de développement et de formation définis par la République malgache.

Les articles 2 et 3 précisent que les agents mis à la disposition du Gouvernement de la République malgache doivent être agréés par celui-ci et qu'ils sont soumis, pendant la période de mise à disposition, à l'autorité du Gouvernement malgache et tenus de se conformer aux lois et règlements de ce pays.

Les dispositions des annexes ont été parfaitement analysées par le rapport de notre collègue de l'Assemblée Nationale M. Julia et nous les résumerons rapidement.

L'état des besoins en personnel français d'assistance technique arrêté par le Gouvernement malgache est notifié au Gouvernement français.

Après communication au Gouvernement malgache des noms, titres et qualifications des agents que le Gouvernement français envisage de mettre à sa disposition, le Gouvernement malgache dispose d'un délai d'un mois pour établir la liste définitive des agents dont il a retenu la candidature.

La durée de la mise à la disposition de la République malgache est fixée à vingt-quatre mois, soit vingt mois de séjour et quatre mois de congé.

Le changement d'affectation ou de lieu de résidence d'un agent français, intervenant pour des raisons de service, ne peut avoir lieu qu'après avis de l'agent concerné et accord du Gouvernement

français. Ces agents sont liés par l'obligation de discrétion professionnelle et doivent s'abstenir de tout acte susceptible de mettre en cause soit leur Gouvernement, soit le Gouvernement malgache.

D'autres dispositions de l'annexe fixent les conditions de rémunérations, les garanties et les avantages des coopérants français. La rémunération des coopérants demeure à la charge de la République française ; toutefois le Gouvernement malgache participe à l'ensemble des charges de rémunérations par une contribution fixée à 1 700 F par agent et par mois ; c'est le Gouvernement français qui prend à sa charge les frais de transport des agents et de leurs familles. Les coopérants peuvent transférer leurs économies selon les dispositions du régime de droit commun fixées par un arrêté malgache qui autorise les étrangers à transférer leurs économies à 100 % jusqu'à 10 000 F français, à 50 % jusqu'à 100 000 F français et à 35 % au-delà.

L'annexe II concernant l'assistance militaire technique précise que, pour la formation des cadres des forces armées, des nationaux malgaches désignés par le Gouvernement de ce pays, en accord avec le Gouvernement français, peuvent être admis dans les écoles et établissements militaires français.

Le Gouvernement français prend à sa charge les frais de transport et d'instruction ; le Gouvernement malgache prend à sa charge les dépenses de soldes et les forfaits d'entretien.

Enfin le Gouvernement malgache peut faire appel au Gouvernement français pour l'entretien et les fournitures de matériel d'équipement.

*
* *

La Convention d'assistance technique du 4 juin 1973 dont nous venons de donner les grandes lignes s'inscrit dans un contexte totalement différent de celui qui existait auparavant puisque la plupart des dispositions essentielles des accords de 1960 ont été supprimées.

Nous comprenons fort bien qu'en quatorze ans les rapports entre la France et Madagascar aient évolué et que le souhait de la plupart des jeunes Etats africains vers une existence indépendante aboutisse à des rapports de stricte égalité entre eux et la France.

Il convient toutefois de noter que les conditions dans lesquelles ont évolué ces relations n'ont pas toujours été empreintes de la plus grande compréhension mutuelle. Certaines erreurs commises de chaque côté ont, à un certain moment, alourdi l'atmosphère des relations entre les deux Etats.

La Convention d'assistance technique, dont nous vous demandons d'approuver la ratification, permettra de maintenir un minimum de liens privilégiés entre la France et Madagascar. Nous espérons que le Gouvernement français portera toute son attention sur le choix des personnes qu'il proposera au Gouvernement malgache pour assurer au mieux des intérêts des deux pays l'assistance technique dont a encore besoin le Gouvernement malgache.

Pour ce qui concerne l'ensemble de nos relations avec Madagascar, votre Commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées ne peut qu'émettre un regret en ce qui concerne les conditions dans lesquelles la Marine nationale s'est trouvée pratiquement dessaisie d'une base importante par sa position stratégique dans l'océan Indien.

Nous souhaiterions en tout cas avoir la certitude que la marine française ne sera pas remplacée par celle d'une autre puissance mondiale, ce qui risquerait de modifier gravement l'équilibre dans cette région du monde.

Sous réserve de ces observations, votre commission vous demande d'approuver le projet de loi qui vous est soumis.

PROJET DE LOI

(Texte adopté par l'Assemblée Nationale.)

Article unique.

Est autorisée l'approbation de la Convention d'assistance technique entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République malgache, ensemble les deux annexes, signées à Paris le 4 juin 1973, et dont les textes sont annexés à la présente loi (1).

(1) Voir les documents annexés au n° 108, Sénat (1974-1975).