

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1987 - 1988

Annexe au procès-verbal de la séance du 9 décembre 1987

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi, ADOPTE PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE, autorisant l'approbation d'un avenant à l'accord de coopération monétaire du 23 novembre 1979 entre le gouvernement de la République française et le gouvernement de la République fédérale islamique des Comores.

Par M. Michel d'AILLIERES

Sénateur

(1) Cette Commission est composée de : MM. Jean Lecanuet, président ; Yvon Bourges, Pierre Matraja, Michel d'Aillières, Emile Didier, vice-présidents ; Jean Garcia, Jacques Genton, Michel Alloncle, Guy Cabanel, secrétaires ; MM. Paul Alduy, Jean-Pierre Bayle, Jean-Michel Baylet, Jean-Luc Bécart, Jean Bénard Mousseaux, André Bettencourt, Michel Caldaguès, Jean Chamant, Jean-Paul Chambriard, Jacques Chaumont, Michel Chauty, Charles-Henri de Cosse-Brissac, Michel Crucis, André Delelis, Claude Estier, Maurice Faure, Louis de la Forest, Gérard Gaud, Philippe de Gaulle, Michel Giraud, Jacques Golhet, Mme Nicole de Hauteclocque, MM. Marcel Henry, Louis Jung, Christian de La Malène, Bastien Leccia, Edouard Le Jeune, Max Lejeune, Louis Longequeue, Philippe Madrelle, Pierre Merli, Daniel Millaud, Claude Mont, Michel Moreigne, Jean Natali, Charles Ornano, Paul d'Ornano, Robert Pontillon, Roger Poudonson, Paul Robert, Emile Trigon, Xavier de Villepin, Albert Voilquin.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (8e législ.) : 1021, 1080 et TA n° 188

Sénat : 118 (1987-1988)

Traité et conventions - Comores

SOMMAIRE

	Pages
Introduction : un avenant en date du 29 avril 1987, à l'accord de coopération monétaire du 23 novembre 1979 entre la France et les Comores	3
♦	
PREMIERE PARTIE : LE CONTEXTE POLITIQUE ET ECONOMIQUE DE L'ACCORD	4
A - La République fédérale islamique des Comores	4
1. La situation politique de l'archipel douze ans après l'indépendance	4
2. Des difficultés économiques et financières grandissantes	5
B - Les relations bilatérales franco-comoriennes	6
1. Des relations politiques de qualité entre Paris et Moroni malgré la pomme de discorde relative à l'île française de Mayotte	6
2. Des relations économiques privilégiées s'appuyant sur une aide française active, tant civile que militaire	7
♦	
SECONDE PARTIE : L'AVENANT DU 29 AVRIL 1987 A L'ACCORD DE COOPERATION MONETAIRE FRANCO-COMORIENNE	9
A - Le cadre dans lequel viennent s'inscrire les dispositions proposées : l'accord de coopération en matière monétaire du 23 novembre 1979	9
1. Rappel des dispositions de l'accord bilatéral de coopération monétaire	9
2. Les caractéristiques de la coopération monétaire franco-comorienne	10
B - Les dispositions nouvelles soumises à l'approbation du Parlement	11
1. L'avenant à l'accord bilatéral de coopération monétaire à Paris le 29 avril 1987	11
2. Les deux échanges de lettres annexés	11
Les conclusions de votre rapporteur et de la commission	13
♦	

Mesdames, Messieurs,

L'avenant à l'accord de coopération monétaire franco-comorien de 1979, dont l'approbation fait l'objet du présent projet de loi, a été signé à Paris le 29 avril 1987, le même jour que la convention relative à la prévention et la répression des fraudes douanières, simultanément soumise -par un autre projet de loi- à l'approbation du Parlement.

Complété par deux échanges de lettres, cet avenant a pour objet la réactualisation des statuts de la Banque centrale des Comores et l'octroi par la France d'une garantie de change pour les avoirs déposés par cette banque centrale, comme c'est le cas pour les autres pays de la zone franc.

Si cet accord n'appelle que peu de commentaires, votre rapporteur a estimé nécessaire, avant d'en analyser les dispositions, de saisir cette occasion pour rappeler brièvement les caractéristiques de la situation dans l'archipel des Comores et des relations bilatérales franco-comoriennes depuis l'accession des Comores à l'indépendance.

o

o o

PREMIERE PARTIE

LE CONTEXTE POLITIQUE ET ECONOMIQUE DE L'ACCORD

A - La République fédérale islamique des Comores

1. La situation politique de l'archipel douze ans après l'indépendance

Ayant accédé à l'indépendance le 6 juillet 1975 dans des conditions qui demeurent dans toutes les mémoires et sur lesquelles il n'y a pas lieu de revenir ici-, les trois îles qui constituent l'archipel des Comores (la Grande Comore, Anjouan et Mohéli, l'île de Mayotte ayant pour sa part choisi de demeurer française) rassemblent, sur une superficie réduite de moins de 2 000 km², plus de 400 000 habitants.

Située à l'entrée du canal du Mozambique -entre Madagascar et le continent africain- par où passe une grande part du trafic pétrolier, ce qui lui confère une importance stratégique réelle, la République des Comores a connu -durant ses douze premières années d'existence- une histoire politique mouvementée.

Evincé du pouvoir, dès août 1975, par M. Ali Soilih, M. Ahmeû Abdallah a retrouvé la tête de l'Etat à la faveur du coup d'Etat du 13 mai 1978.

Après l'adoption, le 2 octobre 1978, d'une nouvelle Constitution instituant une République fédérale islamique, après la mise en place d'institutions politiques et administratives supprimées par le gouvernement précédent, M. Abdallah fut élu Président de la République le 22 octobre 1978. En dépit de plusieurs tentatives de coups d'Etat, il a été réélu, pour un nouveau mandat de cinq ans, le 30 septembre 1984, toujours avec plus de 99 % de voix.

Détenteur de la réalité du pouvoir -malgré la présence d'une Assemblée fédérale élue-, exerçant un pouvoir absolu, le Président Abdallah a dû faire face à une nouvelle tentative de coup d'Etat le 8 mars 1985. Face au parti unique (l'Union du peuple comorien), l'opposition principale est constituée par le MCMLC (Mouvement communiste marxiste-léniniste des Comores), mouvement clandestin, et par quelques personnalités issues de clans actuellement exclus de

tout pouvoir, tandis qu'est apparu, au cours de la dernière période, un mouvement intégriste islamique.

Mais les plus graves préoccupations sont liées aux difficultés économiques et sociales grandissantes auxquelles le gouvernement comorien est confronté.

2. Des difficultés économiques et financières grandissantes

Les ressources de l'archipel sont en effet très faibles.

Avec un PNB par habitant de moins de 250 \$, les Comores figurent parmi les pays les moins avancés. Les autorités de Moroni doivent ainsi faire face à une situation économique extrêmement grave résultant :

- de l'insularité et de l'exiguïté d'un territoire dont une partie importante n'est de surcroît pas susceptible d'être cultivée ;

- d'une croissance démographique préoccupante au regard des ressources d'un pays dont la densité est supérieure à 200 habitants au kilomètre carré ;

- de la dramatique pénurie de cadres qualifiés ;

- et de la notoire insuffisance de ressources naturelles, constituées par les seules terres arables.

L'agriculture est pratiquement la seule ressource du pays, dont elle occupe 70 % de la population, représente 50 % du produit national brut, et assure la quasi totalité des recettes d'exportations. Les productions destinées à l'exportation sont, pour l'essentiel, les plantes à parfum qui constituent la spécialité du pays (vanille, vétiver, girofle, ylang-ylang) mais sont elles-mêmes soumises aux fluctuations des cours mondiaux et aux variations climatiques.

Le secteur industriel est pour sa part très peu développé (5 % du PNB). Et seul le tourisme, encore embryonnaire, peut être envisagé comme activité de diversification de l'économie comorienne.

Sur le plan financier, le budget de l'Etat comorien est déficitaire et, malgré l'aide extérieure -notamment française-, les Comores ne peuvent financer ces déficits, alourdis par un service de la dette extérieure en forte croissance puisqu'il est passé de 500 millions de francs comoriens en 1983 à 2 740 millions en 1986.

C'est la raison pour laquelle la renégociation de la dette auprès de ses créanciers figure au premier rang des préoccupations des autorités de Moroni. Ce sont les mêmes raisons qui imposent au gouvernement comorien de faire appel à l'aide extérieure.

o

o o

B - Les relations bilatérales franco-comoriennes

1. Des relations politiques de qualité entre Paris et Moroni malgré la pomme de discorde relative à l'île française de Mayotte

Ancien membre du Sénat français -pendant près de vingt ans, avant l'accession du territoire à l'indépendance- M. Ahmed Abdallah demeure personnellement très attaché à la France. A l'inverse de son prédécesseur, M. Ali Soilih, qui avait favorisé une rupture de plus en plus profonde avec Paris, le Chef de l'Etat comorien a ainsi tenu à renouer les liens avec la France, dont il a fait le partenaire privilégié de la République des Comores.

La question de l'île française de Mayotte demeure naturellement la principale zone d'ombre dans ces relations bilatérales de qualité. Tandis que le gouvernement des Comores réclame inlassablement le rattachement de l'île de Mayotte à la République comorienne et s'attache à faire condamner régulièrement ce qu'il qualifie d' "occupation" française devant l'Organisation de l'Unité Africaine comme devant les Nations-Unies, la France assure naturellement à la population mahoraise que Mayotte restera française tant qu'elle le désirera et que nulle pression, nulle démarche -fût-elle amicale-, a fortiori nulle délibération internationale, ne saurait conduire la France à tourner le dos aux principes qui fondent sa souveraineté et sa liberté de décision.

En dépit de cette pomme de discorde, la fréquence des entretiens politiques bilatéraux témoigne de l'étroitesse des liens entre Paris et Moroni. Ainsi, depuis 1981, des échanges de vues entre le Chef

de l'Etat comorien et le Président de la République ont eu lieu à un rythme au moins annuel. Le Premier ministre s'est rendu aux Comores en octobre 1986, à l'occasion de la première visite d'un chef de gouvernement français depuis l'indépendance. Le ministre de la Coopération a effectué un voyage officiel aux Comores en février 1987. Enfin le Président Abdallah a été reçu en visite officielle en France les 29 et 30 avril dernier.

Pour sa part, la commission mixte franco-comorienne a tenu ses premières réunions à Moroni en décembre 1983, puis à Paris en février 1986.

Les liens que l'histoire a tissés entre la France et les Comores justifient abondamment la qualité de ces relations. Elles sont encore confortées par l'importance des colonies comoriennes en France (environ 30 000 personnes) et française aux Comores (12 000 ressortissants français). Elles trouvent naturellement leur traduction première dans les relations économiques bilatérales et dans l'aide apportée par la France aux Comores.

2. Des relations économiques privilégiées s'appuyant sur une aide française active, tant civile que militaire

- Les échanges économiques et commerciaux bilatéraux font de la France le premier client et le premier fournisseur des Comores. Les importations françaises sont ainsi passées de 48 millions en 1984, à 55 millions en 1985 et à 73 millions en 1986, tandis que nos exportations vers les Comores restent stables (141 millions en 1984, 127 millions en 1985, et 135 millions en 1986).

- Par ailleurs, la coopération franco-comorienne, fondée sur cinq conventions bilatérales conclues en 1978 et 1979, place la France en tête des bailleurs de fonds des Comores. L'aide budgétaire française s'est ainsi élevée en 1986, comme en 1987, à 29 millions de francs, tandis que les subventions du FAC (Fonds d'aide et de coopération) sont passées de 12 millions de francs en 1986 à 26 millions en 1987. L'aide française a ainsi contribué, au cours des dernières années, au financement de diverses infrastructures (aéroport de Moroni, ponts, digues) et de projets dans le domaine de la santé et de l'éducation.

- Il faut par ailleurs souligner, sur le plan militaire, les responsabilités qui incombent à la France aux Comores sur la base de l'accord de défense du 10 novembre 1978, complété par les conventions du 4 août 1979. De manière assez classique, la France s'engage à fournir

une assistance aux Comores en cas d'agression, tandis que les Comores lui concèdent certaines facilités. A la demande du Président comorien, la France apporte une participation essentielle au maintien de la sécurité des Comores dont elle assure la défense extérieure.

- La coopération culturelle franco-comorienne repose pour sa part sur le français qui constitue aux Comores la langue officielle (avec l'arabe), la langue d'enseignement et la langue administrative et commerciale. Beaucoup reste toutefois à faire. La situation difficile des Comores fait qu'il s'agit encore, le plus souvent, d'une coopération culturelle de substitution. L'action culturelle demeure faible, faute d'un centre culturel français à Moroni et en raison du rôle limité qu'y joue l'Alliance française, dotée de moyens insuffisants.

- Sur le plan financier, enfin, les Comores constituent l'un des treize partenaires de la France au sein de la zone franc. L'avenant à l'accord de 1979, qui fait l'objet du présent projet de loi, tend précisément à réactualiser les modalités de la coopération monétaire entre les deux pays.

o

o o

SECONDE PARTIE

L'AVENANT DU 29 AVRIL 1987 A L'ACCORD DE COOPERATION MONETAIRE FRANCO-COMORIENNE

A - Le cadre dans lequel viennent s'inscrire les dispositions proposées : l'accord de coopération en matière monétaire du 23 novembre 1979

1. Rappel des dispositions de l'accord bilatéral de coopération monétaire

Les dispositions dont il est aujourd'hui demandé au Parlement d'autoriser l'approbation viennent s'inscrire dans le cadre de l'accord franco-comorien de coopération en matière monétaire du 23 novembre 1979.

Rappelons ici brièvement que cet accord réaffirme l'appartenance des Comores à la zone franc et comporte en annexe les statuts de la Banque centrale des Comores. La monnaie émise par cette Banque centrale est le franc comorien qui -comme le franc CFA qu'il a remplacé- est défini par rapport au franc français sur la base d'une parité fixe de 1 F comorien pour 0,02 F français.

La France accorde, aux termes de l'accord de 1979, une garantie de convertibilité illimitée du Trésor français au franc comorien, tandis que les avoirs extérieurs de la Banque comorienne sont centralisés auprès du Trésor français.

En outre, la liberté de transfert est maintenue entre la France et les Comores qui se sont engagées à harmoniser leur législation monétaire, bancaire et des changes avec celle de la France.

Enfin, les statuts de la Banque comorienne maintiennent la parité des représentations française et comorienne au sein du conseil d'administration, présidé par un Comorien. La coopération entre les deux Banques centrales s'exerce :

- sur un plan bilatéral, par la participation de la France au conseil d'administration de la Banque comorienne, par la présence d'un Directeur général adjoint français dans cette Banque, et par la tenue

par la Banque de France d'un compte ouvert au nom de la banque centrale des Comores ;

- et, sur un plan multilatéral, par des réunions des gouverneurs des Banques de la zone franc.

2. Les caractéristiques de la coopération monétaire franco-comorienne

Cet accord de 1979 répondait aux préoccupations de Moroni, considérant que la garantie de la monnaie comorienne par la France et la discipline monétaire qui en est le corollaire sont des conditions indispensables au développement économique de l'archipel. Et, pour la France, le maintien d'une solidarité monétaire étroite avec les Comores traduisait la volonté de Paris, d'apporter son assistance, dans ce domaine également, aux efforts entrepris par le gouvernement comorien.

Les statuts de la Banque centrale des Comores sont ainsi, pour l'essentiel, calqués sur ceux des autres Banques centrales africaines, à la seule différence que les Comores, en raison de leur caractère insulaire et géographiquement isolé, n'appartiennent pas à une union monétaire africaine régionale et que la Banque des Comores ne constitue pas une institution à caractère multinational.

Toutefois, à l'inverse des autres pays membres de la zone franc, les Comores ne bénéficiaient pas de la garantie de change octroyée par la France sur leurs avoirs extérieurs déposés en compte d'opération, les Comores n'ayant pas demandé à en bénéficier lors de la négociation de l'accord de 1979.

L'objectif essentiel de l'avenant conclu le 29 avril 1987 est précisément de faire bénéficier à l'avenir les Comores de cette garantie et d'harmoniser l'accord de coopération monétaire signé avec les Comores avec les accords conclus avec les autres Etats africains, membres de la zone franc.

o

o o

B - Les dispositions nouvelles soumises à l'approbation du Parlement

1. L'avenant à l'accord bilatéral de coopération monétaire signé à Paris le 29 avril 1987

Visant à préciser les conditions dans lesquelles s'exerce la coopération monétaire franco-comorienne, l'avenant du 29 avril 1987 complète et modifie sur de nombreux points l'accord de 1979. Deux de ses dispositions méritent d'être particulièrement soulignées.

- La première consacre l'octroi par la France d'une garantie de change pour les avoirs déposés en compte d'opération par la Banque centrale des Comores (article 4). L'article 28 de l'avenant proposé précise toutefois que la Banque des Comores pourra déposer une partie de ses disponibilités auprès de la BRI (Banque des règlements internationaux) ou d'autres organismes à caractère régional, tels que la Banque africaine de développement.

- Une seconde série de dispositions complète et réactualise sur de nombreux points les statuts de la Banque centrale des Comores fixés par l'accord du 23 novembre 1979. C'est ainsi que l'article 20 de l'avenant précise que le gouverneur de la Banque des Comores sera désormais nommé par le Chef de l'Etat comorien pour une période de cinq ans renouvelable. L'article 21 détaille par ailleurs les pouvoirs et les compétences du gouverneur, jusqu'alors nommé par le conseil d'administration de la banque.

2. Les deux échanges de lettres annexés

Signés le même jour, deux échanges de lettres viennent enfin compléter les dispositions de l'avenant proposé.

- Le premier précise les dispositions de l'article 4 de l'avenant selon lequel le solde créditeur du compte d'opérations de la Banque des Comores ouvert dans les écritures du Trésor français est garanti par référence à "une unité de compte agréée par accord entre les parties". L'échange de lettres prévoit que les gains et pertes de change pris en compte seront fonction des variations des cours du franc français par rapport au DTS (droit de tirage spécial) calculés quotidiennement par le Fonds monétaire international.

- Par ailleurs, le second échange de lettres précise que la disposition de l'article 9 de l'accord de 1979 prévoyant l'harmonisation de la législation monétaire, bancaire et des changes des Comores avec celle de la France ne vise pas à aligner purement et simplement la législation comorienne en la matière sur la législation française mais à préserver l'harmonie entre les deux législations. Cette harmonie est du reste actuellement maintenue par la réglementation comorienne applicable en matière monétaire, bancaire et de changes.

o

o o

Les conclusions de votre rapporteur et de la commission

Ces textes, qui renforcent la coopération monétaire franco-comorienne, alignent le régime appliqué aux Comores sur celui des autres partenaires de la France au sein de la zone franc. Leurs dispositions n'appellent pas d'objections de votre rapporteur. Des accords similaires ont été conclus avec les membres des deux autres banques centrales africaines de la zone franc (l'Union monétaire ouest-africaine et la Banque des Etats de l'Afrique centrale).

Les dispositions proposées, qui répondent à une demande formulée par les autorités de Moroni, ont déjà fait l'objet d'une loi approuvée par l'Assemblée fédérale comorienne et promulguée le 21 août dernier. Il appartient aujourd'hui à la France d'accomplir à son tour les formalités d'approbation requises pour permettre la mise en oeuvre de cet avenant.

Sous le bénéfice de ces observations, et tout en marquant une nouvelle fois que l'existence de liens étroits de coopération entre la France et la République des Comores ne saurait en aucun cas apparaître comme une remise en cause de la position intangible de la France de respecter la volonté exprimée par la population de Mayotte, votre commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées, après en avoir délibéré au cours de sa séance du 9 décembre 1987, vous propose, en adoptant le présent projet de loi, d'autoriser l'approbation de l'avenant à l'accord de coopération monétaire franco-comorien (ensemble deux échanges de lettres), fait à Paris le 29 avril 1987.

PROJET DE LOI
(Texte adopté par l'Assemblée nationale)

Article unique

Est autorisée l'approbation de l'avenant à l'accord de coopération monétaire du 23 novembre 1979 entre le gouvernement de la République française et le gouvernement de la République fédérale islamique des Comores (ensemble deux échanges de lettres), fait le 29 avril 1987, et dont le texte est annexé à la présente loi (1).

o

o o

(1) Voici le texte annexé au document AN n° 1021 (8e législature)