

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1974-1975

Annexe au procès-verbal de la séance du 24 avril 1975.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la Commission des Affaires culturelles (1) sur le projet de loi autorisant l'approbation de la Convention relative au concours en personnel apporté par la République française à la République populaire du Congo, ensemble son annexe, signée à Brazzaville le 1^{er} janvier 1974.

Par M. Jacques HABERT,

Sénateur.

(1) *Cette commission est composée de : MM. Jean de Bagnaux, président ; Georges Lamousse, Adolphe Chauvin, Henri Caillavet, Jean Fleury, vice-présidents ; Claudius Delorme, Maurice Vérillon, Jacques Habert, Mme Catherine Lagatu, secrétaires ; MM. Clément Balestra, Edmond Barrachin, René Billères, Jean-Pierre Blanc, Jacques Bordeneuve, Pierre Brun, Jacques Carat, Georges Cogniot, Jean Collery, Georges Constant, Raymond Courrière, Mme Suzanne Crémieux, MM. Charles Durand Hubert Durand, François Duval, Léon Eeckhoutte, Charles Ferrant, Louis de la Forest, Mme Marie-Thérèse Goutmann, MM. Roger Houdet, Jean Lacaze, Adrien Laplace, Arthur Lavy, Jean Legaret, Kléber Malécot, André Messenger, Paul Minot, Michel Miroudot, Pouvanaa Oopa Tetuaapua, Sosefo Makape Papilio, Guy Pascaud, Pierre Petit, Fernand Poignant, Victor Provo, Roland Ruet, René Tinant.*

Voir les numéros :

Sénat : 194, 229 (1974-1975).

SOMMAIRE

	Pages
Introduction	3
I. — La coopération culturelle, scientifique et technique entre la France et la République populaire du Congo	4
A. — Le contenu des accords de 1971 et 1974	5
1. <i>la coopération dans le domaine de l'enseignement</i>	5
2. <i>la coopération scientifique</i>	6
3. <i>les relations culturelles</i>	7
B. — Les effectifs de l'assistance technique française au Congo	8
II. — La Convention relative au concours en personnel du 1 ^{er} janvier 1974 et la situation des coopérants français au Congo	10
A. — Statut juridique des coopérants	11
1. <i>conditions de recrutement et d'emploi</i>	11
a) recrutement	11
b) durée de la mise à disposition, affectation et mutations	11
c) fin de la mise à disposition	12
2. <i>droits et obligations des coopérants</i>	12
B. — Situation matérielle des coopérants	14
1. <i>rémunération et logement</i>	14
a) rémunération des coopérants et répartition des charges	14
b) logement	14
2. <i>régime fiscal</i>	15
a) fiscalité directe	15
b) exonération de droits de douane	15
3. <i>prestations sociales</i>	16
C. — Scolarisation des enfants français	17
1. <i>les dispositions des accords de coopération</i>	17
2. <i>la situation en 1975</i>	18
Conclusion	21

Mesdames, Messieurs,

C'est en octobre 1973 que le Gouvernement du Président Marien N'Gouabi a fait savoir au Gouvernement français que la République populaire du Congo souhaitait l'établissement de nouvelles règles de coopération avec la France et, en conséquence, demandait l'ouverture de négociations pour la révision des accords de coopération signés entre les deux Etats en 1959 et 1960.

Ouvertes le 26 novembre 1973, ces négociations se sont terminées le 1^{er} janvier 1974 à Brazzaville par la signature de nouveaux accords constitués par environ 25 textes — conventions, protocoles et échanges de lettres — tendant à couvrir tous les domaines des relations franco-congolaises. Il faut immédiatement noter, cependant, qu'il n'est rien changé aux *relations monétaires*, toujours régies par la Convention du 23 novembre 1972 (qui prévoit le maintien du Congo et des quatre autres Etats de l'Afrique centrale dans la zone franc) et — ce qui est d'un intérêt particulier pour votre Commission des Affaires culturelles — que les accords du 1^{er} janvier 1974 n'ont pas réactualisé non plus les *questions d'Enseignement supérieur*, toujours régies par l'Accord-cadre du 22 juillet 1971 et ses trois annexes.

En application de l'article 53 de notre Constitution, quatre seulement de ces nouveaux accords requièrent une autorisation d'approbation parlementaire. Votre Rapporteur a déjà eu l'occasion d'exprimer, lors de l'avis donné au Sénat le 9 décembre 1974 sur la Convention d'assistance technique franco-malgache, quelque regret de cette disposition constitutionnelle qui ne permet pas au Parlement de se prononcer sur l'ensemble des accords de coopération conclus avec différents pays.

C'est ainsi qu'un seul texte est soumis à l'avis de la Commission des Affaires culturelles : le projet de loi autorisant l'approbation de la Convention relative au **concours en personnel** apporté par la République française à la République populaire du Congo. Ni l'Accord de coopération culturelle, ni l'Accord de coopération scientifique et technique — textes essentiels signés le 1^{er} janvier 1974 —, ni l'Accord-cadre du 22 juillet 1971 sur l'Enseignement supérieur qui demeure en vigueur comme il a été indiqué ci-dessus, ne sont soumis à une autorisation d'approbation en forme législative.

Toutefois, il apparaît évident qu'on ne saurait donner un avis sur la Convention relative aux personnels sans étudier les textes qui fixent le cadre, les modalités et les finalités de l'emploi de ce personnel. Votre

Rapporteur sera donc amené à examiner, dans un premier chapitre, les accords, nouveaux (1974) ou relativement anciens (1971), qui déterminent la coopération culturelle, scientifique et technique entre la France et le Congo. Dans un second chapitre, il étudiera la situation juridique et matérielle des coopérants français dans ce pays, telle qu'elle résulte de ces accords et telle que la précise la Convention relative au concours en personnel, sur laquelle portera l'avis de votre Commission.

I. — LA COOPÉRATION CULTURELLE, SCIENTIFIQUE ET TECHNIQUE ENTRE LA FRANCE ET LA RÉPUBLIQUE POPULAIRE DU CONGO

Les relations culturelles entre la France et le Congo sont fondées avant tout sur leur communauté de langue. L'usage du français est en effet très répandu parmi la population congolaise ; l'existence d'une littérature congolaise d'expression française, l'audience dont bénéficient nos centres culturels, attestent le rayonnement de la langue et de la culture françaises au Congo.

Trois textes définissent les modalités de la coopération culturelle franco-congolaise : l'Accord-cadre en matière d'enseignement supérieur du 22 juillet 1971, et les deux Accords du 1^{er} janvier 1974 : Accord de coopération culturelle et Accord de coopération scientifique et technique.

La rédaction de ces accords fait apparaître chez les deux parties contractantes la volonté de poursuivre une coopération approfondie et très variée, dans le respect de leur indépendance mutuelle.

Votre Commission a toujours estimé naturelle et même souhaitable l'évolution qui a conduit les pays africains, depuis leur indépendance, à organiser un système d'enseignement conforme à leurs besoins spécifiques et à développer leur propre culture. Il lui paraît, en effet, que le rôle essentiel de la France dans les pays avec lesquels elle entretient une coopération n'est pas de leur imposer un modèle culturel mais de favoriser leur développement en contribuant, dans la mesure où ses partenaires le souhaitent, à la formation de leurs cadres et à leur accession à la civilisation technique. A cet égard, les modalités de la coopération franco-congolaise, telles que les définissent les nouveaux accords, lui paraissent satisfaisantes.

A. — Contenu des accords de 1971 et 1974.

1. LA COOPÉRATION DANS LE DOMAINE DE L'ENSEIGNEMENT.

Le préambule de l'Accord-cadre en matière d'enseignement supérieur insiste sur le fait que « la formation de cadres supérieurs est une nécessité dans les objectifs du développement », tandis que les dispositions de l'article 2 de l'Accord de coopération culturelle, soulignent que la coopération franco-congolaise dans le domaine de l'enseignement doit être plus particulièrement orientée vers les « établissements qui forment les enseignants et les techniciens ».

La coopération franco-congolaise s'est donc assez nettement engagée, depuis déjà quelque temps, dans la « formation des formateurs », ce dont on ne peut que se féliciter.

La relève des coopérants français par des enseignants nationaux est en effet désormais assurée dans l'enseignement primaire, et le nombre des professeurs congolais augmente régulièrement dans l'enseignement du second degré, qui reste assuré en français, mais se conforme désormais aux programmes congolais. Cependant, l'effectif des coopérants français occupant des postes dans l'enseignement du second degré représentait encore 222 personnes en 1974, soit 21 % des effectifs globaux. Il est à noter que 64 de ces coopérants étaient affectés dans l'enseignement technique, dont le développement correspond à une nécessité vitale dans un pays comme le Congo.

Le tableau ci-dessous donne une estimation pour les années 1965-66 et 1972-73 des effectifs scolarisés dans le premier et le second degré, en République populaire du Congo, et de leur répartition sectorielle.

EFFECTIFS SCOLARISÉS	1965 - 1966	1972 - 1973
Premier degré	186.544	277.384
Second degré général	12.778	49.184
Enseignement normal	256	671
Enseignement technique	2.369	4.228
Total	201.947	331.467

N.B. — La population totale du Congo pouvait être estimée en 1974, à 1.320.000 habitants dont 595.000 enfants et adolescents de moins de 18 ans.

Les modalités de la coopération, qui s'exerce donc principalement dans les domaines de l'enseignement supérieur et de la formation, sont variées ; elles comprennent, outre l'envoi d'enseignants, l'octroi de bourses et de stages en France ou en Afrique, l'aide aux établissements, et elles prévoient l'accès des ressortissants de chaque Etat aux établissements d'enseignement de l'autre.

L'article 3 de la Convention relative au concours en personnel traite d'ailleurs également de la contribution française à la formation des cadres congolais, puisqu'il dispose que « *dans le cadre des conventions, notamment culturelles, passées entre les deux Gouvernements, La République française facilitera, dans toute la mesure de ses moyens, la formation ou le perfectionnement dans les établissements français des fonctionnaires et agents congolais présentés par le Gouvernement de la République populaire du Congo* ».

En application de l'article 3 de l'accord-cadre en matière d'enseignement supérieur, l'aide française est définie dans le cadre de programmes pluri-annuels fixés d'un commun accord et dont l'application annuelle est déterminée par un comité paritaire franco-congolais.

En 1974, 65 enseignants français étaient affectés dans l'enseignement supérieur congolais — dont l'accord de 1971 précise que son organisation et son contenu sont déterminés par les autorités congolaises — et 18 se sont consacrés à des tâches de formation professionnelle.

Le Fonds d'Aide et de Coopération a accordé en 1973-1974 à des étudiants congolais 86 bourses de stages de formation technique en France, 126 bourses pour des études universitaires en Afrique et 26 bourses pour des études universitaires en France.

Enfin, le Ministère de la Coopération a apporté à l'enseignement supérieur congolais, dont les effectifs sont de 2.133 étudiants, une aide au fonctionnement des universités et établissements spécialisés de formation d'un montant de 1.920.000 F.

2. LA COOPÉRATION SCIENTIFIQUE

Aux termes de l'article premier de l'accord de coopération scientifique du 1^{er} janvier 1974, « *la coopération scientifique et technique entre la République populaire du Congo et la République française couvre l'ensemble des sciences liées au développement économique, social et culturel de la République populaire du Congo* ».

L'accord prévoit que le Gouvernement français participera au Congo à la réalisation de programmes de recherche, et à la mise en place des

structures nationales de recherche scientifique. La France peut en outre exécuter sur le territoire congolais des programmes de recherche qui lui sont propres, et qui font l'objet de conventions particulières.

Les centres de l'Office de la Recherche scientifique et technique outre-mer (O.R.S.T.O.M.) et du Centre technique forestier tropical (C.T.F.T.) servent de cadre à la coopération scientifique franco-congolaise :

- **l'O.R.S.T.O.M.** mène dans ses deux centres permanents de Brazzaville et de Pointe-Noire des recherches fondamentales dans les domaines de l'océanographie biologique et physique, des sciences de la Terre et des sciences biologiques. Un tiers environ des programmes de l'O.R.S.T.O.M. relève cependant de la recherche appliquée.

En 1974, la France a contribué pour près de 10,7 millions de francs à l'ensemble des activités de l'Office au Congo, activités auxquelles participent 43 coopérants français dont 23 chercheurs. Pour 1975, le montant prévisionnel de sa participation s'élèverait à 12,3 millions de francs.

- **le C.T.F.T.**, institut qui relève du Groupement d'études et de recherche pour le Développement de l'Agronomie tropicale (G.E.R.D.A.T.), gère un centre à Pointe-Noire et la station de Loudima. Trois chercheurs et un technicien français se consacrent dans ces centres à des recherches ayant trait notamment à l'amélioration des espèces tropicales, à la sylviculture, à la bioclimatologie et à l'écologie forestière.

Le montant des crédits affectés à ces programmes a été, en 1974, de 710.000 F, dont une contribution française de 570.000 F. En 1975, la participation française pourrait s'élever à 600.000 F, sur un total de 1 million de F.

3. LES RELATIONS CULTURELLES

Le titre II de l'accord de coopération culturelle est consacré aux « échanges culturels » et l'article 7 de la convention énumère tous les moyens propres à leur développement. Votre Commission note tout particulièrement que les deux parties manifestent leur intention commune de développer des actions dans les domaines de la radiodiffusion, de la télévision, du cinéma et de l'édition. Notre action culturelle au Congo s'exerce principalement par le canal des centres culturels de Brazzaville et de Pointe-Noire auquel le Ministère de la Coopération a consacré, en

1974, des crédits d'un montant total de 530.000 F. Les centres constituent le support d'activités régulières (bibliothèques, cinéma) et de manifestations ponctuelles (expositions).

B. — Les effectifs de l'assistance technique française au Congo.

Le tableau suivant retrace l'évolution et la répartition sectorielle des personnels d'assistance technique au Congo depuis 1962 jusqu'en 1974.

L'année dernière, le Ministère de la Coopération a envoyé en République populaire du Congo 516 coopérants dont 324 chargés de missions d'enseignement et de formation (parmi lesquels 84 V.S.N.A.).

La proportion d'enseignants s'élève donc à 63 %. Elle est en moyenne de 70 % dans l'ensemble des pays relevant de la compétence du Ministère de la Coopération.

On notera que les effectifs globaux de l'assistance technique au Congo traduisent dans l'ensemble une assez remarquable stabilité. Le pourcentage qu'ils représentent au sein des effectifs globaux de l'assistance technique tend toutefois à décroître légèrement.

C'est à ces personnels que s'appliqueront les dispositions de la nouvelle Convention relative au concours en personnel, dont votre Rapporteur va dans une seconde partie examiner les incidences sur leur situation juridique et matérielle.

SECTEURS	1962		1963		1964		1965		1966		1967		1968		1969		1970		1971		1972		1973		1974	
	Civ.	ASN	Civ.	ASN	Civ.	ASN	Civ.	ASN	Civ.	ASN	Civ.	ASN	Civ.	ASN	Civ.	ASN	Civ.	ASN	Civ.	ASN	Civ.	ASN	Civ.	ASN	Civ.	ASN
Administration générale	62	51			29		21		13	2	11	8	10	7	10	2	6	2	7	2	6	2	5	2	9	2
Affaires culturelles	—	—			—		—		—		—		—		—	1	3	2	3	3	2	3	2	4	—	1
Justice	23	20			13		6		6	—	7	—	6	—	4	—	4	—	4	—	3	—	4	—	5	—
Administrations spécialisées		33			21		19		15	—	12	3	13	5	14	2	10	—	8	4	17	10	24	9	24	8
Santé	82	82			74	1	86	4	85	5	78	4	83	6	75	3	73	6	68	6	75	11	76	9	68	5
Militaires hors cadres (non santé) ..	11	13			8		5		—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Développement rural													12	3	10	1	6	2	7	1	4	2	5	—	14	1
Développement industriel	95	55	4	53	6	48	11	41	13	37	9	2	—	2	2	2	2	2	1	2	5	2	—	2	—	
Equipement et Communications										12	—	23	9	19	4	32	2	28	5	31	5	34	2	37	4	
P. et T.		—		—	—	7		12	—			13	—	11	—	11	—	11	—	11	—	13	—	12	—	
Total Coopération technique	273	254	4	198	7	192	15	172	20	157	24	162	30	145	15	147	16	138	22	151	38	165	26	171	21	
Enseignement et formation	220	266		269	34	269	30	259	39	283	45	252	93	243	99	251	105	230	131	225	98	195	100	240	84	
Total général	493	520	4	467	41	461	45	431	59	440	69	414	123	388	114	398	121	368	153	376	136	360	126	411	105	
Pourcentage par rapport aux effectifs globaux d'assistance technique	5,90	5,99		5,30		5,16		4,83		4,89		5,07		4,91		4,76		4,50		4,57		4,48		4,82		

II. — LA CONVENTION RELATIVE AU CONCOURS EN PERSONNEL DU 1^{er} JANVIER 1974 ET LA SITUATION DES COOPÉRANTS FRANÇAIS AU CONGO

Le statut juridique et matériel des coopérants français est essentiellement défini par les dispositions de la convention relative au concours en personnel, précisées par l'annexe relative au régime fiscal, un protocole annexe relatif au personnel enseignant et plusieurs échanges de lettres.

Certaines dispositions de l'accord conclu en matière d'enseignement supérieur de 1971, reprises et complétées par l'article 4 de l'accord culturel, présentent un intérêt tout particulier pour les coopérants : ce sont celles qui autorisent le Gouvernement français à organiser, pour ses ressortissants, un enseignement de type français sur le territoire congolais.

Votre Rapporteur ne saurait dissocier l'analyse de ces dispositions, et de l'application qui en est faite, de l'examen de la situation des coopérants français au Congo.

L'ensemble de ces textes est conforme aux règles de droit interne français qui régissent le statut des personnels de coopération. Certaines de leurs dispositions renforcent la protection assurée aux coopérants, notamment celles qui prévoient la réparation des dommages éventuellement causés par les agents.

Votre Rapporteur note, par ailleurs, que nombre de dispositions relatives au recrutement, aux conditions d'emploi des coopérants, à leurs droits et obligations, se retrouvent à peu près dans les mêmes termes dans l'ensemble des nouveaux accords d'assistance technique en personnel conclus entre la France et ses partenaires africains et malgache.

Cette homogénéité des dispositions qui régissent l'emploi des coopérants dans les différents pays lui apparaît à tous égards positive. D'abord parce qu'elle est de nature à faciliter le recrutement et la mobilité des personnels, ce qui ne peut qu'améliorer les conditions dans lesquelles le Gouvernement français peut répondre aux besoins exprimés par ses partenaires. Mais surtout parce que, d'une manière plus générale, elle démontre que la France et ses partenaires africains et malgache sont parvenus à définir un ensemble de règles qui traduisent une conception commune de la coopération en personnel, tout en permettant d'adapter les modalités de celle-ci à chaque cas particulier.

A. — Statut juridique des coopérants.

1. CONDITIONS DE RECRUTEMENT ET D'EMPLOI.

a) *Recrutement.*

Les dispositions des articles premier, 2 et 4 de la Convention relatives aux conditions de recrutement des coopérants sont conformes au « droit commun » en la matière, le Gouvernement français mettant à la disposition des autorités congolaises, sous réserve de leur agrément, les personnels qui répondent aux besoins qu'elles auront exprimés.

La rédaction de ces articles, qui précise les informations (« lieu de résidence, attributions et critères de compétences ») que le Gouvernement congolais devra fournir sur les postes à pourvoir, et qui fixe un délai de deux mois pour l'agrément des candidatures proposées, ne pourra que faciliter le recrutement des coopérants, et leur bonne adaptation à leur poste, ainsi que la gestion des personnels français de coopération.

b) *Durée de la mise à disposition, affectation et mutations.*

Les articles 5 et 7 de la convention fixent à deux ans renouvelables la durée de mise à disposition des personnels de coopération. La période de mise à disposition peut par ailleurs faire l'objet d'une prolongation de six mois maximum, ce qui devrait permettre de procéder aux ajustements qui peuvent s'avérer nécessaires sans allonger à l'excès le séjour des coopérants. Ce texte permet d'assurer le respect des dispositions de la loi du 13 juillet 1972 relative au statut des personnels de coopération, qui limitent en principe à six ans la durée de la mission des coopérants.

Notons que le texte de la convention ne précise pas si les périodes de congé sont incluses dans la durée de mise à disposition, ni la durée de celles-ci. On peut regretter l'absence de cette indication. L'article 9 mentionne seulement, à ce sujet, que l'« octroi aux agents des congés administratifs auxquels leur donne droit la réglementation en vigueur dans la République française, ne met pas fin à la mise à disposition ». Dans le cas particulier des personnels enseignants, le protocole annexe qui leur est applicable fixe à deux années scolaires ou universitaires consécutives et renouvelables la durée de leur mission.

Les horaires hebdomadaires de service des enseignants seront ceux que leur impose la réglementation française, tandis qu'ils bénéficieront des congés scolaires et universitaires prévus par la réglementation congolaise. L'article 4 du protocole leur garantit toutefois une durée minimale

des congés de « grandes vacances », fixée à 60 ou 75 jours selon qu'ils exercent des fonctions d'enseignement ou d'administration.

Le recrutement des coopérants est fondé sur le volontariat et leur affectation — c'est-à-dire la nature de l'emploi proposé aussi bien que le lieu d'affectation — détermine évidemment leur candidature. Par ailleurs, l'emploi des personnels de coopération doit être défini d'un commun accord avec les deux Etats. Aussi l'article 5 de la Convention prévoit-il que toute mutation « dont le résultat serait de changer le lieu d'affectation, le niveau ou la nature de l'emploi » d'un agent fera l'objet d'un accord entre les deux gouvernements. Cette disposition très sage réserve au Gouvernement français un droit de regard sur l'emploi des personnels de coopération technique, les dispositions des articles 2 et 9 de la Convention laissant d'ailleurs aux deux gouvernements toute latitude de procéder au remplacement de l'agent, en cas de désaccord sur la mutation envisagée.

c) *Fin de la mise à disposition.*

Comme dans toutes les conventions relatives au concours en personnel, il est prévu que la fin de mise à disposition d'un coopérant peut intervenir avant son échéance normale, soit à la demande d'un des deux gouvernements (art. 8), soit pour des raisons de santé nécessitant son rapatriement (art. 9).

En principe, la demande de fin de mise à disposition formulée par un des deux gouvernements exige un préavis assez long (trois mois). Toutefois, au cas « où le maintien de l'intéressé dans son emploi pourrait présenter de sérieuses difficultés », il pourra être passé outre à l'obligation de préavis, sur décision motivée du gouvernement présentant la demande de rapatriement.

2. DROITS ET OBLIGATIONS DES COOPÉRANTS

Ils sont définis dans le titre II de l'Accord, intitulé « obligations réciproques des Gouvernements et des agents ».

L'article 10 stipule que les coopérants sont placés sous l'autorité du Gouvernement de la République du Congo pendant la durée de leur mission ; il leur impose les obligations de discrétion et de réserve qui sont d'usage, et leur assure, « d'une façon générale », l'aide et la protection du Gouvernement congolais dans l'exercice de leurs fonctions.

Les deux derniers paragraphes de cet article qui traitent de la réparation des dommages éventuellement causés par les coopérants, apparaissent très protecteurs des droits de ces derniers.

En effet, il est prévu que la réparation de ces dommages incombera au Gouvernement congolais. Si le dommage est imputable à une faute personnelle de l'agent, le Gouvernement français se substitue à lui pour rembourser à l'Etat congolais les indemnités versées, dont il pourra ensuite poursuivre le recouvrement auprès de son ressortissant .

Ces dispositions s'inspirent d'ailleurs de celles qui figuraient dans la Convention d'assistance technique franco-malgache de juin 1973, et votre Rapporteur ne peut que souhaiter qu'elles soient reprises dans d'autres accords.

L'article 11 interdit aux agents toute activité lucrative « telle qu'elle est définie au statut général qui les régit ». Il apparaît en effet assez naturel de prohiber des cumuls de fonctions qui ne pourraient que faire obstacle à l'accomplissement de la mission des coopérants. Il est prévu cependant « à titre exceptionnel et lorsque l'intérêt général le justifie » une possibilité de dérogation à cette interdiction, si les deux gouvernements en sont d'accord.

De même, les deux gouvernements se reconnaissent un droit de regard sur les activités privées lucratives éventuellement entreprises au Congo par les conjoints des coopérants, ce qui se justifie également.

Le Gouvernement de la République du Congo communique annuellement au Gouvernement français ses appréciations sur la manière de servir des coopérants. Cependant, il ne lui appartient pas de prendre à leur encontre d'autre sanction administrative que la remise motivée à la disposition du Gouvernement français.

Votre Rapporteur a noté qu'aux termes de l'article VI de l'Accord de coopération culturelle, le Gouvernement de la République populaire du Congo autorise la venue de missions d'inspection et l'organisation des examens et concours professionnels nécessaires au déroulement normal de la carrière du personnel enseignant français. Les coopérants enseignants pourraient en effet se trouver pénalisés dans le déroulement de leur carrière s'ils n'avaient pu faire l'objet d'inspections régulières, ou s'ils n'avaient pas eu l'opportunité de se présenter à certains concours. Votre Commission insiste donc pour que le Gouvernement français use effectivement de la possibilité qui lui est ouverte par ce texte.

B. — Situation mutuelle des coopérants.

1. RÉMUNÉRATION ET LOGEMENT

Les dispositions de la Convention du 1^{er} janvier 1974 qui traitent de la rémunération et du logement des coopérants et de la répartition entre les deux gouvernements des charges correspondantes ne comportent aucune innovation par rapport à l'esprit — sinon à la lettre — de l'Accord de 1959. La pratique avait, en effet, consacré la formule selon laquelle le Gouvernement français rémunérait les coopérants, et recevait du Gouvernement congolais une contribution forfaitaire à cette rémunération. De même, le Gouvernement congolais continue d'assurer en nature le logement et l'ameublement des coopérants.

a) *Rémunération des coopérants et répartition des charges.*

La rémunération perçue par les personnels de coopération se compose de trois éléments : la rémunération contractuelle de base, dont le montant n'a que fort peu varié, est en effet affectée de deux indexations destinées l'une, à compenser les inconvénients qui résultent pour le coopérant de son éloignement, et l'autre à adapter la rémunération de base à l'évolution du coût de la vie. Ces indexations sont d'importance variable selon les pays.

Selon le protocole d'application prévu à l'article 15 de la Convention, la contribution mensuelle forfaitaire de la République populaire du Congo à cette rémunération est fixée à 30.000 F CFA (600 francs français).

Par ailleurs, il résulte *a contrario* des dispositions du paragraphe 3 de l'article XIV que le Gouvernement congolais pourra verser au coopérant certaines indemnités attachées à sa fonction ou accordées en contrepartie de frais de déplacement ou de travaux supplémentaires, telles qu'elles sont prévues par la réglementation congolaise.

b) *Logement.*

Aux termes du paragraphe 1 de l'article 16, « *La République populaire du Congo assure en nature au personnel de coopération logement et ameublement en considération de l'emploi occupé et de la situation de famille de l'intéressé* ».

On a maintes fois dénoncé les inconvénients qui résultent de ce système de prestations en nature. Les Etats recevant des coopérants ont parfois quelque difficulté à assumer cette charge et à assurer aux coopérants étrangers des avantages dont ne jouissent pas les fonctionnaires nationaux. Le fait qu'ils peuvent accueillir des coopérants nombreux venant de différents pays n'est pas non plus pour simplifier cette question.

Cependant, il n'est pas toujours possible de substituer à cette formule traditionnelle un système de prestations financières, tel celui qui a été retenu lors de la conclusion des accords franco-malgaches. La contribution financière des Etats serait en effet souvent trop lourde, si elle devait être représentative des frais réellement exposés par les coopérants.

Pratiquement, le Ministère de la Coopération s'efforce d'éviter tout désagrément en résolvant le problème du logement des coopérants avant que ceux-ci ne rejoignent leur poste. Malgré tout, les conditions matérielles dans lesquelles ce logement est assuré provoquent parfois des déceptions, et des protestations de la part des intéressés.

2. RÉGIME FISCAL

Le régime fiscal auquel sont assujettis les coopérants résulte des dispositions de l'article 17 de la Convention et de celles de l'annexe de la Convention ainsi que d'un échange de lettres relatif aux franchises douanières dont ils bénéficient.

a) *Fiscalité directe.*

L'article 17 stipule que les coopérants sont imposés sur place, solution retenue par la plupart des accords de coopération. Ils sont tenus au versement de l'impôt sur le revenu des personnes physiques congolais et d'une contribution au Fonds national d'investissement congolais, égale à 10 % au plus du montant de l'impôt sur le revenu. Ce dernier est assis sur le montant de la rémunération contractuelle de base, et sur les avantages en nature consentis, le logement étant évalué forfaitairement par référence à la rémunération de base.

b) *Exonérations de droits de douane.*

Un échange de lettres entre les gouvernements permet, comme par le passé, l'admission en franchise des biens, effets personnels et documents de travail des agents de l'assistance technique française. Les coopérants souhaitent qu'il soit bien compris que leur véhicule automobile bénéficie de cette franchise.

3. PRESTATIONS SOCIALES

Aux termes de l'article 7 de la loi du 13 juillet 1972 relative à la situation des personnels civils de coopération, les coopérants français restent couverts par le régime de Sécurité sociale dont ils sont déjà tributaires ou, s'ils ne bénéficient pas de cette couverture, « sont affiliés au régime général de Sécurité sociale ». Quelle est la portée réelle de ces dispositions ?

Pour ce qui est des *prestations familiales*, les allocations familiales sont versées par le Ministère de la Coopération et calculées selon un mode particulier, plus avantageux du reste que la stricte application du droit commun.

Par contre, les coopérants et leurs familles ne peuvent recevoir les *prestations d'assurance maladie* que s'ils se trouvent sur le territoire français, conformément aux principes du droit de la Sécurité sociale.

Afin qu'ils ne soient pas dépourvus de toute protection, le Gouvernement congolais leur assure, en vertu de l'article 16, paragraphe 2 de la Convention, le bénéfice « des soins, prestations de médicaments et hospitalisation pour eux et leur famille, au même titre et dans les mêmes conditions que les agents titulaires au service du Gouvernement de la République populaire du Congo » .

Certes, ces prestations ne sont pas toujours équivalentes à celles dont les coopérants pourraient bénéficier en France, et la capacité d'accueil et les possibilités de soins qu'offre l'infrastructure hospitalière et sanitaire du Congo ne répondent pas toujours à leur attente ni à leurs besoins. Mais, surtout, la situation des coopérants, au Congo comme dans les autres pays, met en cause le principe de territorialité qui fonde le système français de Sécurité sociale, et qui les prive des prestations d'assurance maladie dont ils devraient normalement bénéficier.

Le Gouvernement connaît bien ce problème, qui lui a été signalé à maintes reprises et auquel il envisage d'apporter une solution au moins partielle. Il faut souhaiter à cet égard que puisse être étendu aux coopérants le bénéfice des dispositions du projet de loi relatif au régime de Sécurité sociale des travailleurs salariés détachés hors du territoire français, actuellement étudié au niveau gouvernemental. En particulier, l'élaboration du chapitre de ce projet qui traite de la réparation des accidents du travail devrait être l'occasion de définir clairement les droits des personnels de coopération en la matière.

C. — Scolarisation des enfants français.

A côté des questions de Sécurité sociale, l'un des problèmes primordiaux dont se soucient les coopérants — de même que tous les Français résidant au Congo — est celui de la scolarisation de leurs enfants. Il est évident que nos compatriotes n'accepteront pas de s'expatrier si cet éloignement doit avoir pour conséquence l'impossibilité pour leurs enfants de faire des études solides et utiles, avec tous les inconvénients que cela comporterait pour leur avenir.

Or, s'il est tout à fait normal, comme votre Rapporteur l'a déjà souligné, que les enseignements nationaux, dans tous les pays de l'Afrique francophone, comportent de plus en plus des programmes spécifiques mieux adaptés aux réalités locales, il est évident que cette différenciation du modèle français rend ces enseignements de moins en moins adaptés aux besoins et aux obligations des jeunes Français. Au Congo comme ailleurs est apparue la nécessité de créer pour ces derniers des établissements où ils pourraient suivre les programmes français, afin de pouvoir à tout moment de leur scolarité être réinsérés sans difficulté dans les écoles métropolitaines et de passer les examens — brevet ou baccalauréat — qui leur seront nécessaires pour la poursuite de leurs études.

C'est ainsi que dès 1970 se sont ouverts, sur l'initiative des parents d'élèves, deux établissements qui n'ont d'abord été que de modestes « petites écoles » consulaires, dans les deux villes où résident le plus grand nombre de nos compatriotes : Brazzaville et Pointe-Noire. On recensait 7.400 Français immatriculés au Congo en 1970 parmi lesquels 1.400 enfants d'âge scolaire. Les autorités congolaises, après certaines hésitations, n'ayant finalement fait aucune difficulté à la mise en place sur leur territoire d'un enseignement proprement français, à condition que les jeunes Congolais n'y soient pas admis, ces deux « petites écoles » sont devenues en cinq ans d'importants établissements qui s'appellent « Saint-Exupéry » à Brazzaville et « Charlemagne » à Pointe-Noire.

1. LES DISPOSITIONS DES ACCORDS DE COOPÉRATION

Dès l'Accord-cadre du 22 juillet 1971, il avait été indiqué à l'article II, paragraphe 3, que « le Gouvernement de la République populaire du Congo donnera toutes facilités au Gouvernement de la République française afin de permettre à celui-ci d'organiser en tant que de besoin

pour ses ressortissants sur le territoire de la République populaire du Congo les examens sanctionnés par le diplôme du baccalauréat français, ainsi que les préparations correspondantes ».

Les Accords du 1^{er} janvier 1974 ont répété et précisé l'autorisation octroyée. L'article IV de la Convention de coopération culturelle indique que « *le Gouvernement de la République populaire du Congo donne toutes facilités au Gouvernement de la République française, afin de permettre à celui-ci d'organiser, en tant que de besoin, pour ses ressortissants, sur le territoire de la République populaire du Congo, un enseignement français ainsi que les examens qui le sanctionnent* ».

Il est spécifié à l'article III de la même Convention, de plus, que « *chaque Etat reconnaît, sur son territoire national, aux ressortissants de l'autre Etat, le libre accès de ses établissements d'enseignement* ».

Enfin, l'article IX (titre III) précise que « *les établissements d'enseignement et les organismes culturels de chacune des deux parties contractantes bénéficient, sur le territoire de l'autre partie, du régime fiscal et parafiscal applicable aux organismes nationaux correspondants* ».

Un cadre légal, sur le plan de conventions internationales, a été ainsi donné à l'existence d'établissements d'enseignement français au Congo. Il y a donc lieu de penser que les garanties indispensables ont été obtenues et que cette existence ne sera pas remise en cause.

2. LA SITUATION EN 1975

Les deux établissements de Brazzaville et de Pointe Noire sont organisés selon la réglementation des « **Petites écoles** » françaises de l'étranger : elles sont gérées par une **Association de parents d'élèves** qui a l'entière responsabilité de leur fonctionnement, le conseiller culturel n'intervenant que pour le contrôle pédagogique et les services consulaires exerçant un contrôle financier.

Votre Rapporteur a, en d'autres occasions, notamment dans le rapport sur l'enseignement qu'il a présenté au Conseil supérieur des Français de l'étranger, exprimé quelques réserves sur ce système, maintenant généralisé dans le monde entier, qui revient en fait à *transférer la responsabilité de l'éducation française hors de France, là où il n'existe pas d'établissements relevant de la Direction générale des relations culturelles, aux Français de l'étranger eux-mêmes et notamment aux parents*. C'est pour eux une lourde charge, qu'ils n'ont acceptée que pressés par la nécessité, et qui n'est acceptable que dans la mesure où l'Etat ne se désintéresse pas d'une vocation et d'une obligation qui lui reviennent normalement et soutient efficacement ces écoles par tous les moyens dont il dispose : aide pour les constructions scolaires, crédits de fonction-

nement, détachement et prise en charge de professeurs, octroi de bourses, fourniture de matériel pédagogique.

Mais il faut se féliciter de constater qu'en ce qui concerne le Congo, contrairement à ce qui s'est produit ailleurs et notamment dans plusieurs pays de l'étranger dit « traditionnel », le Ministère de l'Education et surtout le Ministère de la Coopération ont conjugué leurs efforts pour apporter aux établissements de Brazzaville et de Pointe-Noire une aide substantielle, qui leur a permis d'accueillir chacun plus de 600 élèves.

En 1974, les **subventions d'investissement** octroyées aux deux écoles françaises du Congo se sont élevées à 1.200.000 F soit plus du cinquième des crédits dont le Ministère de la Coopération disposait à ce titre (5 millions de francs). Ces subventions ont permis la construction de locaux scolaires satisfaisants et l'achat d'une grande partie de l'équipement nécessaire.

Des **crédits de fonctionnement** de 140.000 F ont été accordés par la Coopération en 1974 ; le Ministère de l'Education, de son côté, a octroyé 180.000 F (110.000 pour Saint-Exupéry et 70.000 pour Charlemagne) en 1974, et 230.000 F (deux fois 115.000) en 1975. A ces crédits se sont ajoutées des dotations de matériel pédagogique (28.000 F en 1974, 42.000 F en 1975).

Enfin, le **traitement** de neuf professeurs détachés a été pris en charge par l'Etat de chaque établissement, et il est prévu que ce chiffre sera porté à onze pour l'année scolaire 1975-1976.

En dépit de ces contributions — importantes surtout pour ce qui concerne les investissements — les frais des Associations gestionnaires restent considérables. C'est ainsi qu'elles doivent assurer le traitement des trois quarts du personnel enseignant (26 professeurs sur 35). *La meilleure façon de les aider serait sans doute de détacher dans ces écoles un plus grand nombre d'enseignants, ou de prévoir dans les contrats de certains des coopérants envoyés à Brazzaville ou à Pointe-Noire l'obligation de quelques heures d'enseignement dans les établissements français.*

Dans les conditions actuelles, les deux écoles ne peuvent équilibrer leur budget qu'en demandant aux élèves des **frais de scolarité élevés** : 10.000 F CFA par mois dans l'enseignement primaire (soit environ 200 F français), 15.000 F CFA dans l'enseignement secondaire, ce qui conduit à des frais d'écolage annuels de 2.000 à 3.000 F par an et par enfant.

Ces frais provoquent, comme partout à l'étranger, les protestations de nos compatriotes et surtout des coopérants qui déplorent que le principe de la gratuité de l'enseignement ne leur soit pas appliqué. Pour permettre aux Français les moins aisés de faire face à ces charges, des **bourses** sont accordées par le Ministre de l'Education : 62 bourses ont été octroyées en 1974 à Brazzaville pour un montant de 70.000 francs, et 27 à Pointe-Noire pour un total de 37.000 francs.

L'aide de notre Gouvernement à la scolarisation des enfants français est donc considérable au Congo. Elle est plus importante qu'au Cameroun, par exemple, mais moins qu'en République malgache : il semble que l'effort du Ministère de la Coopération se soit porté plus rapidement et efficacement vers des pays où la situation était devenue brusquement difficile, comme à Madagascar, tandis qu'il ne prenait que plus lentement conscience des difficultés qui apparaissaient progressivement dans les autres pays d'Afrique francophone.

Votre Rapporteur estime, en conclusion de ce chapitre, que si les crédits d'investissement accordés aux écoles Saint-Exupéry de Brazzaville et Charlemagne de Pointe-Noire ont été satisfaisants, *l'aide doit être accrue en ce qui concerne les subventions de fonctionnement et le détachement de personnel*. Il faut bien savoir que l'existence de ces établissements, dans lesquels sont instruits les enfants des coopérants, conditionne l'avenir même de la Coopération.

CONCLUSION

Les quatre textes que nous avons étudiés dans ce rapport : accord de coopération culturelle, accord de coopération scientifique et technique, accord-cadre en matière d'enseignement supérieur, convention relative au concours en personnel, ainsi que les divers protocoles, annexes et échanges de lettres qui les accompagnent, donnent une structure nouvelle à la coopération entre la France et le Congo.

En dépit de certaines affirmations selon lesquelles les accords signés le 1^{er} janvier 1974 constituaient une « refonte radicale » des accords antérieurs, il n'apparaît guère que les nouveaux engagements aient modifié, en réalité, les bases essentielles des accords jusque-là en vigueur.

La nouvelle convention relative au concours en personnel se substitue à une convention du 23 juillet 1959. Sa rédaction est proche de l'ancien texte. Elle se contente souvent d'actualiser certains engagements. Elle renforce, surtout — ce point mérite d'être souligné — *la protection assurée aux coopérants*, notamment pour ce qui concerne la réparation des dommages qu'ils pourraient éventuellement causer et les poursuites dont ils pourraient être l'objet.

La répartition des charges financières entre les gouvernements français et congolais reste pratiquement inchangée. Le régime fiscal imposé au personnel de coopération paraît dans l'ensemble équitable.

Pour ce qui est du logement et de la sécurité sociale, votre Rapporteur a été amené à exprimer quelques réserves, en particulier pour ce qui concerne les prestations attendues des autorités congolaises. Mais sans doute était-il difficile de faire mieux dans l'état actuel de la législation des deux pays.

Dans le domaine des innovations, il faut se féliciter de voir figurer dans l'accord de coopération culturelle et dans l'accord-cadre relatif à l'enseignement supérieur l'autorisation accordée à la France d'organiser pour ses ressortissants, sur le territoire congolais, « un enseignement français ainsi que les examens qui le sanctionnent ».

Il faut remarquer aussi que le nouvel engagement ne fait plus mention d'une mission française d'aide et de coopération en tant qu'entité individualisée, cette mission étant intégrée à l'Ambassade de France.

Enfin, il convient de noter que l'ensemble des nouveaux accords et conventions est précédé d'un véritable « traité de coopération » où les hautes parties contractantes font non seulement une déclaration d'intention mais, de plus, prévoient l'installation d'une « grande commission permanente » chargée de la bonne exécution de ces accords.

Dans ces conditions, votre Commission des affaires culturelles, réunie le 23 avril 1975, a donné un **avis favorable** à l'adoption du projet de loi autorisant l'approbation de la convention relative au concours en personnel apporté par la République française à la République populaire du Congo.