

N° 24

# SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1989 - 1990

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 18 octobre 1989.

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi autorisant l'approbation d'un accord de coopération technique en matière de personnel entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Burkina Faso,*

Par M. Jean-Pierre BAYLE,

Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean Lecanuet, *président* ; Michel d'Aillières, Yvon Bourges, François Abadie, Jean-Pierre Bayle, *vice-présidents* ; Jean Garcia, Guy Cabanel, Michel Alloncle, Jacques Genton, *secrétaires* ; MM. Paul Alduy, Jean-Luc Bécart, Daniel Bernardet, André Bettencourt, Amédée Bouquerel, André Boyer, Michel Caldaguès, Jean-Paul Chambriard, Michel Chauty, Yvon Collin, Claude Cornac, Charles-Henri de Cossé-Brissac, Michel Crucis, André Delelis, Franz Duboscq, Claude Estier, Gérard Gaud, Jean-Claude Gaudin, Philippe de Gaulle, Jacques Gulliet, Bernard Guyomard, Mme Nicole de Hauteclocque, MM. Marcel Henry, André Jarrot, Louis Jung, Christian de La Malène, Marc Lauriol, Edouard Le Jeune, Max Lejeune, Louis Longuequeue, Philippe Madrelle, Michel Maurice-Bokanowski, Jean-Luc Mélenchon, Claude Mont, Jean Natali, Paul d'Ornano, Michel Pomiatowski, Robert Pontillon, Roger Poudouson, André Rouvière, Robert-Paul Vigouroux, Xavier de Villepin, Albert Volquin.

Voir le numéro :  
Sénat : 469 (1988-1989).

Traités et conventions - Burkina Faso.

## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION : l'approbation d'un accord de coopération technique en matière de personnel entre la France et le Burkina Faso signé le 4 février 1986 parmi une dizaine de nouveaux accords de coopération</b> .....	5
<b>A - L'ÉVOLUTION RÉCENTE DU BURKINA FASO</b> .....	7
<b>1° La situation politique</b> .....	7
<i>a.</i> Une politique et une organisation du pouvoir globalement inchangées .....	7
<i>b.</i> Une volonté de "rectification" politique .....	8
<b>2° La situation économique</b> .....	9
<i>a.</i> Un des huit pays les moins avancés .....	9
<i>b.</i> La nécessité de mesures d'ajustement et de l'aide extérieure .....	9
<b>B - LES RELATIONS BILATÉRALES FRANCO-BURKINABE</b> .....	11
<b>1° Les relations politiques bilatérales et les échanges franco-burkinabe</b> .....	11
<i>a.</i> Les relations politiques entre Paris et Ouagadougou : une amélioration qui doit être poursuivie .....	11
<i>b.</i> Des échanges commerciaux bilatéraux modestes et équilibrés .....	12
<b>2° Le dispositif de coopération française au Burkina Faso</b> .....	12
<i>a.</i> La principale aide extérieure reçue par le Burkina Faso malgré une évolution peu régulière .....	12
<i>b.</i> Une assistance technique inégale .....	13

<b>C - LES DISPOSITIONS DE L'ACCORD DE COOPÉRATION EN MATIÈRE DE PERSONNEL : UNE ACTUALISATION CLASSIQUE DE DISPOSITIONS ANCIENNES</b> .....	15
<b>1° Un texte de facture classique soulignant toutefois, dans la forme, le caractère réciproque des relations de coopération</b> .....	15
<i>a.</i> Un ensemble de dispositions classiques .....	15
<i>b.</i> Quelques dispositions novatrices .....	16
<b>2° Une actualisation de portée limitée, apportant des modifications techniques à l'accord conclu en 1961 avec la Haute-Volta</b> .....	17
<i>a.</i> Les exonérations douanières accordées aux coopérants .....	17
<i>b.</i> Les garanties judiciaires et la réparation des dommages subis ou causés par les coopérants .....	17
<i>c.</i> Le régime fiscal des personnels de coopération au Burkina Faso .....	18
<b>Les conclusions de votre rapporteur et de la commission</b> .....	19
<b>Projet de loi</b> .....	20

Mesdames, Messieurs,

C'est le 4 février 1986 que dix nouveaux accords de coopération ont été signés entre les gouvernements français et burkinabe pour remplacer et actualiser les accords bilatéraux qui avaient été conclus en 1961 en tenant compte des changements intervenus depuis l'indépendance de la Haute Volta, devenue le Burkina Faso en 1984 de par la volonté du capitaine Thomas Sankara, alors chef de l'Etat.

Plusieurs de ces accords ont déjà été soumis et approuvés par le Parlement au cours de l'année parlementaire 1986-1987.

Le présent projet de loi a pour objet d'autoriser l'approbation d'un accord de coopération technique en matière de personnel destiné à se substituer à l'accord général de coopération en matière de personnel signé le 24 avril 1961, au lendemain de l'indépendance de la Haute Volta, et aux avenants qui s'y rapportent.

Avant d'analyser les dispositions -au demeurant classiques- de cet accord qui, sur le plan juridique, ne soulève aucune difficulté, votre rapporteur vous propose, comme le veut l'usage de notre commission, de saisir cette occasion d'examiner l'évolution récente du Burkina Faso et de relations bilatérales franco-burkinabe.

\*

\* \*

## A - L'ÉVOLUTION RÉCENTE DU BURKINA FASO

Rassemblant 8,5 millions d'habitants sur un territoire de 274.000 km<sup>2</sup>, sans accès à la mer, enclavé dans le Sahel et largement dépourvu de ressources naturelles, le Burkina Faso est l'un des pays les plus pauvres et les plus peuplés d'Afrique francophone.

Cette ancienne colonie française, indépendante depuis août 1960, était dirigée, depuis le coup d'Etat militaire du 4 août 1983, par le capitaine Thomas Sankara, personnalité charismatique et controversée, qui a conduit pendant quatre ans une politique révolutionnaire, d'inspiration essentiellement nationaliste et populiste, visant à changer le pays en profondeur. Le coup d'Etat du 15 octobre 1987 -qui a coûté la vie à Sankara- a porté au pouvoir son ancien bras droit, le capitaine Blaise Compaoré, qui a fait entrer la révolution burkinabe dans une phase de "rectification".

### 1°. La situation politique

#### a). Une politique et une organisation du pouvoir globalement inchangées

Les discours officiels et le programme d'action gouvernemental confortent l'idéologie révolutionnaire et les principes affichés à l'époque sankariste. Les idées nationalistes, progressistes et populistes sont réaffirmées et le "retour aux sources du 4 août 1983" proclamé. La principale critique adressée à Sankara est d'avoir personnalisé le pouvoir de façon outrancière, la "rectification" annoncée devant signifier davantage de participation et de transparence.

L'organisation du pouvoir est également maintenue dans ses caractéristiques fondamentales qui demeurent la concentration des pouvoirs et l'influence de l'armée -qui demeure le principal appui du Chef de l'Etat et la maîtresse du jeu politique.

### **b). Une volonté de "rectification" politique**

Ces éléments fondamentaux de permanence sont toutefois conciliés avec une volonté affichée de "rectification" politique, illustrée par trois orientations principales :

- la recherche de structures politiques plus ouvertes : c'est ainsi que le Conseil national de la Révolution, exclusivement composé de militaires et de représentants de l'extrême gauche, a été remplacé par un "Front populaire", ouvert à d'autres formations politiques, tandis que les comités de défense de la Révolution cédaient la place à des comités révolutionnaires plus représentatifs ;

- la volonté de dialogue avec les forces politiques civiles -anciens partis politiques, syndicats, forces traditionnelles- a été notamment illustrée par la libération de prisonniers d'opinion, par la création d'une nouvelle organisation politique et par une volonté d'élargissement des bases du pouvoir ;

- enfin, le bilan critique des quatre années de pouvoir sankariste a débouché sur la correction de certaines erreurs de la période précédente.

Il reste que le régime demeure à la merci d'une révolution de palais -comme l'a encore rappelé, tout récemment, la tentative de coup d'Etat du 19 septembre dernier. De graves incertitudes demeurent donc. Elles ne placent naturellement pas le Burkina Faso dans les meilleures conditions pour faire face à l'essentiel : le développement d'un pays très pauvre, confronté à une situation économique extrêmement précaire.

## **2°). La situation économique**

### **a). Un des huit pays les moins avancés**

Le Burkina Faso est, en effet, l'un des huit "pays les moins avancés" (P.M.A.) les plus pauvres du monde, avec un revenu moyen annuel de 1.500 francs français par habitant.

Mis à part une mine d'or de faible importance et un gisement de manganèse non rentable dans la conjoncture actuelle, les ressources minières sont négligeables, tandis que les secteurs industriels (20% du PIB) et commerciaux demeurent peu développés.

Les ressources du pays sont donc essentiellement agropastorales, ne permettant toutefois l'auto-suffisance alimentaire qu'en période de pluviosité satisfaisante dans un pays en partie sahélien. Le secteur agricole, rassemblant 80% de la population active et représentant 40% du PIB, demeure donc prépondérant dans l'économie burkinabe, tandis que s'accélère le taux d'accroissement démographique (3% par an) et que l'analphabétisme affecte encore 90% de la population.

### **b). La nécessité de mesures d'ajustement et de l'aide extérieure**

Des facteurs relativement favorables doivent toutefois être relevés. Le Burkina Faso est l'un des rares pays sub-sahariens à avoir connu une croissance de son PIB par habitant au cours des dernières années. Des mesures de rigueur ont été prises qui ont réduit le déficit budgétaire à moins de 2% du PIB. Même si l'accumulation d'arriérés est préoccupante et si l'endettement du pays augmente rapidement, la dette extérieure (44% du PIB) et le service de la dette (représentant 20% des exportations) restent inférieurs à ceux de nombreux pays africains.

La précarité de la situation économique et commerciale laisse cependant le pays très dépendant de l'aide extérieure. Celle-ci est, pour les deux tiers, bilatérale, la France en étant le plus important pourvoyeur (371 millions de francs d'engagements de la Caisse centrale de coopération économique en 1988).

Il semble, au total, que des mesures d'ajustement concertées avec le Fonds monétaire international et la Banque mondiale demeurent nécessaires. Ces institutions portent d'ailleurs aujourd'hui un jugement plus favorable sur la politique suivie dans la période récente et souhaitent conclure avec les autorités burkinabè un accord.

\*

\*



## B - LES RELATIONS BILATÉRALES FRANCO-BURKINABE

### 1°. Les relations politiques bilatérales et les échanges franco-burkinabe

#### a). Les relations politiques entre Paris et Ouagadougou : une amélioration qui doit être poursuivie

Si les relations politiques entre Paris et Ouagadougou se ressentent des aléas engendrés par l'évolution burkinabe, la France est demeurée le premier dispensateur d'aide au Burkina Faso, et le resserrement des liens entre les deux pays doit être poursuivi.

Des signes encourageants ont été enregistrés par Paris depuis la prise du pouvoir par le capitaine Compaoré. L'attitude plus ouverte que les dirigeants actuels semblent vouloir adopter à notre égard a favorisé l'amélioration des relations bilatérales. L'abandon de l'agressivité verbale dont la France avait parfois fait l'objet de 1983 à 1987, le relâchement des liens qui s'étaient noués entre le Burkina Faso et la Libye, et le pragmatisme qui marque désormais les relations extérieures du Burkina Faso doivent faciliter le développement de ses liens avec l'Occident -dont l'aide lui est indispensable- et, singulièrement, avec la France.

Les contacts réciproques, maintenus à un rythme et à un niveau satisfaisants, paraissent ainsi permettre de surmonter, dans une atmosphère plus sereine, les obstacles rencontrés sur le plan bilatéral, à l'exemple d'incidents politico-judiciaires dont ont été victimes des ressortissants français au Burkina Faso ou des différends qui se sont manifestés entre les autorités burkinabe et les banques françaises présentes dans ce pays.

### **b). Des échanges commerciaux bilatéraux modestes et déséquilibrés**

Sur le plan économique et commercial, les échanges franco-burkinabe sont très modestes puisque le Burkina Faso n'est que notre 26e fournisseur et notre 18e client parmi les seuls pays d'Afrique sub-saharienne. Ces échanges sont, en outre, principalement alimentés par les retombées de l'aide internationale.

Le commerce bilatéral est, par ailleurs, fortement déséquilibré en faveur de la France. Le taux de couverture des échanges entre les deux pays est ainsi passé de 219% en 1987 à 245% en 1988.

Les importations françaises -essentiellement des métaux (70%) et des produits agricoles (25% : haricots, coton)- se sont élevées à 338 millions de francs l'an passé. Durant la même période, nos exportations vers le Burkina Faso -principalement des produits agro-alimentaires, des produits pharmaceutiques et des biens industriels- représentaient 830 millions de francs.

## **2°). Le dispositif de coopération française au Burkina Faso**

### **a). La principale aide extérieure reçue par le Burkina Faso malgré une évolution peu régulière**

La politique de coopération française au Burkina Faso a épousé l'évolution en dents de scie des rapports politiques entre Paris et Ouagadougou. Mais de même que l'instabilité du pays avait entraîné une certaine stagnation de notre coopération, cette dernière devrait aujourd'hui bénéficier de la bonne volonté affichée par les dirigeants burkinabes.

En l'état, notre action constitue la plus importante des aides extérieures reçues par le Burkina Faso : elle a représenté en

moyenne, au cours des dix dernières années, 20% des versements d'aide publique au développement -bilatérale ou multilatérale- reçus par ce pays.

En 1988, le montant total de notre aide s'est élevé à 558 millions de francs, marquant une progression substantielle par rapport à 1987. Les deux principaux acteurs de cette aide sont :

- la Caisse centrale de coopération économique (C.C.C.E.), dont les prêts ont atteint 371 millions en 1988,
- et le ministère de la coopération et du développement, dont l'aide -non remboursable- s'est élevée l'an passé à 187 millions de francs.

Le domaine privilégié de l'aide française a été celui du développement rural. L'évolution de nos relations politiques avec le Burkina Faso paraît constituer un élément favorable au renforcement et à la redéfinition de notre dispositif dans des secteurs aussi importants que l'économie et les finances, le secteur éducatif, ou le secteur de la santé.

Dans cet esprit aussi, face aux besoins considérables du pays exprimés souvent de façon dispersée, la prochaine réunion de la nouvelle commission mixte bilatérale pourrait donner une plus grande cohérence à notre action de coopération et rationaliser nos interventions à moyen terme au Burkina.

#### **b). Une assistance technique inégale**

L'assistance technique française, qui a fortement diminué à partir de 1983, se traduit à l'heure actuelle par la présence de 235 coopérants français au Burkina Faso, dont 146 enseignants et 89 techniciens. La communauté française au Burkina dans son ensemble est également en réduction : moins de 2.800 immatriculés, soit une baisse de 10% en un an. La communauté burkinabe en France est également très faible : moins de 2.300 résidents réguliers.

Si notre effort en matière de bourses est lui aussi en regression (6,5 millions de francs en 1988 contre 10 millions en 1983), notre cooperation culturelle a pour sa part sensiblement progressé (representant 3,2 millions en 1988 contre 1,8 million en 1987).

Dans le domaine militaire, la cooperation française, qui avait fortement diminué entre 1984 et 1987, a été réactivée en 1988 (11,8 millions de francs), les nouveaux dirigeants burkinabe ayant paru desirieux de voir reprendre notre effort dans ce domaine, particulierement en matière de stages de formation.

Ajoutons enfin que la perspective d'ouverture de grands chantiers (aménagement de l'aéroport de Ouagadougou, barrages hydro-agricoles) pourrait se traduire par une sensible augmentation de la communauté française au Burkina.

\*

\* \*

## **C - LES DISPOSITIONS DE L'ACCORD DE COOPÉRATION EN MATIÈRE DE PERSONNEL : UNE ACTUALISATION CLASSIQUE DE DISPOSITIONS ANCIENNES**

Dans ce contexte, l'accord de coopération technique en matière de personnel, signé à Paris le 4 février 1986, constitue, pour l'essentiel, par delà quelques innovations, une actualisation, de portée limitée, de l'accord conclu avec la Haute-Volta le 24 avril 1961 et des avenants qui s'y rapportent.

1°). Un texte de facture classique soulignant toutefois, dans la forme, le caractère réciproque des relations de coopération

### **n). Un ensemble de dispositions classiques**

Le présent accord reprend l'essentiel des règles consacrées, en matière de concours en personnel, par la longue expérience de coopération en Afrique de notre pays. Des dispositions comparables figurent ainsi dans les nombreux accords de coopération qui ont déjà fait l'objet de renégociations globales avec la plupart des États africains dans les années 1970. Plus récemment, la convention du 1er avril 1984, approuvée par le Parlement et relative au concours en personnel rapporté à la République gabonaise, reprend également les mêmes principes.

C'est ainsi que les articles 1er à 7 de l'accord franco-burkinabé réaffirment les règles et modalités habituelles du concours en personnel : principe de la mise à disposition des personnels nécessaires à la réalisation des objectifs de coopération, établissement de la liste des emplois à pourvoir, propositions de candidatures et agrément des candidats retenus.

Les articles 8 à 23 fixent de même le statut des agents de coopération et leurs droits et obligations. Ces agents exercent leurs fonctions sous l'autorité du gouvernement du pays d'accueil en

l'occurrence le Burkina Faso (article 13). Ils doivent en particulier effectuer la durée hebdomadaire de travail prévue par la réglementation burkinabe (article 9), bénéficiant en contrepartie de l'aide et la protection nécessaires (article 13).

Les coopérants tiennent toutefois de leur condition d'expatriés et du caractère international de la coopération des obligations et des privilèges exorbitants du droit commun. Ils se voient ainsi imposer une obligation de réserve particulièrement étendue dans la mesure où ils doivent s'abstenir de tout acte susceptible de mettre en cause l'un ou l'autre des gouvernements (article 13). Ils bénéficient en revanche, essentiellement en matière financière, fiscale et douanière, de privilèges et de garanties substantielles (articles 20 et 21 notamment).

#### **b). Quelques dispositions novatrices**

Si le présent accord n'offre pas de modifications majeures par rapport aux dispositifs usuels pour les concours en personnel apportés aux pays du champ de la coopération française en Afrique, deux dispositions novatrices méritent d'être toutefois relevées.

- Le texte proposé comporte d'abord une référence expresse à l'organisation de la coopération sous forme de projets ou de programmes. L'article 2 dispose en effet que la coopération en matière de personnel sera organisée sous forme de projets ou de programmes impliquant la définition d'objectifs, la détermination des moyens à mettre en place et l'établissement de calendrier d'exécution. Il s'agit donc de faire passer notre aide d'une coopération de substitution à une coopération de projets.

- Il convient par ailleurs de souligner la rédaction parfaitement réciproque de l'accord proposé. S'il s'agit là d'une disposition purement formelle, cette réciprocité des relations de coopération étant théorique et dépourvue de contenu réel, cette présentation symbolique marque le souci des deux parties, française et burkinabe, de garantir une parfaite égalité dans leurs relations.

**2°). Une actualisation de portée limitée, apportant des modifications techniques à l'accord conclu en 1961 avec la Haute-Volta**

Pour le reste, l'accord qui nous est soumis actualise, en le précisant et le complétant, l'accord initialement conclu avec la Haute-Volta. Par rapport à ce texte de 1961, trois modifications techniques doivent tout particulièrement retenir l'attention.

**a). Les exonérations douanières accordées aux coopérants**

L'article 20 officialise d'abord les droits d'importation en franchise de leurs biens personnels dont bénéficient les personnels de coopération technique au Burkina Faso. Mais il ne s'agit là que de la reconnaissance juridique des pratiques d'exonérations douanières existantes, dont l'annexe 1 au présent accord précise le régime et les modalités.

**b). Les garanties judiciaires et la réparation des dommages subis ou causés par les coopérants**

Tout aussi classiques sont les dispositions introduites aux articles 17 et 18 de l'accord concernant les garanties judiciaires et la réparation des dommages causés ou subis par les personnels de coopération dans l'exercice ou à l'occasion de leurs fonctions. En cas d'action judiciaire, le gouvernement se substituera dans l'instance aux personnels en cause mis à sa disposition. Et en cas de dommages subis dans le service, le même gouvernement versera aux intéressés - hormis le cas de faute personnelle - des indemnités équitables.

### **c). Le régime fiscal des personnels de coopération au Burkina Faso**

Plus importantes sont enfin les dispositions de l'article 21 et de l'annexe 2 au présent accord relatives à la modification du régime fiscal applicable aux personnels de coopération envoyés par la France au Burkina Faso. La renégociation de l'annexe fiscale, pour éviter un accroissement excessif de la pression fiscale pesant sur les coopérateurs français, est d'ailleurs à l'origine du délai qui a été nécessaire au gouvernement avant de soumettre au Parlement cet accord qui date du 4 février 1986.

Les dispositions proposées étaient nécessaires pour actualiser le précédent texte qui faisait référence à un système d'imposition devenu caduc. La nouvelle législation fiscale burkinabe est désormais fondée sur l'I.U.T.S., impôt unique sur les traitements et les salaires. Des aménagements spécifiques ont été définis en faveur des coopérateurs français pour limiter leur revenu imposable et prévoir un système de déduction pour charges familiales.

Les mesures proposées, bien que se traduisant par un léger accroissement de la pression fiscale, demeurent très avantageuses et semblent en conséquence aujourd'hui bien acceptées :

hormis les célibataires, le montant de l'impôt demeure inférieur à 3% des rémunérations nettes encaissées, avantages familiaux non compris ;

et, au total, ce régime fiscal demeure l'un des moins lourds de ceux appliqués à nos coopérateurs dans les États relevant du champ de compétences du ministère de la coopération.

\*

\* \*



## **Les conclusions de votre rapporteur et de la commission**

Au terme de cette analyse, votre rapporteur estime que l'accord proposé, de facture classique et de portée limitée, doit utilement contribuer à la cohérence de notre action de coopération et à la sécurité juridique de nos coopérants au Burkina Faso, tout en constituant un signe favorable au resserrement des relations entre nos deux pays.

C'est dans cet esprit qu'il souhaite saisir l'occasion de la discussion du présent projet de loi pour poser trois questions ponctuelles au gouvernement :

- pourquoi l'accord franco-burkinabe en matière d'enseignement et d'action culturelle, signé le 4 février 1986 en même temps que le présent accord, n'a-t-il pas encore été soumis à approbation parlementaire ?

- dans quel état d'esprit et avec quels objectifs le gouvernement abordera-t-il la réunion de la nouvelle commission mixte franco-burkinabe qui doit se tenir d'ici la fin de l'année ?

- quelles dispositions envisage-t-il enfin de prendre pour apporter une solution aux difficultés rencontrées par les coopérants au Burkina Faso dans le domaine des conditions sanitaires (ouverture d'un second centre médico-social ?) et pour la scolarisation des enfants français (conditions de gestion du lycée St. Exupéry de Ouagadougou) ?

Votre commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées a examiné le présent projet de loi au cours de sa séance du 18 octobre 1989. A l'issue d'un débat auquel ont participé, outre le rapporteur, le président Jean Lecanuet, M. Guy Cabanel et M. Michel Chauty, elle a adopté les conclusions du rapporteur.

C'est sous le bénéfice de ces observations que votre commission vous invite à adopter le présent projet de loi et à autoriser l'approbation de l'accord de coopération technique en matière de personnel franco-burkinabe en date du 4 février 1986.

**PROJET DE LOI**

*(Texte présenté par le Gouvernement)*

**Article unique**

**Est autorisée l'approbation de l'accord de coopération technique en matière de personnel entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Burkina Faso, signé à Paris le 4 février 1986 et dont le texte est annexé à la présente loi <sup>(1)</sup>.**

-----  
**(1) Voir le texte annexé au document Sénat n° 469 (1988-1989)**