



N° 1714

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 6 juillet 2004.

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES SUR LE PROJET DE LOI (n° 1636), *autorisant l'approbation de la **convention** entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Djibouti relative à la **situation financière et fiscale** des forces françaises présentes sur le territoire de la République de Djibouti,*

PAR M. PHILIPPE COCHET,

Député

---

---



## SOMMAIRE

---

<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>I – LA SITUATION INTERIEURE DE DJIBOUTI</b> .....	6
<b>A – UNE VIE POLITIQUE ETROITEMENT CONTROLEE PAR LE PRESIDENT</b> ...	6
1) La fin du conflit intérieur .....	6
2) Une opposition affaiblie .....	6
<b>B – UNE SITUATION ECONOMIQUE ET SOCIALE FRAGILE</b> .....	7
<b>II – LES RELATIONS EXTÉRIEURES DE DJIBOUTI</b> .....	8
<b>A – LE ROLE CLE DE DJIBOUTI DANS LA REGION</b> .....	8
1) Djibouti s’implique pour résoudre la crise somalienne .....	8
2) Rapprochement avec les pays de la région .....	8
3) Djibouti et la lutte anti-terroriste .....	8
<b>B – L’ETAT DES RELATIONS FRANCO-DJIBOUTIENNES</b> .....	9
1) La France premier bailleur de fonds de Djibouti .....	9
2) Des relations bilatérales fondées sur la présence des forces militaires françaises .....	9
3) Etat de la coopération de police et de la coopération militaire .....	10
<b>III – ANALYSE DE LA CONVENTION</b> .....	11
<b>A – LE REGIME FISCAL APPLIQUE AUX FORCES FRANCAISES         PRESENTES A DJIBOUTI</b> .....	11
<b>B – LE CONTENU DE LA CONVENTION</b> .....	11
1) La négociation de la convention .....	11
2) Les dispositions de la convention .....	12
<b>CONCLUSION</b> .....	14
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	15
<b>ANNEXE 1 : ETUDE D’IMPACT</b> .....	15
<b>ANNEXE 2 : PROTOCOLE DU 27 JUIN 1977</b> .....	16
<b>ANNEXE 3 : CONVENTION DU 28 AVRIL 1978</b> .....	18



Mesdames, Messieurs,

Le projet de loi soumis à votre approbation est une convention particulière puisque c'est la seule de cette catégorie qu'ait signée la France.

Il s'agit de la convention relative à la situation financière et fiscale des forces françaises présentes sur le territoire de la République de Djibouti.

Après vous avoir rappelé quelle est la situation actuelle de ce pays, votre Rapporteur évoquera les relations de Djibouti avec les pays de la région et avec la France avant de présenter le contenu de cette convention bilatérale.

## I – LA SITUATION INTERIEURE DE DJIBOUTI

### A – Une vie politique étroitement contrôlée par le Président

#### *1) La fin du conflit intérieur*

Le clivage entre les communautés Afars (40 % de la population) et Issas (60 %) s'est exacerbé après l'indépendance en 1977. Le système de captation du pouvoir et des richesses mis en place par le Président Hassan Gouled et la communauté Issa avait entraîné un profond ressentiment chez les Afars. En 1991, les mouvements clandestins Afars ont fusionné pour constituer le Front pour la Restauration de l'Unité à Djibouti (FRUD), qui a engagé la lutte armée. Après dix ans de conflit, devant l'impasse de l'option militaire, le Président Ismail Omar Guelleh a entamé un processus de négociation à la suite duquel un cessez-le-feu a été signé en février 2000. La négociation a abouti à la signature le 12 mai 2001, d'un accord de réforme et de concorde civile, prévoyant le désarmement des combattants du FRUD, leur intégration dans les forces de défense et de sécurité ou leur indemnisation, des réparations pour les victimes du conflit, une large décentralisation, un programme de reconstruction et l'instauration du multipartisme. Cet accord est actuellement appliqué dans ses grandes lignes.

#### *2) Une opposition affaiblie*

La signature de l'accord de paix a donné au Président Guelleh une légitimité dont l'avaient privé les conditions de son accession au pouvoir contestées par l'opposition. Face à l'Union pour la Majorité Présidentielle (UMP) du Président Guelleh, les partis d'opposition, affaiblis par des divisions ont tenté de se regrouper au sein de l'Union pour une Alternance Démocratique (UAD), comprenant l'ex-FRUD-armé rebaptisé Alliance Républicaine pour la Démocratie (ARD). Lors des élections législatives du 10 janvier 2003, le scrutin de liste majoritaire à un tour a permis à l'UMP d'emporter la totalité des 65 sièges. L'opposition a dénoncé des fraudes massives. Toutefois elle a obtenu 37 % des voix au niveau national dont 45 % dans la ville de Djibouti.

La situation s'est quelque peu améliorée depuis l'élection du Président Guelleh. On constate que les droits civils sont mieux respectés à Djibouti que dans les autres pays de la région. Même si le fonctionnement de la justice est peu satisfaisant, la peine de mort a été abolie et les emprisonnements politiques sont rares. On relève cependant la condamnation à trois mois de prison pour diffamation, en juillet 2003, de

M. Daher Farah, président d'un parti d'opposition, le Parti du Renouveau Démocratique (PRD).

## **B – Une situation économique et sociale fragile**

L'économie de Djibouti dépend de l'activité portuaire, de la présence de forces armées et de l'aide au développement. Elle est fragilisée par la corruption et la faiblesse de l'investissement en dépit d'une croissance de 3,5 % et d'une faible inflation de 2 %. L'activité portuaire se développe, notamment en raison de l'augmentation du transit du commerce éthiopien via Djibouti depuis que l'Ethiopie ne peut plus utiliser le port érythréen d'Assab. Un projet de construction d'un nouveau port à Doraleh, dans lequel est engagé la société portuaire de Dubaï, témoigne des ambitions de Djibouti dans ce domaine.

La présence de forces étrangères françaises, américaines mais aussi allemandes et espagnoles sur le sol djiboutien permet au pays de bénéficier d'une importante rente de situation. Toutefois, les apports budgétaires dont bénéficie Djibouti en raison de la présence de ces forces étrangères, ont entraîné un relâchement de la discipline budgétaire et on constate un déficit structurel du budget. Pour cette raison, le FMI estime impossible la conclusion d'un nouvel accord avec financement.

Djibouti demeure un pays pauvre dans lequel les inégalités sont importantes. Le pays est classé au 153<sup>ème</sup> rang sur 175 de l'indice de développement humain établi par le PNUD. Le PIB par habitant devrait toutefois augmenter en 2004 pour la première fois depuis longtemps. La crise des finances publiques a provoqué un retard dans le paiement des émoluments des fonctionnaires. La situation des étrangers, attirés en nombre par la stabilité de Djibouti, est précaire, 75 000 personnes sont en situation irrégulière soit 12 à 13 % de la population.

## II – LES RELATIONS EXTÉRIEURES DE DJIBOUTI

### A – Le rôle clé de Djibouti dans la région

#### *1) Djibouti s'implique pour résoudre la crise somalienne*

L'évolution de la Somalie frontalière concerne Djibouti dont la population (Issa) est, en majorité, somalienne. En mai 2000, Djibouti a organisé la conférence d'Arta qui a abouti à la création d'un Gouvernement national de transition (GNT) en Somalie. Cependant le processus d'Arta se heurte à l'opposition de l'Éthiopie qui se satisfait du maintien d'une Somalie divisée. Depuis la mort du Président somalilandais Ibrahim Egal, les relations entre Djibouti et le Somaliland se sont normalisées, la frontière est ouverte, mais sans aucune reconnaissance diplomatique du Somaliland.

#### *2) Rapprochement avec les pays de la région*

Djibouti entretient des relations commerciales avec l'Éthiopie qui le fournit en produits agricoles et en khat. L'essentiel du commerce maritime de l'Éthiopie passe par Djibouti depuis 1998. Les tarifs portuaires, très avantageux pour l'Éthiopie sont une source de discordes entre les deux pays. L'affaiblissement du gouvernement national de transition en Somalie et l'ouverture de la frontière entre Djibouti et le Somaliland ont entraîné toutefois une convergence des positions éthio-djiboutiennes. Les relations avec l'Érythrée, pays où vivent 100 000 Afars, se sont dégradées à l'occasion du conflit éthio-érythréen car l'Érythrée soupçonnait Djibouti de soutenir l'Éthiopie. Elles sont à présent normalisées.

Membre de la ligue arabe, Djibouti entretient depuis 1999 des relations peu fournies avec le monde arabe à l'exception du Yémen. Les résultats de la politique de rapprochement avec le monde arabe menée par le Président Guelleh sont décevants. L'aide financière espérée est restée modeste et les investissements étrangers peu nombreux.

#### *3) Djibouti et la lutte anti-terroriste*

Le 11 septembre 2001 a rehaussé l'intérêt stratégique de Djibouti. Le pays accueille des forces de la coalition antiterroriste (États-Unis, Allemagne, Espagne). En 2002, les États-Unis ont installé à Djibouti leur commandement opérationnel antiterroriste pour la Corne de l'Afrique et le Yémen. Cette base militaire logistique de 1 600 hommes est faite pour durer. En contrepartie de cette présence internationale, Djibouti a obtenu en



2003 une aide financière importante (25 M \$ des Etats-Unis, 2 M€ de l'Allemagne). Cette présence militaire à Djibouti, en constante augmentation depuis 2002 et en voie de pérennisation, s'inscrit dans le cadre affiché de la lutte contre le terrorisme international.

## **B – L'état des relations franco-djiboutiennes**

### *1) La France premier bailleur de fonds de Djibouti*

La France est le premier bailleur de fonds de Djibouti. L'enveloppe de 9 M€ de crédits d'intervention pour 2004 (contre 11 M€ en 2003) est utilisée à 75 % pour l'appui aux actions de développement dans le domaine de l'éducation, des institutions et de la santé et pour 25 % par la coopération universitaire dont une large proportion pour les bourses. L'Agence française de développement a versé 6,2 M€ à Djibouti en 2002. La coopération militaire en 2004 représente 3,8 M€ (aide directe, stages, solde et mise en place des coopérants, fonctionnement de la mission).

Par ailleurs, l'enveloppe du 9ème Fonds Européen de Développement à Djibouti sur cinq ans atteint 34,8 M€. La contribution française annuelle française via l'Union européenne peut donc être estimée à environ 1,6 M€.

Au total, on peut estimer que l'aide publique au développement française à destination de Djibouti en 2004 est légèrement inférieure à 20 M€ en termes de prévisions. Le Comité d'Aide au Développement de l'OCDE de 2004 fait état d'une aide française de 22 M€ en 2002.

### *2) Des relations bilatérales fondées sur la présence des forces militaires françaises*

La présence des forces françaises de Djibouti (FFDj), définie par les accords de défense de 1977, est le pilier autour duquel s'organise la relation franco-djiboutienne. Cette force de 2 800 hommes dans une zone d'intérêt stratégique majeur constitue un relais pour des opérations interarmées en dehors de la France et un terrain d'exercice idéal.

Moins spontanément favorable à la France que son prédécesseur, le Président Ismail Omar Guelleh a des relations bilatérales franco-djiboutiennes une vision très pragmatique. Aussi, ces relations ne sont-elles pas exemptes de tensions, notamment depuis fin 1998, lorsque a été annoncée la réduction des FFDj de 3 200 à 2 800 hommes, signifiant une importante perte financière pour Djibouti. Par ailleurs, l'instruction en

France relative à la mort du juge Borel à Djibouti entraîne périodiquement des tensions dans les relations franco-djiboutiennes.

*3) Etat de la coopération de police et de la coopération militaire*

La coopération en matière de police est régie par l'accord de coopération du 28 avril 1978 qui a été révisé en 1990. Deux assistants techniques se trouvent à Djibouti. L'un travaille dans le domaine de la sûreté aéroportuaire, l'autre est conseiller du Directeur de la police de Djibouti. Des actions de formation sont également organisées à Djibouti et en France. La collaboration avec les autorités djiboutiennes dans le domaine de la lutte anti-terroriste touche différents domaines : sécurité du port, surveillance aérienne permanente, surveillance des frontières terrestres, patrouilles mixtes à l'aéroport, formation d'une unité anti-terroriste et formation dans le domaine du renseignement.

Conformément au protocole intergouvernemental du 27 juin 1977, figurant en annexe 2, fixant les conditions du stationnement des forces françaises sur le territoire de Djibouti après l'indépendance, celles-ci participent, s'il y a lieu, à la défense de l'intégrité territoriale de la République de Djibouti contre une agression extérieure et apportent une aide aux forces armées djiboutiennes dans le cadre de la coopération militaire bilatérale. Elles concourent en permanence à la défense des intérêts français à Djibouti, en particulier celle des ressortissants français. Elles participent à des missions d'assistance opérationnelle, de protection ou d'évacuation des ressortissants français dans les Etats limitrophes de Djibouti et aux missions extérieures d'intervention dans la zone. Elles assurent le soutien opérationnel des armées françaises (accueil de renforts, entraînements d'unités métropolitaines),

### **III – ANALYSE DE LA CONVENTION**

#### **A – Le régime fiscal appliqué aux forces françaises présentes à Djibouti**

Conformément à l'article 7 du protocole provisoire de 1977 et à l'annexe V de la convention du 28 avril 1978 figurant en annexe 3, les militaires présents sur le territoire de la République de Djibouti doivent acquitter sur place l'impôt sur les traitements et salaires. Cet impôt, calculé sur une assiette représentant 80% de la solde, est prélevé à la source par les armées puis versé à la République de Djibouti par le trésorier auprès de l'ambassade de France à Djibouti. En 2003, le montant total des versements effectués à ce titre s'est à 6 382 671, 78 M€. Cette somme est prise en compte pour le calcul de la contribution forfaitaire française de 30 M€.

Ainsi, les forces françaises présentes à Djibouti sont assujetties à la taxe intérieure de consommation (T.I.C.) équivalant à la TVA, aux taxes d'aéroport, aux taxes portuaires, aux taxes d'exploitation des télécommunications et redevances des fréquences radio-électriques, à l'indemnité compensatrice du bureau postal militaire, aux revenus d'usufruit et redevances domaniales sur les logements domaniaux, aux taxes sur les produits pétroliers, à la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, et à la vignette automobile.

#### **B – Le contenu de la Convention**

##### *1) La négociation de la Convention*

Le cadre général des négociations tenues à Djibouti du 1<sup>er</sup> au 3 avril 2003 était défini par la lettre adressée par le ministre français délégué à la coopération et à la francophonie adressée au ministre djiboutien des affaires présidentielles, en date du 10 février 2003. Cette correspondance confirmait la volonté de la France de formaliser juridiquement dans les meilleurs délais le versement au gouvernement djiboutien d'une contribution forfaitaire de 30 M€ par an, au titre de la présence des forces françaises à Djibouti.

Dans ce contexte et en raison de l'importance manifeste de l'effort consenti par la France, les difficultés rencontrées lors des réunions

de négociations se sont limitées aux revendications djiboutiennes concernant le calendrier du versement de la contribution forfaitaire.

## *2) Les dispositions de la Convention*

L'article 1 comporte l'engagement du gouvernement français de verser au gouvernement djiboutien une contribution annuelle de 30 M€ en contrepartie de la présence des FFDj. Les articles 2 à 7 détaillent les contributions directes ou indirectes des FFDj au budget djiboutien. Elles s'élevaient en 2002 à près de 20 M€ (7 M€ d'impôts sur le revenu, 8,2 M€ de taxes indirectes, 2,3 M€ d'aides directes à l'armée djiboutienne, 0,2 millions d'actions civilo-militaires) et seront consolidées à 30 M€ par an sur une période de 9 ans conformément à l'article 12 de la Convention.

Cette somme se décompose de la manière suivante :

- impôts sur le revenu des personnels des FFDj dont le montant escompté de l'ordre de 7 M€ en 2004 est payable mensuellement (article 3) ;

- aide annuelle au ministère djiboutien de la Défense soit 5 M€ versés sur le compte de l'armée nationale djiboutienne à la Banque nationale de Djibouti. Cette aide est destinée au fonctionnement et à l'équipement des forces armées et de la gendarmerie djiboutienne (article 4).

- actions civilo-militaires conduites par les FFDj soit 200 000 € en 2003. Leur objectif principal est de contribuer à une bonne perception du stationnement des forces françaises et notamment de leurs activités d'instruction et d'entraînement. Elles concernent actuellement la rénovation d'écoles, de bibliothèques, de centres médicaux, l'extension de locaux de maternités, de dispensaires (article 5) ;

- somme libératoire des taxes et prélèvements soit 18 M€ versés sur le compte du gouvernement djiboutien à la Banque Nationale de Djibouti. Cette somme est la variable d'ajustement pour atteindre 30 M€ (article 7).

L'article 8 de la convention concrétise l'engagement politique exprimé dans la lettre précitée du 10 février 2003. En 2003, l'augmentation de contribution, d'un montant de 11 M€, a été versée par le ministère de la défense. A cette aide exceptionnelle sont venues s'ajouter les diverses taxes et aides versées normalement au gouvernement djiboutien. Le bilan de ces

sommes sera établi en fin d'exercice pour déterminer le complément éventuel à verser pour atteindre 30M€ sur l'année 2003.

L'article 9 vise à obtenir de la partie djiboutienne qu'elle renonce à contester le montant des versements effectués avant la forfaitisation des taxes et à mettre fin aux diverses réclamations pendantes relatives à des anciens versements et portant notamment sur l'assiette de ces impôts. Les principaux contentieux concernent le calcul de l'assiette de certaines taxes comme celle sur les produits pétroliers, ainsi que les formalités de dédouanement des produits importés sur les navires affrétés pour les forces françaises, à l'origine de la perte de marchandises périssables.

## CONCLUSION

L'apaisement des relations bilatérales, dans un contexte de lutte anti-terroriste propice aux surenchères, s'est concrétisé avec la signature de la convention sur la situation financière et fiscale des FFDj.

Par cette Convention, la France confirme son implantation militaire à Djibouti sur le long terme, tout en faisant droit à la revendication djiboutienne d'une contrepartie financière directe de la présence des forces françaises sur le sol djiboutien.

La convention, signée le 3 août 2003, devait prendre effet au 1<sup>er</sup> janvier 2004. C'est pourquoi il convient de la ratifier rapidement pour concrétiser juridiquement un engagement politique important, renforcer les liens avec un Etat conscient de son importance stratégique et simplifier la vie quotidienne des FFDj comme le souligne l'étude d'impact figurant en annexe 1. En outre, si Djibouti n'a pas encore ratifié la convention, le projet de loi djiboutien portant ratification de la convention a été approuvé en conseil des Ministres le 15 juin 2004.

## EXAMEN EN COMMISSION

La Commission a examiné le présent projet de loi au cours de sa réunion du 6 juillet 2004.

Après l'exposé du Rapporteur, **M. François Loncle** a souhaité que des considérations de politique internationale ne puissent être invoquées pour empêcher en quoi que ce soit que la lumière soit faite sur la mort du juge Borel.

Partageant ce souci, **M. Philippe Cochet** a considéré que la convention avait pour objectif d'apaiser les relations franco-djiboutiennes ce qui permettrait de mettre à jour les circonstances de cette pénible affaire.

Suivant les conclusions du Rapporteur, *la Commission a adopté le projet de loi (n° 1636).*

\*

\* \*

La Commission vous demande donc d'*adopter*, dans les conditions prévues à l'article 128 du Règlement, le présent projet de loi.

---

NB : Le texte de la convention figure en annexe au projet de loi (n° 1636).

### ANNEXE 1 : ETUDE D'IMPACT

### ANNEXE 2 : PROTOCOLE DU 27 JUIN 1977

**ANNEXE 3 : CONVENTION DU 28 AVRIL 1978**

-----

N° 1714 – Rapport sur le projet de loi autorisant l'approbation de la convention France-Djibouti relative à la situation financière et fiscale des forces françaises présentes sur le territoire de Djibouti (M. Philippe Cochet)