

N° 125

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2003-2004

Annexe au procès-verbal de la séance du 18 décembre 2003

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, autorisant l'approbation de l'accord entre le **Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République d'Afrique du Sud** relatif à la coopération dans le domaine de la défense,*

Par Mme Jacqueline GOURAULT,
Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. André Dulait, *président* ; MM. Robert Del Picchia, Jean-Marie Poirier, Guy Penne, Michel Pelchat, Mme Danielle Bidard-Reydet, M. André Boyer, *vice-présidents* ; MM. Simon Loueckhote, Daniel Goulet, André Rouvière, Jean-Pierre Masseret, *secrétaires* ; MM. Jean-Yves Autexier, Jean-Michel Baylet, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Daniel Bernardet, Pierre Biarnès, Jacques Blanc, Didier Borotra, Didier Boulaud, Jean-Guy Branger, Mme Paulette Brisepierre, M. Ernest Cartigny, Mme Monique Cerisier-ben Guiga, MM. Paul Dubrule, Hubert Durand-Chastel, Mme Josette Durrieu, MM. Claude Estier, Jean Faure, Philippe François, Jean François-Poncet, Philippe de Gaulle, Mme Jacqueline Gourault, MM. Christian de La Malène, René-Georges Laurin, Louis Le Pensec, Mme Hélène Luc, MM. Philippe Madrelle, Serge Mathieu, Pierre Mauroy, Louis Mermaz, Mme Lucette Michaux-Chevry, MM. Louis Moinard, Jacques Peyrat, Xavier Pintat, Jean-Pierre Placade, Bernard Plasait, Jean Puech, Yves Rispat, Roger Romani, Henri Torre, Xavier de Villepin, Serge Vinçon.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12^{ème} législ.) : 185, 979 et T.A. 188

Sénat : 13 (2003-2004)

Traités et conventions.

Mes chers collègues,

La relation spécifique que la France entretient avec le continent africain implique un rapprochement avec la nouvelle Afrique du Sud, dégagée depuis 1994 des séquelles du régime d'apartheid.

C'est dans cette perspective qu'a été signé, le 28 mai 1998, le présent accord de coopération de défense.

Ce texte constitue un des éléments de ce rapprochement entre les deux pays, dont le signe le plus notable est le soutien marqué de la France au Nouveau Partenariat pour l'Afrique et le Développement (NEPAD), fondé en juillet 2001 par les chefs d'Etat du Nigéria, du Sénégal et d'Afrique du Sud.

I. L'AFRIQUE DU SUD, PUISSANCE ÉMERGENTE

La transition pacifique, couronnée par l'attribution conjointe du Prix Nobel de la Paix à Nelson Mandela et Frédéric De Klerk en 1993, d'une société dominée par la minorité blanche à la démocratie multiraciale, a conféré à l'Afrique du Sud une stabilité politique que l'on n'osait espérer. Cependant, le pays doit faire face à des difficultés économiques et sociales.

A. LES DÉFIS ÉCONOMIQUES ET SOCIAUX

Le maintien de la stabilité politique dépendra de la capacité du pays à mieux intégrer ses couches les plus défavorisées, en les éduquant, les logeant, en y réduisant l'insécurité et en maîtrisant l'extension du SIDA.

Pour ce faire, le Gouvernement du Président Thabo M'Béki dispose d'une croissance trop faible (3 % en 2002) pour obtenir des résultats rapides. Il lui faut donc attirer des investissements étrangers pour faire face à la montée du chômage : depuis 1996, plus d'un million d'emplois ont disparu, ce qui alimente les revendications de la principale centrale syndicale, la COSATU.

Le gouvernement a opté pour une ligne libérale, et la récente visite du président sud-africain en France a fait une large place aux entretiens avec les dirigeants patronaux français.

B. DES RELATIONS BILATÉRALES RÉCEMMENT RENFORCÉES

Après une période de méconnaissance des atouts présentés par un rapprochement avec la France, les relations se sont renforcées, notamment avec le soutien de la France au NEPAD dont l'Afrique du Sud est l'un des promoteurs, avec le Nigeria et le Sénégal. Le Sommet du G8, réuni à Evian en juin 2003, a été l'occasion de rappeler cet appui. Les convergences de vues sur la crise irakienne ont également rapproché les deux capitales. L'aide française à l'Afrique du Sud s'exprime au travers du programme européen de reconstruction et de développement (21 millions d'euros), et par une aide bilatérale de 6,8 millions d'euros en 2003 (l'Afrique du Sud appartient à la Zone de Solidarité Prioritaire depuis la création de celle-ci, en 1999). La France contribue activement aux initiatives de lutte contre le SIDA, notamment par son programme de lutte contre cette maladie, le paludisme et la tuberculose, dont le financement a été doublé en 2004, et s'élèvera à 100 millions d'euros. Notre pays a développé également un réseau de huit Alliances Françaises, dont la délégation générale a été implantée à Soweto, pour marquer l'intérêt porté à cette banlieue déshéritée de Johannesburg,

réservée autrefois aux seules personnes de couleur qui étaient interdites de résidence dans la ville elle-même.

L'Agence française de développement (AFD) a cumulé des engagements pour 300 millions d'euros depuis 1994, mais les projets bilatéraux avec la France ont du mal à prendre corps, du fait de la multiplicité des autres canaux d'aide en provenance de la communauté internationale.

II. UN ACCORD DE FACTURE CLASSIQUE QUI RENFORCERA LA COOPÉRATION DE DÉFENSE, ET APPUIERA LES ACTIONS DE CHACUN DES DEUX PAYS POUR LA RÉOLUTION DES CONFLITS SUR LE CONTINENT AFRICAIN

A. UN ACCORD DE FACTURE CLASSIQUE

Cet accord succède à un arrangement du 27 novembre 1994 sur la coopération dans le domaine de l'armement, et a été suivi de la signature d'un accord de sécurité sur l'échange d'informations classifiées dans le domaine de la défense, signé le 31 juillet 2001.

Il reprend les dispositions figurant dans les accords de coopération de défense déjà conclus par la France, et s'applique à la coopération entre les forces armées, et les services civils relevant des ministères de la défense.

Le préambule rappelle l'attachement commun au règlement pacifique des différends internationaux. Les **article 1 et 2** décrivent le champ de la coopération : entraînement des personnels militaires, échange de connaissances et formations pour les opérations de maintien de la paix sous le mandat de l'ONU

L'**article 3** précise que les ministères respectifs de la défense sont chargés de l'application de l'accord.

Les **articles 4 et 5** décrivent les modalités de la coopération : contacts entre ministères de la défense, visites mutuelles de matériels militaires, formations, et précisent les éléments de la coopération technologique et industrielle : programmes ou développements coordonnés dans le domaine de la défense, production ou coproduction sous accord de licence de systèmes ou d'équipements et acquisition réciproque.

Les **articles 6 à 8** règlent les problèmes de discipline, qui relèvent de l'Etat d'origine, et de juridictions suivant la distinction classique entre infractions commises ou non en service, ainsi que la répartition des responsabilités et des recours. Une clause d'immunité de juridiction de l'Etat

d'accueil est prévue au bénéfice des personnels de l'Etat d'envoi dans le cas d'infractions commises en service, les autres étant de la compétence de l'Etat d'accueil. Le principe de renonciation à tout recours contre l'autre Partie pour les dommages survenant dans le cadre du service est énoncé, la prise en charge étant assurée par chacune des Parties pour ce qui est des dommages causés par les membres de ses forces. Ces dispositions sont atténuées en cas de responsabilité conjointe. Ces deux dispositions sont essentielles, la France tenant à ce qu'elles figurent dans les accords de ce type, car elles fournissent aux personnels une protection juridique adéquate et évitent des contentieux aux effets imprévisibles lors de la survenance d'accidents au cours des exercices.

L'**article 9** porte sur les dispositions financières : répartition financière des frais de déplacement, modalités d'accès aux services de santé des armées, prise en charge d'éventuels frais d'évacuation sanitaire.

L'**article 10** confie les modalités d'échanges d'informations classifiées à un accord de sécurité (qui a été signé le 31 juillet 2001).

Les **articles 11 à 15** portent sur le règlement des litiges, les possibilités d'extension, de modification et de dénonciation de l'accord. Une annexe, détaillant en huit articles les modalités concrètes des exercices militaires, est jointe à l'accord.

B. CET ACCORD APPUIERA LES ACTIONS DE LA FRANCE ET DE L'AFRIQUE DU SUD POUR LE RÈGLEMENT DES CONFLITS SUR LE CONTINENT AFRICAIN

L'intérêt de ce texte doit être évalué dans le contexte géopolitique qui prévaut sur le continent africain : l'engagement français y prend, de façon croissante, la forme d'appui aux forces armées et de gendarmerie locales. C'est le but du concept RECAMP (Renforcement des Capacités Africaines de Maintien de la Paix), qui tire les conclusions de l'instabilité, hélas croissante, sur le continent, et de l'impossibilité pour notre pays d'y apporter remède isolément, pour des raisons pratiques, mais également politiques. L'exemple des difficultés multiples rencontrées par nos 4 000 soldats engagés, en Côte d'Ivoire, dans l'opération « Licorne », le démontre amplement.

Dans cette perspective, la France doit s'appuyer sur les capacités africaines existantes, au premier rang desquelles on compte l'Afrique du Sud. Ce pays joue, en effet, un rôle actif de médiation dans plusieurs conflits en cours, en République Démocratique du Congo (RDC), ou au Burundi. L'opération Artémis, récemment conduite sous l'égide de l'Union européenne en Ituri à l'est de la République démocratique du Congo, a ainsi été appuyée par une aide logistique sud-africaine. Pretoria a également affecté plus de 2 000 hommes au sein de la Mission interafricaine au Burundi.

Les forces armées sud-africaines sont réputées pour leurs compétences et leur discipline, et comptent au total 74 000 hommes. Il s'agit là d'atouts rares sur le continent africain, que l'accord de coopération vise à renforcer et à valoriser. Durant les cinq premières années du nouveau pouvoir, la méfiance envers la France, ressentie uniquement comme l'ancienne puissance coloniale, de l'Afrique subsaharienne, a prévalu, privant ainsi DCN (sous-marins, frégates) et Thalès (radars), de contrats remportés systématiquement par des entreprises anglo-saxonnes.

Depuis l'élection du Président Thabo M'Béki, en 1999, la coopération a été relancée, grâce à la réunion annuelle d'une commission mixte de défense qui a trois thèmes de travail : la réflexion stratégique, la coopération militaire et la coopération dans le domaine de l'armement.

Des échanges de renseignements sur le trafic maritime, comme sur la pêche -la France y est intéressée pour ses possessions antarctiques- sont réguliers. De plus, un contrat vient d'être signé, durant ce mois de décembre, pour l'entretien de nos navires de guerre, présents dans l'Océan Indien, en Afrique du Sud.

Ce pays a manifesté son intérêt pour des forums d'échanges sur les questions géostratégiques, car elle ne souhaite pas seulement se cantonner au règlement des conflits continentaux. Il aspire également à jouer un rôle utile dans le cadre multilatéral, auquel il est très attaché.

Du point de vue opérationnel, l'entraînement conjoint, pour les opérations de maintien de la paix est mené également avec des coopérations britanniques ou allemandes.

CONCLUSION

La conclusion de cet accord, en 1998, marque le rapprochement entre une puissance émergente en Afrique, et notre pays, qui ne saurait se désintéresser de l'évolution de ce continent.

Notre coopération dans le domaine de la défense n'en est qu'à ses débuts, et la ratification par la France de cet accord, déjà effectuée par notre partenaire, confortera cette évolution.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission a examiné le présent rapport lors de sa séance du 17 décembre 2003.

A la suite de l'exposé du rapporteur, M. Christian de La Malène s'est interrogé sur notre dispositif de coordination en matière de coopération de défense et d'armements et sur son adaptation aux nouvelles caractéristiques de ce marché.

M. André Dulait, président, a souligné à cet égard l'intérêt pour la commission de recueillir des informations sur l'évolution du marché de l'armement.

M. Xavier de Villepin a estimé que l'Afrique du Sud, dont l'évolution politique intérieure est remarquable par sa stabilité, était un partenaire important de la France sur le continent. Il a, par ailleurs, rappelé le rôle actif joué par ce pays au sein du G22, rassemblant notamment le Brésil, l'Inde et la Chine lors des récentes négociations de l'OMC à Cancun. Au total, le partenariat de défense établi avec l'Afrique du Sud revêtait, a-t-il estimé, une grande importance.

M. Robert Del Picchia a rappelé que, des deux pays les plus importants économiquement en Afrique, le Nigéria et l'Afrique du Sud, seul ce dernier pays disposait d'une armée bien structurée, qui devrait être appelée à intervenir de façon croissante sur le continent. Il a également estimé que l'encadrement de la coopération de défense prévue par de tels accords permettrait d'écarter les nombreuses sociétés de mercenariat présentes dans ce pays.

Mme Hélène Luc a rappelé le rôle stratégique de l'Afrique du Sud au sein du continent africain, et a souligné l'opportunité de développer les partenariats dans tous les domaines avec ce pays, au-delà des seuls volets militaires.

Puis la commission a adopté le projet de loi.

PROJET DE LOI

(Texte proposé par le Gouvernement)

Article unique

Est autorisée l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République d'Afrique du Sud relatif à la coopération dans le domaine de la défense, signé au Cap le 28 mai 1998 et dont le texte est annexé à la présente loi.¹

¹ Voir le texte annexé au document Assemblée nationale n° 185 (12^{ème} législature).

ETUDE D'IMPACT²

Etat de droit et situation de fait existants et leurs insuffisances

Avant la conclusion de l'Accord de coopération du 28 mai 1998, les relations bilatérales en matière de défense n'étaient régies que par un arrangement concernant la coopération dans le domaine de l'armement, signé le 27 novembre 1994.

Or, la conduite d'exercices conjoints a eu lieu à partir de 1995 et un nombre croissant de personnels militaires a été envoyé en Afrique du Sud, bien que leur statut n'ait pas encore été précisé.

L'Accord conclu en 1998 comble ainsi un vide juridique en prévoyant les modalités concrètes de coopération entre les deux armées et les industriels des deux pays. En outre, il précise en son annexe le cadre pour les manoeuvres et exercices conjoints.

Il a été récemment suivi par un accord de sécurité concernant l'échange d'informations classifiées dans le domaine de la défense, prévu par l'article 10 de l'Accord du 28 mai 1998, et signé le 31 juillet 2001, dans le cadre du suivi de la visite officielle en Afrique du Sud du Premier Ministre. Il est entré en vigueur le jour de sa signature.

Enfin, d'autres textes sont actuellement en négociation, sur la coopération relative à la recherche dans le domaine de la défense notamment.

Bénéfices escomptés en matière :

** d'emploi*

L'approfondissement de la coopération entre les deux armées pourrait renforcer la position de nos industriels, permettant ainsi, le cas échéant, de mieux maintenir le plan de charge de nos arsenaux terrestres et navals, l'Afrique du Sud étant l'une des rares puissances militaires solvables du continent africain.

Un développement de la coopération en matière d'armement, que ce soit en termes de production, d'acquisition en commun ou d'exportation, pourrait avoir un impact économique non négligeable, qu'il n'est toutefois pas possible d'évaluer à l'heure actuelle.

² Texte transmis par le Gouvernement pour l'information des parlementaires.

** d'intérêt général*

Les avantages attendus sont essentiellement de nature politique avec l'affirmation de la France comme partenaire important de l'Afrique du Sud, dans un contexte de concurrence avec les principaux pays industrialisés.

En outre l'organisation de la coopération militaire, dans un cadre et selon des procédures structurées et clairement définies, ainsi que la protection juridique efficace conférée aux membres des forces françaises lorsqu'ils se trouvent en territoire sud africain, permettront d'approfondir les liens bilatéraux.

** financière*

L'application de l'Accord n'engendrera aucun coût particulier, dans la mesure où le déroulement d'activités ou d'exercices conjoints franco-sud africains, y compris dans le domaine des équipements de défense, n'est pas entièrement lié à l'entrée en vigueur du texte. Toutefois, les autorités sud africaines attachent une importance particulière à la formalisation des relations avec la France dans le domaine de la défense. Il apparaît donc vraisemblable que l'entrée en vigueur de cet accord sera de nature à augmenter la fréquence, voire, la durée, des exercices, activités et autres types de relations qu'il prévoit.

Chaque Etat prend en charge le coût de sa propre participation à un exercice. Le seul coût éventuellement engendré pourrait être constitué par la prise en charge, par l'Etat d'accueil, des frais médicaux, d'hospitalisation et d'évacuation sanitaire, ces prestations n'étant pas facturées à l'Etat d'envoi lorsqu'elles sont effectuées par les services de santé des armées. Cette disposition étant, comme l'ensemble du texte, réciproque, le budget de l'Etat français pourrait bénéficier de cette mesure si le service de santé des armées sud-africain était amené à délivrer des médicaments, à hospitaliser ou à évacuer pour des raisons sanitaires des membres des forces françaises en Afrique du Sud.

Il est à noter que l'Accord ne prévoit aucune exemption fiscale pour l'importation de biens et d'approvisionnement, à quelque titre que ce soit.

** de simplification des formalités administratives*

Cet accord ne crée ni ne supprime formellement de démarche administrative.

Les seules formalités supplémentaires pourraient être constituées par les démarches nécessaires au rapatriement puis, le cas échéant, au jugement de membres des forces françaises ayant commis en service une infraction sur le territoire de l'Afrique du Sud.

Le franchissement des frontières, s'il doit donner lieu à l'établissement par l'Etat d'envoi, d'un état détaillé du personnel, des biens et approvisionnements transportés, ne devrait pas être la source de formalités supplémentaires pour les autorités douanières de l'Etat d'accueil.

** de complexité administrative*

Si le texte organise la coopération de défense entre les deux Etats, les personnes morales et physiques restent en tout état de cause soumises aux lois, règlements et restrictions relatives à la sécurité nationale de leur Etat.

L'Accord n'aura d'impact sur les personnes physiques qu'à l'occasion de l'application du régime de partage de juridictions, les membres des forces relevant des juridictions de leur Etat lorsqu'ils commettent une infraction en service ou à l'occasion du service.

Le partage de juridictions ainsi instauré permettra en outre, en cas de commission d'une infraction, d'éviter tout débat de souveraineté entre l'Etat d'accueil et l'Etat d'origine sur l'application du principe de la « loi du drapeau ».