

N° 639

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2009-2010

Enregistré à la Présidence du Sénat le 7 juillet 2010

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 de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Cameroun instituant un partenariat de défense et sur le projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République togolaise instituant un partenariat de défense ;

Par M. Philippe PAUL,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Josselin de Rohan, *président* ; MM. Jacques Blanc, Didier Boulaud, Jean-Louis Carrère, Jean-Pierre Chevènement, Robert del Picchia, Jean François-Poncet, Robert Hue, Joseph Kergeris, *vice-présidents* ; Mmes Monique Cerisier-ben Guiga, Joëlle Garriaud-Maylam, MM. André Trillard, André Vantomme, Mme Dominique Voynet, *secrétaires* ; MM. Jean-Etienne Antoinette, Robert Badinter, Jean-Michel Baylet, René Beaumont, Jean-Pierre Bel, Jacques Berthou, Jean Besson, Michel Billout, Didier Borotra, Michel Boutant, Christian Cambon, Marcel-Pierre Cléach, Raymond Couderc, Mme Michelle Demessine, M. André Dulait, Mmes Bernadette Dupont, Josette Durrieu, MM. Jean Faure, Jean-Paul Fournier, Mme Gisèle Gautier, M. Jacques Gautier, Mme Nathalie Goulet, MM. Jean-Noël Guérini, Michel Guerry, Robert Laufoaulu, Simon Loueckhote, Philippe Madrelle, Pierre Mauroy, Rachel Mazuir, Louis Mermaz, Mme Lucette Michaux-Chevry, MM. Jean Milhau, Charles Pasqua, Philippe Paul, Xavier Pintat, Bernard Piras, Christian Poncelet, Yves Pozzo di Borgo, Jean-Pierre Raffarin, Daniel Reiner, Roger Romani, Mme Catherine Tasca.

Voir le(s) numéro(s) :

Sénat : 351, 352, 640 et 641 (2009-2010)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
I. LA RENÉGOCIATION DES ACCORDS DE DÉFENSE : UN ABOUTISSEMENT LOGIQUE DE L'ÉVOLUTION DE NOS RELATIONS DE DÉFENSE AVEC LES PAYS AFRICAINS	6
A. DES ACCORDS BILATÉRAUX EN DÉCALAGE AVEC LES ÉVOLUTIONS DE NOTRE POLITIQUE EXTÉRIEURE DE DÉFENSE EN AFRIQUE	6
<i>1. Les évolutions des relations de défense entre la France et les pays africains</i>	6
<i>2. Les accords de défense en question</i>	9
B. LA REFORME DES ACCORDS DE DÉFENSE : LE PROLONGEMENT LOGIQUE D'ORIENTATIONS POLITIQUES CONFIRMÉES	13
<i>1. Une nouvelle étape dans l'évolution de la présence militaire française en Afrique</i>	13
<i>2. La refonte des accords de défense</i>	15
II. LES ACCORDS INSTITUANT UN PARTENARIAT DE DÉFENSE AVEC LE TOGO ET LE CAMEROUN	17
A. LES MODALITÉS DE LA NÉGOCIATION	17
B. LE CONTENU DES ACCORDS	18
<i>1. Les principes généraux des accords de partenariat de défense</i>	18
<i>2. Les dispositions relatives au statut des personnels</i>	19
<i>3. Les facilités concernant l'exercice des activités de coopération</i>	20
C. LA COOPÉRATION DE DÉFENSE AVEC LE TOGO ET LE CAMEROUN	20
CONCLUSION	23
EXAMEN EN COMMISSION	24

INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

Dans un discours prononcé au Cap devant le Parlement sud-africain le 28 février 2008, le Président de la République avait annoncé son souhait d'adapter les accords de défense liant la France et les pays africains « *aux réalités du temps présent* ».

Le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale, présenté en juin 2008, tout en citant les huit pays concernés – Cameroun, République centrafricaine, Comores, Côte d'Ivoire, Djibouti, Gabon, Sénégal et Togo – avait confirmé qu'une refonte des accords existants leur serait proposée en vue d'établir « *une relation de coopération nouvelle ne reposant plus sur l'assistance militaire, mais sur un partenariat de défense et de sécurité* ».

En application de ces orientations, les deux premiers accords instituant un partenariat de défense ont été signés le 13 mars 2009 avec le Togo et le 21 mai 2009 avec le Cameroun. Le Gouvernement a déposé le 10 mars dernier les deux projets de loi autorisant l'approbation de ces deux accords.

Votre rapporteur montrera tout d'abord en quoi la renégociation des accords de défense s'inscrit dans une évolution engagée de longue date, visant à permettre aux pays africains, notamment au travers des organisations régionales et sous-régionales, de prendre plus largement en charge la paix et la sécurité sur le continent.

Il présentera dans un second temps les nouveaux accords signés avec le Togo et le Cameroun.

I. LA RENÉGOCIATION DES ACCORDS DE DÉFENSE : UN ABOUTISSEMENT LOGIQUE DE L'ÉVOLUTION DE NOS RELATIONS DE DÉFENSE AVEC LES PAYS AFRICAINS

Annoncée par le Président de la République dans son discours du Cap le 28 février 2008, la renégociation des accords de défense nous liant à plusieurs pays africains s'inscrit dans le contexte beaucoup plus général de l'évolution de notre politique extérieure de défense en Afrique.

La présence militaire française en Afrique a été considérablement réduite et notre assistance militaire aux pays africains s'est orientée vers le conseil et le soutien à la constitution de capacités nationales tout d'abord, puis aux architectures régionales ou sous-régionales de paix et de sécurité, avec une volonté d'impliquer plus fortement nos partenaires européens.

A. DES ACCORDS BILATÉRAUX EN DÉCALAGE AVEC LES ÉVOLUTIONS DE NOTRE POLITIQUE EXTÉRIEURE DE DÉFENSE EN AFRIQUE

Pour la plupart conclus aux lendemains des indépendances, les accords de défense ne paraissent plus adaptés aux conditions actuelles de nos relations de défense avec les pays africains. De longue date, l'action de la France privilégie une coopération visant à renforcer l'organisation et les capacités des armées africaines, les clauses relative à une intervention directe dans les conflits n'étant plus mises en œuvre.

Le développement des capacités africaines, le soutien aux organisations régionales et l'insertion dans un cadre multilatéral plutôt que bilatéral constituent désormais les grands axes de notre politique de défense en Afrique.

1. Les évolutions des relations de défense entre la France et les pays africains

Ainsi que le précise le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale, « *sur le continent africain, les effectifs des forces françaises s'élevaient à environ 30 000 hommes au début des années 1960 ; les forces prépositionnées comptaient environ 15 000 hommes à la fin des années 1980. De 1995 à 2007, parallèlement à la professionnalisation, le dispositif a été encore réduit, s'est adapté à l'organisation du continent en sous-régions et a vu la fermeture de quelques implantations* ». De fait, les **forces françaises déployées en Afrique** comptent actuellement **moins de 7 500 hommes**, incluant des forces prépositionnées (Djibouti, Sénégal, Gabon) et des effectifs en opérations extérieures (Tchad, Côte d'Ivoire, République centrafricaine, mission Corymbe dans le golfe de Guinée).

Cette décrue de notre présence militaire s'inscrit dans un contexte nouveau apparu au cours des années 1990. La fin de l'affrontement bipolaire,

mais aussi les leçons tirées de certains de nos engagements, notamment au Rwanda, ont conduit à **redéfinir les axes de notre relation de défense et de sécurité avec les pays africains**. Ceux-ci ont été précisés lors d'un Conseil de défense du 3 mars 1998 et reposent sur les principes suivants :

- une **présence permanente réduite** ;
- des **engagements militaires bilatéraux en principe limités à la sécurité des ressortissants français** ;
- le **recours privilégié au cadre multilatéral**, sous l'égide de l'ONU et de l'Union européenne ;
- l'**appui aux forces africaines et aux organisations régionales de sécurité**.

Dans un rapport d'information consacré à la gestion des crises africaines¹, la commission des Affaires étrangères et de la défense du Sénat avait déjà eu l'occasion de souligner les traits dominants de cette évolution qui ne remet pas en cause l'importance qu'attache la France au continent africain, mais suppose une transition progressive en vue d'établir un partenariat de sécurité sur des bases nouvelles. Si la France n'entend pas être le « gendarme de l'Afrique » et ne voit plus la nécessité de maintenir des forces aussi nombreuses que par le passé sur le continent, elle soutient la mise en place de modalités nouvelles d'appui à la paix et à la sécurité en Afrique reposant en premier lieu sur les Africains eux-mêmes et bénéficiant de l'assistance de leur premier voisin, l'Union européenne.

Le concept « **RECAMP** » – **renforcement des capacités africaines de maintien de la paix** – représente l'une des premières traductions de cette politique.

Lancé par la France à partir de 1998, il vise à aider les pays africains à gérer eux-mêmes les problèmes de sécurité sur leur continent en favorisant la prévention et en développant leur capacité à mener des missions de maintien de la paix sous l'égide de l'ONU, en accord avec l'Union Africaine et les organisations sous-régionales. Les principes du programme RECAMP sont le multilatéralisme de la participation, l'ouverture à tous les pays africains, la transparence des contributions et la non permanence des forces.

Il comporte un volet « formation » s'appuyant notamment sur le réseau des 17 écoles nationales à vocation régionale (ENVR) implantées en Afrique. Il organise des cycles réguliers d'entraînement. Il prévoit le cas échéant un soutien aux engagements dans des missions de maintien de la paix.

RECAMP s'inscrit pleinement dans le **développement d'une architecture africaine de paix et de sécurité**.

¹ « *La France et la gestion des crises africaines : quels changements possibles ?* » - Rapport d'information n° 450 (2005-2006) du 3 juillet 2006 de MM. André Dulait, Robert Hue, Yves Pozzo di Borgo et Didier Boulaud.

Celle-ci a commencé à prendre corps avec la création de l'**Union africaine**, qui a succédé à l'Organisation de l'unité africaine (OUA) en 2001. Alors que l'OUA faisait prévaloir le principe de non-intervention, l'Union africaine mentionne explicitement dans son acte constitutif son droit « *d'intervenir dans un Etat membre ... dans certaines circonstances graves, telles que les crimes de guerre, le génocide et les crimes contre l'humanité* » et le « *droit des Etats membres de solliciter l'intervention de l'Union pour restaurer la paix et la sécurité* ». L'Union africaine comporte un **Conseil de paix et de sécurité**, doté d'un centre pour la gestion des conflits et d'une direction pour les opérations de paix. Le Conseil de paix et de sécurité doit permettre une réaction rapide et efficace aux situations de conflit. A cet effet, l'Union africaine prévoit la mise en place d'une force africaine de paix, la **Force africaine en attente**, comptant 15 000 hommes et devant devenir opérationnelle en 2010.

La Force africaine en attente est destinée à pouvoir accomplir six types de missions, incluant des missions d'intervention, des opérations de maintien de la paix, voire des interventions d'urgence. L'essentiel des forces sera géré au niveau des cinq organisations d'intégration sous-régionales, qui ont-elles aussi élargi leurs compétences au domaine de la paix et de la sécurité¹. Chacune de ces organisations régionales devra être dotée d'une brigade en attente de 3 500 à 6 500 hommes répartis dans les différentes armées nationales. À l'exception de la CEDEAO et de la SADC, la décision donnant mandat à ces forces d'intervenir reste néanmoins du ressort exclusif de l'Union africaine.

Parallèlement au soutien qu'elle apporte à cette montée en puissance des organisations africaines dans le domaine de la défense et de la sécurité, la France s'efforce d'inscrire toujours plus son action dans le cadre de l'**Union européenne**. Partenaire majeur de l'Afrique par l'aide au développement, l'Union européenne a désormais commencé à s'impliquer dans les questions intéressant la sécurité du continent. Elle a d'ores et déjà conduit deux opérations militaires en Afrique, l'une en République démocratique du Congo, l'autre au Tchad. A compter de 2004, elle a mis en place une « facilité de paix » destinée à renforcer les capacités des organisations régionales et à contribuer au financement des opérations de maintien de la paix qu'elles conduisent. Depuis 2004, cette facilité de paix pour l'Afrique a été dotée de 740 millions d'euros. Enfin, depuis 2008, le programme RECAMP s'est européanisé, devenant EURORECAMP. Cette implication européenne a été consacrée par la **stratégie conjointe Union européenne – Afrique** adoptée à Lisbonne en décembre 2007.

¹ Communauté Économique des États d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), Communauté Sud-Africaine de Développement (SADC), Autorité Intergouvernementale pour le Développement (IGAD), regroupant six pays d'Afrique orientale, Communauté Économique et Monétaire de l'Afrique Centrale (CEMAC) et une organisation à désigner, mais qui pourrait être l'Union du Maghreb arabe, pour l'Afrique du nord.

Cette double évolution – appropriation africaine et européanisation – ne signifie en rien un désengagement de la France.

Elle implique au contraire un effort soutenu de **coopération de sécurité et de défense**. Cette coopération comporte deux volets : la coopération structurelle d'une part, qui concerne le soutien à la modernisation et à la restructuration des armées et forces de sécurité intérieure et la formation de leur personnel ; la coopération opérationnelle d'autre part, qui concerne l'entraînement opérationnel et l'engagement des armées ou forces de sécurité partenaires.

Ces deux volets, complémentaires en termes d'objectifs et de moyens, sont étroitement coordonnés à l'échelon central comme au niveau local, mais relèvent de deux acteurs différents :

- la **coopération structurelle** de matière de défense et de sécurité intérieure est conduite par la **Direction de la coopération de sécurité et de défense (DCSD)** du ministère des affaires étrangères et européennes ; elle prend en charge environ 300 projets de coopération, en particulier en matière de formation (2 500 stagiaires en France ou dans des centres de formation soutenus par la France) et de conseil et d'expertise (270 coopérants militaires et 100 gendarmes ou assistants techniques de la police et de la sécurité civile), pour un budget global d'un peu plus de 100 millions d'euros ;

- la **coopération opérationnelle** est placée sous l'autorité de l'**état-major des armées** ; elle recouvre la formation collective d'unités constituées, la mise en condition opérationnelle d'unités militaires étrangères, les relations d'états-majors et la contribution au soutien aux exportations.

Face à aux évolutions majeures intervenues depuis 15 ans dans le cadre de sécurité collective en Afrique et dans nos modalités d'intervention, les accords de défense conclus au lendemain des indépendances paraissent dépassés et la question de leur refonte n'a pas manqué de se poser.

2. Les accords de défense en question

Il n'existe **pas de définition juridique établie de la notion d'accord bilatéral de défense**. Généralement, on entend cette notion comme faisant référence aux accords ou traités conclus par la France dont l'une des dispositions comprend une clause relative à l'exercice du **droit de légitime défense** par un Etat agressé ainsi qu'aux conditions d'**assistance que les parties se prêtent**, à titre réciproque ou non réciproque, pour exercer ce droit.

L'accord de défense se distingue ainsi des accords de coopération militaire ou des arrangements, de nature essentiellement technique, en ce qu'il instaure un lien de défense de nature plus politique. Le champ de ces accords est variable. Ils peuvent aller au-delà de la défense contre un agresseur étatique. Certains d'entre eux comportent des clauses prévoyant l'assistance française en vue du maintien de l'ordre, ce qui les rend théoriquement

applicables aux conflits avec des rebellions internes, voire aux tentatives de déstabilisation des pouvoirs en place.

A la suite des indépendances, la France a signé des accords de défense avec une quinzaine de pays africains. Il s'agissait en quelque sorte d'apporter la garantie française à de jeunes Etats dont les armées restaient à construire et qui n'étaient donc pas encore en mesure d'assurer leur propre défense.

Certains de ces accords ont été remplacés par des accords de coopération, d'autres sont restés en vigueur ou ont été mis à jour sans remettre en cause le principe d'assistance en cas d'agression.

Selon les critères établis, **la France est liée par un accord de défense à huit pays africains**¹ : le Cameroun, la République centrafricaine, les Comores, la Côte d'Ivoire, Djibouti, le Gabon, le Sénégal et le Togo.

Des accords de coopération la lient à d'autres pays africains, mais ils ne constituent pas des accords de défense. C'est par exemple le cas des accords conclus avec le Bénin, le Burkina Faso, le Mali, le Niger, la Guinée équatoriale ou encore le Tchad.

Il apparaît ainsi en premier lieu que l'on regroupe sous le vocable d'accords de défense un ensemble assez hétérogène d'instruments bilatéraux. Les dispositions précisant les modalités de l'assistance française revêtent des formes variables, avec, dans certains cas, une extension au maintien de l'ordre intérieur. Par ailleurs, certains accords n'ont pas été publiés ou comportent des clauses secrètes.

En second lieu, un certain flou subsiste sur la portée exacte de ces accords. Lors du sommet franco-africain de La Baule, en juin 1990, le président Mitterrand avait affirmé que le rôle de la France n'était pas d'intervenir dans les conflits intérieurs. Plus récemment, au cours d'une audition devant notre commission, le 22 mars 2006, le général Henri Bentégeat, chef d'état-major des armées, avait écarté toute intervention à caractère automatique en application de ces accords de défense, en indiquant que, « *dans tous les cas, la France conservait la possibilité d'apprécier, en fonction de la situation, si la demande éventuelle d'un Etat correspond bien aux critères de mise en œuvre de l'accord* ».

Il est clair que les conditions de mise en œuvre de ces accords ont changé et que les clauses relatives au maintien de l'ordre sont *de facto* caduques, comme l'a montré le refus de la France d'intervenir lors du coup d'Etat de 1999 contre le président Konan Bedié, en Côte d'Ivoire.

Pour le général Bentégeat, « *toute intervention militaire de la France supposait une décision et un mandat de l'ONU, ainsi qu'une demande des organisations régionales ou sous-régionales* » et « *la responsabilité des*

¹ Elle a également conclu des accords de défense, plus récents, avec trois Etats du Golfe : Koweït, Qatar et Emirats Arabes Unis.

opérations devait être aussi rapidement que possible confiée à d'autres acteurs, européens ou africains ».

Dans son rapport d'information précité, la commission s'était interrogée sur l'avenir de ces accords, jugeant leur révision souhaitable.

Accords de défense bilatéraux liant la France au 1^{er} janvier 2008

(d'après le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale)

Cameroun : accord spécial de défense entre le gouvernement de la République française et le gouvernement de la République unie du Cameroun, signé à Yaoundé le 21 février 1974.
Approbation autorisée par la loi n°75-380 du 20 mai 1975 ; accord publié au *JORF* du 17 décembre 1975 par le décret n°75-1154 du 8 décembre 1975.

République centrafricaine : accords particuliers entre le gouvernement de la République française et les gouvernements respectifs de la République centrafricaine, de la République du Congo et de la République du Tchad, signés à Brazzaville le 15 août 1960.
Approbation autorisée par la loi n° 60-1225 du 23 novembre 1960 ; accords publiés au *JORF* le 24 novembre 1960 par le décret n° 60-1230 du 23 novembre 1960 (dénoncés par les deux derniers États, l'accord n'est plus en vigueur qu'avec la République centrafricaine).

Comores : accord de coopération en matière de défense entre le gouvernement de la République française et le gouvernement de la République fédérale islamique des Comores, signé à Paris le 10 novembre 1978.
Publié au *JORF* le 12 février 1983 par le décret n° 83-88 du 2 février 1983.

Côte d'Ivoire : accord de défense entre les gouvernements de la République française, de la République de Côte d'Ivoire, de la République du Dahomey et de la République du Niger signé à Paris le 24 avril 1961.
Approbation autorisée par la loi n° 61-769 du 26 juillet 1961 ; accord publié au *JORF* le 6 février 1962 par le décret n° 62-136 du 23 janvier 1962 (dénoncé par les deux derniers pays, ses clauses ne s'appliquent plus qu'à la Côte d'Ivoire).

Djibouti :

– protocole provisoire fixant les conditions du stationnement des forces françaises sur le territoire de la République de Djibouti après l'indépendance et les principes de la coopération militaire entre le gouvernement de la République française et le gouvernement de la République de Djibouti, signé à Djibouti le 27 juin 1977.

Approbation autorisée par la loi n° 79-358 du 8 mai 1979 ; accord publié au *JORF* le 10 novembre 1985 par le décret n° 85-1171 du 5 novembre 1985 ;

– accord en matière de surveillance de l'espace aérien entre le gouvernement de la République française et le gouvernement de la République de Djibouti, signé à Djibouti le 11 février 1991.

Émirats arabes unis : accord de coopération en matière de défense entre le gouvernement de la République française et le gouvernement de l'État des Émirats arabes unis, signé à Abu Dhabi le 18 janvier 1995.

Gabon : accord de défense entre la République française et la République gabonaise, signé à Libreville le 17 août 1960.

Approbation autorisée par la loi n° 60-1226 du 22 novembre 1960 ; accord publié au *JORF* le 24 novembre 1960 par le décret n° 60-1231 du 23 novembre 1960.

Koweït : accord entre le gouvernement de la République française et le gouvernement de l'État du Koweït relatif à la coopération dans le domaine de la défense, signé à Paris le 18 août 1992.

Qatar :

– accord entre le gouvernement de la République française et le gouvernement de l'État du Qatar relatif à la coopération dans le domaine de la défense, signé à Doha le 1^{er} août 1994 ;

– accord technique entre le gouvernement de la République française et le gouvernement de l'État du Qatar concernant les modalités d'application de la coopération en matière de défense, signé à Doha le 24 octobre 1998.

Sénégal : accord de coopération en matière de défense entre le gouvernement de la République française et le gouvernement de la République du Sénégal, signé à Paris le 29 mars 1974.

Approbation autorisée par la loi n° 75-1176 du 19 décembre 1975 ; accord publié au *JORF* le 30 novembre 1976 par le décret n° 76-1072 du 17 novembre 1976.

Togo : accord de défense entre la République française et la République togolaise, signé à Paris le 10 juillet 1963. Ratification autorisée par la loi n° 63-1253 du 21 février 1963, publiée au *JORF* le 22 février 1963.

B. LA REFONTE DES ACCORDS DE DÉFENSE : LE PROLONGEMENT LOGIQUE D'ORIENTATIONS POLITIQUES CONFIRMÉES

Le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale de juin 2008 réaffirme l'importance de l'Afrique dans la stratégie de défense de la France, du fait de l'impact direct ou indirect sur notre pays et sur l'Europe des problèmes de sécurité du continent : risques de conflits régionaux ou interethniques, développement du terrorisme dans les Etats de la zone sahélienne, menaces sur la stabilité. Il souligne également l'augmentation spectaculaire des trafics transitant par l'Afrique vers l'Europe, ou se déroulant sur le territoire africain, ainsi que les enjeux liés à l'approvisionnement en matières premières stratégiques.

Il en tire la conclusion suivante : *« la France souhaite donc demeurer présente sur le continent africain, mais les conditions, les finalités et l'organisation de cette présence doivent évoluer ».*

Pour une large part, les évolutions indiquées par le Livre blanc ne font que prolonger celles qui ont déjà caractérisé notre politique depuis les années 1990. Ainsi, l'accent est mis sur la dimension régionale et européenne de nos relations militaires extérieures, la coopération de défense et de sécurité devant *« reposer sur des analyses des intérêts de sécurité communs, participer directement à la montée en puissance des forces africaines de maintien de la paix et promouvoir le rôle de l'Union européenne ».* Le Livre blanc prône une politique de prévention par la coopération qui devra contribuer à des partenariats plus larges, notamment entre l'Europe et l'Afrique.

Deux actions nouvelles sont annoncées : la reconfiguration des moyens prépositionnés, qui doit conduire à une nouvelle étape dans la diminution de notre présence militaire en Afrique ; la refonte des accords de défense bilatéraux avec les pays africains.

1. Une nouvelle étape dans l'évolution de la présence militaire française en Afrique

Le Livre blanc souligne l'intérêt des dispositifs prépositionnés : ils confèrent des avantages opérationnels dépassant le seul champ de la fonction de prévention ; ils contribuent au soutien et à l'aide logistique des interventions et aux actions de protection et d'évacuation de ressortissants ; ils permettent de conduire, pour nos forces et celles de nos partenaires, des exercices en commun, utiles en terme de préparation, d'entraînement et d'aguerrissement.

Il prévoit cependant leur **reconfiguration**, la France n'ayant pas vocation à être militairement présente en permanence sur les mêmes bases et devant *« être capable de redéployer et de concentrer rapidement son action pour agir efficacement ».*

« La France procédera donc à la conversion progressive de ses implantations anciennes en Afrique, en réorganisant ses moyens autour, à terme, de deux pôles à dominante logistique, de coopération et d'instruction, un pour chaque façade, atlantique et orientale, du continent, tout en préservant une capacité de prévention dans la zone sahélienne. Il s'agit de concentrer nos moyens tout en maintenant notre présence, là où elle est souhaitée, et une couverture stratégique des zones de prévention et d'action. Une importance accrue sera accordée aux moyens de surveillance aérienne et maritime à partir de ces points d'appui. »

Déjà, le Président Jacques Chirac avait indiqué que la France ne maintiendrait pas sa présence militaire là où elle n'est pas souhaitée. Le Livre blanc confirme que cette reconfiguration s'effectuera en accord avec les pays concernés.

Le Livre blanc précise également que les missions et les modes d'action de nos unités donneront la priorité à la coopération et à l'instruction au bénéfice des armées des pays hôtes, pour contribuer à leurs efforts concernant la mise en place de leurs capacités de réponse aux crises, et participer aux opérations de maintien de la paix de nos partenaires de l'Union africaine et des organisations sous-régionales.

Les principales décisions relatives à notre dispositif prépositionné en Afrique sont désormais arrêtées.

Le Livre blanc sous-entendait le maintien de la base de Djibouti et d'une présence au Tchad, alors qu'un seul de nos trois points d'appui sur la façade atlantique devait être conservé.

D'ores et déjà, les forces françaises en Côte d'Ivoire ne sont plus présentes au titre d'un dispositif permanent, mais d'une opération extérieure (Licorne). Elles ont donc vocation à se retirer définitivement de ce pays une fois l'opération achevée.

Lors d'une déclaration effectuée à Libreville en février 2010, le Président de la République a indiqué que **le Gabon constituerait notre pôle principal sur la façade atlantique**. La France devrait néanmoins conserver au Sénégal un « pôle opérationnel de coopération à vocation régionale » dont la mission principale sera d'appuyer la montée en puissance de la brigade en attente de la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO). Ce pôle se limiterait à 300 hommes, contre un effectif actuel de 1 200 militaires français à Dakar.

A terme, le dispositif permanent reposera sur **2 bases opérationnelles avancées, à Djibouti et Libreville, et 2 pôles de coopération à vocation régionale, à Dakar et N'Djamena**. L'effectif total sur ces quatre implantations, soit environ 6 000 hommes aujourd'hui, pourrait être sensiblement réduit. Toutefois, les perspectives d'évolution des effectifs à Djibouti ne sont pas arrêtées et s'agissant du Tchad, elles sont conditionnées à la situation régionale.

Il faut rappeler que, dans le même temps, la France prévoit de développer son implantation militaire aux Emirats Arabes Unis qui pourrait passer de 270 personnels actuellement à près de 600 en 2011.

2. La refonte des accords de défense

La refonte des accords de défense découle du constat largement partagé et officiellement repris à son compte par le Président de la République dans son **discours devant le Parlement sud-africain au Cap, le 28 février 2008**, selon lequel la rédaction de ces accords, conclus au lendemain de la décolonisation, il y a près de 50 ans, est désormais obsolète.

A l'occasion de ce discours, le Président de la République a annoncé deux décisions :

- l'intention de la France d'engager *« des discussions avec tous les Etats africains concernés pour adapter les accords existants aux réalités du temps présent et en tenant le plus grand compte de leur propre volonté »* ;

- la volonté de refonder les relations de sécurité de la France et de l'Afrique sur le principe de transparence, les nouveaux accords devant, *« contrairement à la pratique passée, ... être intégralement publiés »*, et le Parlement français étant étroitement associé aux grandes orientations de la politique de la France en Afrique.

Le Livre blanc a confirmé ce processus, en précisant que *« la préparation de nouveaux accords, si elle est jugée souhaitable, aura pour objet de fonder une relation de coopération nouvelle ne reposant plus sur l'assistance militaire, mais sur un partenariat de défense et de sécurité »*.

Il a également indiqué que *« les clauses ou conventions relatives aux possibilités d'intervention de la France en vue du maintien de l'ordre intérieur dans certains pays, tels la Côte d'Ivoire, le Gabon et le Togo, seront abrogées »*.

Enfin, il a indiqué que les assemblées seraient, *« à l'avenir, tenues régulièrement au courant de la conclusion de nouveaux accords. Ceux-ci feront l'objet des procédures d'approbation ou de ratification lorsque la Constitution le prévoit »*.

Aux termes de l'article 53 de la Constitution, *« les traités de paix, les traités de commerce, les traités ou accords relatifs à l'organisation internationale, ceux qui engagent les finances de l'État, ceux qui modifient des dispositions de nature législative, ceux qui sont relatifs à l'état des personnes, ceux qui comportent cession, échange ou adjonction de territoire, ne peuvent être ratifiés ou approuvés qu'en vertu d'une loi. Ils ne prennent effet qu'après avoir été ratifiés ou approuvés »*. Selon la jurisprudence du Conseil constitutionnel¹, tout traité ou accord portant sur des matières relevant du

¹ Voir en particulier la décision du Conseil constitutionnel DC n°70/39 du 19 juin 1970.

domaine de la loi au sens de l'article 34 de la Constitution doit faire l'objet d'une ratification ou d'une approbation parlementaire préalablement à l'échange des instruments de ratification entre les parties à l'accord.

Les accords instituant un partenariat de défense avec le **Togo** et avec le **Cameroun**, respectivement signés le 13 mars et le 21 mai 2009, ont été les deux premiers à aboutir.

Deux autres instruments bilatéraux ont été signés au premier semestre 2010 : avec le **Gabon** le 24 février 2010 et avec la **République centrafricaine** le 8 avril 2010. Comme l'avait indiqué le ministre de la défense devant notre commission le 10 février dernier, la République centrafricaine avait émis une demande de clause de sécurité interne dont le principe avait pourtant été exclu par le Président de la République dans son discours du Cap. Elle a renoncé à cette demande.

Les négociations sont donc achevées avec quatre des huit pays africains concernés. Les nouveaux accords ont vocation à se substituer, dès leur entrée en vigueur, à tous les accords antérieurs.

Conformément aux engagements pris par le Président de la République, et comme l'avait confirmé le ministre de la défense le 10 février dernier, la ratification de ces accords sera subordonnée à l'autorisation du Parlement.

En ce qui concerne les **Comores**, l'accord est proche de la finalisation.

S'agissant du **Sénégal**, deux sessions de négociation ont eu lieu fin 2009 et début 2010. Suite à une demande du Président Wade, il a été procédé le 9 juin 2010 à une remise symbolique des emprises mises à disposition de la France. Ce geste ne crée cependant pas une situation juridique nouvelle pour nos emprises qui continuent d'être régies par l'accord de 1974. En fonction des négociations, certaines emprises seront restituées de manière échelonnée aux autorités sénégalaises. Comme on l'a précédemment indiqué, la France prévoit à terme de conserver 300 hommes au Sénégal dans un pôle à vocation logistique, contre 1 200 hommes aujourd'hui.

Concernant **Djibouti**, la première session de négociation a eu lieu au mois de juin 2010 et la deuxième est prévue au mois de juillet.

Enfin, pour la **Côte d'Ivoire**, un projet d'accord sera transmis à la parie ivoirienne dès que l'élection présidentielle, prévue depuis 2005, aura eu lieu.

II. LES ACCORDS INSTITUANT UN PARTENARIAT DE DÉFENSE AVEC LE TOGO ET LE CAMEROUN

Les instruments conclus avec le Togo le 13 mars 2009 et avec le Cameroun le 21 mai 2009 constituent les deux premiers accords « instituant un partenariat de défense » appelés à remplacer les accords de défense entre la France et huit pays africains.

Cette notion de partenariat de défense traduit le changement de nature de la relation de la France avec ces Etats africains, auxquels nous proposons de devenir partenaires d'une relation bilatérale militaire. Elle ne concerne aujourd'hui que ces huit Etats avec lesquels la France révisé ses accords de défense, mais elle pourrait être étendue à tout autre accord à venir.

A. LES MODALITÉS DE LA NÉGOCIATION

La renégociation des accords de défense a été confiée à la mission pour la sécurité et la prévention des conflits placée auprès de la direction d'Afrique et d'Océanie du ministère des Affaires étrangères. Dirigée par un ambassadeur (M. François Ponge, puis M. François-Xavier Deniau), cette structure administrative associe des diplomates et des représentants du ministère de la défense.

Après avoir procédé à une série de contacts sur place, la mission « sécurité et prévention des conflits » a établi un modèle d'accord de partenariat de défense destiné à servir de base aux négociations pour l'ensemble des pays concernés. Ce modèle se décline en deux accords type, selon que la France dispose ou non de forces militaires présentes dans le pays concerné. Si cela est le cas, l'accord comporte une annexe précisant les facilités accordées le pays hôte pour la vie courante et l'entraînement des troupes.

Par ailleurs, le nouveau modèle d'accord ne comporte plus, sauf pour Djibouti, de stipulation impliquant une assistance de la France en cas d'agression extérieure.

La mission a établi les instructions de négociation. Les négociations ont été menées par nos ambassadeurs et à l'occasion de missions interministérielles conduites par l'ambassadeur chef de la mission sécurité et prévention des conflits.

Le premier projet d'accord a été transmis aux autorités du Togo en début d'année 2009 et a pu être finalisé le 13 mars 2009, à l'issue d'une seule session de négociation.

Le projet d'accord avec le Cameroun a quant à lui été transmis aux autorités camerounaises en avril 2009. Il a fait l'objet de négociations conduites par notre ambassadeur à Yaoundé en avril et mai 2009 et a été signé

le 21 mai 2009 lors d'une visite du Premier ministre François Fillon au Cameroun.

B. LE CONTENU DES ACCORDS

Les accords instituant un partenariat de défense avec le Togo et le Cameroun comportent une vingtaine d'articles aux dispositions très voisines. Ils ne s'écartent du modèle d'accord que sur quelques points d'application.

La structure et le contenu de ces accords diffèrent sensiblement des accords signés au lendemain de l'indépendance, ou révisés dans les années soixante-dix s'agissant du Cameroun. Ils ne comportent pas de clause de défense. Les dispositions relatives au statut des membres du personnel et des personnes à charge ont été reprises dans leur esprit, mais renforcées afin de garantir la protection des droits des personnels. Les dispositions relatives aux privilèges et immunités des forces et aux facilités accordées ont été précisées.

1. Les principes généraux des accords de partenariat de défense

La première caractéristique de ces accords est qu'ils vont régir, dans un cadre juridique actualisé, soumis à l'approbation du Parlement, l'ensemble des relations de défense entre la France et les Etats concernés. **Ils abrogent et remplacent tous les « accords et arrangements conclus antérieurement » entre les parties dans les domaines de la défense et de la sécurité**, cette formulation englobant ceux qui n'auraient pas été publiés. Ils traduisent donc la volonté de transparence sur laquelle avait insisté le Chef de l'Etat.

Sont concernés par cette abrogation :

- la convention relative à la participation des forces armées de la République française au maintien de l'ordre public signée le 25 février 1958 entre la France et le Togo ; l'accord de défense du 10 juillet 1963 entre la France et le Togo ; l'accord de coopération militaire technique du 23 mars 1976 entre la France et le Togo ;

- l'accord de coopération militaire du 21 février 1974 entre la France et le Cameroun.

La deuxième caractéristique de ces accords est qu'**ils ne comportent pas de clause d'assistance**, et a fortiori pas de clause prévoyant une telle assistance en cas de troubles intérieurs, comme cela était le cas avec le Togo.

En effet, l'accord franco-togolais du 25 février 1958 précité stipule que « *si l'évolution de la situation intérieure l'exige, le représentant de la République française peut à la demande du gouvernement de la République du Togo accorder l'appui d'unités de la gendarmerie et des forces armées françaises au maintien de l'ordre public* » (article 3) et que « *si des événements graves, mettant en péril imminent l'intégrité des limites territoriales du Togo ou sa sécurité intérieure, entraînent un empêchement*

absolu pour le gouvernement togolais d'assurer l'exercice du pouvoir, le représentant de la république française est habilité à prendre, à titre exceptionnel et essentiellement provisoire, toutes dispositions nécessaires au rétablissement de l'ordre et de la légalité togolaise » (article 4). L'accord de défense franco-togolais du 10 juillet 1963 prévoit quant à lui que « la République togolaise, responsable de sa défense extérieure et intérieure, peut demander à la République française une aide dans des conditions définies par des accords spéciaux » (article 2).

Comme on l'a précédemment indiqué, la portée de ces clauses d'assistance était devenue très théorique, la France considérant en tout état de cause que leur mise en œuvre restait soumise à son appréciation.

Troisièmement les accords précisent les principes généraux sur lesquels se fonde le partenariat de défense et de sécurité, en prenant en considération **deux dimensions nouvelles** : la **dimension régionale** de la mission de coopération militaire confiée aux forces françaises et la **dimension européenne**. Ces accords restent avant tout des accords bilatéraux, mais ils prévoient que soit reconnue aux forces françaises, à partir de leur stationnement sur le territoire d'un Etat, la possibilité de conduire des actions de coopération dans toute la région¹ et d'y associer une contribution d'un ou plusieurs Etats membres de l'Union européenne.

Les **domaines de la coopération** mise œuvre dans ce cadre sont énumérés : ils couvrent les échanges d'informations, l'organisation, l'équipement et l'entraînement des forces, l'organisation de transits ou de stationnements temporaires, les missions de conseil, la formation dans des écoles françaises ou des écoles soutenues par la France.

Un **comité de suivi** est chargé de veiller à la mise en œuvre de l'accord. Il est co-présidé par un représentant de chaque Partie et se réunit en principe une fois par an, ou à la demande d'une des Parties.

2. Les dispositions relatives au statut des personnels

Les accords comportent des dispositions détaillées sur le statut des personnels engagés dans la coopération. Les coopérants français continueront de porter l'uniforme togolais ou camerounais. Le pouvoir disciplinaire restera exercé par l'Etat d'origine. Le régime fiscal sera uniformisé, tous les personnels français étant imposés en France. Les accords fixent les règles de compétence juridictionnelle en cas d'infraction commises par un coopérant. Il offre un certain nombre de garanties lorsque les poursuites sont exercées devant les juridictions de l'Etat d'accueil. Il est également explicitement mentionné que dans le cas où elle serait prévue par la loi, la peine de mort ne

¹ L'Afrique subsaharienne est divisée en 4 régions correspondant aux 4 Communautés économiques régionales (CEDEAO, CEMAC, SADC, IGAD). Les forces françaises sont présentes dans chacune d'entre elles et coopèrent avec les pays qui les composent ainsi que les organisations régionales.

serait ni requise, ni prononcée. En effet, la peine de mort n'a pas été abolie au Cameroun.

L'accord avec le Cameroun s'écarte du modèle d'accord de défense sur quelques points particuliers :

- la définition des personnes à charge, la référence au droit de l'Etat d'accueil permettant de refuser de reconnaître d'éventuels cas de polygamie concernant des personnels camerounais alors que le personnel français ayant conclu un PACS pourrait ne pas voir sa situation reconnue en République du Cameroun ;

- la possibilité pour les personnels d'importer un véhicule privé en franchise pour la durée de leur séjour (article 7 alinéa 4) ;

- la discipline des personnels (article 11), les autorités de l'Etat d'origine pouvant solliciter des mesures de « rappel à l'ordre » et les obligations de discrétion et de neutralité étant rappelées.

3. Les facilités concernant l'exercice des activités de coopération

Les accords prévoient un certain nombre de facilités pour l'exercice des activités de coopération, notamment en matière d'importations de matériels.

L'accord avec le Cameroun s'écarte du modèle-type en matière de contrôle de l'Etat d'accueil sur certaines situations, s'agissant du déplacement et de la circulation des forces (article 19) et des matériels importés (article 20). Il comporte en outre une annexe spécifique relative aux facilités accordées à la **mission logistique française de Douala**, dont l'effectif maximal est fixé à 15 personnes. Cette mission est une base de transit pour l'approvisionnement des forces françaises stationnées ou en opération en Afrique centrale, principalement au Tchad et en République centrafricaine.

L'accord avec le Togo s'écarte du modèle d'accord sur une seule stipulation, relative à l'entreposage des matériels et approvisionnements (article 21). Les autorités togolaises ont souhaité disposer d'une liste des matériels et approvisionnements entrant sur le territoire de la République togolaise, stipulation qui a été ajoutée à l'article susmentionné.

C. LA COOPÉRATION DE DÉFENSE AVEC LE TOGO ET LE CAMEROUN

Ces deux accords dont la négociation a été rapide et n'a pas soulevé de difficulté offrent un cadre rénové pour notre coopération de défense avec le Togo et le Cameroun.

Les crédits prévus en 2010 au titre de la coopération de défense et de sécurité s'élèvent à 4,23 millions d'euros avec le Togo et à 5,77 millions

d'euros avec le Cameroun. Nous disposons de 15 coopérants militaires au Togo et 19 au Cameroun.

Cette coopération est articulée autour de plusieurs points forts.

Tout d'abord les **écoles nationales à vocation régionale (ENVR)**, qui jouent désormais un rôle important pour la formation des personnels. Le Togo en compte une – l'Ecole du service de santé des armées – et le Cameroun quatre : un centre d'enseignement militaire supérieur (CSID), un pôle consacré à la maintenance aéronautique (pôle aéronautique national à vocation régionale de Garoua – PAVR), un centre de formation au maintien de l'ordre pour les gendarmeries (CPTMO d'Awaé) et un centre de formation aux opérations de maintien de la paix (école internationale des forces de sécurité d'Awaé – EIFORCES). Ces écoles à vocation régionale, soutenues par la France, accueillent des élèves ou stagiaires de nombreux pays voisins.

Parmi les autres domaines de coopération privilégiés, on peut citer, pour le **Cameroun** :

- le soutien aux écoles nationales (formation initiale des officiers à l'Ecole militaire interarmées ; formation des cadres de la police judiciaire) ;

- la restructuration des forces de défense, avec des projets portant sur le conseil en matière de préparation aux opérations de maintien de la paix, la gestion des ressources humaines, le soutien santé ;

- la sauvegarde des approches maritimes et l'amélioration de la sécurité des bâtiments camerounais, en s'appuyant notamment sur l'Ecole de plongée de d'action de l'Etat en mer d'Issongo et sur la compagnie des palmeurs de combat et en soutenant l'instruction et l'entraînement des équipages en matière de lutte contre toutes les formes de sinistres ;

- le soutien des matériels automobiles, notamment la maintenance du parc VLRA (véhicules de liaison, de reconnaissance et d'appui).

Avec le **Togo**, les principaux projets de coopération concernent :

- l'organisation et le fonctionnement des forces armées (conseil auprès de l'état-major général ; gestion des ressources humaines ; centre opérationnel interarmées ; centre d'entraînement aux opérations de maintien de la paix ; mise en condition et préparation opérationnelle des contingents togolais au sein de la MINURCAT) ;

- l'action de l'Etat en mer ;

- le service de santé des armées ;

- l'appui à la chaîne logistique (réorganisation de la maintenance, réhabilitation de l'infrastructure, formation du personnel).

CONCLUSION

Avec la signature de quatre accords instituant un partenariat de défense en un peu plus d'une année, le processus de mise à jour des accords de défense est désormais bien engagé.

Il réclame, vis-à-vis de nos partenaires, des efforts d'explication et de pédagogie. Il ne s'agit en aucun cas, pour la France, d'abandonner ou de réduire une coopération à laquelle nos partenaires sont très attachés et qui demeure une priorité forte de notre stratégie de prévention en Afrique. Il s'agit de tenir compte du transfert de responsabilités à l'Afrique déjà engagé en matière de sécurité et d'aider nos partenaires à mieux prendre conscience de ces responsabilités et à mieux les exercer.

Votre commission vous demande d'approuver les deux projets de loi autorisant l'approbation des accords de partenariat de défense et de sécurité avec le Togo et le Cameroun.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le 7 juillet 2010, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a examiné le rapport présenté par M. Josselin de Rohan au nom de M. Philippe Paul.

Un débat a suivi l'exposé du rapporteur.

M. Daniel Reiner - Ces projets de loi posent un problème au groupe socialiste. Il est clair que la révision des accords de défense avec les Etats africains était à l'ordre du jour et c'est d'ailleurs plutôt une bonne chose. Il est tout aussi clair qu'une évolution de nos relations avec l'Afrique a été imprimée depuis une dizaine d'années, en dehors même des accords de défense qui étaient en vigueur. Nous sommes, avec ces deux accords, en présence de la première manifestation de cette réalité nouvelle des relations entre la France et l'Afrique. Le cadre a été tracé, mais il n'a jamais fait l'objet d'une formulation d'ensemble. Nous avons été informés de manière ponctuelle, par exemple lorsque nous ont été présentés, en vue de la mission que j'ai effectuée au Gabon avec Jacques Gautier, le rôle du dispositif RECAMP, de la Force africaine en attente ou des ENVR. Il a été souligné - et cela a été évoqué au Gabon au cours de cette mission - qu'il n'y avait plus de clauses secrètes, qu'il s'agissait d'accords transparents, conclus d'égal à égal. Il serait vraiment surprenant que nous examinions ces accords un par un, peut-être même dans le cadre d'une procédure d'adoption en forme simplifiée, vous n'en avez pas parlé.

M. Josselin de Rohan, président - Je n'en ai pas parlé parce que le rapporteur ne propose pas de procédure d'adoption en forme simplifiée.

M. Daniel Reiner - Dont acte. Nous devons aujourd'hui approuver les deux premiers accords. Deux autres ont été signés, mais nous seront soumis ultérieurement. Les quatre autres accords sont en préparation. Nous souhaiterions un débat global sur ces accords de défense, à l'occasion duquel pourraient être présentés les axes de notre relation nouvelle avec l'Afrique. L'actualité le justifierait d'ailleurs. Le Secrétaire d'Etat en charge de l'Afrique a quitté le Gouvernement. Notre ancien ambassadeur au Sénégal a critiqué les conditions dans lesquelles est conduite notre politique africaine. Pour toutes ces raisons, nous réservons notre position sur ces deux accords et nous souhaitons pouvoir débattre de la réflexion d'ensemble inspirant notre politique africaine.

M. Josselin de Rohan, président - Comme je l'ai déjà indiqué, nous ne suggérons pas de procédure simplifiée. Ces accords seront examinés selon la procédure normale, dans le cadre d'un débat au cours duquel je ne verrai que des avantages à ce que le Gouvernement présente les principes généraux de notre politique de défense en Afrique.

Nous ne pouvons faire autrement que d'examiner ces accords au fur et à mesure où ils nous sont présentés. Il s'agit au demeurant d'accords inspirés

par un modèle-type qui a été proposé à tous les pays concernés. Il est vrai qu'il s'agit d'un changement, puisqu'il n'y a plus ces clauses d'assistance qui avaient pu être utilisées par le passé pour venir en aide à des dirigeants contestés.

Je suis d'accord avec vous sur l'intérêt d'une discussion au cours de laquelle le Gouvernement exposerait comment nous opérons en Afrique en matière de coopération de défense et comment vont y évoluer nos effectifs.

Suivant l'avis du rapporteur, la commission adopte les deux projets de loi, le groupe socialiste s'abstenant.