

N° 503

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2010-2011

Enregistré à la Présidence du Sénat le 11 mai 2011

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi, ADOPTE PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE, autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le **Gouvernement de la République bolivarienne du Venezuela** relatif au statut de leurs forces armées dans le cadre de la coopération militaire,*

Par M. Jean-Louis CARRÈRE,

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-Étienne Antoinette, Robert Badinter, Jean-Michel Baylet, René Beaumont, Jean-Pierre Bel, Jacques Berthou, Jean Besson, Michel Billout, Didier Boroira, 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) :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 2710, 3069 et T.A. 615

Sénat : 350 et 504 (2010-2011)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
I - UN PAYS EN PROFONDE MUTATION DEPUIS L'ARRIVÉE À LA PRÉSIDENTENCE, EN FÉVRIER 1999, D'HUGO CHAVEZ	6
A. UN POUVOIR PRÉSIDENTIEL FORT	6
B. UNE ÉVOLUTION ÉCONOMIQUE CONTRASTÉE.....	7
C. UNE POLITIQUE EXTÉRIEURE ATYPIQUE.....	7
II. DES FORCES ARMÉES À L'EFFICACITÉ PERFECTIBLE	8
III. OBJECTIFS ET CONTENUS DE L'ACCORD	9
A. UNE COOPÉRATION BILATÉRALE DÉJÀ ACTIVE.....	9
B. ... À LAQUELLE LE PRÉSENT TEXTE APPORTERA UN CADRE JURIDIQUE PRÉCIS	11
EXAMEN EN COMMISSION	12
ANNEXE CARTE DU VENEZUELA	15

Mesdames, Messieurs,

Le Venezuela et la France ont signé à Paris, le 2 octobre 2008, un accord relatif au statut de leurs forces armées dans le cadre de leur coopération militaire.

Ratifié par le Parlement de Caracas en 2009, et déjà adopté par l'Assemblée nationale française, cet accord est aujourd'hui soumis à l'examen du Sénat.

Les particularités du Venezuela au sein des pays d'Amérique latine ne font pas obstacle à un accord de cette nature, axé sur la formation des membres des forces armées et la coopération en matière de lutte contre le narcotrafic et l'orpaillage illégal.

I - UN PAYS EN PROFONDE MUTATION DEPUIS L'ARRIVÉE À LA PRÉSIDENTE, EN FÉVRIER 1999, D'HUGO CHAVEZ

A. UN POUVOIR PRÉSIDENTIEL FORT

Aux affaires depuis février 1999, réélu en 2000 et en 2006, le président Chavez a engagé le Venezuela dans un processus de profonde transformation sociale et politique, la « révolution bolivarienne », et revendique l'instauration d'un « socialisme du XXI^e siècle ».

Sa victoire au référendum du 15 février 2009 a démontré sa popularité, et a donné au président l'assurance de pouvoir s'inscrire dans la durée, **puisqu'il peut désormais se représenter sans limitation du nombre de mandats consécutifs.**

S'appuyant sur d'importantes réserves pétrolières (les deuxièmes de la planète) et une économie rentière, le régime conduit un grand nombre de programmes sociaux, *les misiones*, mises en œuvre avec l'aide de 30 000 coopérants cubains, dont 20 000 pour les professions de santé. La lutte contre la pauvreté et les inégalités constitue l'axe principal de la politique de redistribution du gouvernement bolivarien. **Les dépenses sociales destinées à réduire la pauvreté représentent près de la moitié des dépenses totales (45,7%) du budget 2010.** Elles ont amélioré le sort des plus démunis et accru leur accès à la santé, l'éducation, l'alimentation et à l'emploi. Mais il s'agit essentiellement de recrutements dans la fonction et les entreprises publiques ainsi que dans de nombreuses institutions para-publiques, des coopératives ou des « entreprises de production socialistes ». Des avancées ont été obtenues dans le cadre des Objectifs du millénaire pour le développement : éducation primaire pour tous (97 % des enfants seraient scolarisés) ; réduction de la mortalité infantile (16,4 pour 1000 habitants) ; santé des femmes ; accès à l'eau potable (94 % de la population).

Le Président Chavez dispose d'une popularité élevée, qui connaît cependant une baisse depuis 2007 (elle est passée sous la barre des 50 % d'opinions favorables au courant de l'année 2010). Ce phénomène s'est vérifié lors des **élections législatives du 26 septembre 2010**. Le parti présidentiel (PSUV - Parti socialiste uni du Venezuela) allié au parti communiste vénézuélien (PCV) a obtenu la majorité des sièges (98 sur 165), sans pour autant disposer de la majorité des voix (48 %). Il est ainsi privé de la majorité qualifiée (99 députés pour les 3/5 ou 110 pour les 2/3). Cette désaffection relative des électeurs traduit deux phénomènes contradictoires. D'une part, un refus chez certains de mesures qui se voudraient révolutionnaires comme les nationalisations, alors que les Vénézuéliens sont attachés à la propriété privée et au modèle de consommation hérité de la rente pétrolière ; d'autre part, une attente, chez d'autres, de mesures plus radicales au bénéfice des populations les plus défavorisées pour étendre les « *misiones* ».

B. UNE ÉVOLUTION ÉCONOMIQUE CONTRASTÉE

Avec un PIB estimé à 327 milliards USD en 2009, et doté de fortes réserves de pétrole (314 Mds de barils), **le Venezuela est la 4^e puissance économique d'Amérique latine** derrière le Brésil, le Mexique et l'Argentine. Le pays a connu de 2000 à 2010 une croissance annuelle moyenne de son PIB de 3,3%, marquée cependant par des phases d'expansion (2000-2002 et 2004-2008) et de récession (2003, grève dans le secteur pétrolier, et 2009-2010). Très sensible aux fluctuations des cours du pétrole, la croissance a ainsi chuté en 2009 et 2010 (- 3,3% et - 1,9%, respectivement, selon les chiffres préliminaires de la Banque Centrale), contrastant avec l'évolution des autres pays d'Amérique latine. Les perspectives pour 2011 sont cependant favorables.

La compagnie pétrolière, PDVSA, contribue directement à 30 % du budget de l'État, et à plus de la moitié indirectement. **Elle finance la plupart des axes prioritaires de la politique bolivarienne, notamment l'intégralité des programmes sociaux**, ainsi que certaines nationalisations et la coopération internationale et régionale au sein de l'ALBA (Alliance bolivarienne pour les peuples de notre Amérique).

Le gouvernement doit faire face à la conjonction de deux crises sectorielles graves : le manque d'eau dans le pays, et le déficit de production du secteur électrique, découlant de l'absence d'investissements adaptés depuis de nombreuses années. Le modèle économique vénézuélien constitue une économie mixte, entre économie rentière administrée, consommation de masse et socialisation croissante des moyens de production.

C. UNE POLITIQUE EXTÉRIEURE ATYPIQUE

La rhétorique « anti-impérialiste » vis-à-vis des États-Unis a forgé la politique étrangère d'Hugo Chavez, et amené Caracas à nouer des relations de plus en plus étroites avec des partenaires « sensibles » vus de Washington, comme l'Iran. Hugo Chavez cherche à bâtir, depuis son accession au pouvoir, **une diplomatie Sud-Sud émancipée des États-Unis et de l'Europe**, et à promouvoir l'instauration d'un monde multipolaire, marqué par de nouvelles alliances stratégiques avec la **Chine, la Russie et l'Iran**. Caracas a pour ambition de développer l'influence des pays du Sud, et de renforcer la coopération qui existe entre eux.

Le président Chavez défend la politique nucléaire de l'Iran et soutient la cause palestinienne. Le Venezuela a également développé des relations denses avec la Chine, où Hugo Chavez s'est rendu à six reprises depuis 1999. Avec la Russie, l'accent est mis sur la coopération industrielle et militaire, avec l'espoir d'obtenir d'importants transferts de technologie. S'agissant de l'Afrique, le Venezuela a accueilli, en septembre 2009, le **deuxième Sommet Afrique-Amérique du Sud** ; le premier s'étant tenu au Nigéria en 2006. Le

Venezuela, avec 18 représentations, détient désormais le troisième réseau sud-américain après Cuba et le Brésil en Afrique.

Le Venezuela maintient toutefois des relations étroites avec les **Etats-Unis, qui restent le principal client pétrolier, et le premier partenaire économique et commercial du Venezuela**. Ils paient leurs achats au prix du marché et constituent la première source de liquidités du Venezuela.

Caracas est également attaché à développer ses relations avec certains Etats membres de l'Union européenne dont l'Espagne, la France, l'Italie et le Portugal.

La deuxième ligne directrice de la politique étrangère du Venezuela, l'intégration régionale, s'inspire de la « grande Colombie » de Simon Bolivar ; elle comporte deux aspects principaux : un axe idéologique « bolivarien », dans le cadre de l'**ALBA, qui regroupe neuf pays d'Amérique latine et des Caraïbes** : Antigua-et-Barbuda, Bolivie, Cuba, Dominique, Équateur, Honduras, Nicaragua, Saint-Vincent-et-les Grenadines et le Venezuela, et s'appuie sur l'initiative énergétique régionale Petrocaribe (fourniture de pétrole, à des conditions préférentielles, aux États d'Amérique centrale et des Caraïbes) ; une logique plus « géographique » se développe à travers l'Union des Nations sud-américaines (**UNASUR qui rassemble les 12 États d'Amérique du Sud** : Argentine, Bolivie, Brésil, Chili, Colombie, Équateur, Guyana, Paraguay, Pérou, Suriname, Uruguay et Venezuela. Par ailleurs, le Venezuela a quitté la Communauté andine (CAN) en 2006, et demande son adhésion au MERCOSUR.

Il faut relever que l'accession de Juan Manuel Santos à la Présidence colombienne en 2010 a conduit à une normalisation des relations entre Caracas et Bogota, très tendues sous la présidence d'Alvaro Uribe.

II. DES FORCES ARMÉES À L'EFFICACITÉ PERFECTIBLE

Les effectifs des forces armées se décomposent de la façon suivante :

- armée de terre : 60 000
- marine : 18 300
- armée de l'air : 11 500
- garde nationale : 35 000
- milice : 800 000.

L'armée de terre est composée de 6 divisions, plus un corps de génie et une brigade d'infanterie parachutiste.

Concernant l'équipement de l'armée de terre vénézuélienne, l'embargo imposé par le gouvernement américain durant la présidence de G. W. Bush a profondément modifié les pays fournisseurs d'armement, et la Russie et la Chine se sont progressivement imposées sur ce marché. Le

processus de modernisation engagé par l'armée de terre vise à accroître la mobilité des troupes, notamment grâce à l'acquisition d'hélicoptères de transport et de matériel de fabrication russe.

La marine est notamment équipée de 6 frégates et de 2 sous-marins.

L'armée de l'air est notamment équipée de 24 Sukhoi 30-MK2 et de 21 F-16.

Le régime chaviste a jeté les bases d'une réforme en profondeur de la défense vénézuélienne.

Toutes les décisions sont prises au plus haut niveau de l'appareil militaire et s'inscrivent dans l'esprit révolutionnaire bolivarien. **La déstructuration des forces armées nationales boliviennes (FANB)**, avec la disparition annoncée des commandements des composantes traditionnelles au profit de régions militaires aux ordres d'un commandement stratégique opérationnelle (CEO) délocalisé à Maracay, à 200 km à l'ouest de Caracas, s'accompagnent d'une **formation à dominante idéologique** dispensée à l'Université Militaire Bolivarienne à vocation civico-militaire. Cette Université doit, à terme, regrouper toutes les structures de formation de la Défense, notamment les écoles militaires. Aux officiers d'origine européenne succèdent les fils du peuple, de préférence indiens ou créoles.

Les promotions se font en fonction du degré d'adhésion à la révolution, ce qui conduit à une **réduction du nombre des officiers ayant des compétences techniques** (notamment les pilotes de l'ALAT et de l'Armée de l'air) ou **ayant effectué des formations à l'étranger**.

III. OBJECTIFS ET CONTENUS DE L'ACCORD

A. UNE COOPÉRATION BILATÉRALE DÉJÀ ACTIVE...

Signé à Paris le 2 octobre 2008, l'accord relatif au statut des forces (SOFA) dans le cadre de la coopération militaire a été ratifié par le Venezuela dès le 6 février 2009.

Au niveau régional, la France partage avec le Venezuela des intérêts de sécurité dans la zone Caraïbe : sauvegarde maritime, lutte anti-drogue, secours d'urgence en cas de catastrophes naturelles. La relation bilatérale souffre du faible degré d'organisation des armées et des forces de police, dont les circuits décisionnels sont complexes et dont l'expression de besoins multiples est parfois imprécise.

La **coopération de défense menée par le Ministère des affaires étrangères et européennes**, au travers de la Direction de la coopération de sécurité et de défense, porte sur la mise en œuvre d'actions dans le domaine de **l'enseignement du français en milieu militaire**, pour la création d'un vivier

d'officiers francophones, et dans celui de la **formation des élites militaires** (une place à l'Ecole de guerre).

En matière de **coopération de sécurité intérieure**, les trois principaux axes de coopération sont **la lutte contre les grands trafics** (notamment celui de stupéfiants), **la professionnalisation des effectifs de sécurité** (faux documents, enlèvements, homicide) et **la lutte contre la corruption**.

Les besoins du Venezuela en équipements militaires (renouvellement ou modernisation), ses importantes capacités économiques et la proximité de son territoire avec des zones d'intérêt français (Caraïbes, Amazonie) plaident en faveur du maintien à leur niveau actuel des actions de coopération structurelle de défense.

En matière de coopération opérationnelle, trois priorités ont été retenues : la lutte contre le narcotrafic, l'orpaillage illégal et le secours aux populations.

Un développement des échanges relatifs au narcotrafic entre le Commandement interarmées permanent (COMIA) Antilles et la marine bolivarienne en 2011 sera entrepris à l'occasion de l'escale de bâtiments vénézuéliens en Martinique. La France est, jusqu'à présent, l'un des rares pays à coopérer dans ce domaine avec les forces vénézuéliennes et à les associer à des activités conduites dans un cadre multilatéral.

L'armée vénézuélienne, peu nombreuse et sans grande expérience opérationnelle, est dotée de matériels vétustes en cours de remplacement progressif.

De réels besoins en matière de transport aérien, d'hélicoptères de surveillance, de moyens navals, de télécommunication, de couverture radar, sont à prendre en compte par nos industriels qui peuvent y réussir d'importants contrats, alors que les trois dernières années se sont soldées pour nos intérêts par de faibles résultats et par la prépondérance de la concurrence russe et chinoise.

Les entreprises françaises ont des atouts à faire valoir sur ce marché solvable, mais très concurrentiel, notamment dans leurs domaines d'excellence. Les principales perspectives portent, dans le **domaine naval**, sur le projet d'acquisition de deux BPC (bâtiment de projection et de commandement) 140 (10 500 T, 14 000 T à pleine charge) : DCNS souhaite remettre aux plus hautes autorités vénézuéliennes son offre commerciale et technique pour la fourniture de deux bâtiments de ce type, ainsi que leurs moyens et services associés (offre de chalands de transport et de débarquement en association avec le chantier vénézuélien DIANCA, formation de l'équipage avec DCI Branche Navfco, offre de soutien logistique...). Des sonars remorqués seraient destinés à quatre corvettes océaniques : Thales Underwater Systems se trouve en bonne position pour la fourniture et l'installation de ces systèmes.

Dans le **domaine aéronautique**, l'achat d'une dizaine d'hélicoptères EC 725 Caracal est à l'étude. Ils viendraient compléter le parc d'hélicoptères de fabrication française déjà en service (Cougar et Super Puma).

Dans le **domaine terrestre**, les communications font l'objet de propositions de Thales , portant sur 200 000 postes de radio sécurisés PR4G, avec transfert de technologie et construction d'une usine au Venezuela.

B. ... À LAQUELLE LE PRÉSENT TEXTE APPORTERA UN CADRE JURIDIQUE PRÉCIS

Le projet de loi reprend les dispositions classiques aux accords de statut des forces (SOFA), et définit les termes utilisés (**articles 1 et 2**), les conditions d'entrée et de séjour des forces armées d'un Etat sur le territoire de l'autre, comme celles des équipements nécessaires aux activités communes (**articles 3 et 4**).

Les articles **5 à 12** constituent le cœur de l'accord, et déterminent le cadre juridique de la coopération militaire.

Les articles **13 à 15** et **17** règlent la collaboration entre forces armées en cas d'accident, ou de décès, et fixent les modalités d'indemnisation.

L'article 16 prohibe toute participation des forces armées de l'Etat d'origine à des opérations de guerre ou de maintien de l'ordre sur le territoire de l'Etat de séjour.

L'article 18 organise la protection des informations classifiées.

Enfin, les modalités d'entrée en vigueur, pour une durée initiale de cinq ans renouvelables tacitement, et de règlement d'éventuels différends sont organisées par les **articles 19 à 21**.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission a examiné le présent rapport lors de sa réunion du 11 mai 2011.

M. Jean-Louis Carrère - Signé à Paris le 2 octobre 2008, l'accord relatif au statut des forces (SOFA) dans le cadre de la coopération militaire a été ratifié par le Venezuela dès le 6 février 2009, et a été déjà approuvé par l'Assemblée nationale.

Les négociations, ouvertes en 2003, ont été menées dans l'optique de renforcer notre coopération avec le Venezuela. En effet, au niveau régional, la France partage avec le Venezuela des intérêts de sécurité dans la zone Caraïbe : sauvegarde maritime, lutte anti-drogue, secours d'urgence en cas de catastrophes naturelles. La relation bilatérale souffre du faible degré d'organisation des armées et des forces de police, dont les circuits décisionnels sont complexes et dont l'expression de besoins multiples est parfois imprécise.

La coopération de défense menée par le ministère des affaires étrangères et européennes, au travers de la Direction de la coopération de sécurité et de défense, porte sur des actions dans le domaine de l'enseignement du français en milieu militaire, pour la création d'un vivier d'officiers francophones, et dans celui de la formation des élites militaires, avec une place offerte pour une scolarité à l'Ecole de guerre.

En matière de coopération de sécurité intérieure, les trois principaux axes de coopération sont la lutte contre les grands trafics (notamment celui de stupéfiants), la professionnalisation des effectifs de sécurité (faux documents, enlèvements, homicides...) et la lutte contre la corruption.

Les besoins du Venezuela en équipements militaires, que ce soit pour son renouvellement ou sa modernisation, ses importantes capacités économiques et la proximité de son territoire avec des zones d'intérêt français, comme les Caraïbes et l'Amazonie, plaident en faveur du maintien à leur niveau actuel des actions de coopération structurelle de défense.

En matière de coopération opérationnelle, trois priorités ont été retenues : la lutte contre le narcotrafic, l'orpaillage illégal et le secours aux populations.

Un développement des échanges relatifs au narcotrafic entre le Commandement interarmées permanent (COMIA) Antilles et la marine bolivarienne en 2011 sera entrepris à l'occasion de l'escale de bâtiments vénézuéliens en Martinique. La France est, jusqu'à présent, l'un des rares pays à coopérer dans ce domaine avec les forces vénézuéliennes et à les associer à des activités conduites dans un cadre multilatéral.

Les effectifs des forces armées vénézuéliennes sont les suivants : armée de terre : 60 000, marine : 18 300, armée de l'air : 11 500, garde nationale : 35 000 et milice : 800 000.

L'armée de terre est composée de 6 divisions, plus un corps de génie et une brigade d'infanterie parachutiste.

Concernant l'équipement de l'armée de terre vénézuélienne, l'embargo imposé par le gouvernement américain lors de la présidence de G. W. Bush a profondément modifié les pays fournisseurs d'armement, et la Russie et la Chine se sont progressivement imposées sur ce marché. Le processus de modernisation engagé par l'armée de terre vise à accroître la mobilité des troupes, notamment grâce à l'acquisition d'hélicoptères de transport et de matériel de fabrication russe. La marine est notamment équipée de 6 frégates et de 2 sous-marins et l'armée de l'air de 24 Sukhoi russes et de 21 F-16 américains.

Le régime chaviste a jeté les bases d'une réforme en profondeur de la défense vénézuélienne.

D'ores et déjà, toutes les décisions sont prises au plus haut niveau de l'appareil militaire, et s'inscrivent dans l'esprit révolutionnaire bolivarien. La réorganisation annoncée des forces armées nationales boliviennes (FANB), avec la disparition programmée des commandements des composantes traditionnelles au profit de régions militaires aux ordres d'un commandement stratégique opérationnelle (CEO) délocalisé à Maracay, à 200 km à l'ouest de Caracas, s'accompagnent d'une formation à dominante idéologique dispensée à l'Université militaire bolivarienne, à vocation civico-militaire. Cette Université doit, à terme, regrouper toutes les structures de formation de la défense, notamment les écoles militaires. Aux officiers d'origine européenne succèdent les fils du peuple, de préférence indiens ou créoles.

Les promotions se font en fonction du degré d'adhésion à la révolution, ce qui conduit à une réduction du nombre des officiers ayant des compétences techniques (notamment les pilotes de l'ALAT et de l'Armée de l'air) ou ayant effectué des formations à l'étranger.

L'armée vénézuélienne, peu nombreuse et sans grande expérience opérationnelle, est dotée de matériels vétustes en cours de remplacement progressif. Les autorités de Caracas ont exprimé des besoins en matière de transport aérien, d'hélicoptères de surveillance, de moyens navals, de télécommunication, de couverture radar, qui sont à prendre en compte par nos industriels pour espérer y conclure d'importants contrats, alors que les trois dernières années se sont soldées, pour nos intérêts, par des résultats insignifiants, et par la prépondérance de la concurrence russe et chinoise.

Les entreprises françaises ont des atouts à faire valoir sur ce marché solvable, mais très concurrentiel, notamment dans leurs domaines d'excellence. Les principales perspectives portent, dans le domaine naval, sur le projet d'acquisition de deux BPC : DCNS a le projet de remettre aux

autorités vénézuéliennes une offre pour la fourniture de deux bâtiments de ce type, ainsi que leurs moyens et services associés. Des sonars remorqués seraient destinés à quatre corvettes océaniques : Thales Underwater Systems se trouve en bonne position pour la fourniture et l'installation de ces systèmes.

Dans le domaine aéronautique, l'achat d'une dizaine d'hélicoptères EC 725 Caracal est à l'étude. Ils viendraient compléter le parc d'hélicoptères de fabrication française déjà en service (Cougar et Super Puma).

Dans le domaine terrestre, les communications font l'objet de propositions de Thales, portant sur 200 000 postes de radio sécurisés PR4G, avec transfert de technologie et construction d'une usine au Venezuela.

En conclusion, j'estime donc qu'une telle coopération bilatérale ne peut qu'être mutuellement profitable, et vous engage à adopter le présent accord, et à prévoir son examen en séance publique en forme simplifiée.

Suivant l'avis du rapporteur, la commission a alors adopté le projet de loi et proposé que ce texte fasse l'objet d'une procédure d'examen simplifiée en séance publique.

ANNEXE CARTE DU VENEZUELA

