

N° 219

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2013-2014

Enregistré à la Présidence du Sénat le 11 décembre 2013

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 la ratification du traité de **coopération** en matière de **défense** entre la République française et la République de **Djibouti**,*

Par M. René BEAUMONT,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Louis Carrère, *président* ; MM. Christian Cambon, Jean-Pierre Chevènement, Robert del Picchia, Mme Josette Durrieu, MM. Jacques Gautier, Robert Hue, Jean-Claude Peyronnet, Xavier Pintat, Yves Pozzo di Borgo, Daniel Reiner, *vice-présidents* ; Mmes Leïla Aïchi, Joëlle Garriaud-Maylam, MM. Gilbert Roger, André Trillard, *secrétaires* ; M. Pierre André, Mme Kalliopi Ango Ela, MM. Bertrand Auban, Jean-Michel Baylet, René Beaumont, Pierre Bernard-Reymond, Jacques Berthou, Jean Besson, Michel Billout, Jean-Marie Bockel, Michel Boutant, Jean-Pierre Cantegrit, Luc Carvounas, Pierre Charon, Marcel-Pierre Cléach, Raymond Couderc, Jean-Pierre Demerliat, Mme Michelle Demessine, MM. André Dulait, Hubert Falco, Jean-Paul Fournier, Pierre Frogier, Jacques Gillot, Mme Nathalie Goulet, MM. Alain Gournac, Jean-Noël Guérini, Joël Guerriau, Gérard Larcher, Robert Lafoaulu, Jeanny Lorgeoux, Rachel Mazuir, Christian Namy, Alain Néri, Jean-Marc Pastor, Philippe Paul, Bernard Piras, Christian Poncelet, Roland Povinelli, Jean-Pierre Raffarin, Jean-Claude Requier, Richard Tuheiyava, André Vallini.

Voir le(s) numéro(s) :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 425, 930, 993 et T.A. 168

Sénat : 697 (2012-2013) et 220 (2013-2014)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
I. L'ÉTABLISSEMENT D'UN ACCORD DE DÉFENSE : UNE NÉCESSITÉ CONSIDÉRANT LA POSITION GÉOGRAPHIQUE DE DJIBOUTI	7
A. DJIBOUTI : UN PAYS STRATÉGIQUE DANS UNE ZONE FRAGILE.....	7
B. UNE COOPÉRATION DÉJÀ FORTE.....	8
C. LES FORCES FRANÇAISES STATIONNÉES A DJIBOUTI	9
II. LES DISPOSITIONS DU PRÉSENT ACCORD	11
A. LES PRINCIPES GÉNÉRAUX DU PARTENARIAT.....	11
1. <i>Une clause de sécurité robuste</i>	11
2. <i>Les domaines et formes de coopération</i>	11
B. LE STATUT DES MEMBRES DU PERSONNEL	12
1. <i>Les facilités accordées de part et d'autre</i>	12
2. <i>Les autres dispositions de l'accord</i>	12
EXAMEN EN COMMISSION	15

Mesdames, Messieurs,

Trois accords de défense ont été déposés sur le bureau du Sénat : avec le Sénégal, la Côte d'Ivoire et Djibouti.

Ces trois instruments résultent de la volonté de renégocier les accords de défense liant la France à huit pays africains, annoncée par M. Nicolas Sarkozy, alors Président de la République, dans son discours du Cap du 28 février 2008 et confirmée par le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale la même année.

Ils font suite à cinq premiers accords de partenariat de défense conclus en 2009 avec le Togo et le Cameroun, en 2010 avec le Gabon et la Centrafrique et les Comores.

L'accord qui est soumis aujourd'hui à l'approbation du Sénat est un traité instituant une coopération en matière de défense avec Djibouti, signé à Paris le 21 décembre 2011. La France est fermement attachée à l'indépendance et à l'intégrité territoriale de la République de Djibouti, stratégiquement située au cœur d'une zone fragile.

I. L'ÉTABLISSEMENT D'UN ACCORD DE DÉFENSE : UNE NÉCESSITÉ CONSIDÉRANT LA POSITION GÉOGRAPHIQUE DE DJIBOUTI

A. DJIBOUTI : UN PAYS STRATÉGIQUE DANS UNE ZONE FRAGILE

Djibouti occupe une place importante dans son environnement régional, tant dans la Corne de l'Afrique que dans la péninsule arabique. Le pays est à la fois actif au sein de l'Union Africaine, de l'Organisation de la Conférence Islamique, de la Ligue Arabe et de l'Autorité Intergouvernementale pour le Développement (IGAD), dont le siège est à Djibouti.

C'est également un acteur important du dossier somalien et du contrôle d'une zone aux enjeux sécuritaires forts : l'entrée de la mer Rouge. Djibouti contrôle avec le Yémen son entrée sud, le détroit de Bab el Mandeb, par lequel transite une part importante du trafic entre l'Asie et l'Europe.

Djibouti est une base stratégique utilisée par de nombreux pays : par l'Éthiopie, dont c'est l'unique port utilisé, mais aussi par les pays occidentaux souhaitant intervenir dans la région. En particulier, c'est la base de soutien des opérations de lutte contre la piraterie.

La lutte contre la piraterie : l'opération Atalante

La France participe à l'opération Atalante avec le déploiement permanent d'une frégate pendant toute la durée de l'opération et la participation ponctuelle d'un avion de patrouille maritime, ATL 2, basé à Djibouti.

La France propose également un soutien logistique à l'opération avec son dispositif prépositionné à Djibouti. Les pays participant à l'opération peuvent s'appuyer sur les infrastructures aéroportuaires de la base des Forces françaises à Djibouti, qui fournit également un soutien santé avec un Rôle 3. C'est ainsi que les forces accueillent les détachements espagnol, allemand et le FHQSA (état-major de soutien logistique) engagés dans le cadre d'Atalante. Elles assurent le soutien des bâtiments français mais aussi étrangers en escale à Djibouti.

Aujourd'hui, les forces armées djiboutiennes (5 500 hommes environ) sont principalement engagées dans deux opérations :

- sur le territoire national, elles déploient 700 hommes sur leur frontière avec l'Érythrée, suite à l'occupation par Asmara d'un îlot et de la crête frontalière en 2008. L'Érythrée a évacué les zones contestées en 2010 mais les Djiboutiens maintiennent leur dispositif en attendant la résolution définitive du différend frontalier ;

- à l'extérieur, elles déploient un bataillon de 1 000 hommes à Beledweyne depuis décembre 2012 au sein de l'AMISOM (African Mission in Somalia), mission de l'Union africaine.

B. UNE COOPÉRATION DÉJÀ FORTE

Le premier partenariat de défense avec Djibouti a été signé en 1977. Il s'agissait d'un protocole provisoire fixant les conditions de stationnement des forces françaises sur le territoire de Djibouti après l'indépendance et les principes de coopération militaire. Sept autres accords sont venus le compléter, qui seront abrogés par l'entrée en vigueur de ce nouveau traité.

La coopération entre nos deux pays est à la fois opérationnelle et structurelle.

En 2013, 6 projets de coopération structurelle ont été mis en œuvre auxquels se consacrent 14 coopérants militaires techniques :

- AMIA, école de formation initiale des officiers, soutenue conjointement par la France et le Maroc ;
- un conseiller à l'école de formation des sous-officiers et des militaires du rang de Hol Hol ;
- un apport financier au Centre d'Instruction Tactique et Technique d'Ambouli qui accueille les jeunes volontaires du Service National Adapté.
- appui à la marine nationale (chaîne sémaphorique et soutien aux unités de surface djiboutiennes) ;
- appui aux systèmes d'information et de commandement ;
- appui à la maintenance et au service d'infrastructure du génie.

Ces projets sont appuyés par la mise en place progressive d'une politique de gestion des ressources humaines avec un conseiller RH auprès de l'état-major des armées.

En termes de coopération opérationnelle, les actions, ponctuelles ou planifiées, répondent à la demande des autorités djiboutiennes. En 2012, les forces françaises de Djibouti ont formé 970 militaires. La coopération opérationnelle recouvre plusieurs domaines : les exercices conjoints, le soutien médical et sanitaire, le soutien au service national adapté, ...

Concernant la lutte contre la piraterie, trois coopérants « Marine » (un officier supérieur et deux officiers marinières) conseillent le commandement de la Marine nationale djiboutienne pour son organisation générale et son emploi opérationnel ; ils ont notamment participé à la construction et à la mise en réseau des trois sémaphores de Djibouti. Ils accompagnent par ailleurs la montée en puissance du centre de formation et de documentation de Djibouti (porté par l'OMI et l'UE) en lui fournissant des expertises en tant que de besoin. Ils ont également facilité la mise en place de la mission EUCAP Nestor à son arrivée à Djibouti.

C. LES FORCES FRANÇAISES STATIONNÉES A DJIBOUTI

Le Livre blanc de la Défense et de la Sécurité a rappelé l'importance stratégique de Djibouti. La restructuration des forces de présence l'a confirmé en en faisant une des deux Bases Opérationnelles Avancées françaises en Afrique.

Les forces françaises participent à la défense de l'espace aérien et des approches maritimes de Djibouti. Elles sont susceptibles de venir appuyer les forces djiboutiennes en cas de menaces contre le territoire de Djibouti. Notre action de coopération s'inscrit en complément et en cohérence avec la stratégie européenne d'accompagnement de la montée en puissance de l'organe de gestion de crise de l'Union Africaine.

Le général commandant les forces françaises stationnées à Djibouti dispose d'un état-major interarmées et commande environ 1 900 militaires, dont 1 400 permanents, appartenant à des unités pré-positionnées et tournantes qui constituent les forces de présence.

Les Forces françaises stationnées à Djibouti sont chargées de la mise en œuvre de l'accord de défense par une mission de présence. Tout en s'entraînant à intervenir pour défendre Djibouti, elles participent en permanence à la police de son espace aérien et à la surveillance de ses approches maritimes, aux côtés des forces armées djiboutiennes. Les Forces françaises mènent à leur profit des actions de coopération visant à renforcer leurs capacités.

Leurs missions sont nombreuses :

- établir avec les forces armées djiboutiennes et les hautes autorités de la République de Djibouti une relation de partenariat, conforme au nouvel accord de Défense, basée sur la confiance, le respect et la complémentarité ;
- renforcer les capacités de connaissance et d'anticipation des forces françaises afin de faire face à toutes les situations ;
- renforcer la coopération régionale ;
- adapter la préparation opérationnelle afin d'être en mesure d'effectuer les missions qui pourraient être demandées dans un environnement stratégique en évolution et face à des menaces multiformes ;
- développer des capacités de préparation et de soutien opérationnel dans la mesure des ressources allouées, au profit d'unités nationales, européennes, régionales ou d'autres pays amis en opérations ou en entraînement ;
- mener à bien les réformes en cours tout en continuant à forger un outil interarmées performant.

Pour ce faire, les forces françaises à Djibouti disposent, pour les unités de l'armée de Terre, du 5^e régiment interarmes outre-mer et d'un détachement de l'aviation légère de l'armée de Terre (4 Puma et 2 Gazelle) ; pour l'armée de l'Air, de la Base aérienne 188, de 7 Mirage 2000, 1 C160 et 2 hélicoptères Puma ; pour la Marine nationale, 2 chalands de transport de matériel, de l'hôpital médico-chirurgical Bouffard (Rôle 3).

La Base des Forces Françaises de Djibouti assure le soutien des forces françaises. Celles-ci arment également le centre d'entraînement au combat et d'aguerrissement de Djibouti (CECAD), qui accueille les unités permanentes ou en mission de courte durée des forces françaises, les unités ou écoles de métropole, les forces djiboutiennes et étrangères.

II. LES DISPOSITIONS DU PRÉSENT ACCORD

A. LES PRINCIPES GÉNÉRAUX DU PARTENARIAT

1. Une clause de sécurité robuste

L'accord précise les formes de la participation de la République française à la défense de l'intégrité territoriale de la République de Djibouti :

- échanges réguliers de vues, de renseignements et d'informations relatifs aux risques et menaces pouvant peser sur la République de Djibouti ;
- le cas échéant, évaluation de la menace et définition des mesures diplomatiques et militaires appropriées pour prévenir et dissuader la menace ;
- en cas d'agression armée, consultation immédiate en vue de définir les moyens appropriés à mettre en œuvre conjointement pour la défense de la République de Djibouti ;
- participation avec la partie djiboutienne à la police de l'espace aérien et à la surveillance des eaux territoriales.

2. Les domaines et formes de coopération

La partie française apporte son concours au renforcement des forces armées djiboutiennes dans le cadre du projet d'armée défini par la partie djiboutienne sous la forme de :

- actions de formation, de l'apport d'un soutien technique ainsi que par la mise à disposition de coopérants militaires techniques français ;
- l'organisation, de l'équipement et de l'entraînement des forces, notamment aux opérations de soutien de la paix, le cas échéant par un soutien logistique et des exercices conjoints ;
- l'accueil ou de l'admission en qualité d'élève ou de stagiaire du personnel djiboutien dans les écoles de formation militaire françaises ou soutenues par la partie française ;
- l'acquisition et de la cession de matériels français dans le cadre des accords en vigueur entre les parties.

Le traité réserve la possibilité d'associer des contingents des organisations régionales africaines ou européennes aux activités initiées dans le cadre du traité. Tout comme pour les autres traités dans leur forme modernisée, il s'agit de laisser une part plus importante au multilatéral.

Enfin, un comité de suivi est institué, qui se réunit au moins une fois par an.

B. LE STATUT DES MEMBRES DU PERSONNEL

1. Les facilités accordées de part et d'autre

Les annexes fixent les facilités accordées dans la mise en œuvre de ce traité.

Tout d'abord en termes de soutien médical apporté par la partie française aux forces armées djiboutiennes. L'emprise de l'hôpital médicochirurgical Bouffard sera rétrocédée en 2015, en l'état, à la République de Djibouti dans des conditions déterminées d'un commun accord par les parties. Jusqu'à la date de la rétrocession, le soutien médical apporté par la partie française aux forces armées djiboutiennes recouvre le soutien médical direct et le soutien médicochirurgical.

L'annexe III du traité définit la contribution annuelle, qui s'élève à trente millions. La partie française s'engage à verser à la partie djiboutienne, au titre de la présence des forces françaises stationnées, une contribution libératoire forfaitaire de 30 millions d'euros par année civile. Cette dernière inclut le montant de tous les impôts, taxes, droits de douane, redevances ou prélèvements auxquels peuvent être assujettis les forces françaises stationnées et leurs membres, à l'exception des redevances portuaires et des redevances pour l'enlèvement des ordures ménagères.

Le traité est conclu pour une durée de dix ans renouvelable par tacite reconduction pour de nouvelles périodes de dix ans. Sa mise en œuvre fait l'objet d'une évaluation à mi-parcours sous l'égide du comité de suivi institué à l'article 7 du traité.

Le traité prévoit des exonérations de droits et de taxes pour l'importation de matériels et autres marchandises.

2. Les autres dispositions de l'accord

Cet accord fixe également le statut des membres du personnel intervenant dans le cadre de sa mise en œuvre, en particulier les modalités d'entrée et de séjour, de port de l'arme ou de l'uniforme, ou encore la question de la commission d'une infraction.

Ainsi la délivrance d'un visa, si nécessaire, se fait à titre gratuit et de la façon la plus fluide possible. Un ordre de mission doit être fourni par l'État d'origine, et l'hébergement est prévu par l'État d'accueil si la mission dépasse les six mois. Le port de l'uniforme et des insignes du pays d'origine est autorisé, néanmoins si la mission dépasse les six mois, alors c'est l'uniforme de l'État d'accueil qui doit être revêtu. Enfin, dans les besoins du

service et sous la réserve du respect de la législation du pays d'accueil, ils peuvent détenir une arme.

En matière d'infractions, la règle est que les infractions commises par un membre du personnel de l'État d'origine relèvent de l'État d'accueil, sauf si ces infractions portent uniquement atteinte à l'État d'origine : soit à sa sécurité, soit à ses biens, soit à la personne ou aux biens d'un autre membre du personnel de ce même État.

Le pouvoir disciplinaire, quant à lui, reste exercé par l'État d'envoi.

Enfin, le Traité contient aussi plusieurs articles de type classique concernant le règlement des différends, l'abrogation des accords découlant de ce nouveau Traité, son entrée en vigueur, son amendement ou encore sa dénonciation.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie sous la présidence de M. Jean-Louis Carrère, président, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a procédé à l'examen du présent projet de loi le 11 décembre 2013.

À l'issue de l'exposé du rapporteur, un débat s'est engagé.

M. Michel Boutant. - Un point concerne la sécurité et le soutien que la France pourrait apporter à Djibouti. Lors d'une mission en 2009, avec André Dulait, à Djibouti, nous avons rencontré le Ministre de la Défense, et cette question avait été évoquée, d'autant plus qu'il y avait alors un conflit entre Afar et Issa qui portait notamment sur la frontière nord.

Il y a d'autres armées sur le territoire de Djibouti : les Américains, les Japonais ... l'emplacement stratégique de Djibouti, à côté de la Somalie, permet de surveiller l'entrée de la mer Rouge et un point de l'océan Indien propice à la piraterie.

Mme Leila Aïchi. - Je regrette la baisse des crédits alloués à la coopération structurelle, alors que nous avons là le plus fort effet de levier compte-tenu de la présence américaine.

Mme Josette Durrieu. - Ce matin, le Ministre a évoqué le déploiement d'une stratégie de sécurité maritime dans la Corne de l'Afrique. On a déjà Atalante, donc quelle pourrait être la forme de ce déploiement ?

M. Jeanny Lorgeoux. - Le redéploiement de nos armées sur la ligne du Sahel, de Dakar à Djibouti, va amoindrir le contingent à Djibouti. Aujourd'hui, la piraterie a fortement baissé. Djibouti reste stratégique mais on doit redéployer nos forces en liaison avec l'épicentre du terrorisme.

M. Robert del Picchia. - L'aide que nous apportons à Djibouti comporte celle apportée au titre de l'aide au développement, complétée par les ressources financières procurées par la présence des militaires et de leurs familles. Or, désormais, avec le tour rapide, les familles n'accompagnent plus, d'où une baisse des ressources.

Mme Leila Aïchi. - Les États-Unis souhaitent mener des offensives pour améliorer l'anglophonie des Djiboutiens, à objectif 10 ans. Pour la France, il est donc stratégique de garder une véritable politique de francophonie à Djibouti.

M. André Dulait. – Je souhaite m’abstenir et expliquer mon vote. L’agence française de développement finançait une opération de réduction et gestion des ordures ménagères, et le prix était déjà pharaonique. La redevance pour l’enlèvement des ordures ménagères n’étant pas, dans ce traité, incluse dans la contribution française, je m’abstiens.

Suivant l’avis du rapporteur, quatre Sénateurs s’abstenant, la commission a adopté le projet de loi et a proposé qu’il fasse l’objet d’un examen selon la procédure simplifiée en séance publique.