

N° 223

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 instituant un partenariat de défense entre la République française et la République de Côte d'Ivoire,

Par M. Christian CAMBON,

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 Laufoaulu, 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 Tuheiava, André Vallini.

Voir le(s) numéro(s) :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 426, 931, 994 et T.A. 169

Sénat : 703 (2012-2013) et 224 (2013-2014)

SOMMAIRE

| | <u>Pages</u> |
|--|--------------|
| INTRODUCTION | 5 |
| I. LA COOPERATION DE DEFENSE DANS UN PAYS EN RECONSTRUCTION | 7 |
| A. LA CÔTE D'IVOIRE : UN PAYS EN PLEINE RECONSTRUCTION APRÈS PLUSIEURS ANNÉES DE CRISE..... | 7 |
| 1. <i>Dix ans de crise</i> | 7 |
| 2. <i>Des défis à surmonter aujourd'hui</i> | 8 |
| B. LA PRÉSENCE MILITAIRE INTERNATIONALE : L'ONU ET LA FORCE LICORNE..... | 9 |
| 1. <i>La nécessité d'une intervention dans un cadre international</i> | 9 |
| 2. <i>L'enjeu d'une reconstruction militaire ivoirienne</i> | 9 |
| II. LES DISPOSITIONS DU PRÉSENT ACCORD | 11 |
| A. LES PRINCIPES GÉNÉRAUX DU PARTENARIAT | 11 |
| 1. <i>Des objectifs strictement définis</i> | 11 |
| 2. <i>Des formes de coopération listées</i> | 11 |
| B. LE STATUT DES MEMBRES DU PERSONNEL | 12 |
| 1. <i>Les facilités accordées de part et d'autre</i> | 12 |
| 2. <i>Le statut du personnel et le règlement des infractions</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 un partenariat de défense avec la Côte d'Ivoire, signé à Paris le 26 janvier 2012. Les négociations avaient été entamées en 2008 mais suspendues du fait de la situation intérieure du pays.

I. LA COOPERATION DE DEFENSE DANS UN PAYS EN RECONSTRUCTION

A. LA CÔTE D'IVOIRE : UN PAYS EN PLEINE RECONSTRUCTION APRÈS PLUSIEURS ANNÉES DE CRISE

1. Dix ans de crise

Laurent Gbagbo avait été élu président de la République de Côte d'Ivoire en octobre 2000 pour un mandat de 5 ans. Mais en septembre 2002, une tentative de coup d'État opérée par une rébellion armée a plongé le pays dans une crise politique. La France, puis la CEDEAO, ont envoyé d'importants contingents militaires pour séparer les belligérants et éviter une guerre civile. Un cessez-le-feu est intervenu en 2003, et un processus de sortie de crise, dans lequel la communauté internationale s'est beaucoup investie, a commencé à être mis en œuvre, nécessitant pour ce faire l'organisation d'élections présidentielles et législatives justes, transparentes, libres et démocratiques.

Parallèlement, le Conseil de Sécurité des Nations unies a créé le 4 avril 2004 une opération de maintien de la paix, l'ONUCI, pour prendre le relais de la CEDEAO et accompagner le processus de paix.

Le processus de paix a connu un coup d'arrêt en novembre 2004, lorsque les forces loyalistes ont rompu le cessez-le-feu en lançant une offensive au cours de laquelle neuf soldats français ont été tués. Suite à ces événements, le Conseil de sécurité a instauré en novembre 2004 un régime de sanctions par le vote de la résolution 1572, qui comprend un embargo sur les armes, des sanctions individuelles (interdiction de voyager, gel des avoirs) à l'encontre de trois personnalités ivoiriennes ainsi qu'un embargo sur l'exportation de diamants. Ce régime a été prolongé par la résolution 2045 du 26 avril 2012, qui le renouvelle et prolonge également le mandat du Groupe d'experts pour un an.

L'accord de Ouagadougou, signé en 2007, a permis des avancées tangibles : gouvernement de réconciliation, suppression de la zone de confiance et de la ligne verte qui coupait le territoire en deux, organisation des audiences foraines, début du redéploiement de l'administration dans le Nord. Suite à l'établissement définitif de la liste électorale, les élections se sont tenues en 2010. Néanmoins, tandis que la Commission électorale indépendante avait annoncé la victoire d'A. Ouattara avec 54,1% des voix, le Conseil constitutionnel a invalidé la décision de la CEI et déclaré Laurent Gbagbo vainqueur. Après plusieurs mois de tension et des sanctions de la communauté internationale à l'encontre de Laurent Gbagbo, celui-ci a finalement été arrêté en avril 2011 et le Président Ouattara officiellement investi le 21 mai 2011.

2. Des défis à surmonter aujourd'hui

Le régime de sanctions sur la Côte d'Ivoire a été prolongé pour un an avec l'appui des nouvelles autorités ivoiriennes, par la résolution 1980 du Conseil de sécurité, adoptée à l'unanimité le 28 avril 2011. Destinée à soutenir le processus de normalisation en Côte d'Ivoire et la pacification du dialogue nation, elle prévoit notamment une évaluation des effets de son application dans les six mois ainsi que des aménagements permettant l'achat d'équipements de maintien de l'ordre dans le cadre la réforme du secteur de la sécurité.

Le Président Ouattara a fait une priorité de la relance économique. En effet, la Côte d'Ivoire continue de faire figure de puissance sous-régionale malgré une superficie de seulement 322 463 km², une décennie de crise, et un PIB par habitant qui a régressé à 1 070 USD. La politique menée vise à mener la Côte d'Ivoire dans le club des pays émergents à l'horizon de 2020 et promeut la libéralisation de l'économie et l'efficacité de la captation fiscale. Déjà les premiers effets se font ressentir : la croissance atteint 8,6% en 2012 et devrait se rapprocher des 10% en 2013.

D'autres défis sont à relever :

- Le rétablissement de la sécurité sur l'ensemble du territoire. En vertu de la résolution 2000 du CSNU, le Représentant spécial du SGNU est chargé de coordonner les différents acteurs internationaux actifs en matière de réforme des secteurs de sécurité. L'enjeu est de mettre fin aux prébendes que les FRCI (ex-Forces Nouvelles) ont établies depuis 2002 dans la zone Centre Nord Ouest puis depuis avril 2011 dans le reste du pays, mais également de mettre sur pied une véritable armée nationale ivoirienne au service de la population. La situation sécuritaire et humanitaire dans l'Ouest reste précaire et propice aux trafics, en particuliers d'armes ;

- La mise en place d'un processus de réconciliation nationale. Une Commission Dialogue, Vérité et Réconciliation, présidée par Charles Konan Banny, a été installée à cette fin, qui a remis son rapport fin novembre ;

- La normalisation de la vie politique. Les élections législatives du 11 décembre 2011, ainsi que les élections partielles du 26 février ont eu lieu dans des conditions satisfaisantes, même si le FPI de Laurent Gbagbo n'a pas participé à ce scrutin. Fin novembre 2012, suite à des dissensions au sein de la coalition au pouvoir, le Président Ouattara a dissous le gouvernement avant de nommer un nouveau Premier ministre, Daniel Kablan Duncan. La Côte d'Ivoire a également organisé des élections locales (municipales et régionales) début 2013. La prochaine élection présidentielle est prévue pour 2015.

B. LA PRÉSENCE MILITAIRE INTERNATIONALE : L'ONU CI ET LA FORCE LICORNE

1. La nécessité d'une intervention dans un cadre international

Suite aux événements des dernières années et à la mobilisation de la communauté internationale pour résoudre le conflit, une mission des Nations unies en Côte d'Ivoire (ONUCI) a été mise en place en 2004 par la résolution 1528. Sur le terrain, cette force dispose de 8000 hommes. Des contingents de la MINUL (trois bataillons d'infanterie et une unité aérienne constituée de deux hélicoptères de transport militaires) ont été transférés temporairement à l'ONUCI le 24 novembre 2010 par la résolution 1951 du Conseil de sécurité en prévision de la tenue du second tour de l'élection présidentielle.

Parallèlement, le dispositif français Licorne est déployé sur place pour soutenir l'action de l'ONUCI. Au plus fort de la crise politique de 2010-2011, les effectifs de Licorne ont été renforcés à 1700 soldats, mais depuis le contingent a repris ses effectifs normaux avec 450 militaires.

Le mandat de l'ONUCI a été revu en juin 2010 (résolution 1933), pour être structuré autour de trois missions principales :

- La stabilité du pays et notamment la protection des civils ; ce point apparaît de façon plus claire que dans les précédents mandats et le texte souligne que c'est une priorité.

- L'appui aux élections et en particulier à la commission électorale indépendante.

- Les autres tâches, qui incluent notamment le désarmement, et le retour d'une présence effective de l'État sur tout le territoire.

La résolution 1981 du 13 mai 2011 a prolongé le mandat de l'ONUCI jusqu'au 31 juillet 2011 et maintenu le redéploiement temporaire de trois compagnies d'infanterie et d'une unité aérienne de la MINUL jusqu'au 30 juin 2011.

La résolution 2000 du Conseil de sécurité (27 juillet 2011) a prolongé le mandat de l'ONUCI jusqu'au 31 juillet 2012 et maintenu le nombre de troupes. Ce mandat a également été renouvelé le 26 juillet 2012 (résolution 2062) puis le 30 juillet 2013 (résolution 2112).

2. L'enjeu d'une reconstruction militaire ivoirienne

L'outil de défense ivoirien est aujourd'hui à reconstruire pour en faire une force stable, républicaine, au service de sa population. Au titre de l'année 2013, en vue de la mise en œuvre du volet Défense de la stratégie nationale en matière de Réforme du Secteur de la Sécurité et pour parvenir à

une armée professionnelle, bien équipée et bien entraînée, dix actions majeures, avec des recommandations associées, ont été identifiées : le renforcement du cadre juridique et institutionnel et la réorganisation des Forces Armées, le développement du système de formation, le renforcement des capacités opérationnelles, l'amélioration de l'environnement sécuritaire et de la promotion de l'esprit de Défense, la maîtrise des effectifs militaires, la promotion de la cohésion au sein de l'Armée et de la réconciliation nationale, la contribution à la paix et la stabilité régionale et internationale et enfin la promotion de la bonne gouvernance.

L'organisation future de l'outil de défense n'a pas encore été arrêtée, un Livre Orange ivoirien, équivalent de notre Livre blanc, devrait voir le jour.

L'enjeu de notre coopération est donc de former, équiper et conseiller.

La coopération opérationnelle a été mise en œuvre dès 2011, en urgence, afin d'éviter une rechute. Le volet formation a été prioritaire, sous forme de détachements d'instruction opérationnelle ou technique. Le principe est la mixité des officiers, venant de toutes les forces autrefois en présence, afin de participer au processus de réconciliation et d'unité. Des exercices interarmes ont été organisés fin 2012.

Il est à noter que la Force Licorne intervient de plus en plus dans la reconstruction des capacités des forces armées ivoiriennes, en particulier en matière de formation et de soutien.

La coopération structurelle a également été instaurée dès le début de la sortie de la crise, avec notamment la mise en place de conseillers jouant un rôle de réflexion et de mise en œuvre dans des domaines comme l'action de l'État en mer, la formation initiale des officiers, les ressources humaines, l'État-major des armées ou encore au niveau politico-stratégique. La réforme avance néanmoins avec lenteur.

L'accord qui est soumis aujourd'hui à l'approbation du Sénat renforcera la coopération.

II. LES DISPOSITIONS DU PRÉSENT ACCORD

Les outils formels de la coopération étaient à moderniser, puisque la France et la Côte d'Ivoire sont liées par un accord de défense de 1961, un accord d'assistance militaire technique signé la même année, et enfin une convention fixant les règles et conditions du concours de la France au soutien logistique des forces ivoiriennes de 1965.

A. LES PRINCIPES GÉNÉRAUX DU PARTENARIAT

1. Des objectifs strictement définis

Le présent traité est similaire, dans son contenu, à ceux conclus avec les autres pays d'Afrique dans le cadre de la modernisation des accords de défense. Il rappelle que les deux pays s'engagent dans un partenariat de défense afin de concourir à une paix et une sécurité durables.

L'intérêt pour un cadre multilatéral est également rappelé : ainsi, dans la perspective de la constitution de la force africaine en attente, certains contingents d'autres Etats africains peuvent être autorisés à participer à certaines activités prévues dans le Traité, tout comme l'Union européenne et ses Etats membres peuvent s'associer également à la mise en œuvre de ce texte.

Enfin, comme tous les traités de coopération en matière de défense dans leur nouvelle rédaction, il ne prévoit pas de clause d'assistance en cas d'exercice de la légitime défense par le principe d'un concours en cas d'agression extérieure ou de crise interne.

Rappelons que les précédents accords qui liaient nos deux pays contenaient des clauses d'assistance mutuelle ou de maintien de l'ordre, mais elles n'ont jamais été mises en œuvre.

2. Des formes de coopération listées

Les domaines de coopération entrant dans le champ d'application du traité sont listés dans l'article 4 du traité, qui prévoit notamment :

- Des échanges de vues et d'informations sur les vulnérabilités, risques et menaces à la sécurité nationale et régionale ;
- Organisation, équipement et entraînement des forces. Cela peut prendre la forme d'un soutien logistique ou encore d'exercices conjoints ;
- Organisation de transits et stationnements temporaires ;

- Organisation et conseil aux forces par la formation, le soutien technique et la mise à disposition de coopérants

- Formation dans les établissements militaires français d'élèves ou stagiaires ivoiriens.

D'autres thèmes de coopération peuvent intervenir ultérieurement d'un commun accord entre les parties.

Un comité de suivi est créé pour la mise en œuvre de ce traité. Nouveauté introduite dans les nouveaux accords de défense, il s'agira d'en faire un lieu de discussion entre les deux parties pour toute question relative aux dispositions de l'accord.

B. LE STATUT DES MEMBRES DU PERSONNEL

1. Les facilités accordées de part et d'autre

L'annexe de l'accord fixe les facilités accordées pour les activités des forces françaises stationnées ainsi que le régime des installations mises à disposition.

Ainsi, l'entrée du matériel est autorisée, sans frais de douanes. Un inventaire de ces matériels doit toutefois être remis aux autorités ivoiriennes. Leur entreposage se fait sous leur propre responsabilité. La circulation des forces est autorisée sur tout le territoire, tout comme les manœuvres et exercices nécessaires à l'entraînement et conduite des activités, après autorisation préalable.

S'agissant des installations mises à disposition, il s'agit du camp de Port-Bouët et d'une installation à Abidjan. Ces installations peuvent être reprises par la partie ivoirienne sous réserve de mettre à disposition une installation équivalente. La partie française peut procéder aux aménagements qu'elle jugera nécessaires pour ses besoins opérationnels à condition d'avoir eu l'accord préalable de la partie ivoirienne.

La partie ivoirienne se réserve le droit de demander le retrait des forces françaises stationnées sur son territoire par notification avec un délai d'exécution de 6 mois minimum.

2. Le statut du personnel et le règlement des infractions

Le traité prévoit également les questions applicables au personnel, 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

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

M. Jean Besson. – Nous avons à Valence le 1^{er} régiment de Spahis, qui participe à la force licorne en Côte d'Ivoire. Ce pays va mieux, il est important de l'accompagner.

M. Daniel Reiner. – Il existe une école de gendarmes à Bouaké. Nos gendarmes vont-ils participer à la mise en œuvre de l'accord ?

M. Jeanny Lorgeoux. – Il est primordial, dans le processus de réconciliation et d'unité, d'intégrer toutes les forces auparavant en présence au sein d'une même armée !

M. Christian Cambon, rapporteur. – Ce qui se passe en Côte d'Ivoire montre que la réconciliation peut intervenir. Notre action doit leur permettre de reconstituer une vraie force militaire, sur laquelle on pourra compter à terme. Sur le contenu de l'accord, il n'y a pas de clause spécifique relative à la gendarmerie.

Suivant l'avis du rapporteur, à l'unanimité moins une abstention, 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.