

A S S E M B L É E   N A T I O N A L E

X I I I <sup>e</sup>   L É G I S L A T U R E

# Compte rendu

## Commission des affaires étrangères

– Emirats Arabes Unis : accord entre la France et les Emirats Arabes Unis relatif à la coopération en matière de défense (n° 3193) – M. Henri Plagnol, suppléant M. Patrick Balkany, rapporteur..... 2

Mardi

24 mai 2011

Séance de 17 h 00

Compte rendu n° 63

SESSION ORDINAIRE DE 2010-2011

**Présidence**  
**de M. Axel Poniatowski,**  
*président,*



**Emirats Arabes Unis : accord entre la France et les Emirats Arabes Unis relatif à la coopération en matière de défense (n° 3193).**

*La séance est ouverte à dix-sept heures.*

La commission examine, sur le rapport de M. Patrick Balkany, suppléé par M. Henri Plagnol, le projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement des Émirats arabes unis relatif à la coopération en matière de défense ainsi qu'un échange de lettres (n° 3193).

**M. Henri Plagnol, suppléant M. Patrick Balkany, rapporteur.** Nous sommes saisis d'un accord de défense, signé à Abou Dabi le 26 mai 2009 et d'un échange de lettres relatif à l'interprétation de cet accord, lui-même signé à Paris le 15 décembre 2010. Ce texte est particulier car il prévoit, entre autres dispositions, une clause d'engagement des forces françaises en cas d'attaque sur les Emirats. C'est la raison pour laquelle la commission de la Défense a également tenu à se saisir pour avis de ce texte.

La France et les Emirats étaient déjà liés par un accord de coopération en matière de défense signé le 18 janvier 1995. Ce document est devenu graduellement obsolète pour deux grandes raisons :

- Le développement considérable de nos relations bilatérales avec les Emirats arabes unis.
- L'installation d'une base militaire française à Abou Dabi, qui accueillera à terme 500 à 600 militaires, avec pour certains leur famille, nécessite l'actualisation de l'accord de 1995 afin de mettre en place les instances de dialogue entre les autorités françaises et émiriennes, organiser les modalités d'entraînement des forces françaises sur le territoire des Emirats et assurer la protection juridique des personnels militaires et civils participant aux actions bilatérales de coopération.

Ce texte intervient dans le cadre de la relance de nos relations avec la plupart des pays du Moyen-Orient. Des accords bilatéraux de coopération militaire sont récemment entrés en vigueur avec l'Arabie saoudite, le Liban et l'Irak. Le présent accord avec les Emirats a toutefois une portée plus importante, avec – je le répète – l'engagement de la France à participer à la défense des Emirats. Avec cette disposition, la France réaffirme sa volonté d'agir comme une puissance globale en contribuant à la paix et à la stabilité dans le Golfe persique.

Malgré la récente crise financière qui a notamment frappé Dubaï, les Emirats continuent d'afficher une vigoureuse santé économique, grâce aux revenus pétroliers d'Abou Dabi, mais aussi aux activités industrielles et de logistique de Dubaï et de Sharjah. Le PIB était de 230 milliards de dollars en 2009. La France a su profiter à plein de ce dynamisme économique. Sa part de marché a triplé entre 1998 et 2009, pour atteindre 3,4 milliards d'euros au titre des exportations. Les Emirats constituent le premier client de la France au Moyen-Orient et le dix-huitième dans le monde.

Notre présence culturelle est forte, avec l'ouverture prochaine du Louvre Abou Dabi et d'une antenne de la Sorbonne, qui accueille déjà plus de 600 étudiants de pays du Golfe persique.

La densité de nos rapports bilatéraux a facilité les négociations, qui se sont déroulées en un temps très bref, de janvier à mai 2009.

J'en viens à l'analyse de l'accord, qui comprend deux parties : une partie classique dans ce type de texte, et la clause d'engagement de nos forces.

Les dispositions classiques concernent en premier lieu le champ de la coopération militaire, à savoir la formation et l'entraînement des forces conventionnelles et spéciales émiriennes, les exercices conjoints, l'établissement de plans et tout autre domaine sur lesquels nos deux pays pourraient convenir de coopérer.

La mise en œuvre de l'accord est assurée par un haut comité bilatéral, où siègent nos ambassadeurs et des représentants des ministères concernés par l'accord. Ce type de comité se retrouve dans la plupart des accords militaires et n'appelle pas de commentaire particulier.

L'accord contient également aux articles 7 à 15 les dispositions relatives au statut de nos personnels et de leurs familles sur place. Là encore, il s'agit de dispositions classiques, qui sont commentées dans le rapport écrit. On relèvera que le Conseil d'Etat, lors de son examen du texte, a veillé particulièrement à ce qu'en cas de crime et délit, la peine de mort, en vigueur aux Emirats, ne puisse s'appliquer aux ressortissants français. Le texte de l'accord pouvait laisser planer le doute. C'est la raison pour laquelle il a fait l'objet d'un échange de lettres en décembre 2010 afin de lever toute ambiguïté.

J'en viens à la clause d'engagement de nos forces, prévue à l'article 4, qui constitue le cœur de l'accord.

Elle tire son origine d'un double constat :

- Du côté émirien, existe en permanence un sentiment de vulnérabilité : avec seulement 923 000 citoyens sur 6 millions d'habitants, sur un territoire abritant de grandes richesses et qui jouxte le détroit d'Ormuz, les Emirats regardent avec crainte un Iran de 70 millions d'habitants, qui s'affiche comme puissance régionale et comme arbitre des affaires interarabes en Irak et au Liban.

Il existe depuis longtemps des accords de défense et de stationnement des forces avec les Etats-Unis et le Royaume-Uni, qui ne sont pas publiés. Quant à la France, les Emirats avaient signé en 1991, après la première guerre du Golfe, un accord secret de défense, puis un autre accord – cette fois public – le 18 janvier 1995, auquel se substituera le présent texte. La coopération militaire a atteint une telle intensité que 60% des équipements militaires des Emirats sont d'origine française.

- Du côté français, le dernier livre blanc sur la défense nationale a clairement désigné le Golfe persique comme une région au cœur d'un arc de crises. Il est donc de l'intérêt stratégique de la France de contribuer à la stabilité de cette région.

Depuis mars 2009, la France dispose d'une base à Abou Dabi, inaugurée le 25 mai 2009 par M. Nicolas Sarkozy et répartie sur trois unités qui atteindront environ 600 personnes lorsqu'elles fonctionneront à plein régime. La marine française pourra y faire accéder l'ensemble de ses vaisseaux (sauf le porte-avions Charles de Gaulle). A cinquante minutes de route, la base aérienne 104 accueille depuis octobre 2009 des Mirage 2000-5, auxquels devraient prochainement succéder des Rafale. Enfin, le *groupement terre* permettra aux forces françaises de s'entraîner au combat en zone urbaine comme désertique.

En s’implantant au cœur du Golfe, la France affirme sa volonté d’être une puissance globale, de contribuer à la sécurité et à la paix d’une région où elle a des alliés et de disposer d’installations à proximité de l’Irak et à quelques heures de vol de l’Afghanistan.

La présence militaire française aux Emirats, aux côtés des Etats-Unis et du Royaume-Uni, doit essentiellement être interprétée comme relevant de la dissuasion. Attaquer les Emirats aura pour effet d’attaquer la France, ce qui ne sera pas sans conséquence pour le pays qui s’y risquera...

L’engagement de la France est assuré par l’article 4 du présent accord. Il convient toutefois de ne pas oublier l’article 3, relatif aux échanges d’analyses en cas de menace.

La brièveté de cet article ne doit pas occulter son importance car toute menace peut être considérée comme la phase préalable d’un conflit. La France et les Emirats arabes unis conviennent de se consulter chaque fois que l’un ou l’autre pressent une menace susceptible d’atteindre ses intérêts fondamentaux nationaux.

Les échanges de renseignement joueront un rôle primordial dans l’application de cet article. Ils font effectivement partie du champ de l’accord. Il est impossible de prévoir par avance à quoi ils s’appliqueront, mais si l’on garde à l’esprit que la place financière de Dubaï accueille des filiales de banques iraniennes et que le port de Dubaï a constitué dans le passé une plaque tournante pour le commerce de biens et de technologies duales, par le réseau Khan, notamment, la coopération franco-émirienne devrait permettre de mieux identifier les circuits de prolifération nucléaire.

L’article 4 engage la France à participer à la défense de la sécurité, de la souveraineté, de l’intégrité territoriale et de l’indépendance des Emirats. Il a une portée politique plus importante que les dispositions techniques qu’il met en œuvre.

Il comprend plusieurs stades de mise en jeu de notre engagement. Les deux pays sont préalablement censés établir des plans, en application du quatrième alinéa de l’article 2 de l’accord. La France doit ensuite déployer des moyens dissuadant tout Etat de menacer ou d’attaquer les Emirats. Les deux pays doivent également anticiper toute menace ou attaque, grâce aux instances de dialogue et de coordination prévues par l’accord.

En cas de menace, les deux pays doivent mettre en œuvre les mesures appropriées pour l’écarter. En cas d’attaque, la France s’engage à établir des contacts avec les Emirats afin de conduire des opérations militaires, puis à participer par ses forces armées, à toute opération militaire permettant de repousser une agression.

La mise en œuvre pratique de cet article relève des plans établis par les états-majors et n’appelle pas de commentaire particulier, sachant que le rapport pour avis de la commission de la défense nationale et des forces armées complètera nos travaux.

Il convient surtout de souligner la valeur politique de notre engagement aux côtés des Emirats, en rappelant que la présence française a pour objectif de renforcer la paix dans le Golfe persique. Pour le reste, nos unités ont une réelle capacité opérationnelle grâce à la modernité de leurs équipements et en cas de conflit, la France dispose de moyens de projection de ses forces.

En conclusion, le présent accord revêt une grande importance politique et stratégique. En pariant sur le poids politique et militaire qu’elle représente, la France

escompte, aux côtés des Américains et des Britanniques, assurer la stabilité d'une région et y sécuriser une route maritime cruciale pour l'économie des pays occidentaux et asiatiques.

L'accord de défense que nous examinons est une conséquence d'une analyse stratégique réfléchie. Dès lors que notre pays considère que sa sécurité se joue dans cette région, il doit y disposer d'un réseau d'alliances et montrer une attitude ferme face à un éventuel conflit. C'est la raison pour laquelle je propose l'adoption de cet accord.

**M. Jean-Marc Roubaud.** La base française aux Emirats arabes unis est-elle opérationnelle ? Les 600 hommes prévus y sont-ils déjà déployés ou assistera-t-on à une montée en puissance progressive ? Quelles activités sont déjà organisées sur place ?

**M. Henri Plagnol, suppléant le rapporteur.** Il s'agit d'une montée en puissance progressive mais l'on assiste déjà à des échanges et des entraînements très soutenus. Il existe déjà des échanges de renseignements et des capacités importantes seront disponibles grâce au navire de surveillance électronique sur place. La base fonctionnera à plein régime en 2014.

**M. Michel Terrot.** L'un des problèmes majeurs des Emirats arabes unis est le déséquilibre entre le faible nombre de citoyens et la masse de travailleurs immigrés qui y vivent. Le printemps arabe a-t-il eu des conséquences sur le pays ? Y a-t-il un risque de voir se déclencher des troubles intérieurs qui pourraient susciter une intervention française ?

**M. Henri Plagnol, suppléant le rapporteur.** 90 nationalités sont présentes sur le territoire émirati, dont d'importantes minorités chrétiennes comme les Philippins. Il est donc difficile de parler d'un Etat Nation à l'européenne, ce qui peut générer des problèmes. Mais la situation des Emirats n'est pas comparable avec celle de Bahreïn, où une majorité religieuse se considère traitée comme des citoyens de seconde zone. Il n'y a pas, aux Emirats, de cristallisation des mécontentements. Par ailleurs, de nombreux cadres de très haut niveau travaillent dans ce pays, dont de nombreux étrangers.

**M. Jean-Paul Lecoq.** Qu'est-ce que la France va faire là-bas ? Ce sont des positionnements ancestraux pour des Etats. On nous parle d'Europe, de l'OTAN, d'administrations internationales : pourquoi la France ès qualité se rend-elle dans ce pays ? Il y a des réponses non dites car cela repose sur des intérêts financiers, ou alors il s'agit de raisons stratégiques tournées contre l'Iran.

L'essentiel est de savoir si cet accord a des conséquences internes : comme en Côte d'Ivoire, au Tchad, en Libye, la France va-t-elle jouer un rôle de gendarme quasi-colonisateur ?

**M. Henri Plagnol, suppléant le rapporteur.** Ces questions sont essentielles : pourquoi la France va-t-elle aux Emirats, mais aussi pourquoi les Emirats accueillent-ils la France ? Nous ne sommes pas dans un contexte post-colonial. Il y a un vrai sentiment de vulnérabilité de la part de nos partenaires. Par rapport à l'arc de crise et au poids géopolitique de la zone, nous devons être présents pour compter. Et il n'est pas méprisables de vouloir en faire une vitrine de la technologie française.

**M. Jean-Paul Lecoq.** Avec des Rafale !

**M. Henri Plagnol, suppléant le rapporteur.** Pas seulement. Toutes les entreprises françaises sont présentes sur place. Par ailleurs, les Emirats arabes unis ont vocation à devenir une interface culturelle entre le monde arabe et l'Occident.

**M. François Rochebloine.** Je voudrais que vous développiez un peu la réponse que vous avez faite à Jean-Marc Roubaud. Les 500 à 600 hommes sont-ils Français ou y aurait-il des troupes des Emirats ? Par ailleurs, en ce qui concerne la réalisation de la base, qui paie, concrètement ? Les Emirats arabes unis, qui sont riches, contribuent-ils ? Enfin, la présence culturelle française importante a-t-elle permis à cette négociation d'aboutir ?

**M. Henri Plagnol, suppléant le rapporteur.** La France assure à hauteur de 75 millions d'euros le coût de fonctionnement annuel de la base. Dans le détail, il y a notamment une composante aérienne de 140 hommes, avec un escadron de chasse de 6 avions; il y aura aussi des bâtiments de l'aéronavale et un groupement tactique interarmes de l'armée de terre de 330 hommes en 2011, ramené à 260 en 2014. Un état-major interarmes est aussi prévu et divers services de soutien.

**M. Jean-Paul Dupré.** Cet accord a été signé le 26 mai 2009, confirmé le 15 décembre 2010, dans un contexte régional alors très différent de celui que nous connaissons aujourd'hui. Compte tenu de ce qui se passe, cet accord risque-t-il de nous mettre dans une situation délicate en cas de conflit dans la région ?

**M. Henri Plagnol, suppléant le rapporteur.** Je rappelle qu'il s'agit d'un accord de sécurité extérieure et qui ne porte en aucune manière sur le maintien de l'ordre à l'intérieur du pays. En revanche, en cas de menace de l'Iran, la question de l'intervention se poserait évidemment. Le pari de la France et de l'Occident est que notre présence est dissuasive.

**M. Serge Janquin.** Les développements du printemps arabe dans la péninsule et le rôle de l'Arabie saoudite avec ses voisins font peser des risques d'instabilité sur des pays peu démocratiques, dans une période où la France a commencé à réduire ses bases et à renégocier ses accords de défense sur le continent africain. Cette base ne nous expose-t-elle pas dans le cadre d'un conflit entre les EAU et l'Iran ? Ne risque-t-on pas à terme de devoir porter assistance à un régime contesté et, finalement, un tel accord est-il urgent, sur le plan de la symbolique, vis-à-vis des démocraties arabes ?

**M. Henri Plagnol, suppléant le rapporteur.** Il s'agit d'un accord d'Etat à Etat et non pas entre régimes. L'engagement porte d'autre part uniquement en cas de menace sur les EAU. Enfin, je crois que les Emirats ne sont pas, vis-à-vis du printemps arabe, dans une position hostile. Ils montrent au contraire une ouverture assez remarquable en matière culturelle ou en ce qui concerne les médias, que la coopération avec l'occident ne peut qu'encourager. J'ajoute aussi que l'accord prévoit des échanges d'analyses en cas de menaces, et un temps de partage d'informations, de renseignements, avant la mise en œuvre de l'article 4.

**M. Jean-Paul Bacquet.** Il y a derrière cet accord une évidente arrière-pensée économique qui se comprend parfaitement. Cela étant, on assiste à un rajeunissement important des cadres et des dirigeants, qui sont systématiquement formés aux Etats-Unis. Vu la situation en Arabie saoudite, le réflexe ne sera-t-il pas de se tourner vers les Etats-Unis avant la France et ne risque-t-on pas de devoir s'aligner sur les Etats-Unis ?

**M. Henri Plagnol, suppléant le rapporteur.** Il est impossible de préjuger de l'attitude des Etats-Unis, du Royaume-Uni ou des Emirats. Il y a à l'évidence une influence des Etats-Unis sur les élites mais il y a aussi un souci de rééquilibrage de l'influence au profit de la France.

**M. Hervé de Charette.** Cet accord est bienvenu dans une région du monde où il faut être présent. La France réduit son implantation en Afrique à deux bases, au Gabon et à

Djibouti, et garde un peu de présence au Tchad et au Sénégal. Il est souhaitable qu'en contrepartie elle porte son effort militaire sur cette région et assure une présence dans un pays dont la position géographique est éminemment stratégique, proche du détroit d'Ormuz, ne serait-ce que pour la sécurisation de nos approvisionnements énergétiques. Il est important qu'en plus de notre coopération classique, nous augmentions notre effort et si nous pouvons faire plus, ce sera bienvenu, compte tenu des aspects stratégiques et des tensions de la région. Il ne s'agit pas de diriger l'accord contre l'Iran mais d'assurer la protection de nos intérêts et il vaut mieux consacrer dans ce cadre 75 millions par an que tout ce que l'on dépense, y compris en hommes, en Afghanistan. Je soutiens donc sans réserve cet accord. Je voudrais néanmoins quelques précisions sur le calendrier et les coûts prévus. Les chiffres qui nous ont été donnés sont-ils des coûts initiaux, qu'en sera-t-il dans le budget 2012 ? Y a-t-il des dépenses engagées dès le budget 2011 ? En ce qui concerne le calendrier, quand cette base commencera-t-elle à être active ?

**M. Henri Plagnol, suppléant le rapporteur.** Cette base est déjà active et monte en puissance. Des crédits ont été engagés et le tout sera finalisé à l'horizon 2014, mais je n'ai malheureusement pas plus de précision quant aux investissements engagés. Je vous donnerai par écrit des éléments sur son coût initial.

**M. Jean-Pierre Kucheida.** Vous avez parlé d'une base aéronavale, ce qui suppose la présence d'un port. Etant donné la configuration de la côte, qui est sableuse et présente de faibles profondeurs, de quel type de port s'agit-il ?

Je tiens à rappeler le petit nombre de citoyens émiriens, alors que le pays s'est développé au cours des dernières décennies grâce à l'arrivée d'une très nombreuse main d'œuvre étrangère. Il ne connaît donc pas le même type de tensions entre communautés que Bahreïn.

**M. Henri Plagnol, suppléant le rapporteur.** Les citoyens émiriens sont effectivement très peu nombreux. La base comprendra une jetée de 300 mètres pour accueillir les navires.

**M. Jean-Michel Boucheron.** Cet accord est d'abord un accord politique. La France a besoin d'avoir des alliés, comme le met en évidence l'opération en Libye, à laquelle les Emirats arabes unis participent. Cette base permettra à la France d'être présente dans le détroit d'Ormuz, et donc d'être un acteur de la région.

Les moyens mis en place à Abou Dabi proviendront-ils d'autres bases ? En d'autres termes, la France va-t-elle alléger sa présence à Djibouti ?

**M. Henri Plagnol, suppléant le rapporteur.** Il est évident que des moyens vont être redéployés au profit d'Abou Dabi, mais je ne peux pas vous dire s'ils proviendront de Djibouti ou d'ailleurs. Là encore, je vous enverrai un complément de réponse par écrit.

**M. Rudy Salles.** Cet accord est extrêmement pertinent. Les Emirats arabes unis constituent une plate-forme régionale d'échanges ; c'est un pays très ouvert, notamment aux autres Etats arabes. Il se situe dans une zone très sensible et sa sécurité doit absolument être assurée. Quelle a été la réaction des Etats arabes voisins, le Qatar et l'Arabie saoudite en particulier, à la conclusion de cet accord ?

**M. Henri Plagnol, suppléant le rapporteur.** Ces Etats n'ont eu aucune réaction hostile à cet accord.

**Le président Axel Poniatowski.** Je voudrais souligner l'importance de cet accord qui lie la France aux émirats qui forment la Fédération, dont le président est l'émir d'Abou Dabi. La clause d'engagement a été conclue à la demande des Emirats arabes unis. Il faut rappeler qu'ils ont aussi signé des accords de défense avec les Etats-Unis et le Royaume uni : ces accords sont secrets, mais ils contiennent très probablement cette même clause.

La France a été le premier pays à reconnaître l'indépendance de la Fédération, avec laquelle elle entretient les liens bilatéraux les plus forts de toute la zone. En contribuant à la sécurité de cet Etat, elle assure aussi celle des 3,5 milliards d'échanges commerciaux qu'elle réalise annuellement avec lui. En outre, cet accord a d'abord un objectif de dissuasion, la France se posant comme garante de l'intégrité territoriale et de la souveraineté de la Fédération.

**M. Henri Plagnol, suppléant le rapporteur.** Je n'ai rien à ajouter aux arguments présentés par les uns et les autres en faveur de l'approbation de cet accord.

Suivant les conclusions du rapporteur, la commission *adopte* sans modification le projet de loi (n° 3193).

*La séance est levée à dix-sept heures quarante-cinq.*

---

### Membres présents ou excusés

#### Commission des affaires étrangères

Réunion du mardi 24 mai 2011 à 17 heures

Présents. - Mme Martine Aurillac, M. Jean-Paul Bacquet, M. Roland Blum, M. Jean-Michel Boucheron, Mme Chantal Bourragué, M. Hervé de Charette, M. Gilles Cocquempot, M. Alain Cousin, M. Jean-Paul Dupré, Mme Marie-Louise Fort, M. Serge Janquin, M. Jean-Pierre Kucheida, M. Jean-Paul Lecoq, M. François Loncle, M. Henri Plagnol, M. Axel Poniatowski, M. François Rochebloine, M. Jean-Marc Roubaud, M. Rudy Salles, M. Michel Terrot

Excusés. - Mme Nicole Ameline, M. Alain Bocquet, M. Jean-Pierre Dufau, M. Jean-Michel Ferrand, M. Didier Julia, M. Robert Lecou, Mme Henriette Martinez, M. Éric Raoult, M. Jacques Remiller, Mme Odile Saugues