

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I I I ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des affaires étrangères

Mardi
5 avril 2011
Séance de 18 h 30

Compte rendu n° 47

SESSION ORDINAIRE DE 2010-2011

– Partenariats de défense : France-Cameroun (n° 3194) ;
France-Togo (n° 3196) ; France-République centrafricaine
(n° 3197) – M. Michel Terrot, rapporteur..... 2

Présidence
de M. Axel
Poniatowski, *président*



Partenariats de défense : France-Cameroun ; France-Togo ; France-République centrafricaine

La séance est ouverte à dix-huit heures trente.

La commission examine, sur le rapport de M. Michel Terrot, le projet de loi, adopté par le Sénat, 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 (n° 3194), le projet de loi, adopté par le Sénat, 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 (n° 3196) et le projet de loi, adopté par le Sénat, autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République centrafricaine instituant un partenariat de défense (n° 3197).

M. Michel Terrot, rapporteur. Le Président de la République Nicolas Sarkozy, avait annoncé au Cap, le 28 février 2008, la révision des accords de défense qui lient la France à un certain nombre de pays africains. C'est, pour l'essentiel, chose faite : quatre des négociations entamées ont été conclues entre mars 2009 et avril 2010. Notre collègue Robert Lecou nous a présenté la semaine dernière l'accord avec le Gabon, pays dans lequel la France dispose d'une base permanente. Le présent rapport porte sur trois autres accords, signés avec le Cameroun, la République centrafricaine et la République du Togo. L'accord avec l'Union des Comores, a été signé en septembre dernier et devrait nous être présenté prochainement ; les négociations sont encore en cours avec le Sénégal et avec Djibouti et elles sont bien sûr pour le moment suspendues avec la Côte d'Ivoire.

Nicolas Sarkozy avait argumenté son propos en insistant sur le fait que ces accords de défense étaient obsolètes. Il avait souligné qu'ils dataient pour la plupart d'une époque révolue, la fin de la colonisation et ne répondaient plus aux exigences du temps présent. Les mécanismes d'automatisme, notamment, selon lesquels notre pays pouvait être amené à intervenir dans un pays africain, étaient aujourd'hui inacceptables, et il fallait fonder notre relation sur un véritable partenariat, d'égal à égal.

Vous lirez à ce propos dans le rapport une présentation de quelques-uns de ces textes qui montre, effectivement, le caractère fortement daté de ces dispositions. Il me semble surtout intéressant de vous présenter ici ce qui est proposé pour l'avenir et le cadre dans lequel ces nouvelles dispositions s'inscrivent. Cela suppose de revenir un peu sur l'évolution de notre coopération de défense pour retracer la logique qui a conduit à la révision de nos accords bilatéraux.

Un mot, tout d'abord, pour vous donner quelques éléments sur la coopération militaire que nous entretenons avec ces trois pays. Le Cameroun est celui avec lequel nous avons la coopération la plus importante, pour un montant total de près de 4 millions d'euros. 17 coopérants permanents sont sur place, trois fois plus qu'en République centrafricaine à laquelle nous consacrons 1,4 million d'euros. La coopération bilatérale avec le Togo est également élevée, 3,6 millions d'euros par an ; nous y avons 14 coopérants permanents. Ces coopérations bilatérales se concentrent sur des actions de formation, soit sur place, ou dans les écoles nationales à vocation régionale, soit encore en France où nous recevons de nombreux stagiaires africains chaque année dans différents cycles. Notre coopération militaire porte également sur le conseil de haut niveau, sur l'aide à la réorganisation des forces armées des pays bénéficiaires, ou encore sur l'aide logistique.

Cette coopération nous a permis de conserver une forte influence, inévitable lorsque l'on sait que dans certains pays, comme le Togo ou le Cameroun, la majeure partie de l'encadrement militaire a été formé par la France, ou lorsqu'on rappelle les dispositions des accords de défense relatives aux fournitures et au soutien logistique.

Cela étant, c'est aussi une coopération qui a considérablement évolué depuis la signature des premiers accords au sortir des indépendances, et surtout depuis quelques années : nous avons de moins en moins de personnels en permanence sur place, que ce soit en termes de coopérants mais aussi de forces françaises en présence, qui sont passées de 30 000 à 6 000 hommes entre le début des années 1960 et aujourd'hui ; il est prévu qu'elles soient d'un peu plus de 4 000 hommes à l'horizon 2014 ; surtout parce que l'objet même de nos actions a changé.

Notre coopération militaire n'a cessé de prendre en compte deux aspects intimement liés : la dimension régionale des problématiques de défense africaines, et consécutivement, la nécessité de s'inscrire dans une approche de plus en plus multilatérale.

Pour commencer, il faut revenir sur le programme RECAMP, *Renforcement des Capacités Africaines au Maintien de la Paix*, qui a été lancé par la France au cours des années 1990 pour former, équiper et entraîner les forces armées des pays africains, - et pas seulement ceux du « champ », puisque ce programme est ouvert à tous les pays du continent, il faut le souligner -, pour qu'ils soient en mesure d'assurer la sécurité du continent, dans un cadre global, c'est-à-dire notamment en coordination avec les Nations Unies et l'Union européenne. RECAMP repose sur l'idée de l'importance de la collaboration, du dialogue et de l'échange entre des pays qui sont confrontés à des situations et des difficultés comparables, sur l'idée aussi de la nécessité d'une diplomatie africaine préventive, afin d'anticiper les crises et de réduire les tensions dès leur apparition. L'idée, enfin, que c'est aux Etats africains eux-mêmes d'assumer le rôle principal des opérations de la paix sur leur continent, notamment dans le cadre onusien. RECAMP s'inscrit dans un contexte de multilatéralisation dans lequel interviennent les Nations Unies, l'Union européenne, l'Union africaine, ainsi que des initiatives nationales, les nôtres, celles des Etats-Unis ou du Royaume-Uni, notamment, où chacun participe à l'objectif final de renforcement des capacités des armées africaines.

Dans cette architecture, l'Union africaine est un acteur essentiel. Il faut rappeler que, dès sa constitution en 2002, elle a fait des questions de défense et de sécurité un axe majeur de son action, en créant le Conseil de paix et de sécurité et la Force africaine en attente, qui traduit la volonté des pays membres de l'UA de se doter de capacités opérationnelles propres de prévention et de gestion des crises sur le continent, capables d'être déployées selon divers scénarios, avec ou sans le soutien des Nations Unies.

Nous sommes au tout début de la mise en place de ce schéma, et les moyens des pays africains leur permettent mal d'atteindre les objectifs au rythme qu'ils auraient souhaité. On a récemment repoussé à 2015 la date à laquelle la Force africaine devrait être opérationnelle. Néanmoins, un chemin est tracé, qui répond à une volonté des pays africains eux-mêmes et cet aspect est essentiel à relever.

Notre coopération bilatérale de défense s'oriente de plus en plus vers le soutien aux forces armées des pays bénéficiaires et la montée en puissance des dispositifs africains, par des actions de coopération structurelle ou opérationnelle, au profit des brigades régionales de la Force africaine en attente, FAA, pour lesquelles notre pays finance des stages de formation, des exercices, des missions d'expertise et des équipements.

En d'autres termes, la logique de l'évolution que la France n'a cessé d'imprimer à sa politique africaine en matière de défense ces dernières années devait conduire naturellement à la révision de nos accords bilatéraux. Il fallait mettre en harmonie notre politique et les bases juridiques sur lesquelles elle s'articule avec chacun de nos partenaires. C'est précisément pourquoi les nouveaux accords de défense qui sont soumis à notre examen s'inscrivent explicitement en soutien des mécanismes africains de sécurité collective et de maintien de la paix dans leurs dimensions continentale et régionale.

Ces accords bilatéraux engagent la France et ses trois partenaires dans un partenariat de défense exclusivement tourné vers la paix et la sécurité durables de la région, vers la constitution de la Force africaine en attente, pour laquelle les Parties pourront associer des pays voisins, des membres de l'Union européenne, voire même, dans le cas de l'accord avec le Cameroun, des contingents placés sous mandat de l'ONU ou d'organisations régionales. Il s'agit par conséquent de conduire des activités de coopération prévues, - soit, essentiellement, de la formation, de l'entraînement, du conseil, du soutien logistique -, en faveur de la réalisation d'un objectif précis.

Nous ne trouvons donc plus dans ces textes, comme le Président de la République s'y était engagé, aucune des dispositions d'autrefois relatives à l'intervention des forces françaises dans tel ou tel pays pour rétablir l'ordre ; n'y figure plus l'obligation pour un pays de se tourner vers la France de manière plus ou moins exclusive, en matière de formation de ses cadres militaires ou pour garantir ses approvisionnements ou sa logistique, et l'on mesure donc l'ampleur du changement apporté, qui trouve ici sa traduction juridique.

C'est ce qu'il fallait surtout souligner en présentant le contenu de ces accords. D'autres dispositions portent sur le statut des personnels militaires français ou sur les aspects matériels et logistiques relatifs à la présence des forces militaires. Nous pourrions y revenir dans le débat mais il m'a paru plus important d'insister ici sur la dimension politique des accords qui marquent un changement majeur.

Le Président de la République avait appelé de ses vœux un réel partenariat entre la France et les pays d'Afrique, basé sur des relations plus équilibrées, respectueuses de la souveraineté de chacun. Ces accords, à mon sens, répondent tout à fait à cet impératif ; ils prennent aussi en compte la dimension désormais profondément régionale et multilatérale des problématiques qu'il s'agit de traiter. Vous aurez compris que je vous invite sans réserve à en autoriser l'approbation.

Mme Chantal Bourragué. Les opérations de maintien de la paix sont toujours décidées en coopération. Or, pour les OMP, il avait été souligné par l'ONU un objectif de présence des femmes dans les forces armées locales, afin que les femmes soient moins souvent victimes de ces conflits locaux.

M. Michel Terrot, rapporteur. Rien dans ces accords ne vise cette question. Les coopérants militaires français peuvent être indifféremment des hommes ou des femmes, et les formations que nous proposons peuvent inclure des éléments répondant à la problématique que vous évoquez.

M. Jean-Paul Dupré. La Force africaine en attente devrait donc être créée d'ici 2015. Combien et quels pays se sont engagés à participer à cette force ?

M. Michel Terrot. Tous les pays d'Afrique se sont engagés, et chacun contribue à la hauteur de ses moyens, avec des différences importantes de situation. S'agissant des trois Etats concernés par les accords examinés aujourd'hui, le Cameroun dispose d'une force armée

de 35/40 000 hommes, ce qui permet de mener des opérations extérieures comme en RCA à l'heure actuelle. Le Togo possède également des capacités de projection qui l'ont amené à intervenir en Côte d'Ivoire, en remplacement des forces françaises à partir de 2004, et en RCA. C'est beaucoup plus compliqué pour la République centrafricaine. Malgré des augmentations importantes du nombre de personnels dans certaines armes, comme la gendarmerie, la faible taille de l'armée centrafricaine et la quasi-absence de capacité de projection l'empêchent de jouer un rôle majeur dans la région.

En matière d'organisation régionale de la FAA, le Togo relève de la brigade Ouest, le Cameroun et la RCA de la brigade Centre.

Les difficultés matérielles expliquent largement le retard qu'accuse la mise en œuvre du projet de forces africaines en attente. Il n'est pas sûr que le délai de 2015 soit tenu.

M. Gaëtan Gorce. On peut considérer que le processus dans lequel la France est engagé constitue un progrès par rapport à la situation antérieure, puisque le Parlement est mieux informé et que les clauses les plus problématiques ont été retirées des accords. Quelques difficultés subsistent malgré tout.

Vous dites ainsi que le dispositif actuel exclut toute participation des forces françaises au maintien de l'ordre, mais l'article 4-f du traité prévoit pourtant que des actions pourront être menées dans tout domaine si les deux parties en conviennent. Par ailleurs, l'article 2 fixe comme objectif à l'accord « une paix et une sécurité durables sur leur territoire », ce qui là encore pourrait faire douter de la réalité de l'abrogation des clauses relatives au maintien de l'ordre.

Les articles 4-2 et 5-2 renvoient les modalités de certaines clauses de l'accord à des arrangements et accords techniques. Le Parlement pourra-t-il contrôler que ces textes respectent bien les principes des accords que nous examinons aujourd'hui ?

Je souhaiterais ajouter quelques remarques sur la nature des pays avec lesquels nous nous engageons. Nous avons affaire à quatre Etats dont le caractère démocratique reste à démontrer, notamment pour ce qui est de l'usage fait par l'Etat de la force. Il est dommage d'entamer une stratégie de transparence nouvelle pour l'Afrique avec ces pays. Pourquoi ne pas subordonner nos futurs accords de partenariat à la ratification d'une clause de conditionnalité démocratique sur le modèle de nos programmes d'aide au développement ? Je serais personnellement très favorable à cet encadrement.

Enfin, concernant le Tchad, pays où l'action de la France – notamment en 2008 – a manqué de transparence, pourriez-vous m'indiquer l'état des négociations pour un accord de défense avec ce pays ? Quelles sont les difficultés que poserait un accord ? Quand allons-nous traiter M. Déby de la manière qu'il mérite ?

M. Michel Terrot, rapporteur. Sur vos arguments techniques, les textes eux-mêmes peuvent vous amener à observer les progrès considérables accomplis par rapport au passé. Mais il faut regarder l'avenir, à savoir l'objectif de doter l'Afrique d'une force militaire régionale opérationnelle. On peut toujours chercher dans les textes ce qui n'y est pas.

Sur vos remarques politiques, et notamment la clause de conditionnalité démocratique, il faut souligner que ces accords abrogeront des textes en vigueur qui nous lient aux mêmes pays. Ces textes suppriment les clauses d'automaticité de l'intervention française, et les risques d'intervention dans le cadre du maintien de l'ordre intérieur. Je ne pense pas qu'il soit pertinent de soumettre à une condition supplémentaire des textes qui vont dans le

sens d'une coopération régionale en Afrique et d'une meilleure collaboration avec l'ONU et l'Union européenne.

S'agissant du Tchad, les négociations n'ont pas commencé. Dans d'autres pays, elles sont en cours. Selon moi, la difficulté principale est liée à l'importance de notre dispositif militaire dans ce pays, et aux solutions à envisager pour l'avenir. La France souhaite, sinon supprimer, du moins réduire ses effectifs. On a vu qu'il était question de la création d'un centre régional de formation à N'Djamena, mais le champ des options possibles est plus large.

M. Hervé de Charette. Je pense que ces nouveaux accords sont un équilibre satisfaisant entre le point d'où l'on part et celui vers lequel on ira peut-être un jour. Cette zone de l'Afrique de l'Ouest est une région fragile où nous avons de nombreux intérêts et il est normal d'en rechercher la stabilité. De ce point de vue, l'outil militaire est essentiel pour constituer un Etat, et toute action que nous entreprendrons pour doter ces Etats d'un outil de défense moderne et efficace va dans le sens des intérêts de l'Afrique et de la France.

Pour répondre aux remarques de M. Gorce, il est normal de prévoir, dans un accord diplomatique, des développements ultérieurs sans les préciser exactement. Les principes nouveaux de notre coopération militaire avec ces pays sont très clairs et ne sauraient être remis en cause par d'autres dispositions de l'accord. Je souscris pleinement à ces principes qui ont été fixés par le Président de la République à l'occasion de son discours devant le parlement sud-africain, on ne peut que regretter qu'il ne les ait pas développés également en France.

Quels sont les objectifs chiffrés précis pour notre dispositif permanent en Afrique ? Sur la FAA, c'est un objet militaire non identifié : qu'attend-on de cet outil nouveau ?

M. Michel Terrot, rapporteur. Le livre blanc prévoit que les forces françaises en Afrique passeront de 6000 aujourd'hui à 4000 à l'horizon 2014. Leur répartition entre les deux bases, l'une à Libreville et l'autre à Djibouti, une présence à Dakar ainsi qu'une implantation encore en discussion à N'Djamena n'est pas connue.

La force africaine en attente est née en 2004 de la volonté de l'Union africaine de se doter de capacités opérationnelles propres de prévention et de gestion des crises sur le continent.

Constituée de cinq brigades régionales disposant d'états-majors permanents et gérées par les organisations régionales correspondantes, ainsi que d'unités en attente stationnées dans leurs pays d'origine, cette force est susceptible d'être déployée rapidement sur la base des différents scénarios suivants : aide militaire pour une mission politique, mission d'observation déployée conjointement avec une mission des Nations Unies, mission d'observation sans appui de l'ONU, déploiement d'une force de maintien de la paix et missions de déploiement préventif, force de maintien de la paix pour des missions complexes et multidimensionnelles avec présence de groupes hostiles, intervention d'urgence.

Il s'agit donc notamment de mettre en place une coopération opérationnelle entre l'Union africaine et les Nations Unies allant de la mission politique à la mission d'urgence, tel qu'en cas de génocide.

Les brigades régionales sont aujourd'hui constituées mais il est vrai que la mise en place de cette force a pris du retard pour des raisons budgétaires. Les faiblesses sont encore nombreuses, compte tenu des aspects financiers ou matériels, du niveau effectif d'intégration régionale, du niveau de formation relative des ressources humaines. Elles se traduisent notamment par le report de l'échéance de 2010, qui avait été initialement fixée pour que la

force soit opérationnelle, à 2015, sans garantie de l'effectivité de cette dernière date. Les choses vont néanmoins dans le bon sens et l'action de la France vise à aider les pays africains à se rapprocher de l'objectif.

M. Serge Janquin. Depuis la décolonisation, nos relations avec l'Afrique ont connu deux changements majeurs : le premier a été l'intégration du ministère de la coopération au sein du ministère des affaires étrangères. Cette décision a été très positive même si elle a parfois été perçue par les pays africains comme une forme de banalisation alors qu'elle se voulait une marque de respect. Le second changement est la mise en œuvre du programme Recamp qui traduit la redéfinition des missions militaires de la France en Afrique. Depuis, l'impression d'être resté au milieu du gué dominait, fondée sur plusieurs reproches : l'un tenait au secret qui entourait les accords de défense, argument peu recevable à l'heure d'Internet ; l'autre concernait l'automatisme de l'intervention française à la demande de l'Etat requérant qui avait pour conséquence de priver le Parlement de son rôle.

Les accords vont donc dans le bon sens mais ne semblent pas mener la logique à son terme. Ainsi l'article 2, qui définit le cadre dans lequel s'inscrivent les actions de coopération est silencieux sur la responsabilité de l'initiative de celles-ci, ce qui est pour le moins préoccupant. De même, l'article 4 précise que la coopération peut porter sur toute autre activité convenue entre les parties dans le domaine de la défense : cette formulation vague permet de tout imaginer. De ce point de vue, les interventions récentes en Libye et en Côte d'Ivoire pourraient faire jurisprudence et nous inciter à retenir le principe d'une intervention à l'initiative de l'ONU et à la demande de son secrétaire général.

Enfin, sur la conditionnalité de l'intervention française, je considère, à la différence de mon collègue, que cette question qui relève de la souveraineté nationale, n'est pas négociable et devrait faire l'objet d'une charte des conditionnalités.

M. Jacques Remiller. Je souhaiterais que vous puissiez faire un point sur la situation politique au Cameroun à l'approche des élections prévues à l'automne. Par ailleurs, le conflit entre le Cameroun et le Nigeria au sujet de la presqu'île de Bakassi, riche en hydrocarbures, ne présente-t-il pas un risque d'intervention des troupes françaises ?

Mme Martine Aurillac. Je tiens à féliciter notre rapporteur qui a parfaitement retracé l'évolution indispensable de nos relations avec les pays africains. Je m'interroge sur les différences, notables ou non, entre les trois accords que nous examinons.

M. Michel Terrot, rapporteur. Il ne faut pas regarder ces nouveaux accords avec le prisme des anciennes pratiques. Il s'agit d'aider les forces africaines à se doter des moyens nécessaires pour remplir leurs obligations au sein de la force africaine en attente.

Le problème de la presqu'île de Bakassi est réglé depuis un arbitrage international datant de 2004 et accepté par les deux parties.

Enfin, les accords se différencient à la marge seulement. Le Cameroun a souhaité insister sur la dimension régionale de son action puisqu'il est engagé dans le golfe du Gabon aux côtés d'autres pays africains en soutien de l'action des Nations Unies.

Suivant les conclusions du rapporteur, la commission *adopte* sans modification les projets de loi (n^s 3194, 3196 et 3197).

La séance est levée à dix-neuf heures quinze.

Membres présents ou excusés

Commission des affaires étrangères

Réunion du mardi 5 avril 2011 à 18 h 30

Présents. - Mme Nicole Ameline, Mme Martine Aurillac, M. Jacques Bascou, M. Christian Bataille, M. Roland Blum, M. Jean-Michel Boucheron, Mme Chantal Bourragué, M. Loïc Bouvard, M. Hervé de Charette, M. Alain Cousin, M. Tony Dreyfus, M. Jean-Paul Dupré, M. Alain Ferry, M. Gaëtan Gorce, M. Serge Janquin, M. Didier Mathus, M. Axel Poniatowski, M. Éric Raoult, M. Jacques Remiller, M. François Rochebloine, M. Dominique Souchet, M. Michel Terrot

Excusés. - M. Jean-Louis Bianco, M. Claude Birraux, M. Michel Destot, M. Jean-Pierre Dufau, M. Jean-Claude Guibal, M. Jean-Jacques Guillet, M. Jean-Pierre Kucheida, M. Robert Lecou, M. François Loncle, M. Jean-Luc Reitzer, M. Jean-Marc Roubaud, M. André Schneider, M. Michel Vauzelle, M. Éric Woerth