



N° 3291

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 30 mars 2011.

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DE LA DÉFENSE NATIONALE ET DES FORCES ARMÉES,
SUR LE PROJET DE LOI (N° 3196), 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*

PAR M. CHRISTOPHE GUILLOTEAU,

Député.

Voir les numéros :

Sénat : 352, 639, 641 (2009-2010) et T.A. 74 (2010-2011).

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
I. — LA FRANCE EN AFRIQUE AUJOURD'HUI : L'INDISPENSABLE MISE À JOUR DE NOTRE PARTENARIAT	7
A. UNE DÉMARCHE INÉDITE, EN CONFORMITÉ AVEC LES INTÉRÊTS DE LA FRANCE	7
1. L'Afrique, un intérêt stratégique pour la France	7
2. Le discours fondateur du Cap	8
3. La négociation des accords de défense bilatéraux	9
B. UNE PRÉSENCE MILITAIRE FRANÇAISE ADAPTÉE, AU SERVICE DE L'ARCHITECTURE DE PAIX ET DE SÉCURITÉ AFRICAINE	10
1. Le soutien à la Force africaine en attente	11
2. La reconfiguration des bases françaises	13
II. — L'ACCORD DE DÉFENSE AVEC LE TOGO : LA CONSÉCRATION D'UNE COOPÉRATION FRUCTUEUSE AVEC UN PARTENAIRE FIABLE	15
A. UN PARTENARIAT DE PREMIER PLAN.....	15
1. Une coopération intense et variée.....	15
2. Un appui de choix pour la France dans la région	18
B. LE CONTENU DE L'ACCORD DE DÉFENSE	18
1. Les principes généraux du partenariat de défense	19
2. Les dispositions relatives au statut des personnels.....	20
3. Autres dispositions.....	21
TRAVAUX DE LA COMMISSION	23
ANNEXE : PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR	33

INTRODUCTION

La France et le Togo ont signé, le 13 mars 2009, un accord instituant un partenariat de défense. Cet accord est le premier d'une série de huit, destinés à remplacer les accords signés au lendemain des indépendances africaines avec certaines anciennes colonies françaises. Outre le Togo, il s'agit du Cameroun, de la République centrafricaine, des Comores, de la Côte d'Ivoire, de Djibouti, du Gabon et du Sénégal.

Cette révision des accords de défense s'inscrit dans le cadre de la rénovation de la relation entre la France et le continent africain, dont elle constitue un des éléments.

Elle répond ainsi à la volonté du Président de la République, exprimée dans son discours prononcé devant le Parlement sud-africain, au Cap, le 28 février 2008, de rebâtir la présence militaire française en Afrique sur des bases nouvelles, adaptées au temps présent et aux enjeux stratégiques de l'ensemble du continent.

Conformément à l'engagement du Président de la République, et à la volonté exprimée par le Parlement lors de la discussion de la loi de programmation militaire pour les années 2009 à 2014, ces accords de défense sont, pour la première fois, soumis au Parlement. Cette démarche s'inscrit dans celle, plus générale, d'association plus grande du Parlement aux grandes orientations de la politique étrangère et de défense de la France. Elle traduit également un souci de transparence, en rupture avec les méthodes de ce que l'on a longtemps appelé la « *Francafrrique* ».

Le projet de loi autorisant la ratification de l'accord avec le Togo a été adopté par le Sénat le 1^{er} mars dernier. Il consolide nos liens avec un partenaire fiable, appui important de la politique de la France dans cette sous-région du continent africain, et participe à la mise en œuvre, encouragée et soutenue par la France, d'une architecture africaine de paix et de sécurité.

I. — LA FRANCE EN AFRIQUE AUJOURD’HUI : L’INDISPENSABLE MISE À JOUR DE NOTRE PARTENARIAT

Les liens très forts que la France entretient avec beaucoup de pays africains, riches d’une longue histoire commune, reposaient essentiellement, en matière de défense, sur des accords conclus au lendemain de la décolonisation.

Compte tenu de l’intérêt stratégique que représente l’Afrique aujourd’hui pour un grand nombre de puissances mondiales, une mise à jour de nos partenariats de défense était donc indispensable. Elle permet de mettre en conformité ces textes avec la démarche adoptée par la France depuis quelques années, réaffirmée avec force par le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale : le soutien à la mise en place d’une démarche collective de paix et de sécurité africaine.

A. UNE DÉMARCHE INÉDITE, EN CONFORMITÉ AVEC LES INTÉRÊTS DE LA FRANCE

1. L’Afrique, un intérêt stratégique pour la France

Le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale a placé l’Afrique au premier rang de la stratégie de prévention de la France pour les quinze années à venir, la prévention étant destinée à « *éviter l’apparition ou l’aggravation de menaces contre notre sécurité.* »

Qu’il s’agisse de risques de conflits, régionaux ou interethniques, du développement du terrorisme dans les États de la zone sahélienne, dont la prise en otage des cinq ressortissants français au Niger est l’exemple le plus récent, ou encore de la piraterie en Somalie, « *les problèmes de sécurité des pays africains intéressent en effet, directement ou indirectement, la France et l’Europe.* ». Les enjeux liés à l’approvisionnement en matières premières stratégiques ainsi que l’importance des trafics transitant par l’Afrique vers l’Europe ne peuvent pas non plus laisser la France indifférente.

Les autres grandes puissances mondiales, au premier rang desquelles les États-Unis, partagent ce même intérêt stratégique pour le continent africain et ont commencé à élaborer des politiques d’influence et d’action militaire en ce sens.

Les États-Unis ont ainsi installé en 2008, et pour la première fois, un commandement pour l’Afrique, AFRICOM, qui ne dispose cependant pas de troupes dédiées. Par sa puissante capacité d’action, AFRICOM exerce naturellement une attractivité non négligeable auprès des pays africains, ce qui pourrait réduire sensiblement les possibilités d’influence française.

La Russie construit aujourd’hui ses relations militaires sur le continent en soutien de ses actions diplomatiques, souvent en contradiction des prises de

positions des pays occidentaux dans beaucoup de crises, et en appui de sa conquête de ressources énergétiques (Algérie, Nigeria, Angola, Namibie).

La Chine, enfin, a établi une relation de coopération militaire avec une trentaine de pays africains et réalise ainsi d'importants transferts d'armement, dont les objectifs sont essentiellement économiques, les producteurs d'hydrocarbures figurant en bonne place parmi ses partenaires. Elle aide certains États à développer une production locale d'équipements militaires, comme au Soudan, au Zimbabwe ou au Mali, et dispense des formations, en Afrique ou en Chine. Son action présente incontestablement un potentiel déstabilisateur car ses ventes d'arme sont effectuées dans des zones de conflit et une coopération militaire est établie avec des pays mis au ban de la communauté internationale, comme le Zimbabwe, ou qui entretiennent avec elle des relations difficiles, comme le Soudan.

Compte tenu de ces enjeux, la France doit naturellement demeurer présente sur le continent africain mais, comme le précise le Livre blanc, « *les conditions, les finalités et l'organisation de cette présence doivent évoluer.* »

La présence militaire française est ainsi en train d'être complètement réorganisée : d'une force de 30 000 hommes destinée à garantir la souveraineté des nouveaux États africains il y a un demi-siècle, elle devient principalement une force de soutien à l'architecture collective de paix et de sécurité africaine, composée d'un peu plus de 4 000 militaires.

2. Le discours fondateur du Cap

Lors de la campagne présidentielle de 2007, le président Sarkozy avait exprimé avec force sa volonté de rénover les relations entre la France et l'Afrique. Cette volonté s'est traduite dans son discours devant le Parlement sud-africain, au Cap, le 28 février 2008.

Il y a rappelé que la présence militaire française reposait encore « *sur des accords conclus au lendemain de la décolonisation* » et que leur rédaction était aujourd'hui « *obsolète* ». Reprenant l'exemple de la rébellion au Tchad ⁽¹⁾, où la France s'était gardée d'intervenir, il a jugé inconcevable « *que l'armée française soit entraînée dans des conflits internes* » à l'avenir.

En conséquence, le président a énoncé les quatre principes sur lesquels devait reposer la refondation du partenariat entre la France et l'Afrique :

- les accords de défense « *doivent refléter l'Afrique d'aujourd'hui et pas l'Afrique d'hier* », ce qui signifie qu'ils doivent désormais reposer sur les intérêts stratégiques de la France et de ses partenaires africains ;

(1) Le 2 février 2008, des rebelles ont pris la capitale du pays, N'Djamena, à l'exception du palais présidentiel avant que l'armée tchadienne ne finisse par les repousser.

- les relations seront fondées sur le principe de la transparence, c'est-à-dire que tous les accords de défense entre la France et les pays africains seront intégralement publiés et soumis au Parlement ;

- la présence militaire française doit servir en priorité à aider l'Afrique à bâtir son propre dispositif de sécurité collective ;

- l'Europe, enfin, doit devenir un partenaire majeur de l'Afrique en matière de paix et de sécurité, dans la lignée du partenariat conclu entre l'Union européenne et l'Union africaine au sommet de Lisbonne du 7 décembre 2007.

« *Une Europe forte a besoin d'une Afrique forte* », a-t-il conclu.

Ces orientations ont été déclinées dans le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale de juin 2008 qui a précisé que ces nouveaux accords auraient pour objet de fonder « *une relation de coopération nouvelle ne reposant plus sur l'assistance militaire, mais sur un partenariat de défense et de sécurité* ».

3. La négociation des accords de défense bilatéraux

Dès le printemps 2008, un groupe de travail mixte, composé de représentants du ministère des affaires étrangères et du ministère de la défense a été constitué pour réviser les accords de défense conclus avec huit pays africains⁽¹⁾. Il a effectué entre le printemps et l'été 2008 une mission de prise de contact dans les différents pays concernés avant de s'atteler à la rédaction des projets d'accords.

Un modèle d'accord de partenariat de défense destiné à servir de base aux négociations pour l'ensemble des pays concernés a ainsi été élaboré. Ce modèle se décline en deux accords type, selon que la France dispose ou non de forces militaires présentes dans le pays concerné. Si c'est le cas, l'accord comporte une annexe précisant les facilités accordées par le pays hôte pour la vie courante et l'entraînement des troupes.

Le nouveau modèle ne comporte plus, à l'exception de Djibouti, de stipulation impliquant une assistance de la France en cas d'agression extérieure ou de clause relative au maintien de l'ordre.

La suppression de la clause relative au maintien de l'ordre, à laquelle aucun des huit pays signataires n'a fait appel depuis leur indépendance, répond aux principes énoncés par le Président de la République dans son discours du Cap et réaffirmés dans le Livre blanc : « *Les clauses ou conventions relatives aux possibilités d'intervention de la France en vue du maintien de l'ordre dans certains pays, tels la Côte d'Ivoire, le Gabon et le Togo, seront abrogées* ».

(1) Cameroun, République centrafricaine, Comores, Côte d'Ivoire, Djibouti, Gabon, Sénégal et Togo.

La suppression de la clause d'assistance mutuelle résulte également de la volonté exprimée dans le discours du Cap par le Président de la République et des termes du Livre blanc. Elle vise à réserver à la partie française la liberté d'apporter son concours à un partenaire pour sa défense extérieure et d'inscrire ce soutien, le cas échéant, dans le cadre des systèmes de sécurité collective de l'ONU et de l'Union africaine.

Cette clause d'assistance mutuelle avait été invoquée à neuf reprises par quatre pays depuis un demi-siècle, et seulement au cours des quinze dernières années : le Cameroun (opération *Aramis*, 1996), les Comores (opérations *Azalé 1* et *2*, 1995), Djibouti (opération *Khor Angar*, 1999) et la République centrafricaine (opérations *Almandin 1, 2* et *3*, 1996 et 1997, *Cigogne*, 1997 et *Boali*, 2003).

Conformément aux volontés du Président de la République et des parlementaires, ces accords de défense sont, pour la première fois, soumis au Parlement, pour faire l'objet de « *procédures d'approbation ou de ratification lorsque la Constitution le prévoit* ». Aux termes de l'article 53 de la Constitution, « *Les traités de paix, les traités de commerce, les traités ou accords relatifs à l'organisation internationale, ceux qui engagent les finances de l'État, ceux qui modifient des dispositions de nature législative, ceux qui sont relatifs à l'état des personnes, ceux qui comportent cession, échange ou adjonction de territoire, ne peuvent être ratifiés ou approuvés qu'en vertu d'une loi. Ils ne prennent effet qu'après avoir été ratifiés ou approuvés* ».

La mise en œuvre et le suivi des accords de défense seront assurés conjointement par le ministère des affaires étrangères et européennes et le ministère de la défense.

Le ministère des affaires étrangères et européennes, par l'intermédiaire de la direction de la coopération de sécurité et de défense (DCSD), s'occupe de la coopération structurelle, c'est-à-dire du soutien à la modernisation et à la restructuration des armées et forces de sécurité intérieure et la formation du personnel. La DCSD, qui prend ainsi en charge environ 300 projets de coopération, dispose pour cela d'un budget d'un peu plus de 100 millions d'euros.

La coopération opérationnelle, qui concerne l'entraînement opérationnel et l'engagement des armées ou forces de sécurité partenaires relève en revanche de l'état-major des armées. Elle recouvre la formation collective d'unités constituées, la mise en condition opérationnelle d'unités militaires étrangères, les relations d'état-major ou encore la contribution au soutien aux exportations.

B. UNE PRÉSENCE MILITAIRE FRANÇAISE ADAPTÉE, AU SERVICE DE L'ARCHITECTURE DE PAIX ET DE SÉCURITÉ AFRICAINE

Les grands axes de la politique de défense de la France en Afrique, développement des capacités africaines, soutien aux organisations régionales et

insertion dans un cadre multilatéral, entraînent une profonde réorganisation de notre présence militaire sur ce continent.

1. Le soutien à la Force africaine en attente

La présence militaire française en Afrique traduit depuis son origine la solidarité de la France avec ses anciennes colonies. Déployées au début des années soixante pour encadrer les jeunes armées africaines, les forces de présence constituaient également pour les nouveaux États francophones du continent une garantie de préservation de leur souveraineté.

Les bases étaient stationnées au Sénégal, à Madagascar, en République centrafricaine, en Côte d'Ivoire, au Tchad, au Gabon et à Djibouti et l'effectif des forces françaises permanentes comptait à l'origine près de 30 000 hommes. Cet effectif n'a cessé de baisser depuis : de 20 000 hommes dans les années soixante-dix, il est passé à 15 000 à la fin des années quatre-vingt pour se situer aujourd'hui à un peu plus 6 000.

Cette déflation continue des effectifs trouve son explication dans l'évolution des missions des militaires français, en conformité avec le nouveau contexte international issu de la fin de la Guerre froide.

Des forces de présence destinées à former les armées et à garantir la souveraineté des États hôtes, les forces françaises en Afrique sont devenues, dans les années soixante-dix et quatre-vingt, le premier niveau de réaction des forces françaises aux crises africaines et ont eu pour principale mission de préparer l'engagement de détachements plus conséquents.

Puis, à partir de 1997, elles ont été orientées vers des missions de partenariat au travers du concept initié par la France, de Renforcement des capacités africaines de maintien de la paix (RECAMP).

Il vise à aider les Africains à se doter des moyens de concevoir et de mener de manière autonome des opérations de maintien de la paix sur le continent sous l'égide de l'ONU, en accord avec l'Union africaine et les organisations sous-régionales ⁽¹⁾. Le principe du programme RECAMP est d'être ouvert aux armées des États voisins des régions d'implantation des forces françaises.

Il comporte un important volet formation, qui s'appuie notamment sur le réseau des 17 écoles nationales à vocation régionale (ENRV) implantées en Afrique. Il organise des cycles réguliers d'entraînement.

(1) Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), Communauté Sud-africaine de développement (SADC), Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD), Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC) et une cinquième organisation à désigner, qui pourrait être l'Union du Maghreb arabe.

En 2006, la France a proposé à ses partenaires africains de faire évoluer son dispositif militaire permanent en Afrique pour favoriser la mise sur pied de l'architecture de paix et de sécurité africaine (APSA).

Elle soutient ainsi la montée en puissance de la force africaine en attente (FAA), force africaine de paix comptant 15 000 hommes, destinée à accomplir six types de missions, incluant des missions d'intervention, des opérations de maintien de la paix, voir des interventions d'urgence. L'essentiel des forces sera géré au niveau des cinq organisations d'intégration sous-régionales, qui ont élargi leurs compétences au domaine de la paix et de la sécurité. La FAA devait être opérationnelle en 2010, mais l'échéance a été repoussée vers 2015, en raison d'un certain nombre de difficultés d'ordres politique, technique, financier.

Le dispositif français a été réorganisé en conséquence, selon le principe du jumelage entre les grands commandements français interarmées et les quatre principales organisations régionales africaines : l'état-major interarmées des forces françaises du Cap-Vert au Sénégal et la CEDEAO, l'état-major des forces françaises au Gabon et la CEEAC, l'état-major des forces françaises de Djibouti et l'IGAD, le commandement supérieur de la zone Sud de l'Océan indien et la SADC.

Afin de favoriser l'établissement de contacts efficaces et au bon niveau avec les organisations sous-régionales, un poste d'officier général a été créé au Sénégal (2006) et au Gabon (2007). Des officiers de liaison français auprès des organisations sous-régionales et de l'Union africaine ont également été affectés.

Les forces françaises prépositionnées en Afrique (et les forces armées de la Zone Sud de l'Océan indien) ont désormais une mission prioritaire de prévention des crises et de stabilisation régionale, par le soutien à la montée en puissance des brigades de la Force africaine en attente et l'appui à l'engagement des contingents africains dans les domaines de l'équipement, de la formation, de l'entraînement, du soutien et des relèves. Elles conservent leur rôle dans l'application éventuelle des accords de défense au profit des États hôtes et la mise en œuvre d'une base de soutien à vocation interarmées au profit des forces françaises en cas d'intervention. Comme par le passé, nos forces ont également pour mission de contribuer à la protection des intérêts français sur le continent (25 opérations d'évacuation de ressortissants conduites par la France depuis la fin des années quatre-vingt).

L'Architecture africaine de paix et de sécurité

À la suite du sommet de Durban, en 2002, les États africains ont défini une « Architecture de paix et de sécurité » qui se met en place progressivement depuis. Conjuguant approche préventive et gestion de crises, elle s'appuie sur les instruments suivants :

- le Conseil de paix et de sécurité (CPS). Organe pivot de l'Union africaine en matière de paix et de sécurité, il est installé depuis mai 2004 et tient une cinquantaine de réunions par an. Il est composé, pour une part de représentants de dix pays élus pour deux ans et, d'autre part, de cinq pays élus pour trois ans ;

- la Force africaine en attente (FAA). En cours de constitution, elle sera composée de cinq forces régionales en attente ;

- un système continental de veille et d'alerte précoce. Il s'agit de disposer d'un réseau de veille et de communication assurant, au profit des différents échelons, une information rapide, autonome et sécurisée sur les différents théâtres de crise en Afrique ;

- un groupe de sages. Composé de cinq personnalités africaines, dont l'ancien président algérien Ben Bella, qui le préside, et l'ancien secrétaire exécutif de l'Organisation de l'Unité africaine, Salim Ahmed Salim, il est en place depuis décembre 2007. Il a été créé pour se prononcer sur les sujets intéressant la paix en Afrique et jouer, le cas échéant, le rôle de facilitateur pour dénouer certaines crises ;

- le fonds pour la paix, alimenté par les États membres ;

- le comité d'état-major, groupe d'experts militaires chargé d'aider le CPS dans ses décisions impliquant des composantes militaires.

2. La reconfiguration des bases françaises

Le Livre blanc souligne l'intérêt des forces prépositionnées : elles confèrent des avantages opérationnels dépassant le seul champ de la fonction de prévention ; elles contribuent au soutien et à l'aide logistique des interventions et aux actions de protection et d'évacuation de ressortissants ; elles permettent de conduire, pour nos forces et celles de nos partenaires, des exercices en commun, utiles en termes de préparation, d'entraînement et d'aguerrissement.

Le même Livre blanc prévoit cependant leur reconfiguration, la France n'ayant plus vocation à être militairement présente en permanence sur les mêmes bases et devant « être capable de redéployer et de concentrer rapidement son action pour agir efficacement ».

« La France procédera donc à la conversion progressive de ses implantations anciennes en Afrique, en réorganisant ses moyens autour, à terme, de deux pôles à dominante logistique, de coopération et d'instruction, un pour chaque façade, atlantique et orientale, du continent, tout en préservant une capacité de prévention dans la zone sahélienne. Il s'agit de concentrer nos moyens tout en maintenant notre présence, là où elle est souhaitée, et une couverture stratégique des zones de prévention et d'action. Une importance accrue sera accordée aux moyens de surveillance aérienne et maritime à partir de ces points d'appui ».

Le Conseil de défense de février 2010 a traduit concrètement les objectifs à atteindre : de 6 500 militaires aujourd'hui, le dispositif français permanent sera réduit à 4 100 militaires à l'horizon 2014. Il s'appuiera ainsi sur :

- deux bases opérationnelles avancées, sur chaque façade continentale de l'Afrique, à Djibouti et à Libreville (Gabon) ;

- deux pôles opérationnels de coopération, qui serviront de point d'appui, logistique et opérationnel, à Dakar (Sénégal) et, à terme, à N'Djamena (Tchad).

La base des forces françaises à Abou Dhabi, qui est en train d'être renforcée, pourra naturellement servir, le cas échéant, d'appui.

Un schéma directeur a été établi pour la période 2011-2014.

La plus grande part de la déflation structurelle, soit plus de 1 000 postes militaires, sera opérée dès l'été 2011. Elle sera obtenue essentiellement par la dissolution ou le départ d'unités opérationnelles (dissolution du 23^e BIMa au Sénégal et départ de la 13^e DBLE de Djibouti). L'effort de réduction structurelle restant à accomplir, environ 500 postes, sera étalé jusqu'en 2014.

II. — L'ACCORD DE DÉFENSE AVEC LE TOGO : LA CONSÉCRATION D'UNE COOPÉRATION FRUCTUEUSE AVEC UN PARTENAIRE FIABLE

Le partenariat de défense avec le Togo s'inscrit pleinement dans la logique des nouvelles relations que la France souhaite tisser avec l'Afrique, le soutien au développement d'un mécanisme de sécurité collective.

Pays qui n'abrite pas de forces françaises de manière permanente, il n'en demeure pas moins d'un intérêt stratégique très important pour l'action de la France dans cette partie du continent.

A. UN PARTENARIAT DE PREMIER PLAN

L'accord de défense avec le Togo fixe le cadre d'une coopération militaire dont le but principal est d'accroître les capacités opérationnelles de l'armée togolaise afin que cette dernière puisse prendre part toute sa part dans la montée en puissance de la brigade Ouest de la Force africaine en attente.

Au niveau technique, il permet à la France de définir une coopération de défense fondée sur la formation, le conseil, l'entraînement et l'appui à l'engagement tout en définissant les conditions de mise à disposition de nos coopérants. De plus, il permet à la France de disposer de facilités opérationnelles (transits, utilisation de fréquences...). Plus généralement, il donne aux forces françaises sur place un statut.

1. Une coopération intense et variée

Le ministère des affaires étrangères et européennes, par l'intermédiaire de sa direction de la coopération de sécurité et de défense (DCSD), conduit avec le Togo une coopération de défense classée prioritaire, puisque ce pays occupe le troisième rang des partenaires de la France, avec 3,6 millions d'euros inscrits pour 2011.

L'aide se décompose de la manière suivante :

- la mise à disposition de 14 coopérants permanents ;
- l'attribution d'une aide logistique directe de 321 750 euros ;
- l'appui aux projets par la réalisation de quatre missions de renfort temporaires (MRT), pour un coût de 25 924 €;
- la formation de 43 stagiaires : 17 en France et 26 dans les écoles nationales à vocation régionale (ENVR) en Afrique. Le budget total des actions de formation de défense menées au Togo est de 631 788 euros.

Les projets en cours portent principalement sur la formation. L'École du service de santé de Lomé (ESSAL) qui dispose du statut d'école nationale à vocation régionale depuis 1998, forme ainsi des médecins militaires. 154 élèves, répartis en 8 promotions, y sont formés. L'École de formation des officiers des Forces armées togolaises (EFOFAT) de Kara est également soutenue par la France.

La DCSD œuvre aussi pour la restructuration de l'outil de défense. Sont ainsi mis en place des projets d'organisation et de fonctionnement du commandement des forces (gestion des ressources humaines, emploi des moyens informatiques, fonction logistique et mobilité des forces), de conseil juridique et financier destiné à fournir l'expertise nécessaire à l'administration centrale ou encore d'appui au service de santé visant à le réorganiser et à créer une direction centrale.

Le renforcement des capacités opérationnelles du Togo n'est pas non plus négligé par le biais d'un soutien des deux patrouilleurs togolais et l'appui aux capacités de surveillance maritime incluant l'appui à l'action de l'État en mer ainsi que la participation à la maintenance technique des aéronefs et à la préservation des infrastructures de l'armée de l'air.

12 coopérants, ainsi que leurs 26 ayants droit sont installés à Lomé et 2 à Kara.

À l'avenir, dans un souci d'optimisation, la DCSD entend recentrer progressivement son action sur les projets à forte valeur ajoutée régionale que sont :

- l'ESSAL, en l'intégrant encore davantage dans le cycle de spécialisation à l'école de Libreville (Gabon) ;

- la sauvegarde des approches maritimes : le projet d'action de l'État en mer sera réorienté en 2011 sur les priorités du FSP « Sécurité maritime-Golfe de Guinée » dont le Togo est l'un des trois pays bénéficiaires.

Outre cette coopération structurelle, une importante coopération opérationnelle est effectuée, par l'état-major des armées. Elle prend la forme d'actions de formation au profit des forces togolaises, opérées par le biais de détachements d'instruction opérationnelle (formation de compagnies ou de bataillons, travail d'état-major) et de détachements d'instruction technique (formation individuelle). L'armée française a ainsi formé 580 soldats togolais l'année dernière, dont 500 pour des opérations de maintien de la paix. La France ne disposant pas de base permanente au Togo, ces actions de formation sont assurées par les forces françaises au Cap-Vert. Au total, l'état-major consacre 1,4 million d'euros par an à l'ensemble de ses actions de formation, 13 600 militaires africains en ayant bénéficié l'année dernière.

Les forces armées togolaises

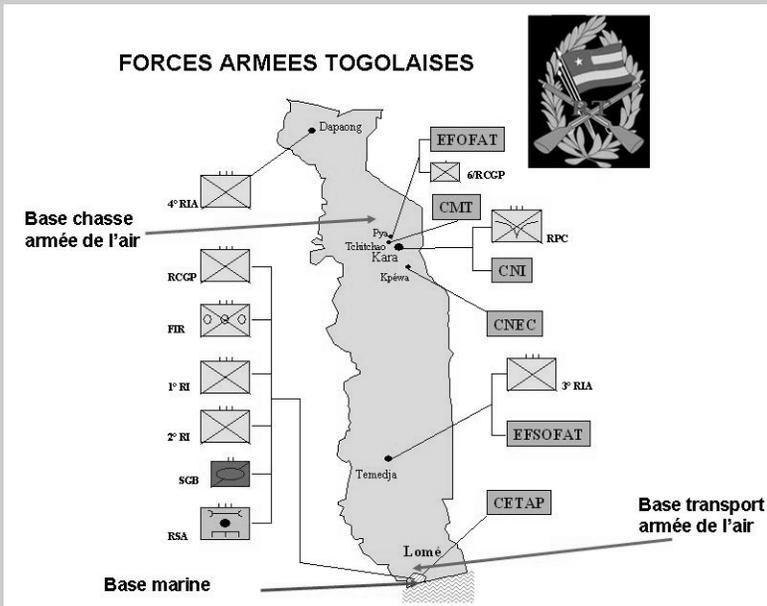
Le Togo dispose d'une armée de 12 070 hommes dont 7 357 pour les forces terrestres (l'état-major, les services et les écoles compris), 3 347 gendarmes, 565 pour l'armée et l'air et 272 pour la marine. 1 500 militaires sont détachés dans les administrations ou au service de personnalités.

Les effectifs de la gendarmerie se sont considérablement accrus depuis 2007 dans le cadre de la préparation des élections présidentielles de 2010. Cette situation a, par ailleurs, valu aux forces de défense de n'avoir pas été une seule fois utilisées dans des opérations de maintien de l'ordre avant et après les élections.

Il n'existe aucune grande unité ni aucun commandement territorial. Chaque formation est directement rattachée à son état-major d'armées.

L'armée togolaise a un important besoin d'équipement, les années économiques difficiles que le Togo vient de traverser ayant pénalisé le renouvellement des matériels. Cependant, depuis septembre 2010, compte tenu d'une réelle stabilité politique, le pays bénéficie du retour des bailleurs de fonds internationaux et d'une véritable reprise économique dopée par la crise ivoirienne.

Les forces armées togolaises possèdent, comme l'état-major des armées l'a indiqué, une solide culture des opérations de maintien de la paix. Les contingents mis à disposition sont de bonne qualité comme l'ont montré les derniers engagements en Côte d'Ivoire (ONUCI) et République centrafricaine (MINURCAT). La qualité de l'encadrement est également à noter.



2. Un appui de choix pour la France dans la région

Depuis l'accord du 10 juillet 1963, la coopération militaire avec le Togo a permis à la France de conserver une influence très importantes : les cadres togolais formés en France ou dans les écoles soutenues par la France en Afrique constituent ainsi aujourd'hui le socle de l'armée togolaise.

Le Togo est également un partenaire fiable de la France dans son action en Afrique. Pour ne retenir que des événements récents, les Togolais se sont engagés rapidement aux côtés de la France en Côte d'Ivoire, en février 2003, ont accueilli gratuitement les avions français après les événements de novembre 2004 à Abidjan⁽¹⁾, ou encore ont relevé le contingent français en République centrafricaine après le retrait des forces françaises d'Eufor Tchad.

En tant qu'acteur important de cette sous-région du continent africain, le Togo joue enfin un rôle appréciable dans la recherche de la paix régionale, dans le cadre de l'ONU, de l'Union africaine ou de la CEDEAO.

Les troupes togolaises se sont ainsi engagées récemment (2009) dans les opérations de maintien de la paix, en particulier au Tchad (MINUAD). Le pays envoie aussi régulièrement des observateurs pour les opérations sous l'égide de l'ONU. Par ailleurs, le Togo s'est porté candidat pour fournir le renfort prévu par l'ONU (2 000 hommes) de sa force en Côte d'Ivoire (ONUCI).

B. LE CONTENU DE L'ACCORD DE DÉFENSE

Les différentes formules du **préambule** visent à prendre en compte dans la relation de défense entre les deux pays la promotion des systèmes de sécurité collective des Nations unies et de l'Union africaine. La référence au respect de la souveraineté, de l'indépendance et de l'intégrité territoriale des partenaires manifeste la volonté de non-ingérence dans les affaires intérieures des États concernés.

(1) Au cours des journées des 6 et 9 novembre, en réaction au bombardement de la base française de Bouaké par l'armée ivoirienne, les forces françaises ont détruit les moyens militaires aériens ivoiriens. Une grande tension s'en est suivie entre les deux pays.

1. Les principes généraux du partenariat de défense

La **première partie** de l'accord expose les principes généraux du partenariat de défense. L'**article 2** détaille les objectifs du partenariat, « *concourir à une paix et une sécurité durables* » sur le territoire des deux États, ainsi que « *dans leur environnement régional respectif* ». Sont mentionnés la constitution de la Force africaine en attente et le partenariat avec l'Union européenne et ses États membres. À ce jour, le Togo n'a néanmoins pas conclu d'accord avec un de ces États et aucune perspective en ce sens n'est connue.

L'**article 4** du texte précise les domaines et les formes de la coopération en matière de défense. La liste, non exclusive d'autres actions, comprend les activités traditionnelles en matière de coopération de défense : échanges de vues et d'informations ; organisation de transits, d'escales aériennes et maritimes ; actions de formation et de conseil aux forces.

En matière d'organisation de transits, cette coopération est fructueuse pour la France, la proximité avec la Côte d'Ivoire permettant aux relèves des troupes françaises de l'opération Licorne de s'appuyer sur les infrastructures du port et de l'aéroport de Lomé. Que cela soit en 2004, 2008, ou au premier trimestre de cette année, le Togo a accordé toutes les facilités (douanières, appui aux mouvements, escales) nécessaires au bon déroulement de ces opérations.

La formation des membres du personnel des forces armées togolaises constitue naturellement l'axe majeur de notre coopération. Elle s'exerce à la fois sur place, en France, ou encore à l'étranger.

Au Togo, un coopérant français est ainsi présent en permanence à l'École du service de santé des armées de Lomé. Quatre missions de renfort temporaire sont par ailleurs programmées en 2011 pour permettre à des spécialistes français de venir dispenser des formations dans des domaines particuliers. D'une manière générale, ces actions ont pour objectif de former des formateurs, et non de simples opérateurs, afin de favoriser le processus d'appropriation qui guide l'ensemble des actions menées.

De nombreux stagiaires togolais suivent chaque année des formations financées par la DCSD, en France (17 formations programmées en 2011) ou à l'étranger, dans le réseau des écoles nationales à vocation régionale en Afrique (26 formations programmées en 2011). Enfin, des militaires togolais sont accueillis dans les formations françaises : 1 à l'école de guerre, 4 en école de formation des officiers, 4 en écoles d'application, 6 en stage de spécialisation dans les armées et 1 à l'IHEDN.

Pour répondre à la suppression des clauses relatives au maintien de l'ordre et d'assistance mutuelle, les autorités togolaises ont souhaité, au cours de la négociation, que cet article 4 prévoit la mise à disposition, par la France, de matériels nécessaires « *au rétablissement d'une situation mettant en danger la sécurité nationale ou l'intégrité du territoire de l'autre partie* ». Il a alors été

indiqué à la partie togolaise que cet amendement ne semblait pas correspondre à l'esprit de l'accord et que les dispositions prévues par cet article 4 (échanges d'informations et formation du personnel, notamment) étaient de nature à répondre à leurs préoccupations, ce à quoi elle s'est rendue.

L'**article 6**, prévoit, ce qui constitue une nouveauté, l'instauration d'un comité de suivi coprésidé par un représentant civil de chaque partie. Pas encore installé, ce comité de suivi pourrait associer l'ambassadeur de France près la République togolaise et un représentant du ministère des affaires étrangères togolais. Il pourrait recevoir le soutien d'experts civils et militaires de chacune des deux parties en fonction de son ordre du jour. La création de ce comité devrait ainsi constituer un outil utile à la mise en œuvre de l'accord ainsi qu'une enceinte de discussion sur toute question relative à l'accord, y compris en cas de divergence d'interprétation.

Le rapporteur souhaite que les responsables de la direction de la coopération de sécurité et de défense du ministère des affaires étrangères et de l'état-major des armées soient auditionnés, ensemble, chaque année par la commission de la défense afin de rendre compte de la mise en œuvre de ces accords.

2. Les dispositions relatives au statut des personnels

La **deuxième partie** du texte est consacrée au statut des membres du personnel engagés dans le partenariat de défense. Elle prévoit une réciprocité dans le statut des personnels français au Togo et togolais en France.

L'**article 8** maintient pour nos coopérants militaires le port de l'uniforme togolais.

L'**article 10** prévoit que les militaires de chaque pays se conforment, pour l'utilisation des armes, aux règles du pays d'accueil, à moins que les autorités d'accueil n'acceptent l'application des règles de l'État d'origine. Il s'agit là d'encadrer l'utilisation des armes des personnels français par référence à nos propres règles qui sont généralement plus restrictives que celles de nos partenaires africains.

L'**article 14** sur les dispositions fiscales prévoit, pour les membres du personnel, nonobstant les dispositions de la convention fiscale bilatérale, le maintien de leur domiciliation fiscale dans l'État d'origine et l'imposition dans cet État des rémunérations perçues au titre des services rendus dans le cadre du présent accord.

L'application de ces stipulations aux coopérants militaires techniques en poste au Togo aura pour effet que leur rémunération sera désormais imposée en France, alors qu'elle était jusqu'à présent imposée au Togo, en application d'un accord général de coopération technique, auquel renvoie l'article 22 de la

convention fiscale franco togolaise du 24 novembre 1971. Bien qu'appliqué dans les faits, cet accord n'est jamais entré en vigueur, le Togo n'ayant pas procédé aux formalités nécessaires. Le nouvel accord assure par conséquent une sécurité renforcée.

3. Autres dispositions

La troisième partie, fondée elle aussi sur la réciprocité, est relative aux activités organisées dans le cadre du partenariat de défense. Elle vise, notamment, le cas où un détachement français se rendrait sur le territoire togolais pour un exercice, mais concerne aussi l'hypothèse d'une escale en France d'un avion ou d'un navire togolais.

La quatrième partie, enfin, est consacrée aux stipulations finales.

L'**article 21**, relatif à l'entreposage et au stockage des matériels, est le seul point qui s'écarte du document de référence prévu pour les accords de partenariat ne comportant pas de stationnement de forces françaises.

Les autorités togolaises ont en effet estimé que les dispositions de l'article 20 permettant à la partie togolaise de disposer de toutes les informations utiles sur la nature et le volume des matériels et approvisionnement entrant sur son territoire n'étaient pas suffisantes. Elles ont mis en avant le risque de critiques de la part de la population et des médias liées à la présence de matériels de guerre étrangers au Togo. La rédaction de compromis a permis d'éviter la mention expresse d'un « *droit de regard sur les matériels entreposés* » par la France, initialement envisagée : « *L'État d'origine est tenu de remettre la liste de ces matériels et approvisionnements à l'occasion de leur entrée sur le territoire de l'État d'accueil* ».

L'**article 24** prévoit, comme dans les autres accords de partenariat, que le règlement de différends relatifs à l'interprétation ou à l'application de l'accord serait assuré par un double mécanisme de consultation du comité de suivi prévu par l'article 6 ou de négociation par la voie diplomatique entre les deux parties. Il convient de signaler que l'accord de défense du 10 juillet 1963 n'a donné lieu à aucun litige concernant son interprétation ou son application.

L'**article 25** prévoit l'abrogation de tous les accords et arrangements conclus antérieurement en matière de défense entre les deux pays. Enfin, l'accord est conclu pour une durée de cinq ans, renouvelable par tacite reconduction, en vertu de l'**article 26**.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

Au cours de sa réunion du mercredi 30 mars 2011, la Commission examine pour avis quatre projets de loi, adoptés par le Sénat, autorisant l'approbation d'accords de défense.

*
**

La Commission examine pour avis, sur le rapport de M. Philippe Folliot, 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).

M. Philippe Folliot, rapporteur pour avis. L'accord avec le Cameroun partage un tronc commun avec les autres accords : il définit un champ de coopération suffisamment large et règle le statut des personnes et le droit applicable à leur activité, y compris sur le plan fiscal. Il assure également la mise à disposition de moyens immobiliers et logistiques pour les activités de coopération.

Il diffère des autres accords en ce qu'il définit le statut de personne à charge en fonction du droit du pays d'accueil, ce qui pourrait poser un problème pour nos personnels ayant contracté un PACS. Surtout, il contient une annexe qui règle le fonctionnement de la mission logistique française de Douala, essentielle à l'activité de nos opérations extérieures au Tchad et en République centrafricaine.

Je me réjouis de cet accord qui nous permettra d'entretenir la relation de confiance qui unit la France à ce partenaire stratégique. Je rappelle que le Cameroun, un condensé d'Afrique à la stabilité remarquable, est le premier bénéficiaire de notre coopération de défense. Malgré des difficultés que nul n'ignore, ce pays est un acteur de confiance qui sait faire preuve d'efficacité, comme l'illustre la lutte qu'il mène contre les actes de brigandage et de piraterie maritime grâce à ses bataillons d'intervention rapide.

Au-delà de ces éléments propres au Cameroun, je crois nécessaire de partager avec vous quelques réflexions.

Je souhaite, tout d'abord, que le Gouvernement se montre plus précis sur la composition des comités qui assureront le suivi des accords et qu'il envisage une forme de contrôle parlementaire.

Ensuite, je crois de notre devoir d'engager une réflexion sur les moyens de maintenir notre présence au Tchad. Notre commission doit se saisir du sujet.

Sur un plan plus général enfin, je tiens à souligner que nous devons sanctuariser des moyens pour la coopération bilatérale. La mise en œuvre d'actions dans un cadre communautaire – ou autre – est généralement positive,

mais elle ne doit pas nous interdire d'agir directement avec des partenaires qui nous connaissent et nous attendent, au Cameroun comme ailleurs.

Pour terminer, je forme le souhait que le débat de ce matin amorce la pleine association du Parlement à la politique de coopération de défense avec l'Afrique.

Dans l'immédiat, vous l'avez compris, je donne un avis favorable à l'adoption de ce projet de loi.

Mme Michèle Alliot-Marie. Je voudrais savoir si les problèmes de responsabilité juridique de nos personnels sur place sont réglés explicitement par ces accords, car il y a des divergences entre nos systèmes juridiques, ou si, comme souvent, ils sont passés sous silence ?

M. Philippe Folliot, rapporteur pour avis. Les problèmes de responsabilité juridique sont réglés par l'application du droit national du pays dans lequel le problème est soulevé : au Cameroun, c'est donc le droit camerounais qui s'applique. Pour ce qui concerne des dispositions qui ne seraient pas reconnues par le pays d'accueil, comme le PACS que j'ai mentionné tout à l'heure, qui n'existe pas en droit camerounais, il faudra être vigilant.

Mme Patricia Adam. C'est effectivement le droit du pays d'accueil qui s'applique à nos ressortissants : l'accord avec la République centrafricaine prévoit que la détention et l'utilisation d'armes pour les besoins du service sont réglées par la législation de l'État qui accueille.

M. Philippe Folliot, rapporteur pour avis. Sur le même sujet, l'accord de défense avec le Cameroun prévoit également que la détention et l'utilisation d'armes est soumise à la législation de l'État d'accueil. Néanmoins, si les autorités camerounaises l'acceptent, l'usage d'armes par nos forces au Cameroun pourra se faire en application des règles françaises, celles-ci étant plus restrictives.

*Conformément aux conclusions de son rapporteur pour avis, la Commission émet un **avis favorable** à l'adoption du projet de loi.*

*
**

La Commission examine pour avis, sur le rapport de M. Philippe Vitel, le projet de loi, adopté par le Sénat, autorisant la ratification du traité instituant un partenariat de défense entre la République française et la République gabonaise (n° 3195).

M. Philippe Vitel, rapporteur pour avis. Je voudrais souligner la singularité de la démarche que nous effectuons aujourd'hui puisque c'est la première fois que notre commission examine des accords de défense.

Dans la lignée des engagements qu'il avait pris pendant la campagne électorale de 2007, le Président de la République, dans son discours au Cap le 28 février 2008, avait énoncé les quatre principes sur lesquels devait reposer la refondation du partenariat entre la France et l'Afrique :

- les accords de défense « *doivent refléter l'Afrique d'aujourd'hui et pas l'Afrique d'hier* », ce qui signifie qu'ils doivent désormais reposer sur les intérêts stratégiques de la France et de ses partenaires africains ;

- les relations seront fondées sur le principe de la transparence, c'est-à-dire que tous les accords de défense entre la France et les pays africains seront intégralement publiés et soumis au Parlement ;

- la présence militaire française doit servir en priorité à aider l'Afrique à bâtir son propre dispositif de sécurité collective ;

- l'Europe, enfin, doit devenir un partenaire majeur de l'Afrique en matière de paix et de sécurité.

L'accord de défense signé avec le Gabon le 24 février 2010 s'inscrit naturellement dans ce cadre. Il fait partie d'une série de huit, destinés à remplacer les accords signés au lendemain des indépendances africaines avec certaines anciennes colonies françaises. Outre le Gabon, il s'agit du Cameroun, de la République centrafricaine, des Comores, de la Côte d'Ivoire, de Djibouti, du Sénégal et du Togo.

Comme les autres accords, il ne comprend plus de clause d'assistance mutuelle ou de maintien de l'ordre, conformément à la volonté du Président de la République et des orientations du Livre blanc.

La particularité du Gabon est d'accueillir une importante base française, à Libreville.

La France y dispose d'environ 900 hommes, principalement répartis entre le 6^e bataillon d'infanterie de marine, un détachement de l'Aviation légère de l'armée de terre et un détachement air.

Ces forces assurent un triple rôle : assurer la sécurité de nos 12 000 ressortissants au Gabon ; servir de point d'appui pour d'autres opérations dans la région, par exemple pour l'opération *Épervier* au Tchad, pour l'opération *Licorne* en Côte d'Ivoire et pour l'opération *Boali* en République centrafricaine ; servir également de point d'appui pour la mise en place d'une force aéroterrestre en cas d'opération de première urgence en Afrique centrale ou en Afrique de l'Ouest.

À la suite de la reconfiguration de nos moyens prépositionnés en Afrique, la base de Libreville va devenir notre implantation principale sur la façade

occidentale. Notre présence y sera renforcée à partir de mi-2011. Son coût annuel passera par conséquent de 57 à 75 millions d'euros.

Les forces françaises conduisent également au profit des forces gabonaises et des autres forces de la région des actions de coopération opérationnelle, fortement orientées vers le soutien aux opérations et l'entraînement des unités. Les crédits de la coopération opérationnelle de l'état-major s'élèvent, au total, à 1,4 million d'euros par an. Ces actions s'inscrivent de plus en plus dans le cadre régional de la Communauté économique des États de l'Afrique centrale (CEEAC), en particulier par l'appui et la montée en puissance des structures régionales de la Force africaine en attente.

Au niveau de la coopération structurelle, conduite par la direction de la coopération de sécurité et de défense (DCSD) du ministère des affaires étrangères, on peut souligner que le Gabon bénéficie en 2011 d'un budget de 4,14 millions d'euros.

Ce budget de coopération structurelle se traduit par :

- la mise à disposition de 20 coopérants permanents (principalement à l'école d'état-major de Libreville et dans les hôpitaux militaires) ;

- l'attribution d'une aide logistique directe ;

- l'appui aux projets par la réalisation de 12 missions de renfort temporaires (MRT) ;

- la formation de 34 stagiaires : 16 en France et 18 dans les écoles nationales à vocation régionale en Afrique (ENVR).

Touchant tous les domaines de la défense gabonaise, cette coopération vise à accompagner l'effort du pays dans la constitution de son outil de défense par la formation, la restructuration des forces et le soutien institutionnel, et à soutenir son action au bénéfice de la sécurité régionale et de sa participation aux opérations de soutien de la paix sur le continent.

Un soutien aux forces armées est également dispensé par la valorisation de l'aviation légère des armées, outil important dans ce pays car elle répond de manière efficace aux problèmes de mobilité posés par un territoire difficilement accessible (1,5 million d'habitants sur 267 000 km², presque la moitié de la France).

La France participe enfin à l'action de l'État en mer par le maintien en condition des bâtiments hauturiers dans le cadre de la lutte contre la recrudescence des trafics dans le Golfe de Guinée.

Compte tenu de tous les avantages que représente cette présence militaire française au Gabon, je donne naturellement un avis favorable à l'adoption de ce projet de loi.

M. Nicolas Dhuicq. Les paragraphes 1 et 2 de l'article 10 de l'accord, relatifs au port et à l'utilisation des armes, me semblent contradictoires.

M. Philippe Vitel, rapporteur pour avis. Le paragraphe 1 de l'article 10 dispose que : « *Les membres du personnel appartenant aux forces armées de l'État d'origine peuvent détenir et porter une arme de dotation sur le territoire de l'État d'accueil, conformément aux lois et règlements en vigueur dans l'État d'accueil* » tandis que le paragraphe 2 dispose que : « *Dans le cadre de leurs fonctions officielles, les membres du personnel de l'État d'origine utilisent leur arme de dotation conformément à la législation de l'État d'origine* ». Il y a une distinction entre la détention et l'utilisation des armes.

Mme Michèle Alliot-Marie. Cela signifie que, quand nos militaires se servent de leur arme, ils l'utilisent comme en France.

M. le président Guy Teissier. C'est comme cela que je le comprends : l'ouverture du feu se fait dans le cadre du droit français.

Conformément aux conclusions de son rapporteur pour avis, la Commission émet un avis favorable à l'adoption du projet de loi.

*
**

La Commission examine pour avis, sur le rapport de M. Christophe Guilloteau, 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).

M. Christophe Guilloteau, rapporteur pour avis. L'accord de défense avec le Togo est le premier de la série que nous examinons aujourd'hui à avoir été signé : il l'a été le 13 mars 2009. La négociation n'a pas rencontré de difficulté majeure et l'accord s'écarte très peu des accords types élaborés conjointement par les ministères des affaires étrangères et de la défense pour les pays n'abritant pas de forces françaises.

Cette révision des accords de défense s'inscrit, notre collègue vient de le souligner, dans le cadre de la rénovation de la relation entre la France et le continent africain, dont elle constitue un des éléments.

Elle répond ainsi à la volonté du Président de la République, exprimée dans son discours prononcé devant le Parlement sud-africain, au Cap, le 28 février 2008, de rebâtir la présence militaire française en Afrique sur des bases nouvelles, adaptées au temps présent et aux enjeux stratégiques de l'ensemble du continent, à savoir la mise en place d'un mécanisme africain de sécurité collective.

Pays de taille modeste (56 000 km², dix fois moins que la France, 6 millions d'habitants), le Togo dispose d'une armée de 12 000 hommes qui souffre, comme beaucoup d'armées de la région, d'un fort besoin d'équipement.

Les forces armées togolaises possèdent néanmoins une solide culture des opérations de maintien de la paix et, l'état-major des armées nous l'a précisé, les contingents mis à disposition sont de bonne qualité.

Notre coopération avec le Togo comporte deux aspects, une coopération opérationnelle, conduite par l'état-major des armées, et une coopération structurelle, pilotée par la direction de la coopération de sécurité et de défense (DCSD) du ministère des affaires étrangères et européennes.

Au niveau opérationnel, la France intervient dans la formation, le conseil, l'entraînement et l'appui à l'engagement. L'année dernière, nous avons ainsi formé 580 soldats togolais : 500 pour des opérations de maintien de la paix et 80 pour le renforcement de leur capacité nationale. Ces formations sont assurées par les forces françaises du Cap vert.

La coopération structurelle, conduite par la direction de la coopération de sécurité et de défense, représente un budget de 3,6 millions d'euros pour 2011 et fait du Togo le troisième partenaire de la France en la matière.

L'aide se traduit par la mise à disposition de 14 coopérants français, essentiellement dans le domaine de la formation : l'école du service de santé de Lomé (ESSAL), qui forme les médecins militaires, et l'école de formation des officiers des forces armées togolaises (EFOFAT). Quatre missions de renfort temporaire sont par ailleurs programmées en 2011 pour permettre à des spécialistes français de venir dispenser des formations dans des secteurs particuliers. D'une manière générale, ces actions ont pour objectif de former des formateurs, et non de simples opérateurs, afin de favoriser le processus d'appropriation qui guide l'ensemble des actions menées.

De nombreux stagiaires togolais suivent également chaque année des formations financées par la DCSD : en France ou à l'étranger, dans le réseau des écoles nationales à vocation régionale (ENVR) en Afrique. Enfin, des militaires togolais sont accueillis dans les formations françaises : 1 à l'école de guerre, 4 en école de formation des officiers, 4 en école d'application, 6 en stage de spécialisation dans les armées et 1 à l'IHEDN.

À l'avenir, la DCSD va recentrer son action sur les projets à forte valeur ajoutée régionale que sont l'ESSAL, déjà évoquée, et la sauvegarde des approches maritimes, prioritaire dans le Golfe de Guinée.

Quels bénéfices la France tire-t-elle de cette coopération militaire avec le Togo ?

Depuis l'accord de 1963, cette coopération nous a permis de conserver une influence très importante dans ce pays : les cadres togolais formés en France ou dans les écoles soutenues par la France en Afrique constituent ainsi aujourd'hui le socle de l'armée togolaise.

Le Togo est également un partenaire fiable de la France dans son action en Afrique. Pour ne retenir que des événements récents, les Togolais se sont engagés rapidement aux côtés de la France en Côte d'Ivoire, en février 2003, ont accueilli gratuitement, ce qui fût très appréciable, les avions français après les événements de novembre 2004 à Abidjan, ou encore ont relevé le contingent français en République centrafricaine après le retrait des forces françaises d'Eufor Tchad.

Enfin, la coopération avec le Togo répond parfaitement à la volonté du Président de la République d'aider la mise en place d'une architecture africaine de paix et de sécurité. En tant qu'acteur important de cette sous-région du continent africain, le Togo joue ainsi un rôle certain dans la recherche de la paix régionale, dans le cadre de l'ONU, de l'Union africaine ou de la CEDEAO.

Les troupes togolaises se sont ainsi engagées récemment dans les opérations de maintien de la paix, en particulier au Tchad. Le pays envoie aussi régulièrement des observateurs pour les opérations sous l'égide de l'ONU. Par ailleurs, le Togo s'est porté candidat pour fournir le renfort prévu par l'ONU (2 000 hommes) de sa force en Côte d'Ivoire, ONUCI.

Je donne naturellement un avis favorable à l'adoption de ce projet de loi.

M. Nicolas Dhuicq. J'observe que la formulation de l'article 10 de l'accord, relatif à la détention et à l'utilisation d'armes, diffère légèrement de celle retenue dans l'accord avec le Gabon. Elle révèle un glissement sémantique en faveur du droit du pays d'accueil.

M. Christophe Guilloteau, rapporteur pour avis. Il s'agit de formulations diplomatiques qui n'emporteront pas de conséquence particulière : à condition que les autorités togolaises donnent leur accord, les règles françaises d'utilisation des armes, plus strictes, s'appliqueront à nos forces armées. À défaut d'accord, ce sont effectivement les règles du pays d'accueil qui s'appliqueront.

*Conformément aux conclusions de son rapporteur pour avis, la Commission émet un **avis favorable** à l'adoption du projet de loi.*

*

**

La Commission examine pour avis, sur le rapport de Mme Patricia Adam, 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).

Mme Patricia Adam, rapporteure pour avis. Le contexte de la République centrafricaine est plus complexe que celui des autres pays que nous venons d'examiner. J'aurais aimé pouvoir travailler de manière un peu plus sérieuse. Nous n'avons eu que dix jours pour étudier ces textes.

M. le président Guy Teissier. C'est l'ordre du jour que nous impose le Gouvernement.

Mme Patricia Adam, rapporteure pour avis. Ce ne sont pas de bonnes conditions de travail. Je me félicite quand même que ces textes arrivent aujourd'hui au Parlement. C'était une volonté du Président de la République, qui a été reprise par le Livre blanc.

La République centrafricaine est toujours en crise. Les dernières élections sont contestées par l'opposition. La mise en place de la démocratie dans ce pays est problématique. Il est par ailleurs affecté par de nombreuses rebellions et notamment celle de l'armée de résistance du Seigneur, reconnue comme une force terroriste par l'ensemble de la communauté internationale. De plus, la République centrafricaine est proche de certains pays déstabilisés comme le Sud-Soudan.

Depuis 2003, nous intervenons en République centrafricaine dans le cadre de l'opération extérieure *Boali*, à travers un détachement de 200 militaires qui comprend un état-major, une compagnie d'infanterie et un détachement de soutien. Ce détachement peut être ponctuellement renforcé par des avions de transport tactique ou stratégique et des hélicoptères, qui peuvent apporter un soutien dans les domaines du renseignement et de l'appui aérien. Nous intervenons dans le cadre de la mission de consolidation de la paix MICOPAX, mise en place par la Communauté économique et monétaire d'Afrique centrale. L'opération *Boali* représente 11 millions d'euros par an.

On ne peut qu'être d'accord avec un certain nombre de points de cet accord. Tout d'abord, le recours au multilatéralisme qu'il implique. Puis, l'importance de la formation qu'il permet. Enfin, la transparence. La formation relève de la coopération structurelle, menée par le ministère des affaires étrangères et a lieu dans des écoles centrafricaines, dans le réseau des écoles nationales à vocation régionale (ENVR) ou encore, pour certaines, en France. La coopération opérationnelle, qui relève de l'état-major des armées, s'effectue par des détachements d'instruction opérationnelle et des détachements d'instruction technique.

L'état-major nous a précisé que le volume de nos forces pour l'opération *Boali* était suffisant. Par ailleurs, les 8 000 militaires centrafricains et les forces françaises arrivent désormais à instaurer une stabilité dans certaines zones du pays.

Je voudrais maintenant formuler plusieurs propositions. L'accord prévoit la mise en place d'un comité de suivi dont la composition n'est pas encore exactement fixée aujourd'hui. Pour respecter les engagements pris par le Président de la République et réaffirmés dans le Livre blanc, il faudrait que le Parlement participe à ce comité de suivi mais cela n'est peut-être pas possible, du fait de la séparation des pouvoirs. Au cours des auditions qui ont été menées, je n'ai pas eu véritablement de réponse sur ce point. À tout le moins, il serait souhaitable que le

Parlement puisse suivre l'évolution de ces accords de défense dans le temps, d'autant qu'ils peuvent faire l'objet de modifications.

Or on nous a indiqué que nous ne serions obligatoirement informés de ces amendements que s'ils entraient dans le cadre de l'article 53 de la Constitution. Nous ne serons donc pas informés des modifications qui n'entrent pas dans ce cadre, sauf si le Gouvernement le souhaite, ou si, en parlementaires avisés, nous l'interrogeons.

Je ne pense pas que l'on puisse demander l'accord des parlementaires sur des accords de défense s'ils ne peuvent pas les suivre dans le temps. Il faut trouver un moyen pour le faire : soit ils font partie du comité de suivi, soit on met en place au sein de l'Assemblée nationale une commission de suivi ou une mission d'information continue pour suivre régulièrement ces accords de défense et vérifier leur évolution, leur pertinence et l'action sur le terrain de nos forces.

Cette lacune dans le suivi des accords explique que je ne puisse donner un avis favorable au projet de loi. Je m'abstiendrai.

M. Christophe Guilloteau. Je voudrais faire remarquer que j'ai parfois eu le sentiment, durant les auditions que nous avons effectuées, qu'il y avait un certain flou dans le partage des compétences entre le ministère des affaires étrangères et l'état-major des armées. Je suis donc tout à fait partisan de les faire venir, régulièrement, ensemble, devant notre commission pour nous rendre compte de la mise en œuvre de ces accords.

M. le président Teissier. Mes chers collègues, je souligne l'effort accompli par le Gouvernement, qui nous a soumis les textes que nous examinons aujourd'hui, et qui a prévu la mise en place de comités de suivi. J'adhère totalement à la volonté de Mme Adam de suivre la mise en œuvre de ces accords et vous propose, par conséquent, que nous invitions régulièrement, à date fixe, les responsables de ces comités de suivi à nous rendre compte de leur application.

Mme Michèle Alliot-Marie. Je voudrais dire à Mme Adam que la création d'une commission *ad hoc*, comme elle le propose, affaiblirait la commission de la défense et qu'il est donc préférable que ce soit la commission elle-même qui effectue ce travail d'information et de contrôle.

La Commission émet un avis favorable à l'adoption du projet de loi.

*
**

ANNEXE : PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR

Ministère des affaires étrangères et européennes

- Mme Élisabeth Barbier, Ambassadrice chargée du suivi de la renégociation des accords de défense franco-africains ;
- M. Luc Sérot Alméras, direction de la coopération de sécurité et de défense ;
- Mlle Sophie Malet, direction des affaires juridiques.

Ministère de la défense et des anciens combattants

- Mlle Camille Faure, direction des affaires juridiques.

État-major des armées

- Colonel Pascal Facon, chef du bureau Afrique.