



ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 16 novembre 2011.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES SUR LE PROJET DE LOI n° 3598, *autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de l'Union des Comores instituant un partenariat de défense*,

PAR M. RENAUD MUSELIER

Député

ET

**ANNEXE : TEXTE DE LA COMMISSION DES AFFAIRES
ÉTRANGÈRES**

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I – UN ACCORD ATTENDU PAR L’UNION DES COMORES	7
A – UNE SITUATION INTÉRIEURE EN VOIE D’APAISEMENT	7
B – UNE IMPORTANTE COOPÉRATION BILATÉRALE.....	8
1. L’aide au développement	8
2. La coopération décentralisée.....	9
3. La coopération multilatérale.....	9
4. Une coopération en cours de refonte.....	10
B – LE NOUVEL ACCORD DE DÉFENSE : UN INTÉRÊT MUTUEL.....	10
1. La rénovation des partenariats de défense avec les pays d’Afrique.....	12
<i>a) De nouveaux accords bilatéraux de défense</i>	12
<i>b) Impliquer davantage l’Union européenne en Afrique;</i>	12
<i>c) Favoriser l’appropriation africaine de la prévention et de la gestion des crises</i>	13
2. Bâtir une force africaine.....	14
II – LES GRANDES LIGNES DE L’ACCORD DE PARTENARIAT DE DEFENSE	15
A – LES DISPOSITIONS D’ORDRE POLITIQUE.....	15
B – LES DISPOSITIONS TECHNIQUES.....	17
CONCLUSION	19
EXAMEN EN COMMISSION	21
ANNEXE : TEXTE DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES	23

Mesdames, Messieurs,

La commission des affaires étrangères est saisie du projet de loi (n° 3598) autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de l'Union des Comores instituant un partenariat de défense.

Cet accord fait partie d'un ensemble de textes qui marquent la rénovation de nos accords de défense avec huit Etats africains : Cameroun, République centrafricaine, Comores, Côte d'Ivoire, Djibouti, Gabon, Sénégal et Togo. Lors de son discours devant le Parlement d'Afrique du Sud, prononcé au Cap le 28 février 2008, M. Nicolas Sarkozy avait exposé les raisons de cette rénovation :

« Pendant la campagne présidentielle française, j'ai exprimé ma volonté de rénover la relation entre la France et l'Afrique. Je mènerai à bien cette rénovation... »

Il y a trois semaines au Tchad, alors que des mouvements rebelles tentaient de renverser par les armes les autorités légales du pays, la France s'est interdit de s'immiscer dans les combats. Je n'ai pas autorisé qu'un seul soldat français tire sur un Africain, même si pour moi il convenait de soutenir le gouvernement légal du Tchad. C'est un changement sans précédent. Mais je veux aller plus loin aujourd'hui.

Ce changement il faut le poursuivre, parce que la présence militaire française en Afrique repose toujours sur des accords conclus au lendemain de la décolonisation, il y a 50 ans ! Je ne dis pas que ces accords n'étaient pas à l'époque justifiés. Mais j'affirme que ce qui a été fait en 1960 n'a plus le même sens aujourd'hui. La rédaction est obsolète et il n'est plus concevable, par exemple, que l'armée française soit entraînée dans des conflits internes. L'Afrique de 2008 n'est pas l'Afrique de 1960 ! La France en tirera toutes les conséquences avec ses partenaires africains.

Et je veux devant le Parlement d'Afrique du Sud faire quatre propositions. La première porte sur les accords de défense entre la France et les pays africains. Ils doivent refléter l'Afrique d'aujourd'hui, et pas l'Afrique d'hier. Ils doivent reposer sur les intérêts stratégiques de la France et de ses partenaires africains. Je ne dis pas qu'il faille nécessairement faire table rase et tout effacer d'un seul trait de plume. Mais je dis que la France souhaite engager des discussions avec tous les Etats africains concernés pour adapter les accords

existants aux réalités du temps présent et en tenant le plus grand compte de la propre volonté des pays africains. La France sera ouverte au dialogue avec tous ceux qui souhaiteront nouer avec elle un nouveau partenariat en matière de sécurité.

Deuxième proposition, je vais refonder nos relations sur un principe qui n'existait pas et que j'imposerai, le principe de la transparence. La transparence, est la meilleure garantie pour des relations solides et durables, le meilleur antidote aux fantasmes et aux incompréhensions. Contrairement à la pratique passée, j'annonce au Parlement d'Afrique du Sud que tous les accords de défense entre la France et les pays africains seront intégralement publiés. J'associerai également étroitement le Parlement français aux grandes orientations de la politique de la France en Afrique.

Troisièmement, je propose que la présence militaire française en Afrique serve en priorité à aider l'Afrique à bâtir, comme elle en a l'ambition, son propre dispositif de sécurité collective. L'Union africaine souhaite disposer de forces en attente à l'horizon 2010 – 2012 ? Et bien que cet objectif soit aussi celui de la France ! La France n'a pas vocation à maintenir indéfiniment des forces armées en Afrique, l'Afrique doit prendre en charge ses problèmes de sécurité...

Enfin, ma dernière proposition vise à faire de l'Europe un partenaire majeur de l'Afrique en matière de paix et de sécurité. C'est le sens du partenariat conclu entre nos deux continents à Lisbonne en décembre dernier. C'est notre intérêt à tous, car une Europe forte a besoin d'une Afrique forte ».

Le présent projet ne se limite pas à une adaptation technique d'un de nos accords de défense en Afrique. Il prend place dans un cadre politique plus vaste, consistant à placer les relations de la France et des pays africains sous le sceau d'un partenariat et à aider l'Union africaine, qui en a manifesté la volonté, à disposer dans un proche avenir d'une force d'intervention.

Il présente en outre un caractère particulier dans la mesure où l'Union des Comores est un Etat frontalier de la France d'outre-mer, limitrophe de Mayotte. De très nombreux liens humains unissent nos deux pays, illustrés par l'importance des communautés comoriennes qui vivent en France, principalement à Marseille et en région parisienne.

I – UN ACCORD ATTENDU PAR L'UNION DES COMORES

L'Union des Comores est un Etat qui a longtemps souffert d'une instabilité politique chronique et qui demeure classé parmi les plus pauvres du monde. Elle entretient avec la France un partenariat afin de se développer, dont l'accord de défense avec la France constitue un élément.

A – Une situation intérieure en voie d'apaisement

Après la crise d'Anjouan en 2007 et 2008, résolue par l'intervention militaire de l'Union africaine et par la mise en œuvre du plan *désarmement démobilisation réinsertion* de l'ONU, une nouvelle crise a éclaté aux Comores en mai 2010 lorsque le Président Sambi a souhaité prolonger d'un an son mandat présidentiel. Un accord a toutefois rapidement été trouvé entre toutes les parties pour que des élections soient organisées avant la fin de l'année 2010.

Ces élections ont eu lieu comme prévu. Le 26 décembre 2010. M. Ikililou Dhoinine a été élu Président des Comores. Il a cependant accepté de ne prendre ses fonctions que le 26 mai 2011, entérinant dans les faits la prolongation d'un an du mandat de son prédécesseur.

Depuis, la situation est calme dans les trois îles, qui ont chacune accédé à la présidence du pays depuis l'adoption de la Constitution en 2001 : Grande Comore avec le Président Azali de 2002 à 2006, Anjouan avec le Président Sambi de 2006 à 2011 et Mohéli avec le Président Ikililou, de 2011 à 2016. Selon la Constitution comorienne, c'est l'île de Mayotte qui devra proposer une liste de candidats mahorais pour l'élection de 2016. Il y aura sans doute de vifs débats entre les partisans d'une approche réaliste (ils proposent soit de mettre un terme à l'élection « tournante », soit de sauter le tour de Mayotte pour commencer un second tour avec la Grande Comore), et les partisans de la ligne dure qui voudront que les Comores se battent pour l'organisation d'un premier tour sur l'île de Mayotte, avec une liste de candidats mahorais.

Pour renforcer l'unité de l'archipel, la réforme de l'administration comorienne, soutenue par la France et par les Nations Unies vise à rationaliser l'organisation territoriale comorienne et à nationaliser les institutions insulaires afin, entre autres, de faire obstacle aux élans séparatistes qui s'expriment ponctuellement. A titre d'exemple, les polices insulaires ont été fondues en un unique corps de police nationale en septembre 2011.

La situation économique des Comores reste précaire. L'archipel fait partie des pays les moins avancés (PMA), avec 45% de la population vivant sous le seuil de pauvreté. Le pays est structurellement dépendant des financements

extérieurs, essentiellement assurés par les transferts (20% du PIB) des quelques 250.000 immigrés comoriens résidant majoritairement en France, et par l'aide des bailleurs.

Le PIB en termes réels a augmenté de 1,8 % en 2009, 2,1% en 2010 et le FMI prévoit une croissance de 2,5% pour 2011, notamment grâce aux travaux publics financés par les donateurs. L'inflation sur les prix à la consommation s'est accélérée en 2011 avec un taux estimé à 3,8%, taux supérieur au taux de croissance du PIB.

Compte tenu de la faiblesse de ses ressources propres, l'Etat comorien doit faire appel aux appuis budgétaires de la communauté internationale. Le Qatar a ainsi accordé à Moroni une aide budgétaire de 20 millions de dollars en mai 2010. La Chine devient graduellement un donateur important. La France a signé en juin 2011 une convention de financement de 400.000 euros alloués à la réorganisation et la rationalisation de l'administration comorienne.

Dans ce contexte, les flux d'immigration vers la France demeurent vivaces.

Immigration en provenance des Comores

	Total demandés	Total délivrés	Total refus	% refus
2009	10376	7080	2563	26,58
2010	11881	6842	3044	30,79
2011 (janvier à juillet)	4882	2821	1483	34,46

Source : ambassade de France aux Comores

B – Une importante coopération bilatérale

1. L'aide au développement

La coopération française suit les axes arrêtés dans le document cadre de partenariat (DCP) signé avec l'Union des Comores le 26 novembre 2006. Elle se déploie au travers :

- des activités gérées par le service de coopération et d'action culturelle de l'ambassade de France (SCAC) ;

- des activités de l'Agence française de développement ;

En 2010, le SCAC était doté de 3,34 millions d'euros, auxquels se sont ajoutés, au titre de la coopération décentralisée :

- 50.000 euros en provenance de collectivités locales françaises ;

- 391.000 euros du ministère de l'Outre-Mer (Fonds de coopération régionale de Mayotte et de La Réunion).

Les engagements financiers de l'AFD s'élèvent à 10 millions d'euros pour les programmes pluriannuels signés en 2010. L'AFD a décaissé, en 2010, 5,7 millions d'euros.

Si l'ambition initiale du DCP était d'investir 88 millions d'euros sur la période 2006 – 2010 en faveur de l'Union des Comores (50% par l'AFD et 50 % par le SCAC) son évaluation, dont les travaux ont commencé en septembre 2011 sous l'égide du ministère comorien des relations extérieures et du Commissariat général au Plan, montrera que nous n'aurons rempli qu'environ 50 % de nos objectifs financiers.

Sans préjuger des résultats de l'évaluation, ce faible décaissement s'explique par le contexte budgétaire français très tendu, mais également par la faible capacité d'absorption des Comores, due notamment à l'instabilité politique et institutionnelle durant la période retenue (crise séparatiste d'Anjouan en 2007-2008), les conflits de compétences constants entre les collectivités locales, les îles autonomes et l'Union des Comores et le manque de qualification des personnels comoriens concernés.

2. La coopération décentralisée

Deux collectivités territoriales apportent leur aide à l'Union des Comores, *via* leur caisse de coopération régionale :

- 101 160 euros par La Réunion, au profit d'actions développées par des partenaires réunionnais aux Comores.
- 290 000 euros par Mayotte, au profit d'actions développées par des partenaires mahorais aux Comores.

S'agissant des collectivités territoriales de métropole, les projets élaborés dans les années passées peinent à se réaliser. Le montant des subventions en 2010 par des collectivités françaises a été de l'ordre de 50.000 euros. En septembre 2011, la Seine-Saint-Denis a signé un partenariat avec l'association des mairies de Grande Comore qui redynamisera la coopération décentralisée.

La coopération régionale concerne également de nombreux projets mis en œuvre par la Commission de l'Océan Indien au profit des Comores, et dont la France est le principal contributeur.

3. La coopération multilatérale

La coopération française agit largement dans un cadre multilatéral. En 2010, la France a versé 1,2 million d'euros au titre de l'aide apportée par le 10^{ème} fonds européen de développement (20% du total) et 300.000 euros dans le cadre du fonds mondial pour la lutte contre le Sida, le paludisme et la tuberculose.

La France apporte par ailleurs son soutien à de nombreuses institutions présentes aux Comores : la Banque mondiale, la Banque africaine de développement et le Fonds monétaire international notamment.

Dans le cadre du processus de sortie de crise prévu par « *l'accord pour la gestion de la période intérimaire* » de juin 2010, la France a apporté une aide financière supplémentaire de 100 000 euros, via l'Organisation internationale de la francophonie. L'Union Européenne a pour sa part financé une part très importante du budget électoral avec une subvention de 1,25 million d'euros.

4. Une coopération en cours de refonte

La coopération franco-comorienne est largement liée à la *question mahoraise*, telle qu'elle est perçue par l'Union des Comores. La signature du traité sur Mayotte, et particulièrement son volet sur l'insertion économique de l'île au sein de son environnement géographique, aura nécessairement un impact très important sur le niveau et le contenu de notre coopération bilatérale.

De nouveaux projets se mettent actuellement en place :

– l'appui aux administrations financières (500 000 euros) après identification d'un chef de projet qui devrait prendre ses fonctions en décembre 2011 ;

– le projet « Français et enseignement supérieur » (1,5 million d'euros) est à l'étude au ministère des affaires étrangères ;

– le projet d'appui au développement solidaire élaboré avec les services du ministère français de l'intérieur est en phase de négociation finale avec la partie comorienne pour une signature de convention prévue lors du dernier trimestre de 2011 (2 millions d'euros) ;

– une aide budgétaire de sortie de crise, en appui à la révision des institutions (400 000 euros) a été signée à l'été 2011 et devrait être opérationnelle au dernier trimestre de 2011.

Trois projets d'accords sont enfin en négociation : financement d'actions de développement solidaire, services aériens et Mayotte, ce dernier comportant un volet sur les flux migratoires.

B – Le nouvel accord de défense : un intérêt mutuel

L'intérêt stratégique de l'archipel des Comores est relatif. Le canal du Mozambique, sur lequel il est situé, est une route commerciale secondaire. Le trafic principal est assuré par quelques pétroliers qui doublent le Cap de Bonne-Espérance. Pour le reste, aucun des pays de cette zone (Madagascar, Mozambique, Tanzanie) encore peu industrialisée ne génère de grands flux commerciaux.

Sur un plan sécuritaire, cette région est calme, n'étant marquée par aucun conflit. Elle se trouve à plus de 1000 kilomètres des théâtres d'action des pirates somaliens même si l'on observe une extension vers le Sud de l'Afrique de la piraterie, en raison de la pauvreté dans laquelle vivent de nombreuses populations. S'il existe une tradition bien établie en matière de piraterie, la configuration géographique des Comores ne semble pas prédisposer l'archipel à l'implantation de bases arrières de pirates : les Comores sont en effet composées de trois grandes îles très peuplées et relativement bien contrôlées par l'armée nationale de défense. En revanche, le faible niveau de contrôle de l'Etat sur les structures financières et bancaires du pays en fait une étape intéressante pour le blanchiment des fonds issus de tous types de trafic, y compris la piraterie.

La France n'a toutefois pas besoin des Comores si la piraterie s'étendait, car elle dispose de forces à La Réunion, ainsi qu'à Mayotte, dont la défense est ainsi organisée :

- un escadron de gendarmerie mobile (90 hommes) et un corps de gendarmerie territoriale qui dispose d'un hélicoptère Fenec ;
- un groupement de service militaire adapté (300 hommes) ;
- un détachement de la Légion étrangère (300 hommes) ;
- une antenne du groupement de soutien de La Réunion (50 hommes) ;
- une base navale (40 hommes) ;
- des services rattachés (transmissions, infrastructure, service national).

Les Comores représentent surtout un enjeu pour la France en raison de la proximité de deux départements d'outre-mer : Mayotte et La Réunion. Les difficultés qui ont affecté l'archipel (coups d'Etat, sécessionnisme, pauvreté) se traduisent quasi-mécaniquement par des flux accrus de réfugiés à Mayotte et dans une bien moindre mesure, à La Réunion-, dont les capacités d'absorption démographiques et économiques sont limitées. Ces flux migratoires emportent les habituelles conséquences en termes de sécurité...

Les deux pays ont un intérêt mutuel à la ratification du présent accord de défense. Pour la France, il s'agit d'une part d'une nouvelle étape dans la rénovation de ses partenariats de défense avec certains pays africains, d'autre part de la poursuite de la coopération militaire avec un pays auquel de nombreux liens d'amitié nous unissent. Pour les Comores, l'intérêt relève d'une autre logique. Les relations militaires avec la France étaient suspendues depuis 1999 en raison du désaccord sur Mayotte. Après avoir été tenté par un rapprochement avec certains pays musulmans, dont l'Iran, Moroni a estimé que Paris était un partenaire fiable et stable, qui n'avait d'autre objectif que de renforcer la stabilité de l'archipel, sans autre conditionnalité politique. Les Comores ont donc souhaité un rapprochement avec la France et le Maroc sur les questions de coopération militaire. Cet accord est le gage de la modernisation de leur appareil de défense et d'une meilleure formation pour leurs personnels. Il convient par ailleurs de noter que la France n'a aucune perspective de vente d'armes d'un volume important dans le cadre de cet accord, les moyens financiers de Moroni étant réduits.

1. La rénovation des partenariats de défense avec les pays d'Afrique

La France considère qu'elle a des responsabilités particulières vis-à-vis de l'Afrique et qu'elle doit y préserver ses intérêts stratégiques et économiques. Elle a donc choisi de conserver des relations bilatérales fortes, mais renouvelées, avec ses partenaires africains et de recourir de manière croissante à un processus multilatéral de gestion des crises sur le continent. Ce processus est activement souhaité par l'Unité africaine (UA).

Le Président de la République a fixé les grandes lignes de la politique française en Afrique dans son discours prononcé devant le Parlement sud-africain au Cap, le 28 février 2008. Ces lignes politiques ont été déclinées en orientations stratégiques pour notre coopération de défense et de sécurité au travers du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale, publié en juin 2008.

La stratégie de la France en Afrique est fondée sur trois piliers :

– traduire la fidélité de la France au continent africain à travers une relation bilatérale renouvelée, tout en favorisant un cadre d'action multilatéral ;

– impliquer davantage l'Union Européenne comme un acteur de la paix et de la sécurité en Afrique ;

– contribuer à bâtir une politique africaine de la sécurité.

a) De nouveaux accords bilatéraux de défense

Le Président de la République a affirmé la nécessité de réviser les accords bilatéraux de défense pour les adapter aux réalités du temps présent. Cette refondation de nos relations avec l'Afrique doit se faire dans la transparence et tous les nouveaux accords entre la France et les pays africains seront intégralement publiés dès leur ratification par le Parlement.

La volonté de la France de ne plus agir seule en Afrique l'amène en outre à promouvoir, à chaque occasion, les enceintes *ad hoc* pour favoriser les actions multilatérales. C'est le cas de l'enceinte de concertation et de coordination, née en 1997 de la volonté de la France, des Etats-Unis et de la Grande-Bretagne d'agir au profit de la structure de paix et de sécurité de la Communauté économique des Etats d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO). Depuis quelques années, le groupe s'est élargi à d'autres pays (Canada, Pays bas et Allemagne) et à l'Union européenne (UE).

b) Impliquer davantage l'Union européenne en Afrique;

Le deuxième pilier de la stratégie de la France est de faire de l'Union européenne un partenaire majeur de l'Afrique en matière de paix et de sécurité : la sécurité et la prospérité de l'Europe sont en effet indissociables de celles de l'Afrique en raison des perspectives démographiques de ce continent.

La France a tenu un rôle central dans les opérations de l'UE en Afrique. En 2008 et 2009, elle avait ainsi fourni à l'EUFOR au Tchad et en République centrafricaine près de 2000 hommes sur les 3700 de la force. Elle est impliquée dans l'opération de réforme du secteur de sécurité menée par l'UE en République démocratique du Congo ((EUSEC RDC) ainsi que dans la première opération maritime de l'UE, Atalanta. La France a par ailleurs été à l'origine de l'opération EUTM Somalia (renforcement des forces de sécurité somaliennes).

Ce soutien de l'UE aux opérations en Afrique est toutefois assez récent. Jusqu'à la signature d'une stratégie conjointe de l'Union africaine (UA) et de l'UE en décembre 2007, l'essentiel de l'action européenne passait par le canal financier de l'aide au développement. Cette stratégie conjointe comporte aujourd'hui trois volets : le soutien aux opérations conduites par les Africains, le renforcement du dialogue politique et le volet opérationnel de l'architecture africaine de paix et de sécurité.

Depuis 2008, l'UE et l'UA, dans le cadre d'EURORECAMP/AMANI AFRICA, travaillent à la mise sur pied d'une capacité de planification et de conduite des opérations au niveau continental. Un premier cycle (2008 – 2010) a consacré la capacité opérationnelle initiale de cet échelon stratégique. Sa pleine application est prévue en 2014, à l'issue du cycle en cours.

c) Favoriser l'appropriation africaine de la prévention et de la gestion des crises

La mise en place de l'architecture africaine de paix et de sécurité (AAPS) par l'Union africaine et les Communautés économiques régionales (CER) correspond à cet objectif d'appropriation que la France a choisi d'accompagner. Il s'agit d'affirmer que les Africains sont les premiers acteurs de leur sécurité.

Pour accompagner ce mouvement, la France a fait évoluer en 2007 son dispositif militaire permanent, afin de mieux l'adosser aux organisations régionales. Ceci lui permet d'être en mesure d'appuyer la montée en puissance des structures sécuritaires et des brigades de la force africaine en attente (FAA) avec la meilleure efficacité possible. L'architecture de ce dispositif repose aujourd'hui sur quatre déploiements militaires (Dakar, Libreville, Djibouti et La Réunion).

La présence militaire française en Afrique sert désormais en priorité à aider l'Union africaine et les organisations régionales à bâtir leur propre dispositif de sécurité collective selon deux axes :

- d'une part, en accompagnant la montée en puissance de la FAA par le biais de la brigade en attente de chaque région ;

- d'autre part, en préparant et en soutenant les unités africaines engagées dans les opérations de maintien de la paix.

2. Bâtir une force africaine

L'article 5-2 de l'acte fondateur de l'Union africaine (2002) a institué un conseil « paix et sécurité » qui constitue « un système de sécurité collective et d'alerte rapide, visant à permettre une réaction rapide et efficace aux situations de conflit et de crise en Afrique ». La force africaine en attente doit doter dans un proche avenir les pays membres de leur instrument de gestion des crises.

Les différentes composantes devraient être organisées et gérées à l'échelle des organisations économiques régionales : CEDEAO précitée, Communauté sud-africaine de développement (SADC), Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC), etc... L'effectif de chaque composante devrait avoisiner 6 000 personnes.

La force africaine en attente, composée de troupes d'intervention, devrait être opérationnelle à l'horizon 2015. Sa mise sur pied doit permettre au conseil « paix et sécurité » de l'Union africaine d'assumer ses responsabilités quant au déploiement de missions d'appui à la paix. La FAA comprend, outre le volet militaire, un volet civil et un volet relatif à la police.

La FAA devra répondre à six types de missions : action militaire en appui d'une mission politique, mission d'observation avec l'appui de l'ONU, mission d'observation sans l'appui de l'ONU, déploiement d'une force de maintien de la paix et déploiement préventif, maintien de la paix pour des missions complexes (aide humanitaire, désarmement, administration) en milieu hostile, enfin intervention d'urgence (génocide...).

Les Comores appartiennent à la brigade Est de la force africaine en attente. Elles se sont montrées actives en en assurant la présidence jusqu'en 2010, présidence conclue par un sommet des chefs d'Etat à Moroni. Leur contribution s'élève à une compagnie d'infanterie. Les forces armées françaises en zone sud de l'Océan Indien participent à l'entraînement de cette unité (elles ont récemment conduit une formation – détachement d'instruction opérationnelle – du 20 au 28 septembre).

II – LES GRANDES LIGNES DE L’ACCORD DE PARTENARIAT DE DEFENSE

L’accord a été proposé par la France qui en a établi le texte. La négociation a été menée rapidement. Un premier projet d’accord a été transmis à la partie comorienne en juin 2009. Le texte a fait ensuite l’objet de négociations conduites par notre ambassade à Moroni et en France avec l’ambassadeur de l’Union des Comores, notamment au mois de juin 2010. Il a été signé à Paris le 27 septembre 2010 par le ministre de la Défense, M. Hervé Morin, et le ministre comorien des affaires étrangères et de la coopération, M. Fahmi Said Ibrahim.

En application de son article 25, les accords en vigueur suivants seront abrogés :

– accord de coopération en matière de défense signé à Paris le 10 novembre 1978 (publié par le décret 83-88 du 2 février 1983, loi autorisant la ratification du 15 avril 1981) ;

– convention relative aux conditions du concours militaire technique français pour la formation, l’organisation et l’équipement des forces comoriennes, ainsi que pour la formation des stagiaires militaires comoriens dans les écoles et centres d’instruction militaires en France du 4 août 1979 (publiée par le décret 83-88 du 2 février 1983) ;

– convention relative aux facilités accordées à la République française par la République islamique des Comores du 4 août 1979, conclue sur le fondement de l’article 3 de l’accord de coopération en matière de défense (publiée par le décret 83-88 du 2 février 1983).

A – Les dispositions d’ordre politique

Le présent accord modifie la philosophie qui présidait aux relations franco-comoriennes en matière de défense. Il met fin à la clause qui prévoyait un engagement quasi automatique de la France en cas d’agression à l’encontre de l’Union des Comores et indique clairement dès l’exposé des motifs que la France n’a pas non plus vocation à intervenir dans l’archipel en cas de crise intérieure.

Ce dispositif est logique dès lors qu’il s’inscrit dans une politique visant à donner aux pays africains l’entière maîtrise de leur défense et à les encourager à bâtir la force africaine en attente. L’objectif est l’établissement d’un instrument de sécurité collective sous l’égide de l’Union africaine, dans le respect de la charte de l’ONU et dans le cadre du partenariat stratégique entre l’UA et l’UE.

Le titre Ier expose les principes généraux du nouveau partenariat de défense entre la France et les Comores. L'article 1^{er} procède aux classiques définitions en usage dans un traité. L'article 2 fixe les principes du partenariat précité, qui comporte trois volets : le sécurité de leur territoire et de leur environnement régional respectif, la décision d'associer d'un commun accord des contingents de pays africains à certaines activités prévues par le présent accord de défense, dans la perspective de la FAA ; enfin la participation de l'Union européenne ou de certains Etats membres est également envisagée, dans la même optique que celle qui prévaut pour les Etats africains.

Ce dispositif fait de l'accord un texte à géométrie variable. Le noyau en est bien la coopération militaire franco-comorienne, mais tant les Etats africains qu'européens peuvent participer à des opérations, celles dépassant le seul cadre des Comores et s'inscrivant dans le partenariat stratégique entre l'Union africaine et l'Union européenne. Cette souplesse du concept de défense permettra de mobiliser en tant que de besoin une large palette d'instruments, allant de la défense aux opérations d'assistance humanitaire.

L'article 3 n'appelle pas de commentaire particulier. L'article 4 détermine les domaines du présent accord. Le dispositif en est classique et couvre les échanges stratégiques, l'entraînement et l'équipement des forces, le transit maritime et aérien sur le territoire de chaque partie, le conseil et la formation des forces avec la mise à disposition de coopérants militaires français. Il prévoit en outre un conseil spécifique pour la sécurité maritime et des stages de personnels militaires comoriens dans les écoles françaises. En pratique, ce dispositif qui concerne les deux pays permet aux Comores de bénéficier de l'expertise de la France.

Actuellement, le nombre de militaires comoriens bénéficiant de la coopération française n'est guère important, mais il est vrai que le système éducatif de l'archipel forme peu de personnes susceptibles d'être candidates à nos formations. Depuis 2005, une place est proposée aux Comores pour le forum de l'IHEDN sur le continent africain (FICA). Cette invitation a toujours été honorée, sauf en 2011 en raison de la concomitance du FICA avec le changement de Président. En Afrique, deux à trois places sont annuellement proposées à des gendarmes comoriens, d'une part au centre de perfectionnement de la police judiciaire au Bénin et d'autre part au centre de perfectionnement aux techniques de maintien de l'ordre, au Cameroun. Les Comores sont également bénéficiaires du programme "appui à la sûreté de l'aviation civile en Afrique" (ASACA), dont la mise en oeuvre permet la réalisation de formations, à Moroni, d'instructeurs et superviseurs en sûreté aéroportuaire (3 actions de formation ont ainsi été menées en 2011).

L'article 5 ne nécessite pas non plus de commentaire particulier. L'article 6 est relatif au comité de suivi prévu par tout accord de coopération militaire. Ce comité devrait être paritaire et co-présidé par un représentant civil de chaque partie. Sa composition n'est pas fixée précisément. Il associera

vraisemblablement l'ambassadeur de France près l'Union des Comores et un représentant du ministère des affaires étrangères comorien. La présence d'experts civils et militaires de chacune des parties pourra être envisagée en fonction de l'ordre du jour, fixé d'un commun accord par les deux parties. La création de ce comité devrait constituer un outil de suivi régulier de 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 (cf l'article 24 sur le règlement des différends).

L'article 15 opère la distinction entre les cas où une infraction relève de la juridiction française et ceux où elle est de la compétence des tribunaux comoriens. L'importance politique de cet article provient de la non application de la peine de mort à l'encontre d'un ressortissant de l'une des deux parties, alors que celle-ci est inscrite dans le droit pénal comorien. Ce dispositif se retrouve dans la plupart des accords de défense que la France signe avec des pays où cette peine existe (loi ou charia, cf accords de défense avec les Emirats arabes unis).

Les autorités françaises exerceront leur compétence de juridiction dans quatre cas :

- lorsque l'infraction résulte d'un acte ou d'une négligence accompli par un militaire ou membre du personnel français dans le cadre du service ;
- lorsque l'infraction porte uniquement atteinte à la sécurité de la France ;
- lorsque l'infraction porte atteinte à la personne ou aux biens d'un autre membre du personnel français ;
- enfin, lorsque l'infraction porte uniquement atteinte aux biens de l'Etat français.

Dans les autres cas (infractions en dehors du service, atteinte à des personnes comoriennes ou à leurs biens, menaces ou atteintes de toutes sortes à l'encontre des Comores), les autorités comoriennes exerceront leur droit de juridiction. Toutefois, une partie ayant priorité de juridiction peut y renoncer si l'autre partie fait valoir des considérations particulières le justifiant.

B – Les dispositions techniques

Le titre II est relatif au statut des membres du personnel et des personnes à charge relevant de la France ou des Comores, en poste sur le territoire de l'autre pays.

Les articles 7 et 8 n'appellent pas de commentaire particulier et concernent les formalités de séjour des personnels précités ainsi que le port de l'uniforme. Il en est de même pour l'article 9 relatif à la reconnaissance mutuelle des permis de conduire français et comoriens sur le territoire des deux parties pour les personnels appliquant l'accord. L'article 10 concerne l'autorisation de port

d'armes pour les besoins du service. L'article 11, classique dans ce type d'accord, prévoit la compétence de l'Etat d'envoi en matière de règles disciplinaires sur les personnels relevant de son autorité, en poste dans l'Etat d'envoi. L'article 12 dispense les personnels de chaque Etat des dispositions de sécurité sociale de l'Etat d'accueil, organise leur accès au système de santé de l'Etat d'accueil et prévoit les modalités d'un éventuel rapatriement sanitaire. L'article 13 précise les formalités à accomplir en cas de décès d'un membre du personnel d'une des parties sur le territoire de l'autre partie. L'article 14 prévoit le rattachement fiscal à leur Etat d'origine des personnels en poste sur le territoire de l'autre partie. L'article 16 procède au règlement d'éventuels dommages humains et matériels résultant de l'application de l'accord.

L'article 24 renvoie au comité de suivi le règlement de tout différend lié à l'interprétation ou à l'application de l'accord, tandis que les articles 25 et 26 procèdent respectivement à l'abrogation des accords de défense conclus antérieurement entre les deux pays et à l'entrée en vigueur du présent texte.

Enfin, une série d'articles – 18 à 23 – permet la mise en œuvre pratique du partenariat de défense sur le territoire de chaque partie. En pratique, il s'agit de permettre aux forces françaises – notamment la marine et l'armée de l'air – d'évoluer sur le territoire des Comores avec l'accord de Moroni ; les forces comoriennes bénéficient des mêmes droits en France, mais elles ne disposent pas d'armée de l'air et leur marine est très réduite.

L'article 18 fixe le principe d'une assistance administrative mutuelle des autorités de l'Etat d'accueil aux forces de l'autre partie. L'article 19 est relatif à la circulation des forces sur le territoire de l'Etat d'accueil, le principe de base étant celui d'une autorisation préalable pour les entrées dans les eaux territoriales et les survols de territoire. L'article 20 vise à faciliter l'entrée des matériels nécessaires aux missions sur le territoire de chaque partie tandis que l'article 21 concerne leur entreposage.

L'article 22 permet l'échange de personnels entre les forces françaises et comoriennes. L'article 23 règle la question, toujours sensible, de l'installation de systèmes de communication sur le territoire de l'autre partie selon le régime d'autorisation préalable de l'Etat d'accueil.

CONCLUSION

Le partenariat de défense entre la France et l'Union des Comores constitue une nouvelle étape de la modernisation de nos relations avec les pays africains, ainsi qu'une réaffirmation des liens d'amitié qui unissent nos deux pays.

Les Comores représentent pour la France un partenaire important. Leur stabilité politique conditionne en grande partie celle de Mayotte et une partie de l'Océan indien. En apportant son concours à l'appareil de défense de Moroni, en le plaçant au sein du partenariat stratégique entre l'Union africaine et l'Union européenne, la France renforce l'Etat comorien. Au-delà de la relance de la coopération militaire entre Paris et Moroni, le présent accord permet de mieux insérer les Comores dans leur environnement régional alors que ce pays est géographiquement isolé.

Les Comores, trop longtemps victimes de l'instabilité politique, ont besoin d'un Etat de droit. C'est la condition nécessaire à la mise en œuvre d'une politique de développement. Cet archipel dispose en effet de nombreux atouts pour que sa population bénéficie de bonnes conditions d'existence.

Le présent accord, au-delà de son objet militaire, est un élément de la modernisation des Comores à laquelle la France est attachée. Il prend place dans la refonte de notre politique de coopération avec ce pays, maintenant ainsi les liens séculaires noués par les marins français dans l'Océan indien et sans cesse renforcés au fil du temps.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission examine le présent projet de loi au cours de sa réunion du mercredi 16 novembre 2011.

Après l'exposé du Rapporteur, un débat a lieu.

M. Michel Terrot. C'est un accord similaire à ceux signés avec d'autres pays africains. Pourriez-vous nous en dire plus sur l'état des forces des Comores ?

Si j'ai bien compris, la France assurerait la formation d'un bataillon intégré à la brigade Est de la force africaine en attente. Où en sont-ils et où en est cette brigade ? L'objectif prévu et repoussé à 2015 pour le caractère opérationnel de ces forces sera-t-il maintenu ?

M. Renaud Muselier, rapporteur. Les différentes composantes de la Force africaine en attente devraient être organisées et gérées à l'échelle des organisations économiques régionales, notamment la CEDEAO, la Communauté sud-africaine de développement, la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale. L'effectif de chaque composante devrait avoisiner 6 000 personnes.

Un certain nombre de militaires ont été formés en France et sont retournés sur place. Le niveau de la formation militaire française est bon et facilite le contact entre nos deux pays.

La réponse concernant les effectifs n'a pas été formelle de la part de nos partenaires, compte tenu de l'organisation militaire de ce pays, et ce chiffre ne m'a pas été transmis. Ils souhaitent avoir des relations très fortes avec nous.

Mme Martine Aurillac, présidente. Cet accord a-t-il un impact financier pour nous ?

M. Renaud Muselier, rapporteur. Non, ce sont des travaux qui ont déjà été engagés sur place, ce sont des coopérations existantes. Cela s'inscrit dans le mouvement de rénovation de nos accords de défense avec les huit Etats africains, décidé par le Président de la République.

Je voudrais ajouter en conclusion que cet accord est très important pour les relations entre nos deux pays et pour les Comoriens vivant en France. Cela montre bien, qu'au-delà de cette période de crise et des difficultés du continent africain, les contacts continuent et la communauté comorienne en France y est très sensible.

Suivant les conclusions du Rapporteur, la Commission *adopte* sans modification le projet de loi (n° 3598).

*

La commission vous demande donc d'*adopter*, dans les conditions prévues à l'article 128 du Règlement, le présent projet de loi dans le texte figurant en annexe du présent rapport.

ANNEXE

TEXTE DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Article unique

(Non modifié)

Est autorisée l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement l'Union des Comores instituant un partenariat de défense, signé à Paris, le 27 septembre 2010, et dont le texte est annexé à la présente loi.