



N° 932

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 16 avril 2013

## AVIS

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DE LA DÉFENSE NATIONALE ET DES FORCES ARMÉES  
SUR LE PROJET DE LOI (n° 427) *autorisant la ratification du traité instituant un partenariat  
en matière de **coopération militaire** entre la République française  
et la République du Sénégal*

PAR MME MARIE RÉCALDE

Députée

---

---

Voir les numéros :

*Assemblée nationale* : 427, 995.



## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>I. MALGRÉ UNE DIMINUTION RÉCENTE DE LA PRÉSENCE MILITAIRE FRANÇAISE AU SÉNÉGAL, LES LIENS DE COOPÉRATION ENTRE LA FRANCE ET LE SÉNÉGAL EN MATIÈRE DE DÉFENSE DEMEURENT FORTS</b> .....	7
<b>A. La France est présente de longue date au Sénégal et y développe une coopération militaire étroite dont la forme a récemment évolué</b> .....	7
1. <i>Le cadre juridique du partenariat en matière de coopération militaire entre la République française et la République du Sénégal doit être modernisé</i> .....	7
a. Le partenariat militaire avec le Sénégal repose sur un accord de coopération en matière de défense datant de 1974.....	7
b. L'accord de coopération présente aujourd'hui plusieurs limites.....	8
2. <i>La présence militaire française au Sénégal a évolué au cours du temps et s'inscrit aujourd'hui pleinement dans le nouveau dispositif français en Afrique</i> .....	8
a. Jusqu'en 2011, la coopération en matière de défense a été réalisée par des forces pré-positionnées permanentes au Sénégal.....	8
b. La coopération militaire relève depuis 2011 des Éléments français au Sénégal qui représentent un « pôle opérationnel de coopération ».....	9
c. Les Éléments français au Sénégal s'insèrent pleinement dans le nouveau dispositif de défense en Afrique.....	12
3. <i>Les formes de la coopération militaire assurée par les forces françaises au Sénégal ont évolué vers une relation de coopération nouvelle reposant davantage sur un partenariat de défense et de sécurité</i> .....	13
a. La coopération militaire avec le Sénégal a évolué d'une « coopération de substitution » vers une fonction de conseil.....	13
b. Le pôle opérationnel de coopération de Dakar joue également un rôle important au profit des forces armées des pays d'Afrique de l'ouest.....	14
<b>B. Il est opportun de donner une nouvelle impulsion à la coopération militaire bilatérale</b> .....	15
1. <i>Le Sénégal, et plus largement l'Afrique subsaharienne, est un espace prioritaire pour la France</i> .....	15
2. <i>Le Sénégal est une puissance militaire importante sur le continent africain</i> .....	16
a. L'armée sénégalaise est une puissante force régionale militaire.....	16
b. Le Sénégal n'importe pour l'instant que peu d'équipements militaires français.....	17

3. <i>La France soutient l'appropriation par l'Afrique de sa propre sécurité dans laquelle le Sénégal joue un rôle déterminant</i> .....	18
a. La France encourage la poursuite de l'appropriation par l'Afrique de sa propre sécurité....	18
b. Les forces armées sénégalaises participent de façon croissante aux opérations sur le continent africain.....	19
4. <i>La France peut utilement s'appuyer sur le Sénégal dans sa lutte contre le terrorisme islamique</i> .....	19
a. Le Sénégal est directement concerné par la lutte antiterroriste .....	19
b. La France a pu s'appuyer sur le Sénégal dans le cadre de l'opération Serval au Mali .....	20
II. LE TRAITÉ DU 18 AVRIL 2012 INSTITUANT UN PARTENARIAT EN MATIÈRE DE COOPÉRATION MILITAIRE ENTRE LA FRANCE ET LE SÉNÉGAL OFFRE UN CADRE ADAPTÉ POUR LA POURSUITE D'UNE COOPÉRATION FRUCTUEUSE .....	21
A. Le nouveau traité offre un cadre renouvelé au partenariat et à la coopération militaire avec le sénégal .....	21
1. <i>Le traité du 18 avril 2012, conclu aux termes de longues négociations, s'inscrit dans la nouvelle approche des accords de défense bilatéraux définie par le Livre blanc de 2008</i> .....	21
a. Ce traité est le dernier texte signé dans le cadre du processus de révision des accords de défense avec les États africains.....	21
b. Les difficultés initiales ont fini par être levées .....	21
2. <i>Sans pour autant être un traité de défense, le traité instituant un partenariat en matière de défense avec le Sénégal couvre désormais un champ très vaste de coopération</i> .....	22
a. Le traité ouvre la possibilité de nouvelles formes de coopération en matière de défense ....	22
b. Le traité met en place une structure de suivi de la coopération .....	23
c. La possibilité novatrice d'associer d'autres partenaires aux activités militaires bilatérales initiées dans le cadre du traité est explicitement prévue par le traité.....	23
B. Il convient désormais d'autoriser la ratification de ce traité dans les meilleurs délais pour assurer un cadre juridique protecteur à notre partenariat militaire avec le sénégal.....	23
1. <i>Le traité garantit un cadre juridique protecteur à notre partenariat en matière de défense avec le Sénégal</i> .....	24
a. Il regroupe en un seul instrument les différents volets de notre relation de défense .....	24
b. Les garanties essentielles de protection des droits des personnels civils et militaires sont assurées.....	24
c. Le pouvoir disciplinaire reste confié à la partie d'envoi .....	25
d. La protection des informations classifiées sera mieux organisée à l'avenir .....	25
2. <i>La ratification de ce traité doit nécessairement être autorisée par le Parlement français</i> .....	25
<b>TRAVAUX DE LA COMMISSION</b> .....	27
<b>ANNEXE 1 : Liste des personnes auditionnées par la rapporteure</b> .....	29
<b>ANNEXE 2 : Accords conclus en matière de défense depuis la signature de l'accord de coopération de 1974</b> .....	31

## INTRODUCTION

*« Le respect, c'est une définition parfaitement claire de la présence militaire française en Afrique »*

*« C'est 'épaule contre épaule', pour reprendre les mots donnés par Senghor à votre hymne national que la France et l'Afrique avanceront ensemble »*

François Hollande, Dakar, 12 octobre 2012

La France continue d'entretenir, après plus de trois siècles de relations denses, une proximité toute particulière avec le Sénégal, qui témoigne de la force du lien qui unit nos deux pays.

Compte tenu d'une histoire partagée, qui a notamment fait dire au Président François Hollande, lors de son discours du 12 octobre 2012 à Dakar, que *« la France se souvient qu'en 1914 et 1940, elle a pu compter sur le concours de nombreux Sénégalais enrôlés de gré ou de force sous le drapeau tricolore et dont le courage a permis à la France d'être ce qu'elle est aujourd'hui »*, d'une tradition de coopération dans tous les domaines, d'un courant d'échanges humains<sup>(1)</sup> et d'un partenariat étroit en matière culturelle et économique, qui fait de la France un partenaire économique de premier plan<sup>(2)</sup> et du Sénégal le pays d'Afrique subsaharienne qui bénéficie le plus de la contribution de la France<sup>(3)</sup>, le renforcement d'une coopération militaire bilatérale constructive ne peut que constituer une priorité pour la France.

Il faut donc se réjouir de la signature, le 18 avril 2012, lors de la visite à Paris du nouveau président Macky Sall, du traité instituant un partenariat en matière de coopération militaire entre la République française et la République du Sénégal qui rénove la relation de défense entre les deux pays.

Plusieurs dispositions de ce traité de défense comportant des dispositions relevant du domaine de la loi, le Parlement doit aujourd'hui, conformément à l'article 53 de la Constitution du 4 octobre 1958, autoriser sa ratification. Alors que les dispositions 2.3.2. du rapport annexé à la loi n° 2009-928 du 29 juillet 2009 relative à la programmation militaire pour les années 2009 à 2014 et portant diverses dispositions concernant la défense relatives aux accords de défense, prévoient que *« le Parlement sera désormais informé de la conclusion et des orientations de ces accords »*, il semble bien pourtant que le Parlement

---

(1) 18 275 inscrits au Registre des Français à l'étranger au 5 avril 2012 pour la communauté française au Sénégal et 55 422 personnes au 31 décembre 2010 pour la communauté sénégalaise en France (<http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/pays-zones-geo/senegal/presentation-du-senegal>).

(2) 1<sup>er</sup> fournisseur, 1<sup>er</sup> investisseur, 1<sup>er</sup> partenaire commercial, 2<sup>e</sup> client européen du Sénégal après la Suisse et 4<sup>e</sup> client mondial.

(3) 128 millions d'euros d'aide publique au développement en 2011.

n'ait pas eu à connaître jusqu'à ce jour de ce traité. Au moment où la représentation nationale s'apprête à examiner la prochaine loi de programmation militaire, la rapporteure insiste pour que cette disposition novatrice soit à l'avenir mieux appliquée, dans la mesure où elle contribue utilement à une meilleure information du Parlement sur les affaires de défense.

La commission de la défense nationale et des forces armées a décidé, au regard des forts enjeux de ce traité, de se saisir pour avis de ce projet de loi. La rapporteure est en effet intimement convaincue de la nécessité pour nos deux pays de faire évoluer leur relation et de renforcer leurs actions de coopération en matière de défense.

Elle considère également qu'il convient de mettre à profit la nouvelle dynamique créée par l'entrée en fonction quasi concomitante des deux présidents de la République François Hollande et Macky Sall en 2012, pour renforcer une relation bilatérale déjà très bonne. Le déplacement du président François Hollande au Sénégal le 12 octobre 2012, premier déplacement en Afrique depuis son élection, qui faisait suite à la visite de travail du président Macky Sall à Paris du 6 au 10 juillet 2012, témoigne en effet de façon concrète de l'étroitesse de nos relations.

La signature de ce traité réaffirme la place du Sénégal comme partenaire privilégié de la France, démontre l'attachement de nos deux pays à poursuivre une relation étroite en matière de défense et renforce en conséquence la nécessité pour le Parlement d'autoriser la ratification de ce traité instituant un partenariat en matière de coopération militaire avec le Sénégal.

La rapporteure préconise en conséquence d'autoriser dans les meilleurs délais la ratification d'un traité qui offre un cadre présentant toutes les garanties de sécurité juridique pour le développement de relations profitables aux deux pays et qui confirmera à notre partenaire sénégalais qu'il existe une réelle volonté politique française de développer la coopération militaire entre nos deux pays.

## I. MALGRÉ UNE DIMINUTION RÉCENTE DE LA PRÉSENCE MILITAIRE FRANÇAISE AU SÉNÉGAL, LES LIENS DE COOPÉRATION ENTRE LA FRANCE ET LE SÉNÉGAL EN MATIÈRE DE DÉFENSE DEMEURENT FORTS

### A. LA FRANCE EST PRÉSENTE DE LONGUE DATE AU SÉNÉGAL ET Y DÉVELOPPE UNE COOPÉRATION MILITAIRE ÉTROITE DONT LA FORME A RÉCEMMENT ÉVOLUÉ

1. Le cadre juridique du partenariat en matière de coopération militaire entre la République française et la République du Sénégal doit être modernisé

a. Le partenariat militaire avec le Sénégal repose sur un accord de coopération en matière de défense datant de 1974

La coopération militaire avec le Sénégal repose encore aujourd'hui essentiellement sur un accord de coopération en matière de défense signé le 29 mars 1974 entre le gouvernement de la République française et le gouvernement de la République du Sénégal.

Cet accord prévoit notamment, dans son article 1<sup>er</sup>, que les parties « *se prêtent mutuellement aide et assistance pour leur défense extérieure contre toute menace* ».

L'annexe I de cet accord fixe les conditions du concours militaire technique apporté par la République française à la République du Sénégal. Elle régit ainsi l'accueil et le statut des stagiaires sénégalais suivant des formations dans les établissements militaires français. Elle prévoit également les modalités de mise à disposition de coopérants militaires français appelés à concourir à l'instruction des forces armées sénégalaises.

L'annexe II de l'accord définit les facilités accordées par la République du Sénégal pour le stationnement et le déploiement des forces françaises sur son territoire. Cette annexe précise les effectifs et moyens militaires français dont le stationnement est autorisé (appendice I), les installations et logements mis gratuitement à la disposition des forces françaises (appendice II), les facilités de circulation (appendice III), de communication et de transit qui leur sont octroyées (appendice IV). Cette annexe II détermine également le statut des membres des forces armées françaises stationnées au Sénégal.

L'accord de coopération en matière de défense du 29 mars 1974 a ultérieurement été complété par plusieurs accords ou arrangements ayant des implications en termes de défense dont la liste figure en annexe du présent rapport (cf. Annexe 1). L'article 20 du traité du 18 avril 2012 stipule que celui-ci abrogera et remplacera l'accord de coopération du 29 mars 1974 ainsi que « *les accords et arrangements subséquents dont la liste sera définie par la voie d'un accord par échange de lettres* <sup>(1)</sup> *entre les Parties* ». Une partie des accords ou arrangements figurant à l'Annexe I du présent rapport fera ainsi potentiellement partie de la liste susmentionnée.

---

(1) *Un accord par échange de lettres est un accord au sens de l'article 2 de la Convention de Vienne sur le droit des traités du 23 mai 1969. La particularité de ce type d'accord réside dans son mode de conclusion, dit "en forme simplifiée", qui prévoit que les signatures s'effectuent par un échange de lettres entre les deux Parties. Ces lettres sont rédigées en termes identiques et chacune d'elles reproduit intégralement le texte de l'accord intervenu. La date du traité est celle de la réception de la deuxième lettre. Un accord par échange de lettres a la même valeur obligatoire pour les États Parties qu'un accord en forme solennelle.*

b. L'accord de coopération présente aujourd'hui plusieurs limites

L'accord de coopération en matière de défense de 1974 apparaît aujourd'hui à bien des égards quelque peu obsolète. Le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale de 2008 indiquait déjà que « *les accords de défense bilatéraux passés avec les pays africains correspondent à un moment historique de la fin de la décolonisation, qui appartient au passé* ».

En effet, l'éventualité d'une intervention française reste par exemple cantonnée au seul cadre de la défense extérieure du Sénégal (article 1<sup>er</sup>). Par ailleurs, de nombreuses restrictions sont imposées à l'usage des installations par les forces françaises (annexe II). De plus, le régime statutaire des personnels militaires français diffère en fonction de leur catégorie d'appartenance (article 10 de l'annexe I), ce qui est une cause de complexité et d'insécurité juridique. Par ailleurs, les dispositions relatives aux cessions de matériels et d'équipements sont parfois tellement ambiguës qu'elles se révèlent difficilement applicables en pratique (article 1<sup>er</sup> de l'annexe I). Enfin, la coexistence des dispositions de défense *stricto sensu* avec des clauses d'assistance militaire technique constitue indéniablement une source de confusion.

2. La présence militaire française au Sénégal a évolué au cours du temps et s'inscrit aujourd'hui pleinement dans le nouveau dispositif français en Afrique

a. Jusqu'en 2011, la coopération en matière de défense a été réalisée par des forces pré-positionnées permanentes au Sénégal

- *Les Forces françaises du point d'appui de Dakar*

Dès l'indépendance du Sénégal, le 20 août 1960, les Forces françaises du point d'appui de Dakar ont été créées, avec des effectifs qui se sont réduits progressivement mais qui s'élevaient encore à 1 100 hommes en 1968 (comprenant plusieurs services et le 1<sup>er</sup> régiment interarmes d'outre-mer).

- *Les Forces françaises du Cap Vert*

À compter de l'accord de coopération en matière de défense du 29 mars 1974 précité, qui autorisait une présence militaire française de 1 385 hommes au maximum, le dispositif français a subi plusieurs transformations.

L'année 1974 a en effet vu la dissolution de plusieurs unités Terre et Air ainsi que la création des Forces françaises du Cap Vert (FFCV) et du 10<sup>e</sup> bataillon d'infanterie de marine (BIMa).

Ce dispositif a subi par la suite plusieurs réorganisations, comme une relocalisation des forces en 1975, la dissolution d'unités Terre et la création du 23<sup>e</sup> bataillon d'infanterie de marine en 1975 ou le remplacement d'unités permanentes en unités tournantes de quatre mois en 1998.

Le 31 juillet 2011, les Forces françaises du Cap Vert, qui comptaient alors 1 158 hommes, ont été dissoutes pour créer les Éléments français au Sénégal (EFS).



b. La coopération militaire relève depuis 2011 des Éléments français au Sénégal qui représentent un « pôle opérationnel de coopération »

Les Éléments français au Sénégal ont été créés le 1<sup>er</sup> août 2011 avec un effectif initial de 365 hommes et un objectif de 300 hommes en 2014. Ils constituent ce qu'on appelle un « pôle opérationnel de coopération ». Cette réduction du format des forces françaises basées au Sénégal résulte de la réorganisation des forces de présence, conséquence directe des orientations du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale de 2008 et de la mise en œuvre de la révision générale des politiques publiques (RGPP). La rapporteure appelle l'attention sur le fait que l'objectif fixé à 300 hommes en 2014 est probablement sous-dimensionné et qu'un effectif d'environ 400 hommes serait plus adapté à l'étendue des missions que doivent remplir les EFS (*cf. infra*).

À la différence d'une base opérationnelle avancée, un pôle opérationnel de coopération ne dispose pas de troupes pré-positionnées en mesure d'intervenir avec un très bref préavis, notamment en cas de menaces sur nos ressortissants, car sa mission principale est la coopération militaire opérationnelle régionale. Les EFS ne doivent donc pas être considérés comme des troupes pré-positionnées, mais comme un point d'appui disposant toutefois de capacités d'accueil pour recevoir des renforts *via* une escale aéronautique et une station navale ainsi que d'un commandement de forces projetées au travers du maintien d'un noyau de poste de commandement interarmées de théâtre (PCIAT).

Le commandement des Éléments français au Sénégal (COMELEF) est assuré par un général, commandant de la base des EFS, assisté par un adjoint interarmées. Ce commandement relève directement du chef d'état-major des armées pour ce qui concerne la coopération opérationnelle (coopération militaire ou civilo-militaire bilatérale avec les forces armées sénégalaises, coopération, dans les mêmes domaines, au profit des États membres de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) et de la Mauritanie – *cf. infra* –) et du commandant des forces françaises au Gabon (COMFOR FFG), dans le cadre de la chaîne de commandement opérationnel permanente (mission d'intervention dans la zone de responsabilité déléguée par le COMFOR FFG, mission de soutien des forces, notamment de la bande sahélo-saharienne, mission de renseignement et d'expertise par délégation du COMFOR FFG).



Source : Terre information magazine, n° 237, septembre 2012.

- *Missions des EFS*

Les principales missions des Éléments français au Sénégal sont les suivantes :

- satisfaire au partenariat bilatéral en matière de défense avec le Sénégal ;

- conduire des actions de coopération opérationnelle bilatérale et régionale dans le cadre de l'appui à l'architecture africaine de paix et de sécurité, notamment en matière de formation des contingents de la Force en attente de la CEDEAO (FAC) et de soutien aux missions de maintien de la paix ;

- être en mesure, en cas de crise, de participer à l'autoprotection de nos emprises au Sénégal et d'intervenir, en soutien des forces françaises, dans la zone des pays du Sahel et en Côte d'Ivoire.

- *Organisation des EFS*

L'organisation des EFS se caractérise par deux entités principales :

- le groupement de coopération opérationnelle, qui comprend en particulier : l'unité

de coopération opérationnelle en charge de planifier et conduire les activités de coopération avec les partenaires africains ; la station navale ; le groupement régional d'intervention (GRIN) qui détient la compétence « neutralisation, enlèvement et destruction d'engins explosifs » (NEDEX) pour l'Afrique de l'ouest ; le détachement de pompiers et le pôle aéronautique (Atlantique 2, escale/transit, groupement de transport opérationnel) ;

– les organismes de soutien spécialisés : la direction de l'infrastructure de défense, la direction interarmées des réseaux d'infrastructures et des systèmes d'information de la défense (DIRISI), le centre médical interarmées, la brigade prévôtale, le détachement du service des essences des armées et le poste de protection et de sécurité de la défense.

\* *Moyens des EFS*

Les Éléments français au Sénégal représentent au total un effectif de 365 militaires, de 40 fonctionnaires civils et ouvriers d'État et de 166 employés sénégalais. Par ailleurs, ils disposent :

– de moyens aériens : un Atlantique 2 de la marine (soutien « *Search and rescue* » - SAR -) et une escale aéronautique ;

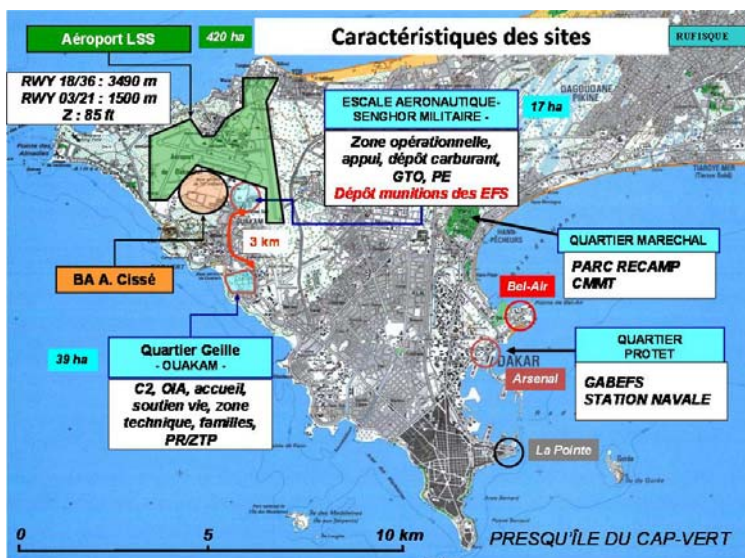
– de moyens maritimes : un chaland de transport de matériel (marine) et une station navale en mesure d'accueillir les navires en escale ;

– de moyens terrestres : une unité de coopération régionale (UCR) constituée de 99 militaires, un parc de matériel GUEPARD, qui a pour vocation d'équiper les unités françaises déployées dans le cadre d'une opération dans la sous-région ou les unités françaises mises en place au Sénégal dans le cadre d'un exercice bilatéral, permettant d'armer un état-major tactique et deux compagnies (matériel mobilité, armement collectif, transmission et munitions) et un parc de matériel RECAMP, qui a pour vocation essentielle l'équipement de forces africaines qui pourraient être déployées dans le cadre d'une opération de maintien de la paix sur le continent africain et qui peut également être utilisé lors des exercices majeurs avec la France, permettant d'armer un état-major tactique, deux compagnies et un train de combat de type 2 allégé (matériel mobilité, armement collectif et individuel, transmissions et munitions).

• *Implantation des EFS*

Les Éléments français au Sénégal sont implantés sur deux emprises majeures, que sont le quartier Colonel Frédéric Geille (ancienne BA 160) et le Quartier Contre-amiral Protet (Arsenal).

Les EFS disposent également d'une escale aéronautique à l'aéroport militaire « Senghor militaire », d'une station navale à l'arsenal, d'une emprise au parc de Hann (RECAMP) et d'une emprise à Rufisque (station d'émission DIRISI).

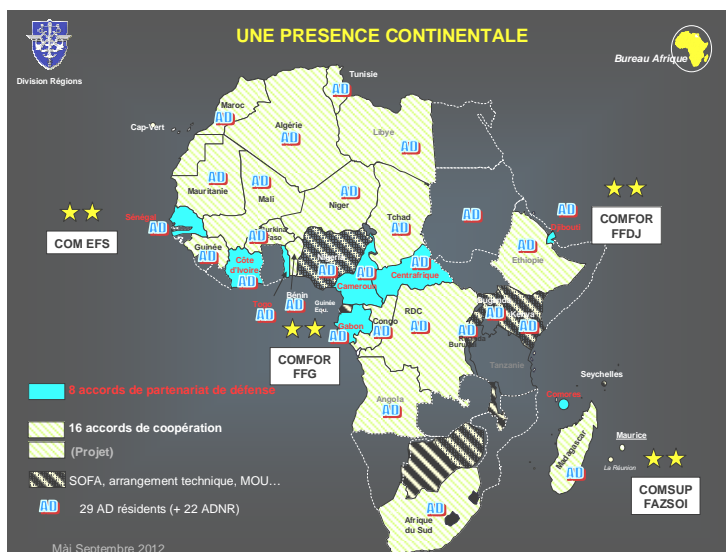


Source : Ministère de la défense.

c. Les Éléments français au Sénégal s'insèrent pleinement dans le nouveau dispositif de défense en Afrique

Le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale de 2008 préconisait que la France procède « 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 ».

Dans cet esprit, le dispositif de défense français en Afrique a été reconfiguré et s'appuie aujourd'hui à la fois sur un réseau de missions militaires (29 attachés de défense), un dispositif de forces de présence (Éléments français au Sénégal – EFS –, Forces françaises au Gabon – FFG –, Forces françaises stationnées à Djibouti – FFDj –) et de forces de souveraineté (Forces armées en zone sud de l'océan Indien – FAZSOI –).



Source : Ministère de la défense.

Alors que les FFDj (1 900 hommes) et les FFG (900 hommes) constituent des bases opérationnelles avancées, les EFS (360 hommes) représentent un Pôle opérationnel de coopération.

Chaque dispositif de forces correspond à une Communauté économique régionale (CER) et est commandé par un officier général pour faciliter les échanges avec les chefs d'état-major des pays, et permettre, dans le cas de la CEDEAO, de participer au comité des chefs d'état-major.

Ce dispositif est complété, en plus de la récente opération Serval au Mali (*cf. infra*), par trois opérations en cours (Épervier au Tchad avec 950 hommes, Licorne en Côte d'Ivoire avec 450 hommes et Boali en République centrafricaine avec 250 hommes).

### 3. Les formes de la coopération militaire assurée par les forces françaises au Sénégal ont évolué vers une relation de coopération nouvelle reposant davantage sur un partenariat de défense et de sécurité

a. La coopération militaire avec le Sénégal a évolué d'une « coopération de substitution » vers une fonction de conseil

#### • Une coopération initiale « de substitution »

La coopération de l'armée française avec les Forces armées sénégalaises (FAS) s'est immédiatement développée dès l'indépendance du Sénégal. Elle a cependant progressivement évolué d'une « coopération de substitution », où les coopérants français occupaient des postes de responsabilité et étaient directement insérés au sein des FAS, vers une réelle « appropriation », dans laquelle les militaires français assument des fonctions de conseillers auprès des autorités militaires sénégalaises.

Ainsi, la coopération en matière de défense a été réalisée jusqu'en août 2011, date

de la création des EFS, par les forces pré-positionnées permanentes au Sénégal.

Avant 1998, elle reposait sur des partenariats entre unités et sur la réalisation d'exercices communs importants, permettant de mettre en œuvre les savoir-faire acquis lors des phases de formation. À partir de 1998, cette coopération a évolué en s'appuyant sur des exercices annuels moins importants et surtout sur des actions de préparation aux opérations de maintien de la paix.

- *Un nouveau partenariat basé sur une coopération de conseil*

À compter de la création, en août 2011, du pôle opérationnel de coopération, les exercices en commun avec les EFS ont cessé, même s'ils peuvent continuer à avoir lieu avec des militaires français venant de France, en mettant en œuvre les capacités d'accueil, de commandement et d'organisation des EFS, et la coopération est devenue plus diversifiée.

Dans ce cadre, les EFS réalisent de nombreuses actions de coopération militaire au profit du Sénégal, à partir de détachements d'instruction opérationnelle (DIO), de détachements d'instruction technique (DIT) et d'exercices menés en fonction des contraintes des deux parties.

Chaque année, un plan de coopération est défini pour l'année suivante. Les actions de coopération opérationnelle concernant spécifiquement le Sénégal sont planifiées en coordination avec la mission militaire dirigée par l'attaché de défense près l'ambassade de France. Ce dernier, qui dirige dans le même temps la coopération structurelle mise en œuvre par la direction de la coopération de sécurité et de défense (DCSD) du ministère des Affaires étrangères, est en effet l'interlocuteur privilégié de la partie sénégalaise.

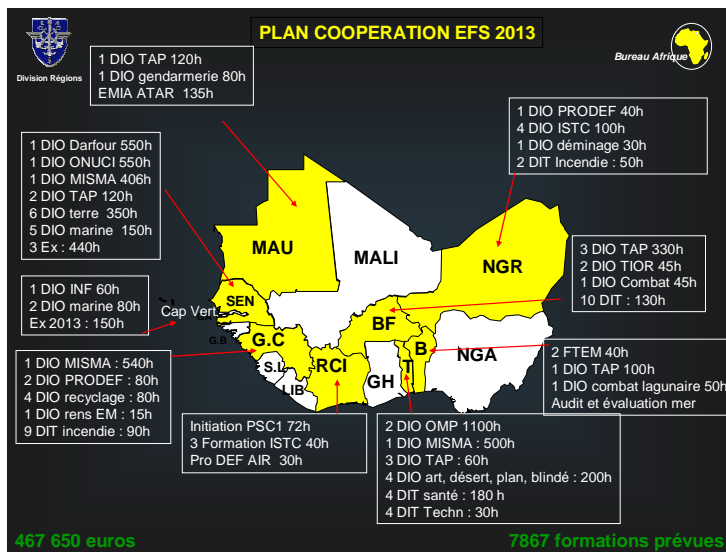
À titre d'exemple, ont ainsi été programmées en 2013 pour les Forces armées sénégalaises : 34 actions de coopération (2 600 hommes formés), et notamment 3 DIO-MCO (mise en condition opérationnelle pour le Darfour, l'ONUCI et la MISMA), 13 DIO (mortier, déminage, blindés, fusiliers marins et commandos – FUSCO –), 6 DIT (marine, auto engins blindés (AEB), maintien en condition opérationnelle (MCO) matériel embarqué, matériel Para) et 3 exercices (Narval, Évasion). Les EFS interviennent tout spécialement dans les domaines maritimes (soutien technique, secours maritime, missions SURPECHE au profit de la direction sénégalaise de la protection et surveillance des pêches par l'Atlantique 2, séances de formation au profit de l'École nationale de formation maritime et du Centre d'instruction navale sénégalais). De même, de nombreuses escales permettent de réaliser des périodes d'instruction opérationnelle (PIO) et des exercices communs au profit de la marine sénégalaise.

Il convient de souligner que le coût annuel de cette coopération opérationnelle avec le Sénégal n'est que d'environ 47 000 euros, alors qu'il permet de former près de 2 600 militaires sénégalais. Ainsi, alors que l'effort de formation pour le Sénégal représente 33 % des effectifs formés par les EFS dans la CEDEAO (*cf. infra*), ce coût n'est que de 10 % du montant total, en raison de l'absence de coûts de transport. L'imputation budgétaire de ces actions de coopération se fait sur le programme 178 « Préparation et emploi des forces », sous la responsabilité du sous-chef opérations de l'état-major des armées.

- b. Le pôle opérationnel de coopération de Dakar joue également un rôle important au profit des forces armées des pays d'Afrique de l'ouest

Les EFS participent en effet à de nombreuses actions de coopération opérationnelle

bilatérale et régionale dans le cadre de l'appui à l'architecture africaine de paix et de sécurité (*cf. infra*), notamment pour ce qui concerne la montée en puissance de la Force en attente de la CEDEAO (FAC) et ils sont également en charge de la mise en œuvre de la coopération opérationnelle pour toute l'Afrique de l'Ouest.



Source : Ministère de la défense.

Cette action de coopération des EFS au profit des forces armées des pays d'Afrique de l'ouest permet de former un nombre significatif de militaires africains.

#### FORMATIONS EFFECTUÉES PAR LES EFS (2012-2013)

	BUDGET Alloué / Dépensé 2012	BUDGET Prévu 2013	Militaires formés Prévisions 2012 / Effectifs formés	Militaires formés Prévisions 2013
EFS	430 000 € / 270 000 €	467 650 €	4 900 / 4 887	7 867

Source : Ministère de la défense.

### B. IL EST OPPORTUN DE DONNER UNE NOUVELLE IMPULSION À LA COOPÉRATION MILITAIRE BILATÉRALE

#### 1. Le Sénégal, et plus largement l'Afrique subsaharienne, est un espace prioritaire pour la France

Au-delà du lien historique particulier que la France entretient avec un espace principalement francophone, celle-ci y possède des intérêts économiques significatifs (uranium du Niger, pétrole du golfe de Guinée notamment) et reste directement intéressée à la stabilité du continent, car les trafics et les menaces non conventionnelles, comme le terrorisme, qui en sont issus risquent d'affecter directement le territoire métropolitain.

Comme le soulignait le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale de 2008, *« l’Afrique viendra au premier rang de notre stratégie de prévention pour les quinze ans à venir. Les problèmes de sécurité des pays africains intéressent, directement et indirectement, la France et l’Europe, qu’il s’agisse des risques de conflits, régionaux ou interethniques, du développement du terrorisme dans les États de la zone sahélienne ou des périls qui menacent leur stabilité »*.

Porte d’entrée privilégiée vers le Sahel, avec un important flux de marchandises et de trafics illicites, le Sénégal pourrait, à moyen terme, avoir à gérer des flux de réfugiés, des incursions de djihadistes islamistes ou des phénomènes de radicalisation politique.

Le Sénégal constitue ainsi indéniablement un « verrou » de stabilité qui a su s’imposer progressivement comme un acteur de poids de la sous-région au plan politique, qu’il s’agisse de sa contribution aux opérations de maintien de la paix, d’État-pivot de la Force africaine en attente (FAA) ou d’acteur majeur de la CEDEAO.

## 2. Le Sénégal est une puissance militaire importante sur le continent africain

### a. L’armée sénégalaise est une puissante force régionale militaire

Le Sénégal dispose de forces armées s’inscrivant dans un cadre démocratique, correctement équipées et qui ont atteint un niveau opérationnel satisfaisant, ce qui fait de lui un partenaire de choix dans la région.

En effet, avec un budget de la défense qui représente environ 7 % du budget de l’État, en augmentation régulière ces dernières années (154 millions d’euros en 2012 et 178 millions d’euros en 2013, soit une augmentation de 11,7 %) et des Forces armées Sénégalaises (FAS) qui comptent environ 18 200 hommes, dont 4 000 dans les services, le Sénégal représente l’une des meilleures forces du continent, opérationnelle et aguerrie, même si elle reste structurellement démunie en matériels lourds.

Au-delà de la coopération militaire engagée avec la France, il convient de se féliciter que les FAS aient acquis leur autonomie dans la programmation et la conduite de la formation initiale de leurs officiers à l’École nationale des officiers d’active (ENOA) de Thiès. Les FAS ont de plus désormais la capacité de développer seules des projets structurants, comme par exemple l’école de l’armée de l’Air à Thiès.

- *L’armée de terre*

L’armée de terre compte 12 300 hommes et se compose de dix bataillons répartis dans les sept zones militaires régionales du pays, de quatre bataillons (intendance, transmissions, matériel et génie) et de cinq unités de réserve générale (bataillon d’artillerie, blindé, parachutiste, commando et train) qui se trouvent sous le commandement direct du chef d’état-major général des armées.

Largement motorisée, elle est dotée de pièces d’artillerie (155BF50 et 105M101 et, plus récemment de huit canons 155 mm TRF1). Elle dispose, comme matériels majeurs, de quarante-sept Eland NK7 achetés en 2005 à l’Afrique du Sud en remplacement des AML 90.

Elle a récemment fait l’acquisition auprès du Brésil de blindés de transport de troupe EE11 URUTU pour la MINUAD.



- *L'armée de l'air*

L'armée de l'air compte 1 000 hommes et s'appuie sur deux bases, la base « Senghor militaire » près de l'aéroport international et celle de Thiès. Elle effectue principalement des missions de transport, de surveillance maritime et d'appui feu et reste l'une des moins sinistrées de la sous-région, avec un personnel volant entraîné et motivé.

Elle dispose toutefois d'une flotte quelque peu vieillissante (quatre appareils pour la chasse et l'appui, quatre avions - dont le Boeing 727 présidentiel - pour le transport et douze hélicoptères de différents types, à la disponibilité aléatoire).

- *La marine*

La marine sénégalaise regroupe 900 hommes et s'organise en trois groupements opérationnels sur deux bases navales (Dakar et Elinkine en Casamance) :

- le Groupement naval opérationnel ;

- le Groupement de soutien de la marine intégrant le Groupement de fusiliers marins commandos ;

- et le Groupement de surveillance fluvial et maritime, qui gère la base navale secondaire en Casamance.

La marine assure en premier la surveillance des eaux territoriales (trafics et immigration clandestine) et le transport logistique au profit des forces en Casamance. De fait, les missions non militaires représentent plus de 70 % de ses activités.

La marine sénégalaise dispose d'une dizaine de bâtiments, notamment deux patrouilleurs de haute mer, deux patrouilleurs de surveillance côtière et deux chalands de débarquement du type EDIC (engin de débarquement d'infanterie et de chars), pour la plupart d'origine française, mais dont la disponibilité opérationnelle reste faible. Elle a par ailleurs acquis deux patrouilleurs, respectivement de 30 et 45 mètres, auprès de l'entreprise de construction navale RAIDCO MARINE. D'après les informations recueillies, le Brésil aurait également accordé en 2013 une ligne de crédit sur vingt ans au Sénégal pour l'acquisition de bâtiments de haute mer.

b. Le Sénégal n'importe pour l'instant que peu d'équipements militaires français

En 2011, le Sénégal a acheté à la France huit canons tractés de 155 mm TRF1, dix camions militaires TRM 10 000 auprès de la SOFEMA ainsi que des munitions. Il a également signé un contrat auprès de THALES pour quarante lunettes de vision nocturne et deux systèmes de surveillance Margot 3000 qui ont d'ores et déjà été livrés en juin 2012.

La marine a par ailleurs signé un contrat avec OCEA pour quatre patrouilleurs de 32 mètres et a acquis auprès de RAIDCO un navire de surveillance RPB 30 ainsi qu'un patrouilleur OPV 45 armé d'un canon de 20 mm.

Pour l'avenir, plusieurs perspectives sont parfois évoquées, notamment pour remplacer les automitrailleuses légères (AML), acheter des moyens de transmissions et des obus pour les TRF1, ce dernier contrat étant semble-t-il en cours de réalisation.

Il existe donc pour la France certaines potentialités d'exportation d'équipements

militaires, qui restent toutefois limitées par les capacités budgétaires du Sénégal et la concurrence exercée par des pays comme le Brésil, l’Afrique du Sud et les États-Unis, ces derniers étant devenus un partenaire stratégique majeur pour le Sénégal avec lequel la coopération militaire, encore limitée, progresse néanmoins.

### 3. La France soutient l’appropriation par l’Afrique de sa propre sécurité dans laquelle le Sénégal joue un rôle déterminant

#### a. La France encourage la poursuite de l’appropriation par l’Afrique de sa propre sécurité

L’un des principaux objectifs la coopération militaire française avec les pays du continent africain, et singulièrement avec le Sénégal, est de contribuer au renforcement du système de sécurité collective en Afrique et notamment à la réalisation de la Force africaine en attente (FAA), projet initié dans le cadre de l’Union africaine (UA).

Dans le contexte de la création de l’Union africaine, lors du sommet de Syrte en 2002, une nouvelle architecture africaine de paix et de sécurité a en effet été créée afin de se doter de capacités propres de prévention et de gestion des crises sur le continent, au sein de laquelle la FAA revêt une dimension toute particulière puisqu’elle doit permettre au continent de disposer des moyens nécessaires pour effectuer ses propres interventions.

S’appuyant sur la montée en puissance de cinq brigades régionales qui dépendent chacune d’une Communauté économique régionale, dont la brigade ouest (ECOBRI) mise en place au sein de la CEDEAO, avec autant d’états-majors permanents et des unités en attente stationnées dans leurs pays d’origine, cette force doit être susceptible d’être déployée sur court préavis selon six *scenarii*, de l’aide militaire pour une mission politique (scénario 1) à l’intervention d’urgence, dans le cas, par exemple, d’un génocide lorsque la communauté internationale ne réagit pas suffisamment rapidement (scénario 6). Cette FAA devrait normalement être opérationnelle à l’horizon 2015, les cinq brigades régionales en attente devant compter alors chacune environ 3 000 personnes.

Le soutien à la montée en puissance de cette architecture africaine de paix et de sécurité est également un des objectifs majeurs du Partenariat stratégique pour la paix et la sécurité adopté par l’Union européenne et l’Union africaine lors du sommet de Lisbonne en décembre 2007. Au sein de ce partenariat, le Fonds de facilité de paix africaine est l’instrument financier opérationnel majeur de l’Union européenne, dans la mesure où il permet que les pays africains trouvent des « *solutions africaines aux problèmes africains* ».

Les progrès accomplis par la FAA et les contingents africains engagés en opérations ces dernières années témoignent de l’efficacité de la coopération militaire française avec le continent africain. Les bénéfices apportés par les actions de coopération menées par nos forces prépositionnées sont ainsi unanimement salués et reconnus par nos partenaires africains, européens et américains. En particulier, les EFS ont joué un rôle déterminant dans la montée en puissance de la force militaire de la CEDEAO pour la crise au Mali.

Au total, en cinq ans, ce sont ainsi près de 70 000 militaires africains que nos éléments prépositionnés ont formés, dont 75 % engagés par la suite dans des opérations de maintien de la paix (OMP).

b. Les forces armées sénégalaises participent de façon croissante aux opérations sur le continent africain

Le Sénégal a su s'imposer progressivement comme un élément central de la région sur le plan militaire en étant un acteur majeur de la CEDEAO, un contributeur important aux opérations de maintien de paix et un État-pivot de la FAA.

Depuis son indépendance en 1960, le Sénégal a en effet déployé ses troupes dans le cadre de l'Organisation de l'unité africaine (OUA), de la CEDEAO, de l'ONU ou d'accords de défense bilatéraux (Zaïre, Égypte, Liban, Gambie, Tchad, Koweït, Libéria, Rwanda, Centrafrique, Guinée-Bissau, République démocratique du Congo, République de Côte d'Ivoire). Au total, plus de vingt missions dans une vingtaine de pays ont été accomplies et près de 25 000 hommes ont été engagés.

Aujourd'hui, le Sénégal est le chef de file du bataillon ouest de la Force africaine en attente de la CEDEAO à laquelle il fournit le commandement du bataillon, une compagnie d'infanterie, une compagnie de gendarmerie et un hôpital de niveau 2 et s'illustre comme le pays africain francophone le plus engagé dans les opérations de maintien de la paix (4<sup>e</sup> contributeur du continent africain après le Nigeria, le Ghana et le Rwanda).

En 2013, le Sénégal déploie ainsi environ 2 200 militaires et 800 gendarmes. Si le Sénégal ne participe pas à l'opération Serval en tant que telle, il prend néanmoins toute sa place dans la MISMA (*cf. infra*). Les FAS sont également présentes dans quatre opérations de maintien de la paix au titre de l'ONU et dans une de la CEDEAO :

- MINUAD, Soudan : 1 118 hommes dont 825 militaires ;
- MONUSCO, Congo : 280 gendarmes ;
- ONUCI, Côte d'Ivoire : 530 militaires ;
- MINUSTAH, Haïti : 159 gendarmes ;
- ECOMIB (CEDEAO) en Guinée Bissau : 200 hommes dont 180 militaires.

Il convient de souligner que le Sénégal, dont les forces armées démocratiques se comportent de façon exemplaire, jouit d'une très bonne réputation à l'extérieur des frontières, notamment dans les opérations de maintien de la paix. Cette participation de plus en plus importante des FAS aux opérations sur le continent africain est la marque de leur fort engagement et témoigne par là même à la fois de l'efficacité de la coopération militaire avec la France et de la nécessité de la prolonger.

#### 4. La France peut utilement s'appuyer sur le Sénégal dans sa lutte contre le terrorisme islamique

a. Le Sénégal est directement concerné par la lutte antiterroriste

Le Sénégal a très vite perçu l'enracinement d'un foyer islamiste dans la zone sahélienne ainsi que la récente crise malienne comme une menace directe susceptible d'avoir des répercussions sur son territoire en termes d'infiltration de groupes djihadistes et de flux de réfugiés, ce qui l'a conduit à s'impliquer activement dans la lutte contre le terrorisme. Il s'est ainsi engagé à lutter contre le terrorisme international en prévenant le développement

de cellules terroristes sur son territoire et en collaborant aux procédures judiciaires qui pourraient concerner ses ressortissants ou ses résidents.

Cette perception très vive l'a ainsi conduit à s'impliquer au niveau régional dans la mise en œuvre de la stratégie anti-terroriste de la CEDEAO, adoptée en février 2013. Le Sénégal est ainsi appelé à contribuer à un renforcement de la coopération intra-communautaire et à un renforcement capacitaire pour déjouer les activités terroristes, à renforcer la lutte à travers des stratégies de dissuasion, à promouvoir le développement d'une justice criminelle efficace et à prévenir tout extrémisme religieux.

La déclaration de politique antiterroriste adoptée dans ce cadre vise à mettre en exergue les différents types d'actions à mettre en œuvre dans les pays qui font face à la menace terroriste dans la sous-région, en collaboration avec les partenaires stratégiques.

b. La France a pu s'appuyer sur le Sénégal dans le cadre de l'opération Serval au Mali

- *Les Éléments français au Sénégal ont été impliqués dans l'opération Serval*

Le commandement de l'opération Serval a ainsi été attribué au général Grégoire de Saint Quentin, commandant les EFS, tandis que neuf officiers des EFS ont été intégrés dans l'état-major de l'opération Serval.

Les EFS ont en outre été particulièrement sollicités lors du déclenchement de Serval, dans la mesure où ils ont fourni de nombreux détachements de liaison auprès des différents contingents africains et ont formé l'ossature initiale du poste de commandement interarmées de théâtre (PCIAT). Ils ont par ailleurs soutenu les convois terrestres vers la frontière malienne, tandis que la plate-forme aérienne de la base « Senghor militaire » permettait l'accueil et le soutien d'une dizaine d'avions impliqués dans l'opération Serval (Atlantique 2, avions espagnols, allemands, anglais et danois) et que le port réalisait l'accueil et le soutien des transits maritimes et terrestres.

La rapporteure se félicite que la présence des EFS au Sénégal et leur connaissance directe du milieu aient été déterminantes dans la réussite de l'opération Serval compte tenu de la rapidité de son déclenchement.

- *Le Sénégal a pris toute sa place dans la mission internationale de soutien au Mali*

Si le Sénégal ne participe pas à l'opération Serval, il a cependant immédiatement répondu à son déclenchement par un soutien politique ferme et a su prendre toute sa place au sein de la Mission internationale de soutien au Mali (MISMA), avec une contribution de 647 hommes au 18 mars 2013.

Les FAS déploient ainsi un bataillon interarmes composé notamment d'une compagnie de combat, d'une compagnie du génie (déminage) et d'une batterie d'artillerie de 4 canons de 155 TRF1. Ils ont également mis à disposition de la MISMA une force de police et fournissent par ailleurs une contribution à l'état-major de la force.

Il convient également de souligner que le Sénégal n'a pas émis d'objection au projet de transformation de la MISMA en mission des Nations unies de stabilisation au Mali (MINUSMA), appuyé par la France.

## **II. LE TRAITÉ DU 18 AVRIL 2012 INSTITUANT UN PARTENARIAT EN MATIÈRE DE COOPÉRATION MILITAIRE ENTRE LA FRANCE ET LE SÉNÉGAL OFFRE UN CADRE ADAPTÉ POUR LA POURSUITE D'UNE COOPÉRATION FRUCTUEUSE**

### **A. LE NOUVEAU TRAITÉ OFFRE UN CADRE RENOUVELÉ AU PARTENARIAT ET À LA COOPÉRATION MILITAIRE AVEC LE SÉNÉGAL**

1. Le traité du 18 avril 2012, conclu aux termes de longues négociations, s'inscrit dans la nouvelle approche des accords de défense bilatéraux définie par le Livre blanc de 2008

a. Ce traité est le dernier texte signé dans le cadre du processus de révision des accords de défense avec les États africains

La signature, le 18 avril 2012, du traité instituant un partenariat en matière de coopération militaire entre le Gouvernement de la République française et la République du Sénégal est la conséquence directe de l'annonce faite par l'ancien Président de la République Nicolas Sarkozy, devant le Parlement Sud-Africain au Cap le 28 février 2008, de l'engagement d'un processus de révision des accords de défense nous liant à huit États africains (Togo, Cameroun, Centrafrique, Comores, Côte-d'Ivoire, Djibouti, Gabon et Sénégal), dans le cadre de la rénovation de la politique de la France à l'égard de l'Afrique.

S'inscrivant pleinement dans l'esprit du Livre blanc de 2008 qui aspire à une nouvelle approche des accords de défense bilatéraux, fondée sur les principes de réciprocité et de transparence, le traité conclu avec la République du Sénégal est le dernier texte à avoir été signé<sup>(1)</sup>, clôturant ainsi un cycle long de négociations engagé dès 2008.

b. Les difficultés initiales ont fini par être levées

Comme le souligne l'étude d'impact, les négociations du présent traité ont connu, après une première mission de consultation à Dakar mi-2008 et l'envoi d'un projet d'accord par la Partie française en juillet 2009, des « *débuts difficiles* ».

En effet, l'ancien président sénégalais Abdoulaye Wade a annoncé, le 4 avril 2010, qu'une restitution intégrale des emprises était un préalable à la négociation d'un nouvel accord. Il semble que ce dernier ne souhaitait pas, vis-à-vis de son opinion publique, être le dernier chef d'État africain à fermer une base française. C'est dans ce cadre que la France a remis symboliquement, le 9 juin 2010, les emprises lors d'une cérémonie à Dakar et a, par note verbale, sollicité le 21 juin 2010 l'octroi de facilités sous forme d'emprises à conserver.

Les divergences initiales portaient sur le statut juridique des forces françaises en transit, l'acquisition par la Partie française du site de la station de Rufisque, la mise à disposition à titre gracieux de logements et la prise en compte des besoins du Sénégal en

---

(1) *Les accords signés avec le Cameroun (01/08/2012), la Centrafrique (01/09/2011) et le Togo (01/09/2011) sont aujourd'hui en vigueur. Les instruments de ratification des Comores ont été reçus (avec une entrée en vigueur théorique le 01/05/2013). La loi n° 2011-425 du 20 avril 2011 autorisant la ratification du traité instituant un partenariat de défense entre la République française et la République gabonaise a été votée en France, mais les procédures au Gabon ne sont pas encore achevées. Les textes concernant la Côte d'Ivoire et Djibouti sont en cours de ratification en France.*

matière de formation.

Malgré une certaine décripation enregistrée à la fin de l'année 2010, et après une session de négociation tenue à Dakar le 17 janvier 2011, plusieurs divergences subsistaient concernant le régime des emprises (mise à disposition gracieuse ou location, opérationnelles ou incluant également des logements) et l'ampleur de la coopération militaire bilatérale.

Après de multiples contacts avec les autorités sénégalaises, les principaux détails de l'accord ont été agréés par les deux Parties.

Élu le 28 mars 2012, le nouveau président sénégalais Macky Sall s'est finalement refusé à exiger le paiement d'un loyer par la France, décidant que la France pourrait bénéficier du site de Rufisque à titre gracieux, et a signé le traité le 18 avril 2012 à l'occasion de sa visite en France.

## 2. Sans pour autant être un traité de défense, le traité instituant un partenariat en matière de défense avec le Sénégal couvre désormais un champ très vaste de coopération

Le nouveau traité instituant un partenariat en matière de coopération militaire avec le Sénégal ne constitue pas à proprement parler un accord dit « de défense » dans la mesure où, comme le souligne l'étude d'impact, « *il ne prévoit pas de clause d'assistance à la République du Sénégal en cas d'agression extérieure et encore moins de crise interne, mais de simples échanges de vues sur les menaces et les moyens d'y faire face* ».

Il convient toutefois de souligner que l'absence d'une telle clause d'assistance signifie seulement qu'il n'existe aucune obligation d'intervenir en de telles hypothèses mais qu'elle n'exclut nullement, si les conditions prévues par le droit international, notamment par l'article 51 de la Charte des Nations unies, étaient réunies, la possibilité d'une intervention militaire de la France du type de celle qu'elle a engagée lors de l'opération Serval au Mali.

a. Le traité ouvre la possibilité de nouvelles formes de coopération en matière de défense

L'**article 4** du traité énumère plusieurs grandes formes de coopération militaire, parmi lesquelles on peut souligner les domaines suivants :

– des échanges de vues, d'informations et de renseignements relatifs aux risques et menaces à la sécurité nationale ;

– l'organisation, l'équipement et l'entraînement des forces, le cas échéant par un soutien logistique, des formations et des exercices bilatéraux ;

– l'organisation et le conseil aux forces mettant en œuvre des actions de formation militaire, de soutien technique et la mise à disposition de coopérants militaires techniques français ;

– la formation des membres du personnel sénégalais par leur accueil ou leur admission en qualité d'élève ou de stagiaire dans les écoles militaires françaises.

Ces domaines, qui n'étaient pas explicitement évoqués dans l'accord du 29 mars 1974, offrent désormais un large champ de possibilités pour les futures actions de

coopération militaire. Si l'**article 4.2** du traité prévoit la possibilité pour les Parties de conclure des accords et arrangements techniques destinés à définir les modalités d'application de ces activités de coopération, cette disposition n'a pas encore été mise en œuvre.

b. Le traité met en place une structure de suivi de la coopération

Afin de permettre le développement des coopérations envisagées à l'article 4, l'**article 5** prévoit la création d'un Comité de suivi destiné à donner une cohérence aux activités prévues par le traité.

Si l'article 1<sup>er</sup> de l'accord de coopération en matière de défense signé le 29 mars 1974 prévoyait certes l'existence d'un comité paritaire, celui-ci n'était pas pour autant assimilable au Comité de suivi prévu par le présent traité, dans la mesure où son périmètre d'action était strictement limité à la préparation du plan de défense et de coopération dans le cadre de la défense extérieure du Sénégal.

c. La possibilité novatrice d'associer d'autres partenaires aux activités militaires bilatérales initiées dans le cadre du traité est explicitement prévue par le traité

Dès **le Préambule**, les deux Parties font état de leur volonté d'« inscrire leur coopération dans le cadre du partenariat stratégique Afrique-Union européenne adopté lors du sommet de Lisbonne des 7-9 décembre 2007 » et de leur détermination à « rendre opérationnelle l'architecture africaine de paix et de sécurité sous la conduite de l'Union africaine et à soutenir les mécanismes africains de sécurité collective ».

L'**article 2** stipule, dans le même esprit, que les Parties, dans la perspective de la constitution de la Force africaine en attente, « peuvent décider d'un commun accord d'associer les contingents nationaux d'autres États africains à certaines activités initiées dans le cadre du présent traité, en concertation avec les organisations régionales concernées » et que « l'Union européenne, l'Union africaine, la CEDEAO, leurs États membres ainsi que tout autre État peuvent être invités d'un commun accord par les Parties à s'associer aux activités prévues par le présent traité ».

D'après les informations recueillies par la rapporteure, les négociations sur ces accords particuliers associant l'Union européenne, l'Union africaine ou la CEDEAO, prévues par l'article 2, n'ont toutefois pas encore commencé.

## B. IL CONVIENT DÉSORMAIS D'AUTORISER LA RATIFICATION DE CE TRAITÉ DANS LES MEILLEURS DÉLAIS POUR ASSURER UN CADRE JURIDIQUE PROTECTEUR À NOTRE PARTENARIAT MILITAIRE AVEC LE SÉNÉGAL

La procédure de ratification n'a pas encore été engagée par la Partie sénégalaise. D'après les éléments recueillis par la rapporteure, le secrétariat général du gouvernement sénégalais devrait néanmoins être saisi prochainement du projet de loi autorisant la ratification pour transmission au conseil des ministres.

Il est donc nécessaire que le Parlement français autorise sans attendre la ratification de ce traité car il offre un cadre juridique protecteur à notre coopération militaire avec le Sénégal.

1. Le traité garantit un cadre juridique protecteur à notre partenariat en matière de défense avec le Sénégal

a. Il regroupe en un seul instrument les différents volets de notre relation de défense

Le traité énonce, de façon détaillée, l'ensemble des facilités accordées aux forces françaises et aux forces armées sénégalaises. Il comprend en particulier deux annexes :

– l'**annexe I** relative aux facilités accordées aux forces françaises stationnées ou en transit du pôle opérationnel de coopération à vocation régionale, divisée en trois sections (dispositions générales, facilités accordées et régime des installations) ;

– l'**annexe III** relative aux facilités accordées aux membres des forces armées sénégalaises par la partie française en matière de formation, d'entraînement, d'équipement, d'escapes maritimes et aériennes.

Comme l'indique l'**article 19** du traité, les dispositions de ces annexes « *font partie intégrante du présent traité* » et possèdent donc la même force juridique que les autres dispositions du traité, seul leur caractère technique expliquant qu'elles soient matériellement séparées du traité pour éviter de l'alourdir.

Il convient de souligner que l'**article 7 de l'annexe I** indique que la délimitation précise des installations et logements (tracé, références cadastrales) visés sera définie dans un arrangement séparé conclu dans un délai d'un an à compter de la signature du traité. Les négociations sont actuellement en cours entre les deux Parties.

b. Les garanties essentielles de protection des droits des personnels civils et militaires sont assurées

Les infractions commises par un membre du personnel de l'État d'origine ainsi que par les personnes à charge relèvent normalement, selon l'**article 15** du traité, de l'État d'accueil. Toutefois, ce même article établit, à titre dérogatoire, une priorité de juridiction en faveur de l'État d'origine pour les infractions qui portent uniquement atteinte à la sécurité de l'État d'origine, pour les infractions qui portent uniquement atteinte à la personne ou aux biens d'un autre membre du personnel de l'État d'origine, ou celles qui portent uniquement atteinte aux biens de l'État d'origine.

Ces stipulations sont conformes aux stipulations classiques des accords de défense. Elles sont inspirées des clauses dites « SOFA <sup>(1)</sup>-OTAN », issues de la Convention entre les Parties au Traité de l'Atlantique Nord sur le statut de leurs forces, signée à Londres le 19 juin 1951. Elles confèrent aux personnels civils et militaires français en mission, au titre du traité, et aux personnes à leur charge les garanties essentielles de protection de leurs droits.

Dans la mesure où la République du Sénégal a aboli la peine capitale en décembre 2004, il n'a pas été nécessaire à la France de faire une déclaration interprétative relative à l'application de la peine de mort, comme cela a pu être le cas avec d'autres pays comme l'Algérie par exemple.

---

(1) *Status Of Forces Agreement.*



c. Le pouvoir disciplinaire reste confié à la partie d'envoi

L'**article 11** réserve l'exercice du pouvoir disciplinaire aux autorités de l'État d'origine.

En cas de manquement aux obligations, ces dernières pourront prendre toutes sanctions disciplinaires à leur encontre, sans préjudice d'éventuelles poursuites judiciaires.

d. La protection des informations classifiées sera mieux organisée à l'avenir

L'**article 17** stipule que les Parties s'engagent à conclure un accord relatif à l'échange d'informations, de renseignements et de matériels classifiés. Les négociations d'un tel « accord de sécurité », qui seront menées pour la Partie française par le Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN), n'ont pas encore débuté.

Dans l'attente de la signature d'un tel accord de sécurité, l'article 17 énonce néanmoins quelques principes généraux de sécurité devant présider à l'échange sécurisé d'informations, comme la transmission par les seules voies officielles ou agréées ou la non-divulgateion à des tiers sans accord préalable de l'autre Partie.

## 2. La ratification de ce traité doit nécessairement être autorisée par le Parlement français

Si l'article 53 de la Constitution du 4 octobre 1958 dispose que « *les traités ou accords (...) qui modifient des dispositions de nature législative (...) ne peuvent être ratifiés ou approuvés qu'en vertu d'une loi* », la jurisprudence du Conseil constitutionnel a par la suite estimé qu'un traité ou un accord devait être soumis à autorisation parlementaire dès lors qu'il portait sur une matière de nature législative, sans qu'il soit besoin qu'il modifie une telle matière.

Au regard de ces dispositions constitutionnelles, il apparaît que plusieurs articles du présent traité portent sur des matières de nature législative.

En effet, les dispositions de l'**article 7 paragraphe 5** du traité accordent aux membres du personnel sénégalais des exonérations douanières sur le territoire français alors que l'article 34 de la Constitution dispose que « *la loi fixe les règles concernant [...] l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures* ».

Par ailleurs, l'**article 10** du traité stipule que « *les membres du personnel appartenant aux forces armées peuvent détenir et porter une arme de dotation sur le territoire de l'État d'accueil* ». Or, le principe de l'autorisation donnée à des agents publics étrangers de porter une arme sur le territoire français relève du domaine de la loi.

Enfin, l'**article 15** du traité déroge au principe de territorialité de la loi pénale française en prévoyant que certaines infractions commises par les membres des forces sénégalaises sur le territoire français seront de la compétence des juridictions sénégalaises alors que l'article 34 de la Constitution dispose que « *la loi fixe les règles concernant [...] la procédure pénale* ».

La ratification du traité instituant un partenariat en matière de coopération militaire entre la République française et la République du Sénégal nécessite donc d'être autorisé par le Parlement.



## TRAVAUX DE LA COMMISSION

*La Commission examine pour avis le projet de loi autorisant la ratification du traité instituant un partenariat en matière de coopération militaire entre la République française et la République du Sénégal, au cours de sa réunion du mardi 16 avril 2013.*

*Un débat suit l'exposé de la rapporteure.*

**M. Damien Meslot.** Il y a, en Casamance, un mouvement séparatiste actif ; en est-il question dans l'accord de défense ? Par ailleurs, quel est le coût prévisionnel de la mise en œuvre de cette convention ?

**Mme la rapporteure pour avis.** L'accord ne comprend aucune référence relative à ce mouvement séparatiste. Quant au coût annuel de la coopération opérationnelle que l'accord institue, il atteint 47 000 euros pour la formation de près de 2 600 militaires des forces sénégalaises, et 430 000 euros de budget alloué en 2012 pour l'ensemble des formations effectuées par les Éléments français au Sénégal.

**M. Michel Voisin.** En matière de coopération franco-sénégalaise, il faut également mettre en valeur l'hôpital Saint-Louis à Dakar, qui est un établissement de référence.

**Mme la rapporteure pour avis.** C'est exact. Plus généralement, il faut souligner l'excellente entente entre les forces françaises et sénégalaises, dont le niveau de compétence est très bon.

Il s'agit, en somme, d'un traité original, qui ouvre la voie à un nouveau type de coopération.

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



## **ANNEXE 1**

### **Liste des personnes auditionnées par la rapporteure**

- **Colonel Marc Conruyt**, conseiller Afrique du chef d'état-major des armées
- **Lieutenant-Colonel Pierre Marcel**, officier traitant Afrique occidentale.



## ANNEXE 2

### **Accords conclus en matière de défense depuis la signature de l'accord de coopération de 1974**

– la convention relative aux facilitations dans le domaine des télécommunications signée le 29 mars 1974 ;

– la convention fixant les règles et conditions du concours de la République française au soutien logistique des forces terrestres, des forces aériennes, des forces maritimes, de la gendarmerie, des unités militaires du service civique et des formations paramilitaires sénégalaises, signée à Paris le 29 mars 1974, qui permet à la France d'apporter, à titre onéreux, un concours par le biais de cessions de « matériels, d'équipements, éventuellement de certaines denrées » à la partie sénégalaise ;

– le protocole d'accord relatif à la sécurité des vols des aéronefs militaires entre le gouvernement de la République française et le gouvernement de la République du Sénégal, signé à Paris le 29 mars 1974, qui précise les modalités d'assistance mutuelle entre les parties en cas d'enquêtes relatives à des accidents aériens ;

– le protocole additionnel à l'accord de coopération en matière de défense entre le gouvernement de la République française et le gouvernement de la République du Sénégal du 29 mars 1974, signé le 14 juin 1989, qui précise les attributions des forces françaises et sénégalaises en matière de sécurité à l'intérieur des installations militaires mises à la disposition de la France ;

– l'accord intergouvernemental relatif à la cession au Sénégal d'aéronefs TB30 et AS355, signé le 21 mars 2006 ;

– l'accord intergouvernemental, signé le 19 janvier 2011, relatif à la cession, à titre gracieux, de l'EDIC SABRE, bâtiment engin de débarquement d'infanterie et de chars, et dont l'objectif est d'aider la marine sénégalaise à développer ses capacités de surveillance, de contrôle et de gestion de son espace maritime.

Plusieurs arrangements techniques ont également été signés dans le domaine de la défense depuis la signature de l'accord de 1974. Ces dix dernières années, les trois arrangements suivants ont été conclus :

– un arrangement concernant la coopération relative à l'hôpital principal de Dakar, signé le 26 septembre 2006, afin de développer et mettre en œuvre la convention du 17 février 2005 relative aux modalités de la coopération française au profit de l'hôpital et au transfert de l'ensemble des postes de responsabilité et de gestion à la partie sénégalaise ;

– un arrangement technique relatif à la cession à titre onéreux d'un aéronef AIRBUS A319 CJ ainsi qu'à la formation de pilotes, signé le 26 novembre 2010 ;

– un arrangement technique, signé le 7 octobre 2011, concernant la création d'un accès pour personnes à mobilité réduite à l'office national des anciens combattants à Dakar.