



N° 3860 et 3861

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 21 juin 2016.

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES SUR :

– LE PROJET DE LOI, ADOPTÉ PAR LE SÉNAT, *autorisant la ratification du traité de coopération en matière de **défense** entre la République française et la République du Mali,*  
et

– LE PROJET DE LOI *autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la **République française** et le Gouvernement de la **République de Guinée** relatif à la coopération en matière de **défense** et au statut des forces,*

PAR M. FRANÇOIS LONCLE  
Député

---

ET

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

---

Voir les numéros :

*Sénat* : **483** (2014-2015), **358, 359** et T.A. **87** (2015-2016).

*Assemblée nationale* : **3498, 2607, 3841** et **3838**.



## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>I. LA GUINÉE ET LE MALI, DEUX PAYS PRIORITAIRES DE LA COOPÉRATION MILITAIRE FRANÇAISE</b> .....	7
<b>A. DES PAYS CONFRONTÉS À DES DÉFIS SÉCURITAIRES MULTIPLES ...</b>	7
1. Ébranlé par les groupes armés terroristes, le Mali cherche à se reconstruire en réglant le problème politique du nord. ....	7
2. Fragilisée par les crises politiques et l'épidémie d'Ébola, la Guinée doit réinventer son outil militaire. ....	9
<b>B. DES PAYS OÙ LA FRANCE S'INVESTIT BEAUCOUP SUR LE PLAN DE LA COOPÉRATION MILITAIRE</b> .....	12
1. Une coopération véritablement structurante pour refonder la politique de défense guinéenne .....	12
2. Une coopération dense conduite en lien étroit avec les partenaires internationaux au Mali .....	16
<b>II. DES ACCORDS DE PARTENARIAT POUR REFONDER NOTRE COOPÉRATION DE DÉFENSE AVEC LA GUINÉE ET LE MALI</b> .....	21
<b>A. LA REFONDATION DE LA COOPÉRATION MILITAIRE ENTRE LA FRANCE ET L'AFRIQUE</b> .....	21
1. Le nouveau logiciel de la coopération militaire avec les pays d'Afrique .....	21
2. Vers la conclusion d'accords de partenariats : les cas du Mali et de la Guinée .....	23
<b>B. DEUX ACCORDS DE COOPÉRATION BÂTIS SUR LE MÊME MODÈLE ...</b>	24
1. Les contours de la coopération .....	24
2. Le statut des forces en visite .....	27
3. Les stipulations finales.....	30
<b>C. VERS UN APPROPRIATION DES ENJEUX DE SÉCURITÉ PAR LES PAYS AFRICAINS ?</b> .....	30
1. Le G5 sahel, un cadre de coopération interafricain plutôt prometteur .....	31

2. Vers une appropriation des enjeux maritimes dans le Golfe de Guinée ? .....	32
<b>CONCLUSION</b> .....	33
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	35
<b>ANNEXE 1 - LISTE DES PERSONNALITÉS RENCONTRÉES</b> .....	37
<b>ANNEXE 2 - ACCORD SOUS FORME D'ÉCHANGE DE LETTRES DES 7 ET 8 MARS 2013</b> .....	39
<b>ANNEXE - TEXTES DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES</b> .....	45

## INTRODUCTION

La commission est saisie de deux projets de loi portant approbation d'accords de coopération militaire avec la Guinée et le Mali conclus respectivement le 13 janvier et le 16 juillet 2014.

Ces deux pays partagent à l'évidence plusieurs points communs. Ce sont deux anciennes colonies qui ont appartenu à l'Afrique occidentale française (AOF) avant d'obtenir leur indépendance en 1958 pour la Guinée et en 1960 pour le Mali. Ils sont aujourd'hui tous deux membres de la communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), mais seul le Mali est intégré à l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) qui rassemble les pays de la région utilisant le franc CFA. Le Mali et la Guinée partagent 858 km de frontière commune au nord-ouest de la Guinée et au sud-est du Mali. En raison de cette proximité géographique, de nombreuses ethnies se retrouvent de part et d'autre de la frontière, en particulier celle des Malinkés présente principalement dans ces deux pays. Respectivement 176<sup>ème</sup> et 178<sup>ème</sup> sur 187 pays en termes d'indice humain de développement (IDH), le Mali et la Guinée comptent tous deux parmi les seize pays pauvres prioritaires sur lesquels la France concentre l'essentiel de son aide au développement.

Par d'autres aspects, le Mali et la Guinée relèvent pourtant de problématiques bien distinctes. Le Mali est enclavé à l'intérieur de l'Afrique occidentale et recouvert de désert sur les deux tiers nord de son territoire. C'est l'un des pays les plus chauds au monde ; il souffre de manière récurrente de la sécheresse, à l'exception de son extrême sud nettement plus humide. La Guinée bénéficie quant à elle d'un climat beaucoup plus clément. Ouverte sur le Golfe de Guinée, elle est parfois qualifiée de « scandale géologique » en raison de ses immenses richesses hydrographiques et minières largement sous-exploitées. Sur le plan sécuritaire, le Mali est directement confronté aux groupes armés terroristes de la bande sahélo-saharienne qui se sont emparés du nord du pays en 2012 avant d'être dispersés par l'opération *Serval*. La menace terroriste est beaucoup plus diffuse en Guinée, où c'est avant tout l'instabilité politique récurrente qui entrave le développement du pays, la crise d'Ébola s'étant surajoutée sur ce terrain fragile.

Ni le Mali, ni la Guinée ne comptent parmi les pays d'Afrique auxquels la France se trouvait liée par des clauses d'assistance en cas d'attaque armée sur leur territoire. Néanmoins, ces deux pays sont au cœur des priorités nouvelles que la France souhaite donner à sa coopération militaire avec les pays d'Afrique, afin d'appuyer la montée en puissance d'une architecture africaine de paix. Les accords soumis à l'examen de la commission sont une traduction de ce dessein. En encadrant juridiquement les activités de coopération conduites avec ces deux pays, ils ancrent dans la durée deux partenariats visant à stimuler l'appropriation des enjeux sécuritaires par ces pays d'Afrique.



## I. LA GUINÉE ET LE MALI, DEUX PAYS PRIORITAIRES DE LA COOPÉRATION MILITAIRE FRANÇAISE

### A. DES PAYS CONFRONTÉS À DES DÉFIS SÉCURITAIRES MULTIPLES

#### 1. Ébranlé par les groupes armés terroristes, le Mali cherche à se reconstruire en réglant le problème politique du nord.

- *Des groupes armés défaits mais conservant une capacité de nuisance*

**La situation sécuritaire du Mali s'est incontestablement améliorée** grâce à l'intervention militaire de la France, d'abord avec l'opération Serval puis avec l'opération Barkhane élargie à l'ensemble de la bande sahélo-saharienne. Désormais, les groupes armés terroristes qui contrôlaient début 2013 les trois provinces du nord du pays et amorçaient une descente en direction de Bamako ne sont plus en mesure de contrôler un territoire. Nombre de leurs chefs ont été éliminés, les autres se sont réfugiés en Algérie ou en Libye. Ces groupes se trouvent aujourd'hui sous la pression du fort dispositif sécuritaire déployé au Mali : en plus des forces armées et de sécurité maliennes, plus de 1000 soldats sur les 3500 que compte Barkhane, et 10 500 militaires et 1000 policiers appartenant à la mission des Nations Unies au Mali, la MINUSMA.

La **capacité de nuisance des groupes terroristes** demeure cependant bien réelle, même si elle se manifeste sous une forme plus asymétrique. Elle reste particulièrement prégnante dans le nord du pays, où des éléments d'Ansar Eddine sévissent dans la région de Kidal, et d'Al-Mourabitoune – la branche locale d'AQMI – dans les régions de Gao et de Tombouctou. Leurs cibles premières sont la MINUSMA et les forces armées maliennes. Ils recourent à trois modes d'action principaux : les engins explosifs improvisés, mais aussi les roquettes ou, beaucoup plus rarement, les véhicules-suicide.

Les groupes armés terroristes tendent aussi à **élargir leur rayon d'action vers le sud** du pays pour desserrer un peu l'étau du dispositif sécuritaire constitué par Barkhane. Ils conduisent ponctuellement des attaques armées contre des convois et des casernes de l'armée malienne entre Mopti et Tombouctou. Bamako a par ailleurs été le théâtre de deux attentats, en mars et novembre 2015, contre le restaurant La Terrasse et l'hôtel Radisson, hauts lieux de la présence occidentale dans le pays.

À cette menace terroriste s'ajoutent quelques affrontements résiduels entre certains groupes armés non terroristes, récemment à Douentza dans la région de Mopti. Cependant, le cessez-le-feu entre ces groupes est globalement bien respecté.

Enfin, **la situation sécuritaire reste assez volatile à Kidal**. Cette ville du nord-Mali, bastion de la rébellion touarègue, reste complètement aux mains des

groupes armés. La porosité y est très grande entre groupes armés signataires de l'accord de paix de Bamako (cf. infra) et groupes armés terroristes. La sécurité de la ville doit en théorie être assurée par la MINUSMA, mais celle-ci n'est pas calibrée pour mener des actions de contre-terrorisme, et son action se révèle essentiellement défensive.

- *Un dispositif sécuritaire à consolider*

Cette **situation sécuritaire fragile**, particulièrement dans le nord du pays, fait de la MINUSMA l'une des opérations de l'ONU les plus meurtrières, avec 104 morts depuis 2014. Elles conduisent la France et l'ONU à maintenir et même **renforcer leur présence sur le terrain**.

Concernant la MINUSMA, le prochain renouvellement de son mandat pourrait être l'occasion renforcer cette opération. Un consensus semble se dessiner parmi les membres du Conseil de sécurité pour accroître ses effectifs, renforcer ses capacités et équipements et lui assigner comme tâche prioritaire l'appui à la mise en œuvre de l'accord de paix et à la restauration de l'autorité de l'État malien sur tout le territoire. Quant à l'opération Barkhane, elle pourrait bénéficier de renforts dégagés par la fermeture prochaine de l'opération Sangaris, en République centrafricaine.

- *La mise en œuvre de l'accord de paix de Bamako, une condition fondamentale*

La pacification pérenne du Mali et sa reconstruction passent par la mise en œuvre de **l'accord de paix de Bamako** conclu entre le Gouvernement malien et les groupes armés signataires rassemblés au sein de la Plateforme (groupes du nord pro-Bamako) et la Coordination (groupes du nord revendiquant l'autonomie de l'Azawad). Cet accord, obtenu à l'arraché le 20 juin 2015, a été le fruit d'intenses efforts d'une médiation internationale conduite par l'Algérie et constituée notamment des Nations Unies, de l'Union européenne et de la France. Il prévoit notamment une vaste refondation de l'armée malienne et un approfondissement de la décentralisation, ainsi que des mesures visant à favoriser le développement du nord du pays.

La **mise en œuvre des aspects politiques** de l'accord de paix est un enjeu essentiel pour dissocier définitivement les membres des groupes armés signataires des éléments terroristes, en particulier à Kidal. Jusqu'à récemment, l'application de l'accord de paix était bloquée sur la **question des autorités intérimaires** qui doivent être nommées dans les régions du nord pour relancer les services publics, mettre en œuvre des actions de développement et de relance économique et participer à l'organisation d'élections. Un accord a finalement pu être signé sur cette question dimanche 19 juin à Bamako. Pour la première fois, le chef du MNLA (mouvement national de libération de l'Azawad), Bilal ag Chérif, s'est déplacé dans la capitale. C'est une évolution très encourageante pour la suite. La



mise en place de ces autorités intérimaires, prévue pour les mois de juillet et août, sera cependant difficile en raison des conditions sécuritaires dégradées.

- *La réforme de l'armée malienne, un processus de longue haleine*

La refondation de l'armée malienne doit permettre de la rendre apte à se déployer sur l'ensemble du pays contre les groupes armés terroristes. Pour l'heure, les forces armées maliennes (Fama) comptent environ 25 000 hommes dont 6200 membres de la Garde nationale placés aux ordres du ministère de la sécurité intérieure et de la protection civile. Les Fama souffrent **de nombreuses carences** : elles sont insuffisamment inclusives et manquent de cohésion, pâtissent d'un commandement et d'une gestion des ressources humaines déficients, d'une logistique faible et insuffisante, d'un équipement disparate ou vieillissant... En outre, elles se trouvent en situation de sur-engagement : 9000 soldats maliens sont actuellement déployés sur le territoire.

Au-delà des actions déjà entreprises avec le soutien des partenaires internationaux pour réformer l'armée malienne (cf. infra), la refondation de l'armée malienne doit passer, à terme, par l'intégration de certains éléments des groupes rebelles pour **en faire une armée véritablement nationale et inclusive**. C'est le but du volet sécuritaire de l'accord de paix de Bamako, dont la mise en œuvre progresse cependant très lentement. Il prévoit un cantonnement des combattants des groupes rebelles sur des sites déterminés, mais ce cantonnement butte sur des désaccords quant à l'identification des sites. Des patrouilles mixtes doivent être conduites entre les forces armées maliennes et des éléments de la Coordination et de la Plateforme. Là encore, les progrès sont lents. Une première patrouille a été conduite en novembre 2015, et une deuxième serait en cours d'organisation.

## **2. Fragilisée par les crises politiques et l'épidémie d'Ébola, la Guinée doit réinventer son outil militaire.**

- *Une situation politique stabilisée...*

La mort du président Lansana Conté en 2008, après 24 années à la tête de la Guinée, avait ouvert une période de forte instabilité en Guinée. Dès le lendemain, une junte militaire dirigée par le capitaine Moussa Dadis Camara s'était emparée du pouvoir. L'armée avait réprimé dans le sang une manifestation pacifique organisée par les Forces vives au stade de Conakry, faisant plus de 150 tués et 1200 blessés. Sous la médiation du président burkinabè Blaise Compaoré, une « Déclaration conjointe de Ouagadougou » avait été adoptée, qui définissait les modalités de la transition guinéenne. Alpha Condé avait été élu au second tour de l'élection présidentielle de 2010, mais ce n'est qu'en 2013, après de multiples reports, que les élections législatives avaient pu être organisées, les premières depuis 2002. Dans l'intervalle, un commando d'une soixantaine de militaires avait tenté, en juillet 2011, un attentat manqué au domicile du chef de l'État.

Alpha Condé a finalement été réélu président dès le premier tour en octobre 2015, avec 58% des suffrages. Cette élection s'est déroulée dans des conditions jugées relativement bonnes par les différentes missions d'observation qui l'ont suivie, en dépit de nombreuses difficultés. Elle semble ancrer une relative stabilité politique en Guinée, bien que les tensions politiques demeurent vives, accentuées par la tendance à la présidentialisation du régime.

- *...mais des fragilités multiples*

L'achèvement de la transition politique a permis une stabilisation de la situation sécuritaire en Guinée. Cette stabilité demeure précaire, la Guinée présentant de nombreuses vulnérabilités, certaines endogènes et d'autres importées.

**Sur le plan interne**, outre les incertitudes liées à la situation politique qui demeure à consolider, le pays pâtit de faiblesses économiques et institutionnelles. L'épidémie d'Ébola a anéanti la croissance économique en 2014 et 2015, et celle-ci peine à se redresser : les perspectives de croissance pour 2016 ont été revues à la baisse, de 4% à 3,7%. La hausse généralisée du prix des produits de base pèse sur le climat social. Dans ce contexte, des violences d'origine économique ou ethnique peuvent survenir. La zone frontalière entre la Guinée et le Mali en particulier est régulièrement le théâtre d'affrontements entre la population locale et les orpailleurs d'origine malienne ou burkinabè. Par ailleurs, une tendance à la radicalisation religieuse se manifeste chez certaines populations, notamment la communauté peule de la région Fouta-Djalou, ainsi que dans certains quartiers de Conakry.

**Sur le plan externe**, si la menace d'agression extérieure directe est faible, la Guinée est exposée par l'extrême porosité de ses frontières, lesquelles laissent passer les trafics en tous genres mais aussi les terroristes. Ainsi, le djihadiste mauritanien Saleck Ould Cheikh qui s'était évadé de sa prison de Nouakchott a été arrêté en nord-ouest de la Guinée en janvier 2016, après avoir traversé le Sénégal et la Guinée-Bissau. La présence de terroristes djihadistes avait en outre été signalée l'année dernière en Haute-Guinée, territoire frontalier du Mali et de la Côte d'Ivoire. De manière croissante, le terrorisme est une préoccupation en Guinée, en raison des récents attentats qui ont frappé les pays d'Afrique de l'Ouest (attentats de Bamako en mars et novembre 2015, Ouagadougou en janvier 2016 et de Grand-Bassam en mars 2016) mais aussi compte-tenu de l'engagement d'un bataillon guinéen dans le nord du Mali, qui fait craindre au pays des représailles de la part des groupes armés terroristes.

Enfin, par sa façade sur le Golfe de Guinée, le pays est exposé à tous les défis qui se posent en termes de **sécurité maritime** dans cette zone, de la piraterie à la pêche illégale, en passant par les trafics.

- *La réforme de l'armée, un enjeu sécuritaire de premier plan*

L'armée guinéenne pâtit d'un **lourd héritage historique** marqué par les coups d'État et une instrumentalisation quasi-permanente par le pouvoir politique. Un article publié par l'*International crisis group* dans son Rapport Afrique de 2010 soulignait le défi que représentait la réforme des forces armées qui, « *après avoir été mal gérées et utilisées à mauvais escient pendant plusieurs décennies* », constituaient « *une source potentielle d'instabilité qui pourrait de nouveau plonger la Guinée et sa région dans le chaos* » et « *une menace pour un régime civil démocratique* ». Le rapport dressait un état de lieux sans concession de l'état des forces armées guinéennes en 2010 : pléthoriques et mal formées, divisées selon des clivages ethniques et générationnels, indisciplinées, insubordonnées, s'adonnant à des activités criminelles et à des violations de droits de l'homme, vivant dans des conditions ingrates et difficiles tandis que quelques officiers supérieurs étaient dans l'opulence, dotées d'une gestion financière entachée de corruption, avec des institutions de contrôle faibles voire inexistantes.

Six ans plus tard, **le défi de la réforme de l'armée reste entier**, même si les élections présidentielles de 2015 ont montré un réel progrès dans le comportement des militaires qui, en contradiction avec la tradition interventionniste de l'armée, ont conservé leur neutralité pendant le processus électoral et affiché leur obéissance au pouvoir civil. Cette attitude encourageante ne permet pas d'occulter l'ampleur de la tâche restant à accomplir, dans un contexte où la résistance au changement demeure forte au sein des armées. D'après les informations transmises par les services ministériels, l'armée guinéenne conserve aujourd'hui par bien des aspects un caractère soviétique. Elle est ainsi éclatée sur le territoire en postes de surveillance. Son fonctionnement reste centralisé à l'extrême et les intérêts personnels prévalent encore souvent sur l'engagement militaire. La gestion des ressources humaines est inexistante et la chaîne de commandement très faible, ce qui se traduit par une absence d'exécution des ordres et une forte impunité. En outre, l'absence de moyens – et la captation des rares moyens existants en raison des pratiques de corruption – condamne les militaires à un certain immobilisme : leurs entraînements ne sont pas conduits, y compris les entraînements au tir, et leur équipement est extrêmement précaire.

La réforme de l'armée est donc un enjeu central pour la stabilité à long terme de la Guinée. Il s'agit de passer d'une armée pléthorique, coûteuse, non opérationnelle et déstabilisatrice à une armée fiable, resserrée, à même d'assurer la sécurité du territoire national. Cela passe par une démilitarisation de l'administration et un recensement des effectifs afin d'en planifier la réduction et le dépyramidage, le nombre de gradés excédant à l'heure actuelle celui d'hommes du rang.

## B. DES PAYS OÙ LA FRANCE S'INVESTIT BEAUCOUP SUR LE PLAN DE LA COOPÉRATION MILITAIRE

Le Mali et la Guinée ont en commun de se trouver **au cœur des grands enjeux sécuritaires dont la France a fait une priorité** pour sa politique de défense en général et sa coopération de défense en particulier. Le Mali, qui menaçait en janvier 2013 de basculer aux mains des groupes armés terroristes avant que l'opération *Serval* ne soit lancée, est évidemment au centre de la **lutte contre les mouvances terroristes saharo-sahéliennes**. La Guinée est quant à elle confrontée aux enjeux de **sécurité maritime dans le Golfe de Guinée** auxquels la France accorde une priorité forte. Aussi notre pays a-t-il développé avec ces deux pays une coopération militaire dense et structurante.

### 1. Une coopération véritablement structurante pour refonder la politique de défense guinéenne

La réforme des forces armées guinéennes est un enjeu essentiel pour la stabilité du pays et de son voisinage. La France est sans doute le pays qui s'investit le plus pour accompagner la Guinée en ce sens. Cette coopération est très appréciée des Guinéens qui la considèrent comme la plus intégrée, et qualifient la France de « partenaire stratégique ».

- *Une coopération structurelle prioritaire...mais en baisse*

Au total, la direction de coopération de sécurité et de défense (DCSD) consacre un budget de **2,44 millions d'euros** à la Guinée en 2016. Cela représente une **baisse de plus de 500 000 euros** par rapport au budget de 2015, alors que les crédits affectés à la Guinée avaient régulièrement augmenté entre 2010 et 2015, accompagnant ainsi les efforts accomplis par le pays pour sortir de la crise.

Budgets Guinée	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
T2	1 800 000	1 360 000	1 360 000	1 200 000	1 200 000	1 200 000	1 360 000	1 620 000	2 000 000	2 200 000	2 000 000
HT2 (T3+T6)	653 500	921 172	613 734	426 884	339 900	400 619	453 395	469 565	528 057	664 588	337 539
dont Titre 3	15 000	24 258	28 000	23 000	22 900	20 300	130 077	111 510	84 076	78 790	77 286
dont Titre 6	638 500	896 914	585 734	403 884	317 000	380 319	323 318	358 055	443 981	585 798	260 253
Total T2 + HT2	2 453 500	2 281 172	1 973 734	1 626 884	1 539 900	1 600 619	1 813 395	2 089 565	2 528 057	2 864 588	2 337 539

D'après la DCSD, cette baisse des crédits ne remet pas en question la priorité accordée à la Guinée. Elle est à replacer dans le contexte d'une baisse générale de 21% des crédits d'intervention de la DSCD dans le cadre d'arbitrages budgétaires internes au ministère des affaires étrangères. S'agissant de la Guinée, la DCSD a **entièrement répercuté cette baisse sur l'aide logistique directe** attribuée au partenaire, afin de ne pas sacrifier les projets en cours. Par ailleurs, le nombre de coopérants militaires français déployés en Guinée passera de 11 à 10 à compter de l'été 2016, dans le contexte de la suppression de 50 postes de coopérants entre 2015 et 2017.

La quasi-suppression de l'aide logistique directe peut évidemment nuire aux projets et peut être difficile à comprendre de la part de notre partenaire, surtout lorsque d'autres pays se montrent disposés à financer du matériel ou des infrastructures. Aussi votre rapporteur estime-t-il qu'il conviendra à l'avenir de **préserver les moyens de la coopération structurelle**. Il s'agit d'un outil d'influence précieux pour notre pays, qui permet d'œuvrer de manière préventive au développement des capacités de nos partenaires, ce qui est toujours moins coûteux que d'intervenir dans un contexte de crise.

### **La coopération structurelle : principes et modes d'action**

La coopération structurelle vise à renforcer sur le long terme les capacités militaires et sécuritaires d'États partenaires fragiles. Elle est conduite par la direction de la coopération de sécurité et de défense (DCSD), qui est rattachée au ministère des affaires étrangères : il s'agit en effet d'un important outil diplomatique d'influence et de prévention des conflits.

Les actions de la DCSD portent sur trois leviers principaux :

- la formation des cadres des forces militaires ou de sécurité intérieure et civile à l'étranger ou en France ;
- la mise en place d'officiers supérieurs français auprès de hautes autorités politiques, militaires ou civile afin de leur proposer conseils et avis stratégiques leur permettant d'élaborer des réformes structurelles indispensables ;
- le déploiement de missions d'audit, d'appui à la mise en œuvre et d'évaluation conduites par des spécialistes français de l'expertise technique et conceptuelle (comme l'élaboration de doctrines d'emploi) dans les domaines ayant trait à la restructuration des forces armées et de sécurité intérieure et civile.

- *Une coopération au plus haut niveau pour refonder la défense de la Guinée*

La France a, depuis la fin de la crise politique, **impulsé et accompagné la refonte de la politique de défense et de l'outil militaire guinéen**. Cette mission repose en partie sur l'attaché de défense français en Guinée, qui bénéficie d'une grande écoute au sommet de l'État. Par ailleurs, dans le cadre des actions de coopération structurelle financées par la DCSD, la France déploie en Guinée des coopérants militaires qui sont placés auprès des plus hautes autorités civiles et militaires de l'État.

Ainsi, un coopérant militaire français est placé directement **auprès du ministre de la défense guinéen**. Il l'épaulé dans les domaines de l'organisation générale de la défense et des opérations de maintien de la paix. À ce titre, ce coopérant a été à l'origine de la rédaction et de la promulgation de la première loi de programmation militaire en Guinée, adoptée à l'unanimité par le Parlement en décembre 2014. Cette loi fixe les objectifs de la défense en termes de doctrine stratégique, de modernisation et de réduction des effectifs, et planifie son budget sur une période de 5 ans. Il s'agit d'une étape importante pour la réforme de la défense guinéenne, qui dénote un changement de mentalité. Dans le même temps, le ministère de la défense a été profondément réformé et le cabinet du ministre accueille pour la première fois un nombre important de civils.

D'autres coopérants français sont placés à des postes stratégiques pour **accompagner la réforme de l'armée guinéenne**. L'un d'entre eux appuie la mise

en œuvre d'une véritable politique de ressources humaines au sein de l'état-major des armées. Un autre est placé auprès du chef d'état-major de la marine pour appuyer la montée en puissance de l'action de l'État en mer, afin de relever les enjeux en matière de sécurité maritime. Enfin, un coopérant exerce auprès du chef d'état-major de l'armée de l'air afin d'accompagner la création d'une aviation légère d'observation, seule unité aérienne qui a vocation à constituer un noyau à partir duquel l'armée de l'air guinéenne pourrait se développer.

- *Une coopération opérationnelle axée sur la préparation du bataillon guinéen de la MINUSMA*

La coopération opérationnelle est une coopération mise en œuvre directement entre les forces armées de deux pays partenaires. Dans le cas de la Guinée, cette coopération est essentiellement **conduite par les Éléments français au Sénégal (EFS)**. C'est en effet la vocation de ce « pôle opérationnel de coopération à vocation régionale », qui compte environ 350 militaires français, d'assurer la mise en œuvre des accords de coopération en déployant auprès des pays de la région des « détachements d'instruction opérationnelle » (DIO).

En Guinée, les actions de coopération bilatérale conduites par les EFS avaient été suspendues en septembre 2014 en raison de l'épidémie d'Ébola. Elles ont repris en février 2016. Au total, onze actions de formation sont prévues pour l'année 2016. L'effort doit porter principalement sur la **préparation de la relève du bataillon guinéen** intégré au sein de la mission des Nations Unies au Mali (MINUSMA), qui doit intervenir au mois de juillet : formation d'une compagnie d'infanterie, modules relatifs à la lutte contre les engins explosifs improvisés (IED) et au secourisme de combat. D'autres formations sont prévues en matière de renseignement, de cyberdéfense et de maintenance, notamment des moyens nautiques.

A ces formations conduites par les EFS s'ajoutent des **actions ponctuelles de coopération mises en œuvre dans le cadre de la mission *Corymbe***. Cette mission assure depuis 1990 la présence quasi permanente d'un bâtiment français dans le golfe de Guinée, avec deux objectifs majeurs : participer à la protection des intérêts français dans la zone et réduire l'insécurité maritime en aidant les marines riveraines à renforcer leurs capacités d'action dans les domaines de la sécurité et de la surveillance maritime. Dans ce cadre, afin de renforcer les liens de l'armée française avec les pays bordant le Golfe de Guinée, sont organisées des rencontres officielles à bord des bâtiments, des manœuvres conjointes avec les marines des pays hôtes et des actions de formation de leurs marins ou encore d'aide à la population.

- *Des actions de coopération faiblement coordonnées sur le plan international*

En raison de son histoire, la Guinée entretient des **partenariats militaires plus ou moins formalisés avec des pays variés**, sans réelle stratégie d'ensemble.

Le résultat produit est, à l'évidence, sous optimal, en raison du caractère très disparates des équipements et des formations dispensées dans le cadre de ces coopérations diverses. Ainsi, la Guinée de Sékou Touré (1958-1984) s'appuyait sur l'URSS et avait développé une coopération militaire avec les Soviétiques, les Cubains, les États membres du Pacte de Varsovie puis les Chinois. Sous Lansana Conté (1984-2008), la Guinée s'est tournée vers les Américains, les Allemands et les Français. Elle a par ailleurs développé des partenariats avec les pays africains : Maroc, Mali, Angola, Égypte.

A l'heure actuelle, les principaux partenaires de la Guinée sont, outre la France, les États-Unis, la Russie, le Maroc et la Chine. Autrefois généreux en matériel notamment maritime, **les États-Unis** concentrent aujourd'hui leurs efforts sur le bataillon guinéen de la MINUSMA qu'ils ont presque entièrement équipé en 2014 et qu'ils entraînent chaque année pendant deux mois. Présents dans le pays avec un attaché de défense et un adjoint, ils cherchent localement à agir en complémentarité avec la France.

Ce souci n'est pas présent chez tous les partenaires de la Guinée. **La Russie** est représentée sur place par une impressionnante mission militaire composée de six officiers spécialistes dirigés par un général. Par le passé, la coopération russe se montrait très prodigue (construction d'infrastructures, dons ou ventes d'équipements), mais cette période faste semble révolue. A l'heure actuelle, les Russes appuieraient des propositions de réformes peu en phase avec la réforme du secteur de la sécurité pilotée par la coopération occidentale, au premier chef par la France. Quant à **la Chine**, elle se concentre sur le génie et les formations, dont certaines ne seraient pas très adaptées à la réalité des armées guinéennes (stages de parachutistes pour une armée sans avion). La Chine a par ailleurs consenti un effort considérable de 15 millions de dollars pour financer des matériels de soutien pour le bataillon guinéen de la MINUSMA après qu'une attaque terroriste lui a fait perdre 7 soldats à Kidal en février dernier. Enfin, **le Maroc** est le partenaire privilégié de la Guinée pour les formations avec 75 places octroyées en 2015.

Quant à la coopération avec les **pays du voisinage** de la Guinée, elle se développe très modestement. Un accord de défense a été initié avec le Mali en 2015, principalement axé sur la lutte contre le terrorisme transfrontalier. En dépit des déclarations d'intentions, aucune coopération n'est organisée avec la Sierra Leone, les interactions se limitant à des échanges de nécessité aux frontières. La France essaie d'infléchir cette tendance en s'appuyant sur l'offre proposée dans le document conjoint de coopération opérationnel des EFS.

## **2. Une coopération dense conduite en lien étroit avec les partenaires internationaux au Mali**

Les actions de coopération militaire conduites par la France au Mali sont évidemment à distinguer des opérations de contre-terrorisme menées dans le cadre de l'opération *Barkhane*. Cependant, la distinction n'est pas toujours évidente à établir dans la mesure où une dimension essentielle de l'opération *Barkhane* est



précisément son caractère coopératif, en ce qu'elle vise à « *appuyer les forces armées des pays partenaires de la bande sahélo-saharienne dans leurs actions de lutte contre les groupes armés terroristes* », selon les termes de l'état-major des armées.

En tout état de cause, la coopération militaire française s'insère au Mali dans un réseau de coopération où interviennent une multitude d'acteurs nationaux et internationaux, en raison de la forte mobilisation de la communauté internationale dans ce pays.

- *Une coopération structurelle de haut niveau assurant la mise en cohérence des acteurs engagés au Mali*

La Direction pour la coopération de sécurité et de défense (DCSD) a consacré **3,2 millions d'euros** à la coopération structurelle avec le Mali en 2015, finançant notamment la mise à disposition de dix coopérants militaires permanents, la conduite de deux missions d'expertises temporaires, l'attribution d'une aide logistique directe et la formation des stagiaires maliens en France et dans les écoles nationales à vocation régionale (ENVR) en Afrique.

Comme en Guinée, les coopérants militaires français sont placés à des postes stratégiques pour **appuyer la réforme de la défense malienne**. Outre les coopérants positionnés auprès du ministère de la défense et de l'état-major général des armées, un officier apporte une aide spécifique à la mise en place des structures nécessaires au fonctionnement de la chaîne logistique, et un autre est placé auprès du chef d'état-major de l'armée de l'air pour appuyer la montée en puissance d'une aviation légère d'observation, comme en Guinée. Un autre coopérant encore conseille le commandant de la Garde nationale malienne.

**La formation dans les écoles** est une dimension importante de la coopération structurelle française. Deux coopérants français assurent la direction des études et la direction des stages sous-officiers à l'école militaire d'administration de Koulikoro, une ENVR formant aux techniques d'administration dont le rayonnement s'étend à toute l'Afrique francophone. La France a également placé un coopérant comme directeur des études au sein de l'école de maintien de la paix de Bamako, une ancienne ENVR désormais à statut international qui possède un champ d'action continental. La France n'apporte plus aujourd'hui que 5% du budget de cette école. D'autres bailleurs, à l'image de l'Allemagne, y ont pris beaucoup de poids.

Les coopérants français ont un **rôle essentiel pour coordonner les initiatives nationales et internationales** nombreuses au Mali. La France dispose par exemple d'un coopérant positionné auprès du directeur des écoles militaires à Bamako, qui travaille en liaison étroite avec EUTM Mali, la mission de formation européenne (cf. infra). Ce rôle de mise en cohérence est d'ailleurs reconnu à notre pays par les autres acteurs, à l'image du Danemark qui s'est tourné vers la DCSD pour orienter sa coopération avec le Mali. La DSCD a ainsi pu l'aiguiller vers le

projet de garde nationale malienne, dans lequel elle n'avait pas les moyens d'investir.

- *Une coopération opérationnelle principalement conduite dans le cadre européen*

Par coopération opérationnelle, il faut entendre les actions de formation de court à moyen terme menées dans le cadre habituel des relations militaires bilatérales de la France avec le Mali. Elles sont à distinguer de la « coopération en opération » conduite par *Barkhane*. Au Mali, la coopération opérationnelle est principalement effectuée dans le cadre européen, via **la mission européenne EUTM Mali**. Cette mission, présente au Mali depuis 2013, a un rôle de conseil et de formation auprès des forces armées maliennes afin de les mettre en capacité de garantir l'intégrité territoriale du pays. La France a fortement pesé auprès de ses partenaires européens pour obtenir le lancement de cette mission dont elle était initialement le principal contributeur, et dont elle a assuré le commandement jusqu'en octobre 2014. Après un démarrage un peu difficile, les Européens se sont impliqués et la dynamique d'EUTM, dont le commandement est désormais assuré par un Allemand, semble positive. Au total, huit groupements tactiques interarmes (GTIA), soit plus de 8000 soldats et la moitié des GTIA de l'armée malienne, ont été formés par EUTM. Se pose désormais le problème d'une armée à deux vitesses, entre les bataillons EUTM et les autres, dont la valeur opérationnelle est bien plus faible. Le mandat d'EUTM a été prolongé d'un an en mai dernier : il ne s'agit plus à présent de former de nouveaux GTIA, mais de conduire une décentralisation progressive des actions de formation et de conseil jusqu'à Gao et Tombouctou, tout en mettant l'accent sur la formation des cadres et en poursuivant le conseil stratégique au niveau du ministère de la défense et de l'état-major des armées.

En complément d'*EUTM Mali*, les militaires français peuvent conduire des actions de formation bilatérales, mais il s'agit là simplement d'**une coopération d'appoint**. Elle est mise en œuvre par les **Éléments français au Sénégal (EFS)** et portent sur des domaines de niche, comme la protection des bases aériennes ou la maintenance des véhicules. Pour l'année 2016, quatre actions de ce type sont programmées.

- *La coopération en opération, une dimension essentielle de Barkhane*

L'une des vocations de l'opération *Barkhane* est d'appuyer les forces armées des pays partenaires de la bande sahélo-saharienne dans leurs actions de lutte contre les groupes armés terroristes. Cette « coopération en opération » est mise en œuvre par des détachements de liaison et d'assistance opérationnelle (DLAO) déployés par la force *Barkhane* auprès des forces armées maliennes (Fama). Ces DLAO ont aussi pour mission de conduire des actions de formation auprès des Fama qu'ils côtoient.

Par exemple, dans le cadre de l'opération malienne MALIBA, qui consiste pour les Fama à conduire des opérations de contrôle de zone et de lutte contre le terrorisme dans la région centre (Mopti-Sévaré-Ansongo-Ménaka), les chasseurs Alpains du GTIA (groupement tactique interarmes) « Edelweiss » conduisent actuellement des formations dans les domaines suivants : escorte de convoi, réaction face à une embuscade, lutte contre les engins explosifs improvisés, secourisme et tir de combat.



## II. DES ACCORDS DE PARTENARIAT POUR REFONDER NOTRE COOPÉRATION DE DÉFENSE AVEC LA GUINÉE ET LE MALI

### A. LA REFONDATION DE LA COOPÉRATION MILITAIRE ENTRE LA FRANCE ET L'AFRIQUE

Les présents accords conclus avec la Guinée et le Mali doivent s'apprécier à l'aune d'une volonté globale de refondation des relations de la France avec les pays d'Afrique en matière de défense.

#### 1. Le nouveau logiciel de la coopération militaire avec les pays d'Afrique

- *Le discours du Cap*

Les grands principes de cette refondation des relations franco-africaines en matière de défense avaient été explicités dans un discours prononcé en 2008 par M. Nicolas Sarkozy, alors président de la République, devant le Parlement sud-africain :

*« (...) 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 non 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 États 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, c'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 ? Eh 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. Que l'on me comprenne bien : il ne s'agit nullement d'un désengagement de la France en Afrique. C'est tout le contraire. Je souhaite que la France s'engage davantage au côté de l'Union Africaine (...) pour construire le système de sécurité collective dont l'Afrique a besoin car la sécurité de l'Afrique c'est d'abord naturellement l'affaire des Africains.

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. »

- *Les conséquences pour l'encadrement juridique des relations militaires avec les pays d'Afrique*

Les orientations explicitées par le discours du Cap ont été reprises par le Président François Hollande et se sont traduites par une vague de révision des accords de défense par laquelle la France se trouvait liée aux pays d'Afrique. Désormais, les accords signés ne seraient **plus des accords de défense mais des accords de coopération de défense.** La nuance est de taille. Elle était explicitée par un rapport sur la coopération militaire établi en 2000 par M. Bernard Cazeneuve, alors membre de la commission de la défense :

« (...) Ces accords sont de trois types. Il y a d'abord **les accords définissant un cadre juridique pour la coopération militaire** avec un pays. Ce sont eux qui sont à la base de toute coopération militaire. Ces accords prévoient notamment les domaines dans lesquels la coopération s'exercera (ils peuvent ne pas inclure la coopération en matière d'armement, par exemple), et le type d'actions qu'elle comportera (visites réciproques, action de formation, exercices opérationnels...). La coopération menée l'est en application de leurs dispositions. Il y a ensuite **les accords sur le statut des forces**, ou SOFA (Status of forces Agreements). Ce sont ces accords qui définissent le statut des forces à l'étranger, et notamment le statut hiérarchique, fiscal et juridique des militaires ainsi détachés. Il y a enfin **les accords de défense.** Ces accords prévoient les conditions dans lesquelles la France porte assistance à tel ou tel État s'il est attaqué. Certains accords, notamment les accords anciens passés avec les pays d'Afrique francophone, peuvent comporter des dispositions relevant des deux premiers ou des trois domaines. »

En termes clairs, les nouveaux accords négociés par la France avec ses partenaires africains **ne comportent plus de clause d'assistance** en cas d'agression armée, qu'il s'agisse d'une agression extérieure ou, a fortiori, d'une agression interne. En outre, ces accords **marquent la volonté d'établir un véritable partenariat**. À cette fin, ils créent un cadre juridique global couvrant tous les aspects de la coopération, du dialogue politico-militaire aux actions de coopération opérationnelle conduites entre les armées, en passant par la coopération technique. En outre, ces accords sont rédigés sous une forme réciproque, de sorte que la France ne peut pas espérer obtenir un statut plus favorable pour ses forces armées sur le territoire de son partenaire que celui qu'elle serait prête à octroyer en France aux forces armées de ce dernier. Enfin, ils donnent comme objectif explicite des actions de coopération conduites par la France **la montée en puissance d'une architecture africaine de paix**, de façon à ce que les pays d'Afrique puissent, à terme, assurer leur propre sécurité.

## **2. Vers la conclusion d'accords de partenariats : les cas du Mali et de la Guinée**

- *Les premiers accords de partenariat*

À partir de 2009, une vague de révision des accords de coopération militaire de la France avec les pays d'Afrique a été initiée. Elle a d'abord concerné les huit pays africains auxquels la France était liée par un accord de défense comportant une clause d'assistance. Les nouveaux accords négociés ont été bâtis sur le même modèle, conformément aux principes énoncés ci-dessus.

Ont ainsi été conclus des accords avec **le Cameroun et le Togo (2009), le Gabon, les Comores et la République centrafricaine (2010), Djibouti (2011), le Sénégal et la Côte d'Ivoire (2012)**. Tous sont entrés en vigueur entre 2011 et 2014, après l'accomplissement des procédures constitutionnelles requises.

- *Les cas du Mali et de la Guinée*

**Le Mali et la Guinée n'étaient pas liés à la France par des clauses d'assistance en cas d'agression armée.** Ce ne sont d'ailleurs pas deux pays dans lesquels la présence militaire française a historiquement été importante. Les nouveaux principes de la coopération militaire française en Afrique impliquaient cependant que tous les pays du continent étaient concernés par ce nouveau « partenariat de défense » que la France souhaitait mettre en œuvre. Les accords négociés avec le Mali et la Guinée l'ont donc été sur le même modèle que ceux conclus avec les huit premiers États mentionnés.

S'agissant de **la Guinée**, le cadre juridique des actions de coopération conduites entre nos deux pays était en réalité inexistant. En effet, un accord de coopération militaire technique avait été signé le 17 avril 1985 mais n'était jamais entré en vigueur, faute d'approbation par la partie guinéenne. Il avait tout de même été tacitement appliqué par les acteurs de la coopération, en l'absence de tout

autre cadre de référence. Abstraction faite de son inapplicabilité en l'absence de ratification, l'accord technique de 1985 représentait un cadre de coopération assez restreint car uniquement axé sur la coopération structurelle, avec un statut des forces beaucoup plus limité. Des négociations ont ainsi été engagées à partir de l'été 2012 et, après avoir été retardées en raison des incertitudes de la situation politique guinéenne, se sont traduites par la signature d'un nouvel accord **le 13 janvier 2014**.

La coopération militaire avec **le Mali** a longtemps été encadrée par un accord de coopération militaire technique signé le 6 mai 1985. Après le lancement de l'opération *Serval* en janvier 2013, la nécessité de mettre au point un statut spécifique facilitant l'intervention des militaires français s'est traduite par la signature d'un accord par échange de lettres les 7 et 8 mars 2013 (*cf.* annexe). Cet accord n'avait vocation à encadrer la présence des militaires français que dans le cadre précis de cet engagement militaire. Le Président malien, M. Ibrahim Boubakar Keita, a ainsi, par une lettre du 16 octobre 2013 adressée au Président de la République française, appelé de ses vœux la signature d'un traité de coopération dans le domaine de la défense afin de marquer l'engagement dans la durée de la coopération entre nos deux pays. Après une phase de négociations entre les parties, le traité a finalement pu être signé à Bamako **le 16 juillet 2014**.

## **B. DEUX ACCORDS DE COOPÉRATION BÂTIS SUR LE MÊME MODÈLE**

Au-delà des différences de vocabulaire, l'accord avec la Guinée et le traité de coopération avec le Mali en matière de défense comportent des clauses très similaires qui permettent d'en faire un examen conjoint.

### **1. Les contours de la coopération**

- *La mise en place d'un partenariat*

Le Préambule, les articles 2 et 3 de l'accord avec le Mali et les articles 2 et 5 de l'accord avec la Guinée posent les jalons d'un partenariat de défense dont les principes ont été explicités par votre rapporteur.

Les préambules mentionnent cette volonté d'établir un partenariat fondé sur le principe de respect mutuel de la souveraineté, de l'indépendance et de l'intégrité territoriale des deux États. Le préambule de l'accord avec le Mali inscrit explicitement ce partenariat dans le cadre du partenariat stratégique Afrique-Union européenne adopté à Lisbonne en 2007 et rappelle sa finalité, qui est de rendre opérationnelle l'architecture africaine de paix et de sécurité.

Les articles 2 rappellent les « **objectifs du partenariat** » mis en place dans le domaine de la défense et de la sécurité avec la Guinée (la frontière entre les deux secteurs n'étant pas toujours aisée à établir dans ce pays) et dans le domaine de la défense avec le Mali. L'accord avec le Mali insiste sur les nouveaux enjeux de cette coopération, en particulier la sécurisation des espaces



frontaliers et la lutte contre le terrorisme. Il prévoit que les actions de coopération entreprises dans le cadre de l'accord pourront associer des contingents nationaux d'autres États africains ainsi que l'Union européenne et ses États membres. Cela est cohérent avec les principes mentionnés dans le préambule et renvoie aux modalités actuelles de la coopération militaire au Mali, laquelle associe à la fois les partenaires internationaux et européens et les membres du G5 Sahel.

Les articles 5 de l'accord avec la Guinée et 2 de l'accord avec le Mali posent les « **principes du partenariat** ». Celui-ci doit être mis en œuvre dans le respect des lois et règlements de la partie d'accueil. Seul l'accord avec la Guinée comporte une « **clause de non-assistance** » à présent fréquemment intégrée dans les accords de coopération signés par la France avec ses partenaires, afin de prendre le contrepied des accords de défense conclus par le passé. Elle stipule que « *dans le cadre du présent accord et sans préjudice d'autres engagements ou arrangements bilatéraux, les membres du personnel de la partie d'envoi présents sur le territoire de la partie d'accueil ne peuvent en aucun cas être associés à la préparation ou à l'exécution d'opérations de guerre ni à des actions de maintien ou de rétablissement de l'ordre, de la sécurité publique ou de la souveraineté nationale, ni intervenir dans ces opérations* ».

- *La frontière entre coopération et opérations de guerre au Mali : l'article 25 de l'accord*

L'absence de cette clause dans l'accord avec le Mali tient évidemment à la présence actuelle de l'opération *Barkhane* dans le pays et à la possibilité, explicitement reconnue par l'article 25 de l'accord, d'employer les forces françaises déployées dans le cadre des actions de coopération pour les opérations de *Barkhane*. En effet, en vertu de l'article 25, **le présent accord de coopération n'a pas pour effet d'abroger l'accord par échange de lettres des 7 et 8 mars 2013**, lequel fixe le cadre juridique de la présence française associée à l'opération *Barkhane*. Les **deux régimes juridiques ont donc vocation à coexister**, l'un dédié aux activités de coopération et l'autre aux opérations d'assistance à l'État malien et de contre-terrorisme.

Le **régime juridique de l'opération *Barkhane*** est substantiellement différent de celui prévu par le présent accord (*cf.* annexe). Premièrement, il n'est pas rédigé sous forme réciproque. En outre, il accorde un statut des forces beaucoup plus protecteur aux militaires français, lesquels bénéficient de l'application de la Convention des Nations Unies de 1946 sur les privilèges et immunités en vertu de laquelle il n'y a pas de partage de juridiction avec l'État d'accueil. Les modalités d'entrée sur le territoire sur réduites à la présentation d'une carte d'identité, et les possibilités de survol et de déplacement sur le territoire sont largement supérieures. Ce régime donne la flexibilité nécessaire à la conduite d'opérations de guerre sur le territoire malien.

Cependant, **l'article 25** prévoit la possibilité que « *des membres du personnel de la partie française présents sur le territoire malien au titre du*

*présent traité* » soient amenés à participer aux opérations de *Barkhane*, à condition que la France en informe sans délai son partenaire. Dans ce cas, les stipulations de l'accord par échange de lettres des 7 et 8 mars 2013 pourront s'appliquer, y compris rétroactivement, aux personnels français engagés dans ces opérations. Cette clause très inhabituelle vise à donner des marges manœuvre à l'armée française pour assurer la montée en puissance du dispositif de *Barkhane* en cas de nécessité. Elle est intimement liée au contexte actuel, et l'on remarquera qu'elle n'emporte pas d'engagement automatique : les personnels français déployés dans le cadre des opérations de coopération n'ont vocation à être associés aux opérations de *Barkhane* que si une décision explicite est prise en ce sens par la France.

- *Les domaines et formes de la coopération*

Les domaines et modalités de la coopération de défense énoncés par les articles 4 des deux accords ne se recoupent que partiellement. Cela tient aux spécificités des contextes de négociation et de la relation de défense de la France avec chacun de ces partenaires. La portée de ces différences doit cependant être relativisée dans la mesure où les accords stipulent tous deux que **cette liste n'est pas exhaustive**, la coopération pouvant porter sur « *tout autre domaine* » ou « *toute autre activité* » convenue d'un commun accord entre les parties.

Les deux accords prévoient que la coopération pourra inclure des actions de formation et d'entraînement des forces, éventuellement assorties d'un soutien logistique, ainsi que l'organisation d'exercices conjoints ; des actions de formation et de soutien technique et la mise à disposition de coopérants militaires techniques français ; l'organisation de transits, de stationnements temporaires et d'escales aériennes ; et la formation de personnels maliens et guinéens dans les écoles de formation militaire françaises ou soutenues par la France. L'article 4 de l'accord avec la Guinée est plus détaillé et prévoit en outre des échanges d'expérience et de visites, des consultations, conférences ou séminaires, des actions dans le domaine du développement des capacités, etc.

L'accord avec le Mali met en avant des « *échanges de vues et d'informations relatifs aux vulnérabilités, risques et menaces à la sécurité nationale et régionale* ». Cette clause renvoie à nouveau à la situation actuelle, qui voit un haut niveau d'engagement de l'armée française au Mali et plus généralement dans la bande sahélo-saharienne. Cette présence importante renforce la nécessité d'un dialogue politico-militaire avec les pays de la région et au premier chef avec le Mali. Il convient cependant de noter que la France et le Mali n'ont pas conclu d'accord bilatéral de sécurité permettant l'échange d'informations classifiées. L'article 17 de l'accord mentionne une volonté partagée de parvenir à un tel accord, mais cela suppose que notre partenaire dispose d'un système efficace de protection des informations classifiées et que des équivalences aient pu être établies entre les deux systèmes nationaux. Il semble que ces conditions ne soient pas réunies à ce jour. Il en va de même avec la Guinée : l'article 15 fait

également référence à l'objectif de conclusion d'un accord bilatéral de sécurité mais cette perspective reste lointaine et non précisée.

- *La mise en œuvre et le suivi de la coopération*

Les articles 4 des deux accords prévoient que les modalités concrètes de mise en œuvre des actions de coopération définies pourront faire l'objet d'accords ou d'arrangements techniques spécifiques.

Seul l'accord avec le Mali prévoit la mise en place d'un **comité de suivi** chargé de « *donner de la cohérence aux activités prévues par le présent traité* » (article 6). Il est coprésidé par un représentant civil ou militaire de chaque partie.

## 2. Le statut des forces en visite

Les deux accords mettent en place un statut juridique complet et réciproque pour les forces engagées sur le territoire de l'autre partie dans le cadre des actions de coopération mentionnées ci-dessus.

- *Les conditions d'entrée et de séjour*

Celles-ci sont détaillées aux articles 6 de l'accord avec la Guinée et 7 de l'accord avec le Mali. Les personnels engagés dans les actions de coopération sont **autorisés à entrer et à sortir** du territoire de l'État d'accueil. Ce dernier doit leur faciliter les formalités d'entrée qui peuvent passer par l'obtention d'un visa et d'un titre de séjour, selon les cas. Pour cela, les personnels de la partie d'envoi doivent présenter un ordre de mission individuel ou collectif ou un ordre de mutation délivré par leur État d'origine. Ils peuvent importer leurs effets et mobilier personnel en franchise de droits et taxes dans les limites compatibles avec un usage familial.

S'agissant des **conditions de séjour**, les articles 6 des deux accords prévoient que les coopérants techniques déployés dans l'État d'accueil pour une durée supérieure à 6 mois sont hébergés à titre gratuit dans des logements meublés. L'accord avec la Guinée (article 7) précise que, dans cette situation, les coopérants techniques sont tenus de revêtir l'uniforme et les insignes militaires de la partie d'accueil. Dans tous les autres cas (article 7 de l'accord avec la Guinée et 8 de l'accord avec le Mali), les personnels déployés dans le cadre de la coopération sont autorisés à porter l'uniforme et les insignes militaires de leur armée d'origine.

- *Les facilités opérationnelles*

Les articles 5 de l'accord avec le Mali et 17 de l'accord avec la Guinée stipulent que les parties s'engagent à **mettre à disposition les facilités nécessaires** à l'accomplissement des actions de coopération prévues.

Les articles 8 de l'accord avec la Guinée et 9 de l'accord avec le Mali prévoient la reconnaissance dans l'État d'accueil de la **validité des permis de conduire** obtenus dans l'État d'origine.

Les personnels engagés dans les actions de coopération sont **autorisés à porter une arme** sur le territoire de l'État d'accueil (article 7 de l'accord avec la Guinée et 10 de l'accord avec le Mali) conformément à la législation de ce dernier, « *à moins que les autorités compétentes de l'État d'accueil n'acceptent l'application des règles en vigueur dans l'État d'origine* ».

En matière de **circulation aérienne**, l'accord avec la Guinée prévoit l'octroi aux forces armées de l'État d'origine d'une autorisation générale de survol d'un an renouvelable de la part de l'État d'accueil (article 16). Dans l'accord avec le Mali, cette autorisation annuelle n'est valable que pour les liaisons périodiques ou régulières (article 19). Dans les autres situations, il convient de solliciter les autorisations nécessaires au cas par cas auprès de la partie d'accueil.

Les forces de la partie d'envoi peuvent mettre en place **des systèmes de communication** sur le territoire de la partie d'accueil avec son autorisation préalable (articles 20 de l'accord avec la Guinée et 23 de l'accord avec le Mali), sur les fréquences attribuées par elle et de façon à ne pas perturber ses propres systèmes de communication.

- *Les questions juridictionnelles et disciplinaires*

Les questions juridictionnelles sont réglées par les articles 13 de l'accord avec la Guinée et 15 de l'accord avec le Mali. S'agissant des **priorités de juridiction**, le principe général est que les infractions commises par un membre du personnel de la partie d'envoi sur le territoire de la partie d'accueil relève de la compétence de cette dernière, sauf pour les infractions portant uniquement atteinte à la sécurité ou aux biens de l'État d'origine ou à la personne ou aux biens d'un membre de son personnel. Dans ces derniers cas, par exception, la priorité de juridiction revient à l'État d'origine.

Suivent des stipulations relatives aux **enquêtes et arrestations** portant sur des membres de la force en visite. L'État d'origine a le devoir de présenter les personnels concernés aux fins de l'instruction. L'État d'accueil doit examiner avec bienveillance toute demande de sa part visant à en obtenir la garde. En cas d'arrestation, la partie d'accueil doit en informer sans délai l'État d'origine. Les deux parties se prêtent mutuellement assistance pour la conduite des enquêtes.

Enfin, les deux accords comportent un certain nombre de stipulations destinées à **donner des garanties** aux personnels engagés dans la coopération et à les protéger contre tout risque d'arbitraire et de traitements inhumains ou dégradants. Les garanties visant à protéger leur droit à un procès équitable sont détaillées. Le principe du « *non bis in dem* » est affirmé : aucun membre du personnel ne pourra être jugé dans un État pour une infraction pour laquelle il a déjà été condamné ou acquitté dans l'autre. Enfin, il est prévu que la peine

capitale, qui reste en vigueur au Mali et en Guinée, ne pourra être ni requise, ni prononcée, ni exécutée contre un membre du personnel français, non plus que toute autre peine incompatible avec les engagements internationaux de la France.

Enfin, les articles 8 de l'accord avec la Guinée et 11 de l'accord avec le Mali affirment la **compétence exclusive de l'État d'origine** sur les membres de son personnel **en matière de discipline**.

- *Soins médicaux et décès*

En matière de soins médicaux, les stipulations des deux accords diffèrent quelque peu. L'accord avec la Guinée prévoit (article 10) que chaque partie demeure responsable de ses services médicaux et de ses évacuations sanitaires, sauf en cas de nécessité ou d'urgence, où des soins médicaux ou dentaires peuvent être dispensés à titre gratuit au sein du service de santé des armées de la partie d'accueil. Dans l'accord avec le Mali (article 12), seules les évacuations sanitaires sont à la charge de l'État d'origine ; la prise en charge sanitaire de ses personnels est, sans la mesure du possible, assurée à titre gratuit au sein du service de santé des armées de l'État d'accueil.

En cas de décès d'un membre du personnel de la partie d'envoi sur le territoire de la partie d'accueil (article 11 de l'accord avec la Guinée et 13 de l'accord avec le Mali), celui-ci doit être constaté par un médecin habilité qui établit un certificat, conformément à la législation de l'État d'accueil.

- *Les questions fiscales*

Les articles 12 de l'accord avec la Guinée et 14 de l'accord avec le Mali fixent les règles **en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune et de droits de succession et de donation** applicables aux membres d'une force en visite. Ils prévoient que ces derniers, lorsqu'ils établissent leur résidence dans l'État d'accueil dans le cadre des actions de coopération militaire, conservent leur résidence fiscale dans l'État d'origine, et que la rémunération versée par ce dernier n'est imposable que par lui. Ces stipulations représentent une nouveauté par rapport aux cadres juridiques antérieurs de la coopération avec le Mali et la Guinée. Elles conduiront à rapatrier en France l'imposition des personnels déployés dans ce cadre.

Les articles 18 de l'accord avec la Guinée et 20 de l'accord avec le Mali fixent les règles applicables aux **importations de matériels** dans le cadre des actions de coopération. Ils stipulent que les forces de la partie d'envoi peuvent importer sur le territoire de la partie d'accueil les matériels destinés à leur usage exclusif sous le régime de l'admission temporaire en exonération totale de droits et taxes pour une période de 24 mois renouvelable dans l'accord avec la Guinée et de 12 mois renouvelable dans l'accord avec le Mali. Cette admission en franchise est subordonnée au dépôt auprès de la partie d'accueil de documents de douane et d'une attestation dont la forme aura été convenue entre les parties. Ces matériels peuvent ensuite être réexportés librement en exonération de tous droits et taxes,

sous les mêmes conditions. Ils ne peuvent en principe, sauf exception autorisée par les autorités de l'État d'accueil, être cédés à titre gratuit ou onéreux sur son territoire.

- *Le règlement des dommages*

Les articles 14 de l'accord avec la Guinée et 16 de l'accord avec le Mali prévoient que **chaque partie renonce à tout recours** à l'encontre d'un membre du personnel de l'autre partie pour des dommages causés à ses biens ou à son personnel dans le cadre des activités de coopération, y compris ceux ayant entraîné la mort. Une exception est prévue en cas de **faute lourde ou intentionnelle**.

En cas de **dommages causés à des tiers** par un membre de la partie d'envoi, il est prévu que la partie d'accueil se substitue à elle pour l'instance. Si le dommage est imputable à l'une des parties, celle-ci est tenue de s'acquitter de son indemnisation. A défaut, le règlement des indemnités est réparti à parts égales entre les parties. Ces règles ne sont pas valables si les dommages ont été causés par un coopérant technique de la partie d'envoi déployé pour plus de 6 mois dans la partie d'accueil. Dans cette situation, la partie d'accueil s'acquitte de l'intégralité des indemnités.

### 3. Les stipulations finales

Les articles 21 de l'accord avec la Guinée et 24 de l'accord avec le Mali prévoient que **les différends** entre les parties liés à l'interprétation ou à l'application de l'accord doivent être réglés par voie de consultation ou de négociation entre les parties. Dans l'accord avec le Mali, les consultations ont lieu au sein du comité de suivi créé à cet effet par l'article 6 de l'accord.

Enfin, les articles 22 de l'accord avec la Guinée et 26 de l'accord avec le Mali énoncent les **modalités d'entrée en vigueur, de modification et de dénonciation** des accords. Ceux-ci sont conclus pour une période de 5 ans renouvelable tacitement. Ils entrent en vigueur le premier jour du deuxième mois suivant la réception du dernier instrument de ratification. La Guinée a ratifié l'accord de coopération dès le 2 juillet 2014 ; il entrera donc en vigueur après son approbation par le Sénat. Dans le cas du Mali, l'accord a été ratifié par notre partenaire le 30 juillet 2015 et approuvé par le Sénat en février dernier ; il entrera donc en vigueur une fois approuvé par l'Assemblée.

## C. VERS UN APPROPRIATION DES ENJEUX DE SÉCURITÉ PAR LES PAYS AFRICAINS ?

Les accords de coopération avec la Guinée et le Mali s'inscrivent explicitement dans le dessein d'établir un partenariat avec les pays d'Afrique, responsables prioritaires de leur propre sécurité. Outre les défis que cela suppose en termes de restructuration des forces armées et de sécurité des pays concernés, la

mise en œuvre de ces partenariats implique une **bonne prise en compte et une appropriation des enjeux** de sécurité au niveau politique et **une autonomisation progressive de la réponse** apportée, souvent dans un cadre régional dans la mesure où les menaces sécuritaires présentent, la plupart du temps, un caractère transnational. Les exemples de la Guinée et du Mali permettent-ils de penser que l'on s'achemine effectivement vers cette appropriation et cette autonomisation du traitement des enjeux sécuritaires ?

### 1. Le G5 sahel, un cadre de coopération interafricain plutôt prometteur

Pour le Mali, l'appropriation progressive des enjeux propres à la zone saharo-sahélienne pourrait passer par la montée en puissance du G5 Sahel. Il s'agit d'un cadre institutionnel de coordination et de suivi de la coopération régionale en matière de politiques de développement et de sécurité créé en février 2014 entre les cinq États de la bande sahélo-saharienne : Mauritanie, Mali, Burkina Faso, Niger et Tchad. Ce cadre est pertinent dans la mesure où il rassemble des **pays confrontés à des menaces communes et transfrontalières**, en particulier les trafics et les mouvances terroristes sahéliennes : AQMI, Al-Mourabitoune et Ansar Eddine. Ces dernières opèrent précisément en passant d'un pays à l'autre pour mener des attaques, se ravitailler ou rejoindre des zones refuges.

**La France a appelé de ses vœux et appuyé la montée en puissance de cette organisation** qui permet d'élever les problématiques sécuritaires à l'échelle régionale où elle est elle-même engagée militairement par l'opération *Barkhane*. La Direction de coopération de sécurité et de défense (DCSD) dispose d'ailleurs d'un coopérant permanent auprès du G5 Sahel. L'une des missions des militaires français déployés dans le cadre de *Barkhane* est d'impulser et de conduire des opérations militaires conjointes, en particulier dans les zones frontalières, en associant les forces armées de plusieurs pays du G5 Sahel. Ainsi l'opération Gabi, conduite au début de l'année 2016, a mobilisé plus de 300 militaires maliens, burkinabè et français à la frontière entre le Mali et le Burkina Faso.

Au-delà de sa pertinence théorique, le cadre du G5 Sahel a été critiqué pour la faiblesse de ses réalisations effectives. Si la mise en œuvre est lente, il semble pourtant que **les premiers résultats soient encourageants**. D'après le Gouvernement, des opérations multinationales sont à présents conduites entre les forces armées du G5. Leurs dirigeants ont pris l'habitude de se consulter et de partager leurs appréciations sur l'évolution de la situation sécuritaire.

**Des projets fédérateurs voient le jour**, qui vont dans le sens d'un renforcement de l'architecture africaine de sécurité. Ainsi, une école de guerre régionale est en train d'être créée en Mauritanie. Ce projet ambitieux, piloté par la Mauritanie, doit permettre d'accueillir une première promotion dès la rentrée 2017. La France le soutient ; un coopérant de la DCSD sera placé auprès du pilote du projet dès cet été. Lors du sommet des chefs d'État et de Gouvernement du G5 Sahel organisé à N'Ndjamena en novembre 2015, plusieurs autres projets ont été évoqués, de la création d'une force militaire conjointe à la mise en place d'une

compagnie aérienne régionale. Cette fertilité **témoigne d'une réelle appropriation par les pays concernés**. Il faudra toutefois veiller à ce que l'organisation ne grossisse pas trop vite et à ce que les projets portés soient en phase avec les moyens effectifs des pays du G5 Sahel : la montée en puissance ne pourra être que progressive.

## **2. Vers une appropriation des enjeux maritimes dans le Golfe de Guinée ?**

Le Golfe de Guinée est une zone stratégique confrontée à **de nombreux défis en matière de sécurité maritime** : piraterie, actes d'agression, brigandage, vols à main armée, trafics et pêche illicites, préservation de l'environnement marin... Il s'agit d'un **intérêt de sécurité prioritaire pour la France** qui appuie depuis plusieurs années la montée en puissance des marines riveraines et l'appropriation du concept d'action de l'Etat en mer dans ces pays. À cette fin, la DCSD a mis en place le programme Asecmar (appui à la réforme du secteur de la sécurité maritime dans le Golfe de Guinée) qui bénéficie aux Etats riverains et notamment à la Guinée. La DCSD a par ailleurs déployé des coopérants spécialisés dans l'action de l'Etat dans plusieurs Etats dont la Guinée.

Une dynamique régionale s'est mise en place à partir du sommet de Yaoundé qui s'est tenu en juin 2013. À cette occasion, une stratégie régionale de sûreté et de sécurité maritime a été ébauchée. Un centre interrégional de coordination a été mis en place à Yaoundé en septembre 2014, ainsi que deux centres régionaux, le CRESMAO et le CRESMAC, respectivement en Côte d'Ivoire et au Congo. Enfin, un institut de sécurité maritime interrégional (ISMI) a été créé en Côte d'Ivoire afin de dispenser un enseignement en matière d'action de l'Etat en mer. **Une architecture régionale** se dessine donc pour favoriser la prise en compte des enjeux de sécurité maritime. Les pays participant à ce processus doivent se réunir à Lomé en octobre 2016.

Quant à **la Guinée**, elle a pris le train en marche sur les questions de sécurité maritime, mais il semble qu'elle **se les approprie rapidement**. Avec l'aide du coopérant technique de la DCSD, une chaîne sémaphorique a été mise en place afin d'organiser la surveillance maritime de la façade littorale de la Guinée. Par ailleurs, la Guinée a été le premier pays riverain du Golfe de Guinée à se doter d'une préfecture maritime.

On observe ainsi une appropriation progressive des enjeux maritimes dans le Golfe de Guinée, à la fois à l'échelle régionale et à l'échelle nationale, avec la mise en place de structures dédiées à l'action de l'Etat en mer. Cette évolution incontestablement positive butte cependant – cet obstacle est très limitant s'agissant de la Guinée – sur **le problème des capacités**. En effet, les moyens marins nécessaires pour mettre en œuvre une stratégie maritime sont lourds et bien souvent hors de la portée de notre partenaire. La mutualisation des moyens et la coopération entre marines – des pays riverains, avec le soutien des autres acteurs présents dans la zone, dont la France – en est d'autant plus nécessaire.



## CONCLUSION

Les accords de coopération militaire conclus avec la Guinée et le Mali s'insèrent dans une vague de renégociation du cadre juridique des relations de défense entre la France et les pays d'Afrique. Ils procèdent d'une volonté de refonder ces relations pour établir des partenariats avec ces pays, responsables de leur propre sécurité.

À ce stade, ce dessein demeure un horizon lointain. Lointain, mais sans doute pas inatteignable. De manière croissante, on observe une appropriation des enjeux de sécurité par les pays africains. Les réponses apportées ne sont, à ce stade, que des ébauches. La mise en place d'une architecture de sécurité dans le Golfe de Guinée et les premières opérations du G5 Sahel sont, à cet égard, des exemples intéressants et prometteurs.

La France appuie la montée en puissance de cette réponse africaine aux enjeux de sécurité africains. Tel est l'objet des accords soumis à l'examen de la commission, qui ancrent la coopération militaire avec la Guinée et le Mali dans la durée. Dès lors, votre rapporteur encourage les membres de la commission à les approuver.



## EXAMEN EN COMMISSION

La commission examine le présent projet de loi au cours de sa séance du mardi 21 juin 2016, à 17h30.

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

**M. Bernard Lesterlin.** On ne peut que se réjouir de l'initiative consistant à donner un cadre juridique stable à la coopération militaire dont ces pays amis ont besoin, et particulièrement le Mali, où se concentrent également des efforts de coopération régionale. Je voudrais profiter de ces rapports pour porter à votre connaissance, une initiative dont Monsieur Hounbedji, le Président de l'Assemblée nationale du Bénin, a fait part au Président Bartolone vendredi : celle-ci consiste à essayer de rassembler les différents pays de la région avec la France au niveau des parlements. Il s'agit d'avoir une réflexion partagée sur la question de la lutte contre le terrorisme et les moyens législatifs à adopter à cette fin. Au Mali, le Bénin participe au travers d'éléments de ses forces armées aux initiatives dans lesquelles la France tient un rôle majeur. Je pense que nous ne pouvons qu'encourager, au-delà des accords bilatéraux, ces initiatives régionales qui associent la France, y compris, au-delà des forces armées, sur le plan parlementaire, c'est-à-dire celui de la représentation des peuples.

**M. Thierry Mariani.** J'ai trois brèves questions. La première porte sur la procédure. La commission de la Défense a-t-elle été saisie ? La deuxième concerne le régime juridique applicable aux soldats français envoyés dans ces deux pays. Peuvent-ils être jugés par les autorités locales ? C'est une question importante, parce que l'on voit qu'il arrive que des militaires français déployés à l'étranger fassent l'objet d'accusations pour mauvais traitements, qui j'espère sont infondées. Les Américains par exemple excluent toute possibilité de jugement par les juridictions locales. La troisième question renvoie au fait que la mission européenne est dirigée par un Allemand. Combien les Allemands ont-ils de militaires au sein de cette mission ?

**Mme la Présidente Elisabeth Guigou.** La commission de la défense est saisie pour avis.

**M. Jean-Pierre Dufau.** Je voudrais remercier le rapporteur pour la clarté et la brièveté de son exposé. Il était utile de souligner les points communs et les différences entre la coopération avec la Guinée et le Mali, et de nous montrer que la démarche mise en oeuvre est une démarche de coopération et non de substitution. Ma question porte sur le récent accord sur les autorités intérimaires conclu à Bamako. Vous avez mentionné la présence du ministre des Affaires étrangères algérien. L'Algérie s'est-elle impliquée dans ce processus ? A quel niveau ? Quel rôle a-t-elle joué dans la conclusion de cet accord ?

**M. François Loncle.** S'agissant de l'implication algérienne dans le processus de paix au Mali, il faut noter que l'accord de paix entre le gouvernement malien et les rebelles a été signé à Alger. En outre, le ministre algérien des Affaires étrangères s'est particulièrement engagé sur cette question, et d'une manière déterminante. Enfin, la question de la paix dans le nord du Mali intéresse de près le gouvernement algérien, car un grand nombre de chefs terroristes maliens se sont réfugiés en Libye et notamment en Algérie.

Je salue la proposition d'une coopération des parlements et le travail accompli sur ce sujet par le Bénin. Il est important que les États de la région, qui se sentent menacés par le terrorisme, puissent coopérer dans un cadre juridique et rapprocher leurs législations. Les échanges entre les parlements devraient ensuite aboutir à une charte juridique commune.

La commission des Affaires étrangères a toujours eu compétence, à titre principal, sur les conventions de coopération militaire, et la commission de Défense se saisit pour avis.

La France intervenait initialement d'une manière déterminante dans le cadre de l'EUTM. En ce sens, le premier commandant de l'EUTM était un Français et notre pays fournissait l'essentiel des troupes. Actuellement, le général qui dirige les opérations est un Allemand et l'effectif de Français sur place a nettement diminué au profit d'autres pays européens, notamment l'Allemagne, qui déploie environ 300 à 350 soldats.

Au sujet des priorités de juridiction, l'accord de coopération prévoit une compétence de principe de l'État malien en cas d'infraction commise par un militaire français sur son territoire, sauf lorsque cette infraction concerne prioritairement la France.

Suivant l'avis du rapporteur, la commission *adopte* les projets de loi (n° 3498 et 2607) sans modification.

## **ANNEXE 1**

### **LISTE DES PERSONNALITÉS RENCONTRÉES**

*(par ordre chronologique)*

- M. Camille Grousselas, Chef du Bureau Colloques et Accords – Direction de la coopération de sécurité et de défense (DCSD), accompagné du Colonel Fabrice Lesueur, (DCSD) au ministère des Affaires étrangères et du Développement international *(9 juin 2016)*
- Mme Carine Viallon, rédactrice à la DJ/Traités du ministère des Affaires étrangères et du Développement international *(9 juin 2016)*
- Commandant Pierre-Yves Grenier, Bureau du droit international public général et M. Jean-Baptiste de Francqueville, direction juridique du ministère de la défense *(9 juin 2016)*
- Mme Juliette Bernard, chargée de mission au bureau Afrique de la DGRIS (ministère de la défense) *(9 juin 2016)*
- Lieutenant-colonel Thomas Bertreux, adjoint au bureau Afrique de l'Etat-Major des Armées *(9 juin 2016)*



## ANNEXE 2

### ACCORD SOUS FORME D'ÉCHANGE DE LETTRES DES 7 ET 8 MARS 2013

ENTRE LE GOUVERNEMENT DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE ET LE  
GOUVERNEMENT DU MALI DÉTERMINANT LE STATUT DE LA FORCE  
« SERVAL »

AMBASSADE DE FRANCE AU MALI  
N° 1901/MAECI

*Bamako, le 7 mars 2013*

*M. Tieman Hubert Coulibaly*

*Ministre des Affaires étrangères et de la coopération internationale*

Monsieur le Ministre,

Gravement préoccupés par la situation qui affecte actuellement le Nord du territoire de la République du Mali et soucieux du respect de son intégrité territoriale,

Ayant à l'esprit la Charte des Nations unies et les résolutions 2056 (2012), 2071 (2012) et 2085 (2012) du Conseil de sécurité, et la demande expresse du Gouvernement malien,

Nos deux gouvernements sont convenus du déploiement sur le territoire de la République du Mali d'un détachement de militaires français (ci-après « le détachement français ») soutenant les forces de la République du Mali.

Dans ce cadre, j'ai l'honneur, au nom de mon Gouvernement, de vous proposer les stipulations suivantes applicables au détachement français pendant toute la durée de son déploiement sur le territoire de la République du Mali dans ses opérations d'assistance militaire à l'Etat malien et de protection des ressortissants français sur l'intégralité de son territoire.

Les stipulations qui suivent régissent le statut du détachement français dans le cadre de ses missions au Mali. Le personnel du détachement français désigne le personnel militaire appartenant aux unités ou formations des armées de terre, de mer, de l'air ou de la gendarmerie nationale, ou de tout autre corps militaire français.

#### « Article 1er

Pendant la durée de son déploiement, le personnel du détachement français se conforme aux lois et usages en vigueur en République du Mali.

Ledit personnel s'abstient de toute action ou activité incompatible avec les objectifs

du présent accord.

Pendant la durée de son déploiement, le personnel du détachement français bénéficie des immunités et privilèges identiques à ceux accordés aux experts en mission par la convention sur les privilèges et immunités des Nations unies du 13 février 1946.

## **Article 2**

Le personnel du détachement français est autorisé à entrer sur le territoire de la Partie malienne sans visa, sous réserve qu'il soit porteur d'une carte d'identité militaire ou professionnelle ou d'un passeport en cours de validité et d'un ordre de mission individuel ou collectif ou de tout autre document assimilé émanant des autorités militaires de la Partie française.

## **Article 3**

Le personnel du détachement français sert sous commandement français avec l'uniforme, le grade et les insignes qu'il porte dans les forces armées françaises. Le pouvoir disciplinaire est réservé au commandement français.

## **Article 4**

La Partie malienne reconnaît, pour le personnel du détachement français, la validité du permis de conduire délivré par la Partie française ou du permis de conduire international.

## **Article 5**

Pour les activités liées à l'exécution du présent accord, le personnel du détachement français circule sans restriction sur le territoire de la République du Mali, y compris son espace aérien, en utilisant les moyens de transport dont il dispose et sans qu'il ait à solliciter un accompagnement par les forces de la Partie malienne. A ce titre, le détachement français est autorisé à utiliser les voies ferrées, routes, ponts, transbordeurs, aéroports et ports en exemption de redevances, péages, taxes ou droits similaires.

## **Article 6**

Le personnel du détachement français est autorisé à détenir et à porter l'armement et les munitions nécessaires aux activités liées à l'exécution du présent accord. Le personnel du détachement français utilise son arme de dotation conformément à la législation française. Ces armes et munitions sont entreposées et gardées selon les règles françaises.

Le détachement français est autorisé à prendre toutes les mesures requises pour assurer la protection de ses personnels, de son matériel et des installations et terrains mis à sa disposition ou confiés à sa garde.

Les autorités maliennes chargées de l'ordre et de la sécurité publics facilitent la surveillance et la protection des installations accueillant des ressortissants français en coopération avec les représentants du détachement français. Elles prennent les



mesures de sécurité appropriées sur la voie publique, notamment en matière de circulation.

Elles autorisent les membres du détachement français assurant des missions de protection des ressortissants français à prendre toutes les mesures requises pour assurer la sécurité des personnes, y compris sur la voie publique.

### **Article 7**

Pour les activités liées à l'exécution du présent accord, les importations de matériel, équipement, munitions, ravitaillement et les approvisionnements nécessaires au détachement français sont effectuées en franchise de taxes et sans licence préalable à l'importation. Les marchandises importées pourront être réexportées en exonération de taxe vers la France à la fin de la mission du détachement français.

Les achats de biens et services effectués par la Partie française sur le territoire de la Partie malienne, dans le cadre de cet accord, sont exonérés de tous impôts, taxes, et redevances.

### **Article 8**

La Partie malienne met gratuitement à la disposition du détachement français les matériels, installations et terrains nécessaires aux activités liées à l'exécution du présent accord, et ce sur simple demande de la Partie française.

La Partie française ne doit solliciter l'autorisation écrite de la Partie malienne pour réaliser des travaux sur ces terrains et installations que si lesdits travaux sont particulièrement importants. La Partie malienne examine avec bienveillance toute demande d'autorisation en ce sens. A la fin de la mission du détachement français, les travaux réalisés resteront la propriété de la Partie malienne, selon des modalités fixées entre les Parties.

Les terrains et installations mis à la disposition du détachement français sont restitués en l'état d'usage à la Partie malienne.

La Partie malienne autorise la Partie française à mettre en œuvre des systèmes de communication pour ses besoins propres. L'accès au spectre des fréquences est accordé gracieusement par la Partie malienne.

La Partie malienne fournit le soutien logistique demandé par le détachement français, dans des conditions dont les deux Parties conviennent.

### **Article 9**

Les Parties renoncent mutuellement à tout recours pour les dommages réciproques causés à leurs personnels et à leurs biens par les personnels ou les biens de l'autre Partie, y compris ceux ayant entraîné la mort, en raison d'actes ou de négligence commis à l'occasion du stationnement du détachement français ou de l'exécution par le détachement de ses missions.

Les dispositions précédentes ne s'appliquent pas en cas de faute lourde ou intentionnelle. Par faute lourde, il convient d'entendre l'erreur grossière ou la

négligence grave. Par faute intentionnelle, il convient d'entendre la faute commise avec l'intention délibérée de son auteur de causer un préjudice.

La Partie malienne prend à sa charge la réparation des dommages causés aux biens ou à la personne d'un tiers, y compris lorsque la Partie française en est partiellement à l'origine. En cas d'action judiciaire intentée à l'occasion de tels dommages, la Partie malienne se substitue dans l'instance à la Partie française mise en cause.

## **Article 10**

La Partie française traite les personnes qu'elle pourrait retenir et dont elle assurerait la garde et la sécurité conformément aux règles applicables du droit international humanitaire et du droit international des droits de l'homme, notamment le Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés non internationaux (Protocole II) adopté le 8 juin 1977, et la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants du 10 décembre 1984.

La Partie malienne, en assurant la garde et la sécurité des personnes remises par la Partie française, se conforme aux règles applicables du droit international humanitaire et du droit international des droits de l'homme, notamment le Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés non internationaux (Protocole II) adopté le 8 juin 1977, et la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants du 10 décembre 1984.

Compte tenu des engagements conventionnels et constitutionnels de la France, la Partie malienne s'engage à ce que, dans le cas où la peine de mort ou une peine constitutive d'un traitement cruel, inhumain ou dégradant serait encourue, elle ne soit ni requise ni prononcée à l'égard d'une personne remise, et à ce que, dans l'hypothèse où de telles peines auraient été prononcées, elles ne soient pas exécutées.

Aucune personne remise aux autorités maliennes en application du présent article ne peut être transférée à une tierce partie sans accord préalable des autorités françaises.

La Partie française, le Comité international de la Croix-Rouge (CICR), ou, après approbation de la Partie malienne, tout autre organisme compétent en matière de droits de l'homme, dispose d'un droit d'accès permanent aux personnes remises.

Les représentants de la Partie française, du Comité international de la Croix-Rouge et, le cas échéant, d'un autre organisme mentionné à l'alinéa précédent, sont autorisés à se rendre dans tous les lieux où se trouvent les personnes remises ; ils auront accès à tous les locaux utilisés par les personnes remises. Ils seront également autorisés à se rendre dans les lieux de départ, de passage ou d'arrivée des personnes remises. Ils pourront s'entretenir sans témoin avec les personnes remises, par l'entremise d'un interprète si cela est nécessaire.

Toute liberté sera laissée aux représentants susmentionnés quant au choix des endroits qu'ils désirent visiter ; la durée et la fréquence de ces visites ne seront pas

limitées. Elles ne sauraient être interdites qu'en raison d'impérieuses nécessités militaires et seulement à titre exceptionnel et temporaire.

La Partie malienne s'engage à tenir un registre sur lequel elle consigne les informations relatives à chaque personne remise (identité de la personne remise, date du transfert, lieu de détention, état de santé de la personne remise).

Ce registre peut être consulté à leur requête par les Parties au présent accord, par le CICR ou, le cas échéant, par tout autre organisme compétent en matière de droits de l'homme mentionné au cinquième alinéa du présent article.

Les dispositions précédentes sont sans préjudice de l'accès du Comité international de la Croix-Rouge aux personnes remises. Les visites du CICR aux personnes remises s'effectueront en conformité avec ses modalités de travail institutionnelles

### **Article 11**

Tout différend entre les deux Parties concernant l'application ou l'interprétation des présentes stipulations est réglé par voie diplomatique.

### **Article 12**

Le présent échange de lettres n'a pas pour effet d'abroger l'accord de coopération militaire technique du 6 mai 1985 ».

Je vous serais obligé de bien vouloir me faire savoir si les dispositions qui précèdent recueillent l'agrément de votre Gouvernement. Dans ce cas, la présente lettre ainsi que votre réponse constitueront l'accord entre nos deux Gouvernements relatif au statut du détachement français.

Cet accord entrera en vigueur à la date de votre réponse et produira ses effets jusqu'à la fin des missions du détachement français et son retour complet et définitif sur le territoire de la République française.

Christian Rouyer

Ambassadeur de France au Mali

MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES  
ET DE LA COOPÉRATION INTERNATIONALE  
LE MINISTRE

Koulouba, le 8 mars 2013

Son Excellence M. l'Ambassadeur  
de la République française au Mali  
Bamako

Monsieur l'Ambassadeur,

J'accuse réception de votre lettre du 7 mars 2013 qui se lit comme suit :

« Monsieur le Ministre,

Gravement préoccupés par la situation qui affecte actuellement le Nord du territoire de la République du Mali et soucieux du respect de son intégrité territoriale,

Ayant à l'esprit la Charte des Nations unies et les résolutions 2056 (2012), 2071 (2012) et 2085 (2012) du Conseil de sécurité, et la demande expresse du Gouvernement malien,

Nos deux gouvernements sont convenus du déploiement sur le territoire de la République du Mali d'un détachement de militaires français (ci-après "le détachement français") soutenant les forces de la République du Mali.

Dans ce cadre, j'ai l'honneur, au nom de mon Gouvernement, de vous proposer les stipulations suivantes applicables au détachement français pendant toute la durée de son déploiement sur le territoire de la République du Mali dans ses opérations d'assistance militaire à l'Etat malien et de protection des ressortissants français sur l'intégralité de son territoire.

Les stipulations qui suivent régissent le statut du détachement français dans le cadre de ses missions au Mali. Le personnel du détachement français désigne le personnel militaire appartenant aux unités ou formations des armées de terre, de mer, de l'air ou de la gendarmerie nationale, ou de tout autre corps militaire français. »

J'ai l'honneur de vous faire part de l'accord de mon Gouvernement sur ces dispositions. Votre lettre et ma réponse constituent donc un accord entre nos deux Gouvernements, qui entre en vigueur ce jour et produira ses effets jusqu'à la fin des missions du détachement français et son retour complet et définitif sur le territoire de la République française.

Tieman Hubert Coulibaly  
Ministre des Affaires étrangères  
et de la coopération internationale

## **ANNEXE**

### **TEXTES DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES**

#### **Article unique**

*(Non modifié)*

Est autorisée la ratification du traité de coopération en matière de défense entre la République française et la République du Mali, signé à Bamako le 16 juillet 2014 et dont le texte est annexé à la présente loi.

#### **Article unique**

*(Non modifié)*

Est autorisée l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Guinée relatif à la coopération en matière de défense et au statut des forces, signé à Conakry le 13 janvier 2014, et dont le texte est annexé à la présente loi.