



N° 2337

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

SEIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 13 mars 2024

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES SUR LE PROJET DE LOI,
*autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française
et le Gouvernement de l'État indépendant de Papouasie-Nouvelle-Guinée relatif à la
coopération en matière de défense et au statut des forces,*

PAR M. HADRIEN GHOMI,
Député

AVEC

EN ANNEXE
LE TEXTE DE LA COMMISSION
DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I. LA PAPOUASIE-NOUVELLE-GUINÉE, UN PARTENAIRE ESSENTIEL DANS LE PACIFIQUE	7
A. UN ÉTAT STRATÉGIQUE DANS LE PACIFIQUE SUD QUI FAIT FACE À DE NOMBREUX DÉFIS	7
1. Présentation générale de la Papouasie-Nouvelle-Guinée	7
2. Un État confronté à des défis internes	7
B. UN PAYS CONVOITÉ PAR LES PUISSANCES RÉGIONALES MAIS QUI CHOISIT SES PARTENARIATS	8
1. Une multiplication des partenariats économiques	9
2. Une coopération militaire plus restreinte	10
C. UN PARTENAIRE INTÉGRÉ À LA STRATÉGIE INDOPACIFIQUE DE LA FRANCE	10
1. Des velléités de renforcement de la coopération militaire	10
2. Un intérêt croissant pour la coopération environnementale et économique	12
II. UN ACCORD NÉCESSAIRE POUR ACCROÎTRE LA COOPÉRATION DE DÉFENSE ENTRE LES DEUX PAYS	14
A. LES DISPOSITIONS DE L'ACCORD	14
1. Les dispositions générales	14
2. Les types de coopération prévus	14
3. Les dispositions particulières	15
4. Les clauses finales	17
B. UN ACCORD INDISPENSABLE MAIS DONT LA MISE EN ŒUVRE DÉPENDRA DES MOYENS VÉRITABLEMENT DÉPLOYÉS	18
1. Un accord qui sécurise juridiquement et encourage la coopération militaire	18
2. Une nécessaire réflexion sur l'accompagnement de cette coopération	18

EXAMEN EN COMMISSION	21
ANNEXE 1 : TEXTE DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES.....	31
ANNEXE 2 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR	33
ANNEXE 3 : AUTRES ACCORDS DE TYPE SOFA SIGNÉS PAR LA FRANCE AVEC DES PAYS DE LA ZONE PACIFIQUE	35
ANNEXE 4 : PRÉSENTATION DES FORCES ARMÉES EN NOUVELLE-CALÉDONIE (FANC).....	37

INTRODUCTION

La commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale est saisie du projet de loi n° 2159 autorisant l'approbation d'un accord bilatéral entre la France et la Papouasie-Nouvelle-Guinée relatif à la coopération en matière de défense et au statut des forces (ou *Status of forces agreement* – SOFA) des deux pays sur leurs territoires respectifs. Cet accord a été signé par l'ambassadeur de France, M. Guillaume Lemoine, et le ministre des affaires étrangères de la Papouasie-Nouvelle-Guinée, M. Justin Tkatchenko, le 31 octobre 2022, à Port-Moresby.

Par ce texte, la France et la Papouasie-Nouvelle-Guinée souhaitent renforcer leur coopération bilatérale dans une zone caractérisée par des défis communs, dont la pêche illégale et les catastrophes naturelles, mais aussi des rivalités géostratégiques majeures. Pour la France, il s'inscrit directement dans sa stratégie en Indopacifique, lancée en 2018.

Rédigé sur la base de la réciprocité et s'inspirant des clauses classiques figurant dans les accords de statut des forces signés par la France, ce nouvel accord permet de disposer d'un cadre juridique plus complet pour les activités des armées françaises et papouasiennes dans la région, qu'il s'agisse de formations, d'exercices conjoints, d'opérations d'assistance humanitaire ou d'opérations de lutte contre la pêche illégale.

Si le rapporteur – qui préside le groupe d'études à vocation internationale sur les Îles du Pacifique – juge cet accord indispensable, il appelle néanmoins à la création d'un poste à Port-Moresby pour assurer la mise en œuvre effective de cette coopération, à court ou moyen terme.

I. LA PAPOUASIE-NOUVELLE-GUINÉE, UN PARTENAIRE ESSENTIEL DANS LE PACIFIQUE

A. UN ÉTAT STRATÉGIQUE DANS LE PACIFIQUE SUD QUI FAIT FACE À DE NOMBREUX DÉFIS

1. Présentation générale de la Papouasie-Nouvelle-Guinée

Située en Océanie, la Papouasie-Nouvelle-Guinée est un grand État du Sud-Ouest de l’océan Pacifique composé de nombreuses îles, dont la moitié orientale de l’île de Nouvelle-Guinée et l’archipel Bismark.

Au niveau institutionnel, le pays est une monarchie constitutionnelle membre du Commonwealth. Il a obtenu son indépendance en 1975 après avoir été gouverné pendant près d’un siècle par les puissances coloniales allemande, britannique et australienne.

La Papouasie-Nouvelle-Guinée, qui compte aujourd’hui 10,1 millions d’habitants (Banque mondiale, 2022), se caractérise par sa grande diversité culturelle. Au total, elle compte 841 langues ⁽¹⁾ et sa population est répartie en de nombreux clans.

Son économie est dominée, d’une part, par l’agriculture (cacao, café), la sylviculture et la pêche ⁽²⁾, qui emploient la majorité de la population active, et, d’autre part, par les secteurs de l’énergie (gaz, pétrole) et des minéraux (or, nickel et cuivre), qui fournissent l’essentiel des recettes d’exportation (selon le Fonds international de développement agricole – FIDA, 2021).

Le pays est confronté à une certaine surexploitation de ses ressources naturelles et à des trafics illégaux de celles-ci. En outre, il fait face à des catastrophes naturelles et à des phénomènes météorologiques extrêmes de plus en plus nombreux, impactant fortement la population et les activités économiques. Il a notamment subi des sécheresses importantes en 2015 et en 2016 et un tremblement de terre majeur en 2018.

2. Un État confronté à des défis internes

La Papouasie-Nouvelle-Guinée se caractérise par un niveau élevé de pauvreté. Trois millions d’habitants vivent au-dessous du seuil national de pauvreté, dont la majorité en milieu rural. Les inégalités de revenus sont importantes : on estime que 20 % de la population dispose de 80 % du revenu total du pays (FIDA, 2021).

(1) Les langues officielles sont l’anglais, le tok pisin (créole de base anglaise) et le hiri motu (créole de base motu, une autre langue).

(2) Le pays dispose de la troisième plus grande forêt tropicale au monde et de 18 % du stock mondial de thon.

En outre, le pays est caractérisé par un niveau élevé de violence, avec des émeutes et des affrontements tribaux ⁽¹⁾ – mi-janvier 2024, le premier ministre a décrété l'état d'urgence pendant deux semaines – mais aussi des violences sexistes et sexuelles. Or, les forces de police et les magistrats ne disposent pas de moyens suffisants pour endiguer ces phénomènes.

Le niveau de corruption demeure également élevé, même si le gouvernement indique vouloir lutter davantage contre celle-ci et reconnaît qu'elle limite les perspectives de développement du pays.

Dans ce contexte, le 7 décembre 2023, le gouvernement a conclu un accord de sécurité avec l'Australie portant principalement sur le domaine de la sécurité intérieure ⁽²⁾. Il vise à soutenir la volonté de la Papouasie-Nouvelle-Guinée de doubler l'effectif de ses forces de police – en augmentant leur nombre de 5 600 à 10 000 – et de renforcer l'institution judiciaire, afin notamment de lutter contre les affrontements tribaux meurtriers et la corruption.

Enfin, la question de l'indépendance de la région autonome de Bougainville, qui avait donné lieu à un conflit de douze ans (1989-2001) puis à un accord de paix en 2001, n'est pas encore réglée. Cet accord prévoyait un référendum consultatif d'autodétermination pour la région – non contraignant pour le gouvernement papouasien –, qui s'est tenu en 2019 et a donné la victoire aux partisans de l'indépendance avec plus de 97 % des votes (pour 85 % de participation). En conséquence, une feuille de route a été établie (dite « feuille de route de Wabag »), prévoyant un règlement politique – comprenant l'indépendance effective de Bougainville – d'ici 2027, au plus tard. Toutefois, le Parlement n'a pas encore ratifié le texte.

B. UN PAYS CONVOITÉ PAR LES PUISSANCES RÉGIONALES MAIS QUI CHOISIT SES PARTENARIATS

La Papouasie-Nouvelle-Guinée multiplie aujourd'hui à la fois les partenariats économiques et les accords sécuritaires mais sélectionne davantage ces derniers.

Pour les puissances de la région, le pays apparaît particulièrement stratégique du fait des ressources naturelles dont il dispose, de sa taille et de son emplacement au cœur d'une zone confrontée à des rivalités géopolitiques majeures.

(1) Le 19 février 2024, 64 personnes ont été tuées en raison de conflits tribaux persistants.

(2) L'accord prévoit une aide australienne de 200 millions de dollars australiens (environ 122 millions d'euros), dont la moitié servira à la construction d'un centre de formation de la police dans la capitale. Une autre partie sera consacrée aux renforcements des moyens de la magistrature et plus largement à la lutte contre le changement climatique, la cybersécurité et les missions d'assistance humanitaire. L'accord prévoit également un soutien australien pour la participation aux opérations de maintien de la paix des Nations Unies.

1. Une multiplication des partenariats économiques

L’Australie, ancienne puissance coloniale, est le principal partenaire politique, économique et commercial de la Papouasie-Nouvelle-Guinée. En 2021, l’aide publique au développement fournie par Canberra représentait 48 % des fonds reçus par la Papouasie-Nouvelle-Guinée.

Toutefois, depuis son arrivée au pouvoir en 2019, le premier ministre James Marape souhaite diversifier les relations de son pays, afin de réduire sa dépendance économique à l’Australie. La Papouasie-Nouvelle-Guinée se tourne désormais vers d’autres partenaires, dont le Japon, la Corée du Sud, l’Indonésie et surtout la Chine. Ces partenaires souhaitent bénéficier des opportunités économiques du pays et renforcer leur influence dans la zone.

LE RENFORCEMENT DES RELATIONS ÉCONOMIQUES SINO-PAPOUASIENNES

La Papouasie-Nouvelle-Guinée est le premier État insulaire du Pacifique à avoir rejoint l’initiative chinoise des « nouvelles routes de la soie » (*Belt and Road Initiative*, BRI) via la signature d’un accord-cadre de coopération en juin 2018, permettant notamment au pays de contracter des prêts avec Pékin pour construire de nouvelles infrastructures.

Depuis, les visites officielles de haut niveau se sont multipliées, dont la visite du président chinois Xi Jinping en Papouasie-Nouvelle-Guinée de novembre 2018 ⁽¹⁾.

Cette coopération entre les deux pays s’est traduite par le lancement de nombreux projets sur le sol papouasien : construction d’hôpitaux, d’autoroutes, d’aéroports, d’écoles, de câbles sous-marins reliant la capitale Port-Moresby à quatorze provinces côtières du pays (*Kumul Submarine Cable Network Project*). Ces projets impliquant de nombreuses entreprises et institutions chinoises telles que *China Metallurgical Group*, *Huawei* ou encore la ville de Shenzhen, sont financés sous la forme de prêts que la Papouasie-Nouvelle-Guinée devra rembourser dans le futur.

Selon le *Lowy Institute*, entre 2008 et 2021, la Chine aurait prêté plus de 940 millions de dollars à la Papouasie-Nouvelle-Guinée dans le cadre de l’aide au développement officielle, auxquels il faut ajouter plus de 700 millions de dollars de prêts ne rentrant pas dans les critères officiels d’aide au développement. Pour mieux maîtriser la dette publique, le premier ministre James Marape indique souhaiter limiter l’utilisation des prêts étrangers.

Enfin, la Chine s’intéresse également aux ressources naturelles (minérales, halieutiques et forestières) de Papouasie-Nouvelle-Guinée.

(1) Plus récemment, en mars 2023, le ministre des affaires étrangères chinois de l’époque, Qin Gang, a rencontré son homologue papouasien, Justin Tkatchenko, quelques mois avant que Xi Jinping ne s’entretienne avec le premier ministre James Marape en marge du 3^{ème} Forum des nouvelles routes de la soie.

2. Une coopération militaire plus restreinte

La Papouasie-Nouvelle-Guinée sélectionne davantage ses partenariats en matière de sécurité et de défense. Elle semble aujourd'hui exclure toute coopération d'envergure avec la Chine et préfère se tourner vers des partenaires occidentaux et vers l'Indonésie.

L'Australie demeure son premier partenaire en matière de sécurité et de défense. La plupart des officiers des forces armées papouasiennes (*Papua New Guinea Defence Force* ou PNGDF) ont été formés en Australie et l'état-major intègre plusieurs officiers australiens. En outre, les deux pays ont conclu un accord de sécurité intérieure le 7 décembre 2023, qui inclut les armées.

Par ailleurs, la Papouasie-Nouvelle-Guinée a signé quatre accords de type « statut des forces » avec des pays de la région : la Nouvelle-Zélande, le 7 mars 2018, le Royaume-Uni, le 20 avril 2023, les États-Unis, le 22 mai 2023, et l'Indonésie, le 21 février 2024.

Le premier ministre James Marape a qualifié la signature de l'accord passé avec les États-Unis, qui prévoit également une coopération de défense plus poussée ⁽¹⁾, de « [passage] *d'une relation générique [...] à une relation spécifique avec les États-Unis* », témoignant ainsi de l'importance de ce type d'accord dans les relations bilatérales.

C. UN PARTENAIRE INTÉGRÉ À LA STRATÉGIE INDOPACIFIQUE DE LA FRANCE

Les relations bilatérales entre la France et la Papouasie-Nouvelle-Guinée, ont été récemment renforcées, ce dont témoignent plusieurs rencontres de haut niveau depuis 2022, dont la visite du président de la République Emmanuel Macron à Port-Moresby en juillet 2023 et celle du premier ministre papouasien James Marape à Paris en septembre 2023. La visite de juillet 2023 a été considérée par les deux États comme historique : il s'agissait du premier déplacement d'un chef d'État français sur le sol de la Papouasie-Nouvelle-Guinée depuis l'indépendance du pays en 1975.

Ce rapprochement bilatéral concerne la coopération militaire mais également d'autres objectifs prévus dans la stratégie française en Indopacifique, lancée en 2018.

1. Des velléités de renforcement de la coopération militaire

La France et la Papouasie-Nouvelle-Guinée disposent de forces armées aux formats différents mais qui ont déjà pris l'habitude de coopérer.

(1) Cet accord donne la possibilité aux États-Unis de patrouiller dans les eaux territoriales papouasiennes et de renforcer leur dispositif militaire autour de l'île de Guam. Il prévoit également un accès aux satellites de surveillance américains

La présence militaire française dans le Pacifique Sud est divisée en deux entités : les forces armées en Nouvelle-Calédonie (FANC) et les forces armées de Polynésie française (FAPF), réparties sur les différents territoires ultra-marins de la zone et qui comptent environ 2 900 militaires et civils de la défense. En raison des différentes zones de responsabilités de ces forces, réparties entre le Pacifique Sud-Ouest et le Pacifique Sud-Est, la coopération militaire entre la France et la Papouasie-Nouvelle-Guinée dépend majoritairement des FANC.

En janvier 2024, les FANC étaient composées de 1 500 militaires (950 militaires permanents et 550 en missions de courte durée de quatre mois), 200 civils et 350 réservistes. Ces effectifs sont répartis entre différentes structures : un état-major interarmées, un régiment d'infanterie de marine du Pacifique en Nouvelle-Calédonie (RIMaP-NC), une base navale à Nouméa, différents bâtiments de la marine nationale et la base aérienne 186 (à 60 kilomètres de Nouméa) abritant divers aéronefs de l'armée de l'air et de l'espace et de la marine nationale (voir détail en Annexe 4).

Les forces armées papouasiennes (cf. page 10, PNGDF) sont quant à elles largement sous-dimensionnées au regard de leurs besoins ⁽¹⁾, avec un budget d'environ 80 millions d'euros et des effectifs de 3 600 soldats dont 3 300 pour la seule composante terrestre, 100 pour la composante aérienne et 200 pour la composante maritime. Elles s'appuient ainsi sur leurs partenaires (Australie, Nouvelle-Zélande, États-Unis) pour combler leurs lacunes capacitaires lors des opérations ou pour bénéficier de matériels. L'Australie a par exemple financé 2 hélicoptères H145 pour des missions de recherche et de sauvetage et donné 4 patrouilleurs et 3 engins amphibies. Elle prévoit de donner prochainement 2 avions de transport militaire C27 Spartan.

La France et la Papouasie-Nouvelle-Guinée coopèrent déjà activement dans le domaine de l'assistance humanitaire et du secours après une catastrophe (Humanitarian Assistance and Disaster Relief ou HADR).

Les forces armées françaises et papouasiennes s'entraînent conjointement depuis plus de dix ans dans le cadre du cycle d'exercices bisannuels « Équateur » et « Croix du Sud ». Le dernier exercice Croix du Sud s'est tenu du 24 avril au 6 mai 2023 et a réuni plus de 3 000 militaires provenant de dix-huit nations. Cet exercice a été le plus grand exercice multilatéral HADR organisé dans le Pacifique Sud.

Au printemps 2021, dans le cadre des accords FRANZ, la France, l'Australie et la Nouvelle-Zélande sont également intervenues pour soutenir la

(1) Les PNGDF remplissent des missions de sécurité intérieure en soutien des forces de sécurité intérieure, en particulier dans le cadre des conflits tribaux, de protection des frontières terrestres (le pays dispose de 750 kilomètres de frontières contiguës avec l'Indonésie) et de surveillance de sa zone économique exclusive (ZEE). Elles sont employées de manière croissante pour les interventions de secours aux sinistrés victimes de catastrophes naturelles en Papouasie-Nouvelle-Guinée (éruption à Manam en 2017, séisme à Morobe en 2022, éruptions en 2023) et dans la région (tsunami aux Salomon en 2013, incendies en Australie en 2019-2020).

Papouasie-Nouvelle-Guinée, dans le contexte de la pandémie de Covid-19 ⁽¹⁾. En septembre 2023, en réaction à l'éruption du volcan Bagana, la frégate Vendémiaire a acheminé du fret humanitaire sur l'île de Bougainville.

En outre, la France assiste la Papouasie-Nouvelle-Guinée dans sa lutte contre la pêche illégale. Lors du dernier du Sommet des ministres de la défense du Pacifique Sud (South Pacific Defense Minister's Meeting, SPDMM) ⁽²⁾, organisé du 4 au 6 décembre 2023 à Nouméa, les deux États ont signé une lettre d'intention portant sur les activités de shipriding, une activité qui consiste à embarquer du personnel papouasien sur un bâtiment français pour contrôler les navires.

Plus généralement, depuis l'année 2022 et surtout en 2023, la coopération militaire s'est renforcée par le biais de rencontres entre autorités militaires, d'escales de bâtiments de la FANC en Papouasie-Nouvelle-Guinée et de formations militaires.

Sur ce dernier point, lors de son déplacement dans le Pacifique à l'été 2023, le président de la République a annoncé la création d'une académie du Pacifique, qui bénéficiera notamment à la Papouasie-Nouvelle-Guinée ⁽³⁾. Selon les éléments recueillis par le rapporteur en audition, cette académie pourrait regrouper plusieurs formations en matière de sécurité et de défense (formations militaires classiques, de maintien de l'ordre, de sécurité maritime et de sécurité civile). Les formations seraient majoritairement réalisées à Nouméa et pourraient débuter en 2024, avec une montée en puissance prévue en 2025 et en 2026.

La France envisage également une action annuelle de formation et d'entraînement en Papouasie-Nouvelle-Guinée avec l'envoi d'une section pendant deux à quatre semaines.

Au mois de février 2024, la France et la Papouasie ont signé un plan de coopération 2024-2025 listant des objectifs concrets de coopération, notamment pour les rencontres entre autorités militaires, les escales et les formations et entraînements militaires.

2. Un intérêt croissant pour la coopération environnementale et économique

Au-delà de la coopération militaire, la France s'engage aux côtés de la Papouasie-Nouvelle-Guinée en matière environnementale et économique.

Les deux pays coopèrent tout d'abord en matière de lutte contre le changement climatique et de protection de la biodiversité. La France a porté le projet d'une plateforme pays (*country package*), réunissant des bailleurs internationaux

(1) Les FANC ont acheminé 60 tentes par un vol CASA direct à destination de Port Moresby, suivi d'un vol stratégique depuis la métropole et du déploiement d'un hélicoptère en partenariat avec Airbus.

(2) Les autres membres sont l'Australie, le Chili, les Fidji, la Nouvelle-Zélande et les Tonga.

(3) À terme, 20 à 50 militaires papouasiens pourraient être formés en Nouvelle Calédonie chaque année.

publics et privés et des opérateurs chargés de la protection de la biodiversité, afin de financer la préservation de la forêt papouasienne. Cette initiative forte de 100 millions d'euros a été présentée à la COP 28 de Dubaï le 2 décembre 2023 par le président de la République, en présence du premier ministre James Marape.

L'Agence française de développement (AFD), qui intervient depuis 1996 en Papouasie-Nouvelle-Guinée et dont le mandat a été étendu en 2021, finance également des projets en faveur de la protection de la biodiversité ou liés aux enjeux d'adaptation et d'atténuation au changement climatique. L'AFD, aux côtés de l'Union européenne et de la Banque européenne d'investissement, participe par exemple à un projet de verdissement des installations portuaires de Rabaul pour un montant de 60 millions d'euros, dont 16,6 millions sous forme de dons, et en partenariat avec l'Australie.

L'installation d'un bureau AFD/Expertise France en mai 2024 pourrait contribuer à assurer la mise en œuvre de projets européens et français en matière de préservation de la forêt et de la biodiversité.

Enfin, sur le plan économique, la Papouasie-Nouvelle-Guinée a fait l'acquisition de 11 nouveaux Airbus A220 en août 2023, pour une livraison prévue en 2025.

II. UN ACCORD NÉCESSAIRE POUR ACCROÎTRE LA COOPÉRATION DE DÉFENSE ENTRE LES DEUX PAYS

L'accord relatif à la coopération en matière de défense et au statut des forces françaises et papouasiennes, a été signé le 31 octobre 2022, en reprenant intégralement la version proposée par la France.

Ce texte répondait à une première demande exprimée par la Papouasie-Nouvelle-Guinée en 2013, mais celle-ci n'avait ensuite pas répondu aux deux projets d'accord initialement proposés par la France en 2015 ⁽¹⁾. C'est finalement l'abolition de la peine de mort, annoncée en 2021 et entrée en vigueur en 2022 ⁽²⁾, qui a créé un contexte favorable à la signature d'un accord. Au mois de juillet 2022, la partie française a transmis un projet actualisé.

Ce texte s'inscrit directement dans la stratégie française en Indopacifique puisqu'elle a pour objectif « *d'affirmer la sécurité des espaces régionaux autour de nos départements et régions d'outre-mer par la promotion de coopérations militaires et de sécurité* ». Sa mise en œuvre nécessitera néanmoins probablement des moyens humains supplémentaires.

A. LES DISPOSITIONS DE L'ACCORD

L'accord comporte un préambule et vingt articles. Il s'inspire des clauses classiques figurant dans les accords de coopération en matière de défense et régissant le statut des forces, signés par la France.

1. Les dispositions générales

L'article 1^{er} est tout d'abord consacré aux définitions (« partie d'envoi », « partie d'accueil », « forces », « membres du personnel », « personne à charge », « matériel », « navire d'État » et « aéronefs d'États »).

L'article 2 définit son objet : « *la coopération en matière de défense et de sécurité entre les parties ainsi que le statut des membres du personnel de la partie d'envoi et des personnes à leur charge présents sur le territoire ou à bord d'un aéronef d'État ou d'un navire d'État de la partie d'accueil* ».

2. Les types de coopération prévus

L'article 3 définit les domaines de la coopération. Ceux-ci sont très variés puisqu'ils comprennent la coopération militaire opérationnelle et structurelle,

(1) La France avait alors proposé deux projets d'accords relatifs à la coopération en matière de défense et au statut des forces, le premier non réciproque, c'est-à-dire n'encadrant que le statut des forces françaises sur le territoire papouasien, et le second réciproque, c'est-à-dire ayant vocation à s'appliquer à chaque partie sur le territoire de l'autre.

(2) L'abolition de la peine de mort a été annoncée en 2021. La loi réformant le code pénal a été adoptée par le Parlement papouasien le 20 janvier 2022 et est entrée en vigueur le 12 avril 2022.

l'armement, la technologie, la recherche et le maintien de la paix. De plus, l'article ajoute qu'elle peut s'étendre à tout autre domaine sur lequel les parties s'accorderaient en matière de défense et de sécurité.

Cette coopération peut prendre des formes très diverses. L'article en dresse la liste exhaustive :

- échange d'expérience et visites ;
- formation et entraînements des forces ;
- conseil aux forces, notamment par la mise à disposition de coopérants militaires techniques français ;
- fourniture d'aide humanitaire et d'aide d'urgence ;
- transits et escales aériennes et maritimes ;
- toute autre forme de coopération de défense et de sécurité, décidée d'un commun accord entre les parties.

Les ministères compétents en matière de défense et de sécurité sont chargés de mettre en œuvre ces activités de coopération.

Enfin, les modalités de cette mise en œuvre peuvent être précisées par les instruments pertinents (accord, arrangement technique, document conjoint de procédure).

3. Les dispositions particulières

L'**article 4** porte sur le financement de la coopération et le soutien logistique. Il pose le principe selon lequel chaque partie supporte ses propres coûts de participation aux activités de coopération et met à la disposition de l'autre partie les infrastructures et les équipements nécessaires à l'accomplissement de l'accord. Pour le financement, les parties peuvent en décider autrement, d'un commun accord.

L'**article 5** précise que les membres du personnel et les personnes à charge de la partie d'envoi doivent respecter la législation en vigueur dans la partie d'accueil. En outre, il leur est interdit d'être « *associés à la préparation ou à l'exécution d'opérations de guerre ou assimilées, ni à des actions de maintien ou de rétablissement de l'ordre public, de la sécurité publique ou de la souveraineté nationale* », sauf si les parties en décident autrement d'un commun accord.

L'**article 6** précise les conditions d'entrée, de séjour et de circulation sur les territoires des deux parties des membres du personnel de l'État d'envoi et des personnes à leur charge.

L'**article 7** porte sur le régime fiscal douanier applicable en matière d'importation et de réexportation de matériels et approvisionnements nécessaires à l'exécution des formes de coopération prévues à l'article 3.

L'**article 8** prévoit les modalités de stockage des matériels de la partie d'envoi sur le territoire de la partie d'accueil, ainsi que les règles applicables en l'espèce, notamment en termes de sécurité.

L'**article 9** règle les questions relatives à la détention, au port et à l'utilisation des armes de dotation par les militaires de chaque partie, dans le cadre des besoins du service. Pour l'utilisation des armes, les militaires sont assujettis au respect des règles de la partie d'accueil ⁽¹⁾, à moins que les autorités de cette partie n'acceptent l'application des règles de la partie d'envoi.

L'**article 10** prévoit la possibilité pour la partie d'envoi d'installer et de mettre en œuvre ses propres systèmes de communication, sous réserve d'obtenir l'autorisation de la partie d'accueil et en particulier de n'utiliser que les fréquences attribuées par celle-ci.

L'**article 11** consent à ce que les personnels de la partie d'envoi puissent revêtir l'uniforme et les insignes militaires de manière conforme à la réglementation en vigueur au sein de leurs forces armées.

L'**article 12** rappelle la compétence exclusive en matière de discipline des autorités de la partie d'envoi sur leurs personnels.

L'**article 13** prévoit un droit d'accès aux services de santé des armées pour les personnels de la partie d'envoi dans les mêmes conditions que pour ceux de la partie d'accueil. En cas de nécessité ou d'urgence, les actes médicaux qui ne nécessitent pas d'hospitalisation et les évacuations d'urgence par moyen militaire, seront effectués à titre gratuit. En revanche, les autres actes et rapatriements sanitaires seront pris en charge par la partie d'envoi.

L'**article 14** est consacré aux dispositions applicables en cas de décès d'un des membres du personnel de la partie d'envoi sur le territoire de la partie d'accueil, notamment concernant l'établissement du certificat de décès, l'autopsie et la remise du corps du défunt à la partie d'envoi.

L'**article 15** porte sur la fiscalité. Il assure le maintien de la domiciliation fiscale des personnels et des personnes à leur charge (sauf s'ils exercent une activité professionnelle propre) dans la partie d'envoi, afin d'éviter une double imposition.

L'**article 16** établit les règles de compétence juridictionnelle en cas d'infraction commise par les membres du personnel ou les personnes à charge de la

(1) *S'agissant du droit français, le port d'armes par des militaires est régi par l'article L. 2338-2 du code de la défense qui dispose que « les militaires peuvent porter leurs armes, munitions et leurs éléments dans les conditions définies par les règlements particuliers qui les concernent ». Cette possibilité de port d'arme s'exerce dans le cadre du service (article D. 2338-1 du même code).*

partie d'envoi. Le premier paragraphe pose le principe de la compétence juridictionnelle de la partie d'accueil. Toutefois, en cas d'infraction accomplie dans l'exercice de ses fonctions officielles, ainsi que dans le cas où l'infraction porte uniquement atteinte à la sécurité de la partie d'envoi, à la personne ou aux biens d'un autre membre du personnel de la partie d'envoi ou aux biens de la partie d'envoi, les autorités compétentes de celle-ci exercent par priorité leur compétence juridictionnelle. De plus, l'article prévoit une coopération en matière d'enquête, ainsi qu'une série de garanties procédurales pour assurer le droit à un procès équitable aux membres du personnel de la partie d'envoi, en cas de poursuites devant les tribunaux de la partie d'accueil.

Les points 10 et 11 protègent les membres du personnel et les personnes à charge des deux États contre l'application de la peine de mort et contre les traitements inhumains et dégradants au sens de l'article 3 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Il est prévu que ces peines ne seront ni requises, ni prononcées, et que dans l'hypothèse où elles seraient prononcées, elles ne seraient pas exécutées. Ces stipulations protègent les membres du personnel français et les personnes à leur charge, mais aussi les membres du personnel papouasien et les personnes à leur charge soumis à la juridiction française et pouvant faire l'objet d'une mesure d'extradition ou d'expulsion. Elles sont une exigence du Conseil d'État ⁽¹⁾ et s'avèrent ainsi protectrices dans l'hypothèse où la peine de mort, abolie en 2022, serait un jour rétablie en Papouasie-Nouvelle-Guinée. Le rapporteur n'a reçu aucune information permettant d'envisager un tel revirement.

L'article 17 définit les modalités du règlement des dommages éventuellement causés par les personnels. Il précise la répartition de la prise en charge des indemnités versées pour la répartition des dommages causés aux tiers.

L'article 18 prévoit une clause d'effort en vertu de laquelle *« les parties conviennent de la nécessité de conclure un accord de sécurité relatif à la protection et à l'échange d'informations et de matériels classifiés et protégés »*.

L'article 19 prévoit que *« tout différend relatif à l'interprétation ou à l'application de l'accord est réglé par voie de consultations entre les parties »*.

4. Les clauses finales

L'article 20 comprend les stipulations finales de l'accord.

Il précise que les parties doivent se notifier l'accomplissement des procédures internes requises pour l'entrée en vigueur de l'accord. Il indique également que le texte prendra effet le premier jour du deuxième mois suivant le jour de réception de la seconde notification.

(1) Selon les éléments transmis par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères, la rédaction de cette clause est une spécificité des accords français. Elle n'est pas présente dans les autres accords de type SOFA signés par la Papouasie-Nouvelle-Guinée.

La Papouasie-Nouvelle-Guinée n'a pas encore notifié l'accomplissement de ses procédures internes. Selon le ministère français de l'Europe et des affaires étrangères, elles devraient néanmoins être très rapides puisqu'elles ne nécessitent pas d'examen au Parlement ⁽¹⁾.

L'article précise ensuite que l'accord est conclu pour une durée de cinq ans, renouvelable par tacite reconduction pour des périodes de même durée.

Enfin, l'accord pourra être modifié à tout moment et être dénoncé par les parties par voie diplomatique. La dénonciation prendra effet six mois après la réception de la notification écrite par l'autre partie.

B. UN ACCORD INDISPENSABLE MAIS DONT LA MISE EN ŒUVRE DÉPENDRA DES MOYENS VÉRITABLEMENT DÉPLOYÉS

1. Un accord qui sécurise juridiquement et encourage la coopération militaire

Jusqu'ici la coopération était encadrée uniquement par des instruments juridiques *ad hoc* et ponctuels, tels que des arrangements techniques.

L'accord du 31 octobre 2022 permettra aux forces armées des deux pays de disposer d'un texte de niveau intergouvernemental pérenne, ainsi que d'un cadre juridique complet.

Ainsi, il renforce la sécurité juridique des activités de coopération, un point jugé indispensable par notre partenaire pour envisager de nouvelles actions. Il apparaît donc comme une étape indispensable pour la coopération de défense entre les deux les États.

Il est intéressant de noter qu'un autre accord du même type a été signé avec les Fidji le 6 décembre 2023, à Nouméa (cf. Annexe n° 3).

2. Une nécessaire réflexion sur l'accompagnement de cette coopération

Au regard des ambitions françaises en matière de coopération militaire avec la Papouasie-Nouvelle-Guinée (détachement annuel d'instruction opérationnelle, deux escales de bâtiments, trois escales aériennes), l'accord pourrait concerner 180 personnels cumulés, pour des durées de mobilisation allant de deux jours à quatre semaines.

En outre, il concernera 20 à 50 militaires papouasiens qui se rendront chaque année en Nouvelle-Calédonie dans le cadre de l'académie du Pacifique.

(1) La Constitution du pays prévoit que les accords de type SOFA (visiting forces agreement) ne sont pas soumis à l'obligation de ratification qui s'applique normalement aux traités internationaux.

Dans ce contexte, il semble important de disposer de davantage de moyens humains pour suivre les actions de coopération et renforcer les liens entre les PNGDF et les FANC ⁽¹⁾. Le ministère des armées a néanmoins indiqué au rapporteur ne pas être en mesure de déployer un coopérant ou un attaché de défense résident à court terme, malgré une demande du Quai d'Orsay. D'ici 2026, le ministère des armées recommande de mettre en place un coopérant de la direction de la coopération de sécurité et de défense (DCSD). Ce poste sera évoqué par les deux ministères lors du prochain comité de pilotage DCSD, au mois d'avril 2024.

(1) Dans l'immédiat, le bureau « relations internationales » de l'état-major des armées (EMA) est chargé d'assurer la relation de proximité.

EXAMEN EN COMMISSION

Le mercredi 13 mars 2024, à 11 heures, la commission examine le projet de loi, adopté par le Sénat, autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de l'État indépendant de Papouasie-Nouvelle-Guinée relatif à la coopération en matière de défense et au statut des forces.

M. le président Jean-Louis Bourlanges. Notre ordre du jour appelle l'examen du projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de l'État indépendant de Papouasie-Nouvelle-Guinée relatif à la coopération en matière de défense et au statut des forces. Je laisse sans plus attendre la parole à notre rapporteur, afin de ne pas déflorer moi-même son propos.

M. Hadrien Ghomi, rapporteur. L'accord franco-papouasien dont nous sommes saisis a été signé le 31 octobre 2022 à Port Moresby, capitale de la Papouasie-Nouvelle-Guinée. Il porte sur la coopération en matière de défense et sur le statut des forces de nos deux pays. Il offre un cadre juridique protecteur aux personnels français déployés sur le territoire de Papouasie-Nouvelle-Guinée et réciproquement.

Après une présentation de son contexte, j'en analyserai le contenu et les conséquences concrètes.

La Papouasie-Nouvelle-Guinée est un État incontournable dans le Pacifique, quoique souvent méconnu en France hexagonale. Deuxième plus grande île du monde, ce pays bénéficie d'une très grande diversité culturelle – plus de huit cents langues, soit à peu près 10 % des langues parlées dans le monde –, d'un patrimoine naturel exceptionnel – les trois quarts de son territoire sont occupés par la forêt primaire – et de ressources très convoitées – des ressources halieutiques et du nickel notamment.

Certes, la Papouasie-Nouvelle-Guinée est confrontée à de nombreux défis internes : inégalités sociales, corruption, insécurité. Mais son gouvernement souhaite agir dans ces domaines, avec l'appui de partenaires étrangers, dont la France.

La France, seul pays européen à disposer d'une ambassade à Port Moresby, est considérée comme un partenaire de confiance par la Papouasie-Nouvelle-Guinée. Le renforcement de la coopération entre nos deux pays, marqué par la visite historique du président de la République à Port Moresby en juillet 2023, qui fut le premier déplacement d'un chef d'État français depuis l'indépendance du pays en 1975, en est un signe.

Pour la France, il s'agit de mettre en œuvre sa stratégie dans l'Indopacifique. Lancée en 2018, celle-ci repose sur plusieurs piliers : la sécurité et la défense ; l'économie, la connectivité, la recherche et l'innovation ; le multilatéralisme et la règle de droit ; le changement climatique, la gestion durable des océans et la biodiversité.

Concernant la coopération environnementale, la France a porté le projet d'une plateforme-pays, réunissant des bailleurs internationaux publics et privés, pour financer la préservation de la forêt papouasienne. Présentée à la COP28, cette initiative a été dotée de 100 millions d'euros, ce qui est un premier succès pour la France.

En matière de défense, la signature de l'accord que nous examinons ce matin a été une étape majeure ; depuis lors, les projets de coopération se multiplient. Côté français, ce sont essentiellement les forces armées en Nouvelle-Calédonie (FANC) qui sont mobilisées. Comptant environ 1 500 militaires et 200 civils, elles appuient régulièrement la Papouasie-Nouvelle-Guinée pour des missions d'assistance humanitaire et de secours. En septembre 2023, après l'éruption du volcan Bagana, la frégate *Vendémiaire* a acheminé du fret humanitaire sur l'île de Bougainville.

Les forces françaises et papouasiennes s'entraînent ensemble lors des exercices bisannuels *Équateur* et *Croix du Sud*. Par ailleurs, la France assiste la Papouasie-Nouvelle-Guinée dans la lutte contre la pêche illégale. Depuis 2022 – et surtout depuis 2023 –, la coopération militaire s'est renforcée par le biais de rencontres entre autorités militaires, d'escales de bâtiments français en Papouasie-Nouvelle-Guinée et de formations militaires. Lors de son déplacement dans le Pacifique en juillet 2023, le président de la République a annoncé la création d'une académie du Pacifique, qui formera entre vingt et cinquante Papouasiens chaque année.

La France n'est pas le seul pays avec lequel la Papouasie-Nouvelle-Guinée développe ses relations en matière de défense et de sécurité. Outre son partenariat historique avec l'Australie, elle a récemment signé des accords de statut des forces (*status of forces agreements* ou SOFA) avec la Nouvelle-Zélande, le Royaume-Uni, les États-Unis et l'Indonésie.

La Papouasie-Nouvelle-Guinée exclut toute coopération d'envergure avec la Chine. Les auditions que j'ai menées ont montré que les Papouasiens opèrent une distinction, voire une dichotomie, entre les contrats d'ordre économique et la coopération en matière de sécurité. La Chine est la bienvenue pour la seule coopération économique. Sur ce point, la Papouasie-Nouvelle-Guinée se distingue d'un autre État du Pacifique – les îles Salomon –, qui a conclu, en avril 2022, et renforcé, à l'été 2023, un partenariat de sécurité avec la Chine.

Dans ce contexte, choisir la France n'est pas anodin, d'autant que notre partenaire nous a fait confiance dans la rédaction de cet accord, reprenant intégralement la proposition française sans négociation.

J'en viens au contenu de l'accord. Ses vingt articles sont ceux que l'on trouve classiquement dans les accords de coopération en matière de défense et régissant le statut des forces signés par la France. Je me contenterai donc de présenter l'article 3, qui dresse la liste des formes de coopération possibles : échange d'expérience et visites ; formation et entraînement des forces ; conseil aux forces ; fourniture d'aide humanitaire et d'aide d'urgence ; transits et escales aériennes et maritimes. Les autres dispositions sont relatives à l'encadrement juridique de la coopération et au statut, ainsi qu'aux conditions de séjour des personnels. L'accord n'appelle aucune procédure de ratification par le Parlement de Papouasie-Nouvelle-Guinée.

J'en viens aux conséquences de l'accord. Jusqu'à présent, notre coopération en matière de défense était encadrée juridiquement par des instruments *ad hoc* et ponctuels, tels que des arrangements techniques. Ce texte permet de disposer d'un document de niveau intergouvernemental, donc plus pérenne et plus complet. Il s'agissait d'une exigence de notre partenaire pour renforcer notre coopération.

Notre coopération bilatérale en matière de défense ne sera véritablement effective que si la France lui attribue des moyens. Je me suis exprimé en ce sens devant les services du ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE) et du ministère des armées.

Nos ambitions sont plus élevées que par le passé. Nous prévoyons un détachement d'instruction opérationnelle (DIO), deux escales de bâtiments et trois escales aériennes par an, soit 180 personnels, pour des durées de mobilisation allant de deux jours à quatre semaines. En outre, vingt à cinquante militaires papouasiens se rendront chaque année en Nouvelle-Calédonie dans le cadre de l'académie du Pacifique.

Compte tenu de ces objectifs, la création d'un équivalent temps plein (ETP) basé en Papouasie-Nouvelle-Guinée semble nécessaire pour assurer un suivi approfondi et une relation privilégiée de proximité avec ce partenaire. Il appartiendra au ministère des armées et au MEAE de déterminer le format le plus pertinent pour ce poste : attaché de défense, coopérant ou officier inséré dans un état-major des forces armées papouasiennes.

Le groupe d'études à vocation internationale sur les îles du Pacifique, que j'ai l'honneur de présider, se rendra probablement dans le Pacifique, plus particulièrement en Papouasie-Nouvelle-Guinée, à la fin de l'année 2024. Je serais ravi d'échanger avec vous sur les conclusions de ce déplacement, notamment avec MM. Herbillon et Metzdorf, co-rapporteurs d'une mission d'information de notre commission sur les enjeux et la place de la France dans l'Indopacifique.

M. le président Jean-Louis Bourlanges. Nous en venons aux interventions des orateurs des groupes.

M. Nicolas Metzdorf (RE). L'espace indopacifique est une réalité géographique pour la France, laquelle porte une voix basée sur les principes d'un ordre multipolaire, fondé sur un multilatéralisme juste, efficace et inclusif. Elle y défend ses intérêts, les intérêts de ses territoires et ceux de la région. Telle est la logique dans laquelle cet accord et nos relations avec la Papouasie-Nouvelle-Guinée s'inscrivent.

Depuis plusieurs années, la France et la Papouasie-Nouvelle-Guinée ont développé une relation de coopération militaire. Notre relation de défense est conduite par les FANC, levier incontournable de la présence française dans le Pacifique Sud, ainsi que de notre intégration dans les dynamiques régionales de défense et de sécurité.

Juridiquement, cette coopération militaire est organisée par des instruments *ad hoc*, qui n'offrent pas un cadre suffisamment solide et protecteur pour développer et renforcer une coopération pérenne. Cet accord de bon sens est fondamental au sein de notre relation avec les autorités papouasiennes. Il offre des garanties protectrices à nos personnels respectifs dans le respect des deux parties. Il respecte les normes habituelles en matière de statut des forces à l'étranger et la souveraineté des deux États.

En approuvant cet accord, nous renforcerons la coopération entre la France et les pays du Pacifique Sud. Nous affirmerons également l'intégration des territoires d'outre-mer, qui me sont chers, dans une perspective stratégique. Le groupe Renaissance soutiendra le projet de loi.

Monsieur le rapporteur, comment concevez-vous le rôle et la place de la Papouasie-Nouvelle-Guinée au sein de la stratégie indopacifique de la France et les perspectives futures de coopération entre nos deux pays, par-delà le champ militaire ?

M. Hadrien Ghomi, rapporteur. Le renforcement des liens militaires est en cours dans la région, ce dont témoigne la création de l'académie du Pacifique annoncée par le président de la République.

La France et la Papouasie-Nouvelle-Guinée ont signé un plan de coopération militaire 2024-2025, qui favorisera notamment les rencontres entre autorités militaires, les escales ainsi que les formations et les entraînements de forces armées.

Il y a une coopération environnementale, affirmée lors du *One Forest Summit* à Libreville, où le président de la République a pris plusieurs engagements, qu'il a précisés à Port Moresby. De nouveaux investissements sont prévus, notamment l'installation en mai 2024 d'un bureau d'Expertise France, filiale de l'Agence française de développement (AFD), qui contribuera à assurer la mise en

œuvre de projets européens en matière de préservation de la forêt et de la biodiversité ; le président de la République a particulièrement insisté sur ce point.

Sur le volet économique, la Papouasie-Nouvelle-Guinée a acquis onze Airbus A220 en août 2023 ; leur livraison est prévue en 2025.

Ainsi, notre coopération s'inscrit dans une stratégie de rapprochement global et ne relève pas uniquement du domaine militaire.

M. Jérôme Buisson (RN). La France, par le biais de ses territoires ultramarins, est une puissance du Pacifique. Dans les collectivités de Nouvelle-Calédonie, de Wallis-et-Futuna et de Polynésie française vivent près de 560 000 compatriotes. Elles abritent une présence militaire permanente : les FANC et les forces armées de Polynésie française (FAPF) comptent plus de 2 800 militaires, sept navires de la marine nationale, neuf avions de transport ou de surveillance et sept hélicoptères. Enfin, la France dispose grâce à elles d'une zone économique exclusive (ZEE) étendue dans le Pacifique Sud.

En raison de notre présence dans cette zone et de son importance croissante aux plans économique, politique et stratégique, le président de la République a énoncé en 2018 la stratégie de la France dans l'Indopacifique. Notre groupe soutient les efforts déployés par le Gouvernement pour renforcer la présence française dans la région qui, demain encore plus qu'aujourd'hui, sera cruciale.

L'accord dont nous sommes saisis fait suite aux nombreux autres que nous avons conclus avec des pays de la région : Singapour, l'Australie, la Nouvelle-Zélande, les Fidji, les Tonga et le Vanuatu. Il définit un cadre permettant le développement de la coopération militaire entre la France et la Papouasie-Nouvelle-Guinée. Cette coopération militaire renforcée, avec la Papouasie-Nouvelle-Guinée comme avec nos autres partenaires dans la région, est bénéfique à plusieurs titres. Elle contribue au développement de nos relations bilatérales, favorise l'inclusion régionale de nos collectivités d'outre-mer et renforce la sécurité des territoires de la nation, ainsi que la capacité d'intervention en cas de catastrophe naturelle.

Au Rassemblement national, nous soutenons les objectifs et les dispositions de l'accord du 31 octobre 2022.

M. Adrien Quatennens (LFI-NUPES). L'accord que nous examinons vise à doter notre relation avec la Papouasie-Nouvelle-Guinée d'un cadre juridique pérenne pour la coopération en matière de défense.

Puissance universelle et universaliste, notre pays a des intérêts à défendre et une voix à faire entendre dans chaque région du monde. Je regrette que notre commission ne soit saisie qu'aujourd'hui pour approuver ou non un accord signé le 31 octobre 2022, soit il y a plus de seize mois. Encore un peu et la représentation nationale n'aurait pas eu à se prononcer dans la première période de validité de cinq ans de cet accord !

D'apparence purement technique, plusieurs des vingt articles de l'accord contiennent toutefois des dispositions qui ne sont pas sans nous alerter. L'article 3 définit les domaines et les formes de la coopération par une liste non exhaustive. Après l'adoption de l'accord par la représentation nationale, les parties seront donc libres d'élargir les formes de coopération.

L'article 18 prévoit que les parties conviennent de la nécessité de conclure un accord sur la protection et l'échange d'informations et de matériels classifiés et protégés. Nous ne disposons d'aucune information complémentaire à ce sujet, ni dans l'exposé des motifs, ni même dans l'étude d'impact.

Par ailleurs, on lit dans celle-ci : « *La signature de cet accord s'inscrit en outre plus largement dans la lignée de la stratégie de défense française dans l'Indopacifique et doit concourir à la mise en œuvre d'activités opérationnelles d'intérêt pour nos forces* ». Nous sommes favorables au développement d'un maximum de relations dans le monde, la France étant présente sur tous les continents, mais nous refusons l'appellation « stratégie indopacifique ». Cette notion confuse provient directement de la doctrine nord-américaine, dans un contexte de pivot asiatique. En faisant nôtre ce concept, nous cantonnerions la France au rôle de faire-valoir des États-Unis d'Amérique dans leur confrontation avec la Chine. Pour gagner quoi ? L'humiliation de notre pays dans l'affaire des sous-marins australiens répond à cette question.

Nous devons avoir une doctrine strictement indépendante, dans cette zone comme ailleurs. Le groupe La France insoumise prône le non-alignement diplomatique, qui est le contraire de l'isolement et de la neutralité. Cela signifie que nous décidons souverainement des termes de notre indépendance avec le monde. La stratégie indopacifique est incompatible avec cet objectif.

Nous nous abstiendrons donc sur ce texte.

M. Hadrien Ghomi, rapporteur. J'ai une interprétation radicalement différente de la stratégie indopacifique. Je pense que la France, dans cette zone, est en capacité de se présenter comme une troisième voie entre les États-Unis et l'Australie, d'une part, et la Chine, d'autre part, s'agissant notamment de la lutte contre le réchauffement climatique. C'est ce qui caractérise l'action du président de la République depuis plusieurs années : faire de la France le porte-voix de la lutte contre le réchauffement climatique pour les États insulaires, qui disposent de peu de visibilité.

L'accord en lui-même est classique. Sa rédaction n'introduit aucune nouveauté. S'agissant des domaines de coopération, elle inclut « *toute autre forme de coopération de défense et de sécurité dont les parties conviennent d'un commun accord* ». Elle est donc soumise à un accord entre les deux États. Je prends note de vos craintes mais les conteste.

M. Vincent Seitlinger (LR). La France joue depuis longtemps un rôle particulier dans le Pacifique, en raison de sa présence en Nouvelle-Calédonie. Le

Pacifique constitue à bien des égards une région-clé des relations internationales, en raison notamment de la présence de plusieurs grandes puissances et de ses très vastes espaces maritimes, qui représentent autant d'enjeux économiques, militaires et environnementaux. Dans ce contexte, notre pays se doit de renforcer sa coopération avec les États de la région, notamment la Papouasie-Nouvelle-Guinée.

L'accord dont nous sommes saisis vise à établir un cadre juridique pour la coopération en matière de défense, afin de protéger les personnels militaires des deux parties lorsqu'ils sont déployés sur le territoire de l'un ou de l'autre État.

S'il faut en saluer la signature, car il permet de renforcer notre stratégie indopacifique, qui fera l'objet d'un rapport d'information, il faut observer que la Papouasie-Nouvelle-Guinée a récemment renforcé ses relations bilatérales avec plusieurs puissances. Elle a signé en mai 2023 un pacte de sécurité avec les États-Unis ; il en est de même avec le Royaume-Uni, la Nouvelle-Zélande et l'Indonésie. Elle a également développé des relations économiques très fortes avec la Chine. La Papouasie-Nouvelle-Guinée n'est-elle pas en train de devenir un pays multi-aligné, sur le modèle de l'Inde ? Si tel est le cas, en cas de conflit régional, le soutien de ce pays mélanésien ne serait pas garanti.

Par ailleurs, compte tenu des leviers de puissance dont disposent la Chine et les États-Unis, quels moyens supplémentaires sont nécessaires à notre pays pour que la coopération avec la Papouasie-Nouvelle-Guinée pèse à l'aune des moyens déployés par nos alliés, notamment les États-Unis et l'Australie ?

Le groupe Les Républicains, soucieux de renforcer la présence française dans l'Indopacifique, votera le texte.

M. Hadrien Ghomi, rapporteur. S'agissant du caractère multiple des relations nouées par la Papouasie-Nouvelle-Guinée, qui a conclu des accords dans différents domaines avec bon nombre de puissances, il faut rappeler que la Papouasie-Nouvelle-Guinée accorde une véritable confiance aux puissances occidentales. Elle est d'accord pour coopérer avec la Chine et d'autres États pour tout ce qui relève de l'économie, notamment la construction d'infrastructures, de ports et de routes. Sur les sujets sécuritaires, les Papouasiens n'ont pas fait le choix des îles Salomon, qui ont conclu un accord stratégique avec la Chine, non sans conséquences – elles se sont détournées de Taïwan pour se rapprocher de Pékin. Telles ne sont pas la vision et la façon d'agir de la Papouasie-Nouvelle-Guinée.

Mme Maud Gatel (Dem). La Papouasie-Nouvelle-Guinée revêt un caractère stratégique pour la présence française dans le Pacifique Sud. Seul pays de l'Union européenne présent dans la zone, la France participe, aux côtés de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande, aux opérations régionales en matière de sûreté maritime et d'assistance humanitaire en cas de catastrophe naturelle. La coopération se déploie également sur le plan économique, ainsi qu'en matière de lutte contre le réchauffement climatique et de préservation de la biodiversité,

notamment par le biais de l'AFD. Ces relations divergent de celles que la Papouasie-Nouvelle-Guinée entretient avec la Chine, lesquelles se bornent aux infrastructures.

Face à la montée des tensions entre les États-Unis et la Chine et à la vulnérabilité des territoires de la région liée aux bouleversements climatiques, il est impératif de consolider notre coopération avec tous les pays concernés, au premier rang desquels la Papouasie-Nouvelle-Guinée.

À l'heure actuelle, cette coopération est organisée juridiquement par des instruments *ad hoc* – arrangements techniques ou accords par échange de notes verbales –, qui ne fournissent pas un cadre suffisamment solide et protecteur pour assurer une coopération pérenne entre nos deux pays. Tel est bien l'objet de l'accord signé entre la France et la Papouasie-Nouvelle-Guinée à Port Moresby le 31 octobre 2022. Il régit les formes et les domaines de la coopération militaire opérationnelle, notamment dans les domaines de l'armement, de la technologie et de la recherche. Il offre un cadre juridique protecteur aux déploiements de personnels.

Cet accord s'inscrit dans la stratégie de la France dans l'Indopacifique. Il participe à la mise en œuvre opérationnelle d'intérêts pour nos forces. Il nous dote du cadre juridique solide dont nous avons besoin pour renforcer la coopération entre nos deux pays en matière de défense.

Le groupe Démocrate votera donc le texte.

M. Alain David (SOC). Ce texte d'une facture très classique s'inscrit dans la stratégie de la France dans l'Indopacifique, que la situation préoccupante à l'Est de l'Europe ne doit pas nous faire oublier.

Le groupe Socialistes et apparentés soutient la signature d'accords bilatéraux de coopération avec les pays du Sud global, afin d'œuvrer à un multilatéralisme tous azimuts et de ne pas alimenter l'idée fautive d'un repli des pays occidentaux dans l'entre soi. Cet accord a également un sens en raison de la proximité des territoires d'outre-mer néocalédonien et polynésien.

Nous voterons le texte.

Mme Stéphanie Kochert (HOR). Depuis 2018, la France dispose d'une stratégie pour l'Indopacifique. Nos priorités dans cet espace sont multiples : la défense et la sécurité de nos territoires ultramarins ; la promotion et la défense de la règle de droit et du multilatéralisme garantissant les principes de libre circulation et d'accès aux espaces communs ; le renforcement de la stabilité régionale ; la prise en compte des effets du changement climatique.

Cette stratégie s'accompagne d'une présence militaire permanente, assurée par les FANC. Ces dernières ont organisé de nombreuses missions et exercices communs avec nos partenaires dans la région – l'Australie, la Nouvelle-Zélande, la Papouasie-Nouvelle-Guinée. Les FANC ont notamment participé, du 23 avril au 6 mai 2023, à l'exercice *Croix du Sud*. Destiné à préparer des interventions

d'urgence, il est le plus grand exercice multilatéral jamais mené dans le Pacifique Sud. Avec l'Australie et la Nouvelle-Zélande, nos forces sont venues en soutien à la Papouasie-Nouvelle-Guinée dans la crise sanitaire du coronavirus.

Malgré ces nombreuses coopérations effectives, la France et la Papouasie-Nouvelle-Guinée ne disposaient pas, jusqu'à présent, de SOFA. L'intervention de personnels militaires devait systématiquement faire l'objet d'accords *ad hoc* : arrangements techniques ou échanges de notes verbales.

Compte tenu de nos intérêts dans la zone indopacifique et de l'intensification probable de nos opérations sécuritaires et humanitaires dans la région, il semble essentiel de fournir un cadre pérenne à la coopération militaire entre nos deux pays.

Le groupe Horizons et apparentés accueille favorablement cet accord et salue les avancées de la Papouasie-Nouvelle-Guinée vers l'abolition de la peine de mort, qui l'ont rendu possible.

M. Hadrien Ghomi (RE). Il est exact que l'abolition de la peine de mort a permis d'accélérer la finalisation de l'accord. La France peut jouer un rôle en faveur des droits de l'homme par le biais de la négociation d'accords de défense.

M. le président Jean-Louis Bourlanges. Nous en venons aux questions posées à titre individuel.

M. Michel Guiniot. D'après l'article 18 de l'accord signé à Port Moresby, les parties conviennent de la nécessité de conclure un accord de sécurité relatif à la protection et à l'échange d'informations et de matériels classifiés et protégés. L'étude d'impact énonce que les négociations relatives à l'accord ont été lancées en 2013. Pourquoi n'a-t-il pas été possible, en dix ans, de s'accorder sur la protection et l'échange des données classifiées ? Avez-vous connaissance de négociations en cours sur un accord de sécurité en ce sens ?

Par ailleurs, quel est l'effectif des forces militaires de Papouasie-Nouvelle-Guinée ?

M. Hadrien Ghomi, rapporteur. S'agissant de la négociation de l'accord, les négociations ont effectivement traîné en longueur.

S'agissant de votre seconde question, l'armée de la Papouasie-Nouvelle-Guinée n'est pas particulièrement bien fournie. Elle compte un peu plus de 3 500 soldats, dont 3 300 pour sa seule composante terrestre. Le pays doit faire face à des conflits tribaux très violents. J'ai appris, lors des auditions, que les autorités comptent doubler ces effectifs à l'horizon 2030.

*

Article unique (approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de l'État indépendant de Papouasie-

Nouvelle-Guinée relatif à la coopération en matière de défense et au statut des forces, signé à Port-Moresby le 31 octobre 2022)

*La commission **adopte** l'article unique **non modifié**.*

*L'ensemble du projet de loi est **ainsi adopté**.*

ANNEXE I :
TEXTE DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Article unique

(Non modifié)

Est autorisée l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de l'État indépendant de Papouasie-Nouvelle-Guinée relatif à la coopération en matière de défense et au statut des forces, signé à Port-Moresby le 31 octobre 2022 et dont le texte est annexé à la présente loi.

ANNEXE 2 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR

Ministère de l'Europe et des affaires étrangères

- M. Guillaume Lemoine, ambassadeur de France en Papouasie-Nouvelle-Guinée ;
- M. Gilles Barrier, sous-directeur Océanie, direction de l'Asie et de l'Océanie ;
- M. Pierre Dousset, conseiller juridique, mission des accords et traités, direction des affaires juridiques ;
- Mme Julia Dubuc, rédactrice, direction de la coopération, de sécurité et de défense.

Ministère des armées

- Mme Anne-Sophie Canihac, sous-directrice du droit international et européen, direction des affaires juridiques ;
- Mme Audrey Stochlic, cheffe de bureau du droit international public général, sous-direction du droit international et européen, direction des affaires juridiques.

ANNEXE 3 : AUTRES ACCORDS DE TYPE SOFA SIGNÉS PAR LA FRANCE AVEC DES PAYS DE LA ZONE PACIFIQUE

L'accord signé par la France et la Papouasie-Nouvelle-Guinée est un accord portant statut des forces ou « SOFA » qui a vocation à s'appliquer aux forces de l'une des parties sur le territoire de l'autre, de manière réciproque.

Dans la zone Pacifique, la France a signé des SOFA réciproques avec les États suivants :

- Singapour (accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Singapour relatif à la coopération de défense et au statut de leurs forces, signé à Paris le 21 octobre 1998 et entré en vigueur le 22 mai 2003) ;
- l'Australie (accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de l'Australie concernant la coopération en matière de défense et le statut des forces, signé à Paris le 14 décembre 2006 et entré en vigueur le 7 juillet 2009) ;
- la Nouvelle-Zélande (accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la Nouvelle-Zélande concernant le statut des forces en visite et la coopération en matière de défense, signé à Singapour le 31 mai 2014 et entré en vigueur le 1^{er} septembre 2016) ;
- les Fidji (accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République des Fidji concernant la coopération en matière de défense et le statut des forces, signé à Nouméa le 6 décembre 2023 et qui n'est pas encore entré en vigueur).

Dans cette même zone, la France a aussi signé des SOFA non réciproques, qui n'encadrent que le statut des forces armées françaises sur le territoire de l'autre partie, avec les États suivants :

- les Tonga (accord sous forme d'échange de lettres entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume des Tonga relatif au statut des forces françaises séjournant sur le territoire tongien, signées à Suva et entré en vigueur le 22 février 2010) ;
- le Vanuatu (accord sous forme d'échange de lettres entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Vanuatu portant statut des forces françaises séjournant sur le territoire de Vanuatu, signées à Port-Vila les 6 et 7 juillet 2011 et entré en vigueur le 7 juillet 2011).

ANNEXE 4 : PRÉSENTATION DES FORCES ARMÉES EN NOUVELLE-CALÉDONIE (FANC)



Source : ministère des Armées, avril 2023.

Au début de l'année 2024, les FANC placées sous l'autorité du général de brigade Yann Latil, commandant supérieur des FANC (COMSUP FANC), étaient composées des structures suivantes :

- un état-major interarmées ;
- le régiment d'infanterie de marine du Pacifique en Nouvelle-Calédonie (RIMaP-NC), organisé autour d'une compagnie à Nandaï (à 200 km au Nord de Nouméa), de deux compagnies de combat, d'une compagnie de soutien et d'une compagnie de maintenance à Plum (à 60 km au Sud de Nouméa) ;
- la base navale de Nouméa (120 personnes à terre) ;
- la frégate de surveillance *Vendémiaire* (100 marins) ;
- le patrouilleur outre-mer *Auguste Bénébig* (30 marins) - un deuxième patrouilleur outre-mer devrait s'ajouter en 2026 ;
- le bâtiment de soutien et d'assistance outre-mer *d'Entrecasteaux* (deux équipages de 30 marins) ;
- la vedette côtière de surveillance maritime *Dumbéa* (4 gendarmes maritimes) ;
- la base aérienne 186 « Lieutenant Paul Klein », située à la Tontouta (à 60 km au Nord de Nouméa ; 132 militaires et 2 civils de la défense). La base abrite les différents aéronefs des FANC : trois *Puma SA 330*, deux *CASA CN 235* de l'escadron de transport ET52, deux *Gardian* de la flottille 25 F de la Marine nationale et l'hélicoptère de type *Dauphin* de la 34F lorsque le *Vendémiaire* est à quai ;
- des directions de soutien (DIASS, DICOM GSBdD, DID, CASOM, DIRISI).

À ces forces placées sous l'autorité du COMSUP FANC, s'ajoute le régiment du service militaire adapté en Nouvelle-Calédonie (RSMA-NC), qui relève, hors missions spécifiques, du ministère de l'intérieur et des outre-mer. Il est composé comme suit :

- deux compagnies à Koumac (à 400 km au Nord de Nouméa) ;
- une compagnie à Koné (à 270 km au Nord de Nouméa) ;
- une compagnie à Bourail (à 200 km au Nord de Nouméa).

Enfin, les FANC bénéficient ponctuellement de capacités envoyées depuis la métropole.