

Les accords de “ défense ” de deuxième génération, entre la France et divers pays africains (Inf.8/1-7)

Jean-François Guilhaudis

► **To cite this version:**

Jean-François Guilhaudis. Les accords de “ défense ” de deuxième génération, entre la France et divers pays africains (Inf.8/1-7). Paix et sécurité européenne et internationale, université Côte d’Azur 2016. hal-01978366

HAL Id: hal-01978366

<https://hal.univ-grenoble-alpes.fr/hal-01978366>

Submitted on 1 Jun 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L’archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d’enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Les accords de « défense » de deuxième génération, entre la France et divers pays africains (Inf.8/1-7)

Jean-François Guilhaudis

Références de la Note

Numéro édition	Rubriques liées	Niveau de fiche	Fiches liées
Inf. 8	B	N 2	

(1) On désigne par-là, les accords négociés et conclus à la suite du Libre blanc de défense de 2008, pour remplacer les accords existants avec huit pays africains : le Cameroun, la RCA, les Comores, la Côte d'Ivoire, Djibouti, le Gabon, le Sénégal et le Togo. L'expression accords « de défense » de deuxième génération est malheureuse à deux titres : parce que les accords antérieurs, s'ils étaient de défense, n'étaient pas vraiment tous de la même génération, ensuite parce que les accords de seconde génération, ne sont pas des accords de défense, à l'exception de celui qui a été conclu avec Djibouti. Ce sont des accords de partenariat ou de coopération en matière de défense où les liens entre la France et l'Etat africain est moins intense. Ce lien est toutefois plus fort que celui, qu'établissaient autrefois, avec les pays africains moins proches de Paris, les accords de coopération militaire technique. Il est remarquable de voir que la France conclut avec des Etats qui, par le passé, n'avaient avec elle que ce second type d'accord, des accords qui reproduisent pour l'essentiel le contenu des accords de nouvelle génération. Cela marque l'adaptation au nouveau contexte africain et un engagement réduit mais aussi l'accroissement du rôle de la France.

I Les accords de défense antérieurs (Inf. 8/2)

(2) *Liste des accords antérieurs*

- Avec le Cameroun, accord spécial de défense, du 21 février 1974, non publié.
- Avec la RCA, accord instituant un système commun de défense, du 15 août 1960, *JORF* 24 novembre 1960.
- Avec les Comores, accord de coopération en matière de défense, du 10 novembre 1978, *JORF* 12 février 1983.
- Avec la Côte d'Ivoire, accord de défense du 24 avril 1961, *JORF* 6 février 1962.
- Avec Djibouti, protocole provisoire fixant les conditions de stationnement des forces françaises sur le territoire de Djibouti et les principes de la coopération militaire entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Djibouti, du 27 juin 1977, *JORF* 10 novembre 1985.
- Avec le Gabon, accord de défense, du 17 août 1960, *JORF* 24 novembre 1960.
- Avec le Sénégal, accord de coopération en matière de défense, du 29 mars 1974, *JORF* 30 novembre 1976.
- Avec le Togo, accord de défense, du 10 juillet 1963, *JORF* 22 février 1963.

Observations

Comme on le voit, seuls les accords avec la RCA, la Côte d'Ivoire, le Gabon et le Togo remontaient au temps de l'indépendance, au début des années 1960. Les deux premiers, conclus en 1960 et 1961, étaient les survivants d'accords multilatéraux qui incluaient aussi, pour le premier le Congo et le Tchad et, pour le second, le Dahomey et le Niger. Plusieurs Etats africains avaient donc dénoncé les accords de défense conclus au moment de l'indépendance. L'accord avec le Cameroun, non publié à la demande de ce pays, avait été conclu en 1974, comme celui concernant le Sénégal. Des années avaient alors passé depuis l'indépendance et le contexte africain était devenu bien différent. Les accords avec Djibouti et les Comores remontent au moment où ces territoires accédèrent à l'indépendance, en 1977 et 1978.

En revanche, tous ces accords étaient bien des accords de défense, c'est-à-dire comportant un engagement d'assistance réciproque, sauf dans le cas de Djibouti où l'engagement pesait seulement sur la France. Certains prévoyaient même une défense commune (RCA, Gabon).

Ces accords ont été à la base du maintien de la présence militaire française en Afrique après la décolonisation, du pré-positionnement des forces sur les territoires de pays africains, servant à la coopération avec ces pays et permettant d'intervenir au besoin, pour faire face à des crises résultant de menaces externes ou internes. On touche ici à l'un des points dénoncés par le discours accusant la « Françafrique ». Certains accords visaient la possibilité d'intervention de la France en vue du maintien de l'ordre intérieur (Côte d'Ivoire, Gabon, Togo) et il y avait aussi les fameux accords secrets. En réalité s'étaient constituées, par accumulation d'accords, des relations militaires particulières avec chacun des pays visés sur cette liste¹.

Il est important toutefois de souligner que la France n'est pas intervenue que dans ces pays ni même dans d'anciennes possessions françaises. Le dispositif pré-positionné se compose aussi de pré-positionnements « de fait », c'est-à-dire réalisés *ad hoc* sans le support d'un accord formel et maintenus ensuite dans la durée. Le pays phare est certainement à cet égard le Tchad. S'il ne figure pas sur la liste de nos partenaires de défense en Afrique, il s'agit d'un pays où la France est intervenue presque constamment depuis l'indépendance, avec des opérations lourdes- successivement Bison (1969-72), Tacaud (1978-1980), Manta (1983-1984) et depuis 1986 Epervier, qui s'est fondu en 2014 dans Barkhane, où le rôle de la base de N'Djamena est essentiel. Plusieurs interventions ont également eu lieu en dehors du pré-carré, à Kolwezi au Zaïre/ RDC (opération Bonite en 1978, Artémis en 2003), au Rwanda (opération Turquoise en 1994) et plus récemment en Libye (Harmattan de mars à octobre 2011). La présence française en Afrique tient en partie à des accords qui ne sont pas juridiquement repérés.

Il faut encore se rappeler que ces accords étaient complétés par des accords d'assistance militaire technique et que la France avait des accords de ce type avec une liste beaucoup plus longue de pays : Algérie, Bénin, Burundi, Libye, Madagascar, Mali, Maroc, Maurice, Mauritanie, Niger, Rwanda, Seychelles, Tchad, Tunisie, Zaïre.

(3) L'idée qu'il fallait revoir ces accords de défense est ancienne- elle était évoquée dès 1977. Ce besoin était ressenti des deux côtés ; mais passer à l'acte a pris du temps. Les évolutions de la politique française décidées en 1997 et 1998 (réforme du dispositif de coopération, réforme de l'aide au développement et réforme du dispositif militaire, fermeture de bases, programme RECAMP) n'ont pas eu d'effet notable sur ces accords. Aucun des

¹ On peut en avoir une idée en se reportant dans chaque cas aux documents parlementaires, rapports et avis destinés aux commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat à l'occasion de l'examen du projet de loi relatif à l'autorisation de la ratification du nouvel accord.

accords de défense n'a fait l'objet d'une révision ni même d'une négociation formelle. Au début des années 2000, il fallait éviter de donner des signes de « désengagement ». Mais certaines crises, comme celle qu'a connue la Côte d'Ivoire (opération Licorne, à partir de septembre 2002), l'évolution des activités et de l'engagement de l'UE (opération Artémis en 2003 en RDC menée par l'UE sur la base de la résolution 1484 (2003) du Conseil de sécurité où la France était nation-cadre), les changements intervenus en Afrique même (affirmation de l'Union africaine et des organisations régionales), ont permis de franchir le pas en 2008. La volonté de réforme, du côté français, affirmée par le discours du Cap (28 février 2008) et par le Livre blanc de 2008, va impulser les négociations dont sortiront les accords de deuxième génération.

II Les nouveaux accords de partenariat en matière de défense (Inf 8/4).

(4) Les 8 nouveaux accords ont vu le jour en deux vagues.

La première intéresse le Cameroun, la RCA, les Comores, le Gabon et le Togo, avec lesquels ont été conclus des accords (un traité dans le cas du Gabon) « instituant un partenariat de défense », selon le calendrier de signature suivant :

- Togo, accord signé le 13 mars 2009, *BO Armées* édit. Chronologique n° 58, novembre 2014, entré en vigueur le 1^{er} septembre 2011.
- Cameroun, accord, avec une annexe sur les facilités opérationnelles, signé le 21 mai 2009, *JORF* 25 août 2012, entré en vigueur le 1^{er} août 2012.
- RCA, accord du 8 avril 2010, avec une annexe relative au détachement de Boali, *JORF* 18 septembre 2011, entré en vigueur le 1^{er} septembre 2011.
- Gabon, accord du 24 février 2010, avec une annexe sur les facilités opérationnelles, *JORF* 3 janvier 2015, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2015.
- Comores, accord du 27 septembre 2010, *JORF* 29 mai 2013, entré en vigueur le 1^{er} mai 2013.

La seconde vague, plus tardive, intéresse :

- Djibouti, traité de coopération en matière de défense avec 3 annexes, du 21 décembre 2011, *JORF* 16 mai 2014, en vigueur depuis le 1^{er} mai 2014.
- La Côte d'Ivoire, traité instituant un partenariat de défense avec une annexe du 26 janvier 2012, *BO Armées* édit. Chronologique n° 1, 2015, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2015.
- Le Sénégal, traité instituant un partenariat en matière de coopération militaire, avec 3 annexes, du 18 avril 2012, *JORF* 10 oct. 2014, entré en vigueur le 1^{er} octobre 2014².

(5) Mis à part le cas de l'accord avec Djibouti, où l'engagement de défense pris par la France est maintenu, ces accords ne sont plus des accords de défense, mais des accords de « partenariat », c'est le terme dominant, ou de coopération en matière de sécurité.

² Comme le montrent les références suivant chaque accord, leurs textes sont accessibles. Il n'en reste pas moins regrettable de devoir perdre un temps appréciable à les rechercher. Alors que les autres pièces du dossier législatif accompagnant chaque accord sont faciles à trouver sur les sites de l'Assemblée nationale et du Sénat, le texte de l'accord lui-même et ses éventuelles annexes ne sont pas joints, contrairement à ce qui est affirmé, au projet de loi relatif à l'autorisation de la ratification. Ils n'accompagnent pas non plus la loi autorisant la ratification de l'accord. Il faut faire pour les trouver la chasse aux décrets de publication ou compter sur les ressources offertes par d'autres sites par ex le Bulletin des armées. Les dossiers pays du Ministère des affaires étrangères sont également très insuffisants.

Bien que leur organisation formelle ne soit pas identique, tous ces accords sont bâtis sur le même modèle, proposé par la France à ses partenaires africains. Après un préambule qui rappelle le contexte et les perspectives dans lesquels s'inscrit l'accord et un article 1er qui donne certaines définitions (forces, Etat d'origine, d'accueil...), le texte énonce dans une section ou un chapitre I les principes généraux gouvernant le partenariat. Suit une section ou chapitre II relative au statut des personnels engagés dans la coopération. Il est aussi question, dans une section de l'accord ou dans une annexe, des activités organisées dans le cadre du partenariat (déplacement et circulation de forces, importation de matériel...). Mis à part ceux qui ont été passés avec le Togo et les Comores, tous les accords comportent au moins une annexe et certains en ont même trois ; en ce cas le texte de l'accord est plus bref.

Quatre points ressortent au titre des principes. Les accords s'inscrivent d'abord dans des perspectives régionales- celle du Partenariat stratégique Afrique Union européenne, celle des mécanismes africains de sécurité collective dans leurs dimensions continentale et régionales. Les accords évoquent de manière explicite, à l'article 2, la possibilité d'associer aux activités des parties, des contingents africains sous mandat de l'ONU, de l'UA ou des organisations sous régionales concernées (voir art 2 des accords avec le Cameroun, les Comores, la RCA, la Côte d'Ivoire, le Sénégal et le Togo, les accords avec Djibouti et le Gabon ont une rédaction partiellement différente). Le but est d'aider l'Afrique à établir son propre système de sécurité collective (art 2). Le second point est le respect des lois et règlements de l'Etat d'accueil (art 3). La liste, non exhaustive, des activités couvertes par le partenariat comporte :

- des échanges de vues, d'informations et renseignements « relatifs aux vulnérabilités, risques et menaces à la sécurité nationale et régionale » ;
- l'organisation, l'équipement et l'entraînement des forces, éventuellement un soutien logistique et des exercices conjoints ;
- la formation des personnels des forces armées africaines dans les écoles de formation militaire françaises ou soutenus par la France. Mais la coopération peut être étendue à « toute autre activité convenue d'un commun accord » (art 4)

Tous les accords prévoient les facilités opérationnelles et de soutien logistique nécessaires au fonctionnement du partenariat et la création d'un Comité de suivi (art 5 et 6).

Les développements sur les questions statutaires intéressent les conditions d'entrée et de séjour des membres du personnel des partenaires, le port de l'uniforme, le port et l'emploi des armes, la discipline, la santé, les infractions les juridictions compétentes.

Les accords sont conclus pour une durée de 5 ans et renouvelables par tacite reconduction.

L'annexe unique ou la première des annexes est relative aux facilités accordées à la France pour les activités de ses forces stationnées ou en transit (conditions d'importation, d'entreposage, de transport des matériels et approvisionnements, de déplacement terrestre, maritime et aérien des troupes, statut et conditions d'utilisation des installations mises à leur disposition...). Les deux autres annexes de l'accord avec le Sénégal concernent les exceptions à l'admission en franchise de droits et taxes des matériels, équipements destinés aux forces françaises (annexe 2) et les facilités accordées par la France aux membres des forces sénégalaises en matière de formation, entraînement etc... L'annexe 2 de l'accord avec Djibouti concerne le cas particulier du soutien médical apporté par la France et de l'hôpital Bouffard. L'annexe 3 relative aux dispositions financières prévoit le versement d'une somme de 30 millions d'euros par an au titre de la présence des forces stationnées.

(6) L'accord avec Djibouti reste particulier car il conserve la clause de défense qui figurait dans l'accord de 1977. Il ne se limite pas à prévoir comme les autres accords que les parties « procèdent à des échanges de vues, de renseignements et d'informations relatifs aux risques et menaces pouvant peser sur Djibouti ». L'article 4 prévoit que la France « s'engage à contribuer à la défense de l'intégrité territoriale » de Djibouti. « En cas de menace.... et à la

demande de la Partie djiboutienne, les Parties procèdent à l'évaluation de cette menace et définissent les mesures diplomatiques et militaires qu'elles jugent appropriées pour prévenir et dissuader ladite menace ». Et, si Djibouti fait l'objet d'une « agression armée au sens de l'article 51 de la charte des Nations unies, les Parties se consultent immédiatement en vue de définir les moyens appropriés à mettre en œuvre conjointement pour la défense de la République de Djibouti ». L'article 4 ajoute dans son al 3 que « La Partie française participe avec la Partie Djiboutienne à la police de l'espace aérien djiboutien » et aussi « à la surveillance des eaux territoriales », selon des modalités précisées par des accords particuliers. La France qui n'est pas la seule à avoir une base à Djibouti et/ ou à y trouver des facilités, est donc investie des responsabilités particulières.

L'évolution qu'ont subie les accords de défense de la France en Afrique- ils sont désormais dépourvus de clause d'assistance, dégagés du « face à face » entre le pays africain et l'ancienne puissance coloniale et adaptés au contexte africain moderne- permet à la France de passer des accords du même type ou proches avec des pays pour lesquels auparavant elle était cantonnée aux accords d'assistance militaire technique.

III La conclusion d'accords de même type avec d'autres Etats africains (Inf 8/7).

(7) Deux accords construits sur le modèle des accords de 2009 et 2012, mais sans annexes, ont été signés en 2014, avec des Etats africains qui n'avaient auparavant pas d'accord « de défense » avec la France mais seulement des accords de coopération militaire technique.

Le 13 janvier avec la Guinée (texte joint au projet de loi présenté le 25 février 2015, AN doc 2607).

Et le

16 juillet 2014 avec le Mali (texte joint au projet de loi présenté le 3 juin 2015, Sénat doc 483). La procédure de ratification est en cours.

Sources : Les textes des accords et les documents parlementaires associés.