



N° 3394

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

ONZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 20 novembre 2001.

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

en application de l'article 145 du Règlement

PAR LA COMMISSION DE LA DÉFENSE NATIONALE ET DES FORCES ARMÉES ⁽¹⁾,
sur la réforme de la coopération militaire

ET PRÉSENTE PAR

M. BERNARD CAZENEUVE

Député.

(1) La composition de cette commission figure au verso de la présente page.

Défense.

La commission de la défense nationale et des forces armées est composée de :

M. Paul Quilès, *président* ; M. Robert Gaïa, M. Jean-Claude Sandrier, M. Michel Voisin, *vice-présidents* ; M. Pierre Lellouche, Mme Martine Lignières-Cassou, M. Jean-Claude Viollet, *secrétaires* ; M. Jean-Marc Ayrault, M. Jacques Baumel, M. Jean-Louis Bernard, M. André Berthol, M. Jean-Yves Besselat, M. Bernard Birsinger, M. Loïc Bouvard, M. Jean-Pierre Braine, M. Jean Briane, M. Marcel Cabiddu, M. Antoine Carré, M. Bernard Cazeneuve, M. Guy-Michel Chauveau, M. Alain Clary, M. François Cornut-Gentille, M. Charles Cova, M. Michel Dasseux, M. Jean-Louis Debré, M. François Deluga, M. Renaud Donnedieu de Vabres, M. Jean-Pierre Dupont, M. François Fillon, M. Christian Franqueville, M. Yves Fromion, M. Yann Galut, M. René Galy-Dejean, M. Roland Garrigues, M. Henri de Gastines, M. Bernard Grasset, M. Jacques Heuclin, M. François Hollande, M. Jean-Noël Kerdraon, M. François Lamy, M. Claude Lanfranca, M. Jean-Yves Le Drian, M. Georges Lemoine, M. François Liberti, M. Jean-Pierre Marché, M. Franck Marlin, M. Jean Marsaudon, M. Christian Martin, M. Guy Menut, M. Gilbert Meyer, M. Michel Meylan, M. Jean Michel, M. Jean-Claude Mignon, M. Charles Miossec, M. Alain Moyne-Bressand, M. Arthur Paecht, M. Jean-Claude Perez, M. Robert Poujade, M. Jean-Pierre Pujol, Mme Michèle Rivasì, M. Jean Roatta, M. Michel Sainte-Marie, M. Bernard Seux, M. Guy Teissier, M. André Vauchez, M. Émile Vernaudon, M. Aloyse Warhouver, M. Pierre-André Wiltzer.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION.....	9
I. — POURQUOI UNE REFORME DE LA COOPERATION MILITAIRE ?.....	13
A. UNE SITUATION TRADITIONNELLE DIFFICILE A MAITRISER	13
1. Une organisation et des moyens éclatés entre les ministères des Affaires étrangères et de la Coopération	13
a) Une organisation administrative disparate.....	13
b) Une répartition des moyens inégale.....	14
2. Une grande autonomie du ministère de la Défense	15
3. L'opacité des accords de coopération militaire et de défense.....	16
B. UNE REFORME LONGUEMENT MURIE	18
1. Les exigences des nouvelles relations internationales	18
a) L'héritage d'un système international ancien	18
b) Les nouvelles problématiques opérationnelles	19
c) Une réforme décidée au plus haut niveau.....	20
2. La remise à plat de la coopération militaire française.....	23
a) Les trois types de coopération militaire	23
b) La fixation de doctrines régionales	25
c) La définition de priorités par pays.....	26
4. La réorganisation du dispositif	27
a) Restructuration et réorientations au ministère des Affaires étrangères	27
b) Maintien de la situation traditionnelle du ministère de la Défense et des accords de coopération.....	28
II. — LA REFORME DE LA COOPERATION AU MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES	29
A. LA REFORME DES STRUCTURES	29
1. La nouvelle Direction de la coopération militaire et de défense	29
a) Des attributions importantes et une organisation solide.....	29
b) Une structure opérationnelle adaptée.....	30

2. Une restructuration aux effets positifs incontestables	32
a) Le renforcement du contrôle politique de la coopération militaire et de sa place au sein du ministère des Affaires étrangères.....	32
b) Un instrument de liaison avec le ministère de la Défense.....	34
c) Une reprise du travail en commun entre coopérations militaire et civile	35
3. Des moyens d'action à l'étranger contrastés	36
a) Un dispositif de gestion des coopérants militaires performant	37
b) Une évolution des capacités d'action à surveiller.....	38
B. LA REFORME DE LA CONDUITE DES ACTIONS	40
1. la réorientation des actions existantes	40
a) La fin de la coopération de substitution.....	40
b) Le développement des actions de formation	41
c) L'effort en matière de gendarmerie et ses spécificités	44
2. De nouvelles méthodes de gestion	48
a) Le processus de l'aide par projet.....	48
b) Une nouvelle réactivité aux crises	49
c) Le nouveau régime des cessions gratuites.....	50
d) La question de l'uniforme des coopérants militaires	52
3. L'effort de réorientation géographique et ses limites	53
a) La philosophie d'action de la DCMD	53
b) Les efforts de développement de la coopération militaire en Europe centrale et orientale	54
c) Les tentatives vers l'Afrique non francophone.....	56
d) Les autres actions.....	57
III. — UN ACTEUR CONSIDERABLE AU ROLE MAL CONNU : LE MINISTERE DE LA DEFENSE.....	59
A. UNE ORGANISATION COMPLEXE, MAIS PUISSANTE	59
1. L'état-major des armées	60
a) Les attributions du chef d'état-major des armées	60
b) L'organisation centrale de l'état-major des armées	61
2. Les structures centrales des trois armées et de la Gendarmerie	62
a) L'armée de l'Air	62
b) L'armée de Terre	63
c) La Marine	65
d) La Gendarmerie.....	66

3. Les moyens des armées à l'étranger.....	67
a) Un réseau important et équilibré	67
b) Les attachés de défense et leur statut.....	69
c) Les officiers de liaison	72
4. Quel budget pour la coopération militaire ?	72
a) Des moyens considérables difficiles à présenter.....	72
b) Renforcer l'état-major des armées	75
B. UNE CAPACITE D'ACTION IMPORTANTE ET DES METHODES EPROUVEES.....	77
1. La coopération conduite par les armées : une action aux facettes multiples et de grande importance	77
a) Un spectre considérable	77
b) Un instrument aux facettes multiples	79
c) Un outil d'influence internationale	80
2. Les méthodes de décision	82
a) La maîtrise politique et la déclinaison des orientations.....	82
b) Le Comité international.....	83
3. La conduite de la coopération.....	84
a) Les commissions mixtes et leurs mécanismes	85
b) Les réunions d'état-major.....	87
c) Un encadrement juridique systématique.....	88
4. Le cas de la coopération déconcentrée	90
a) les actions des forces prépositionnées	90
b) les procédures de décision des actions de coopération militaire	93
c) Les procédures et les critères de décision des actions civilo-militaires.....	96
d) Les limites de l'action des forces prépositionnées	96
e) La coopération conduite par les forces de présence.....	98
IV. — QUELLE COHERENCE GOUVERNEMENTALE POUR LA COOPERATION MILITAIRE ?	101
A. UN ENSEMBLE SOLIDE, MAIS COMPLEXE	101
1. Une construction fonctionnelle, mais hétérogène	101
a) Une présence géographique modernisée.....	101
b) Deux systèmes de conduite très différents	102
2. La question de la direction d'ensemble.....	104
a) Une répartition des tâches à clarifier	104
b) La compétence technique du ministère de la Défense.....	105
c) La cohérence politique : le métier du ministère des Affaires étrangères.....	106

B. L’AFFIRMATION DE LA CAPACITE DE CONTROLE DU MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES	108
1. Un pouvoir permanent de contrôle et d’orientation des accords de coopération militaire et de défense.....	108
a) La procédure de signature des accords internationaux.....	108
b) L’application aux accords de défense et de coopération militaire	110
c) Le cas des arrangements administratifs.....	111
d) Les arrangements administratifs en matière de défense et de coopération militaire	112
e) Un rôle incontestable pour la DCMD.....	113
2. L’association aux actions conduites par le ministère de la Défense	115
a) Des mécanismes d’information et d’association nouveaux.....	115
b) Une mise en œuvre administrative active.....	116
C. L’AMELIORATION DES SYNERGIES ENTRE LES MINISTERES DES AFFAIRES ETRANGERES ET DE LA DEFENSE	118
1. La mise en place de synergies réelles en Afrique.....	119
a) Le contrôle et l’orientation de la coopération menée par des forces prépositionnées et les forces de souveraineté.....	119
b) Le développement et la conduite du programme RECAMP.....	121
2. Un travail en commun sur des domaines définis	122
a) Le travail avec la Marine pour la programmation des escales	123
b) Le développement et la mise en œuvre des actions de formation	124
D. UN CHAMP D’EXPANSION CEPENDANT LIMITÉ POUR LE DEVELOPPEMENT DES ACTIONS DE LA DCMD	125
1. Une capacité de conduite active limitée	126
a) Le poids des initiatives des armées dans les pays de coopération traditionnelle	126
b) La logique opérationnelle de la coopération avec l’Europe	127
2. Une situation logique, aux causes extérieures à la DCMD.....	129
a) Le développement de l’action internationale du ministère de la Défense.....	129
b) Une action interne du ministère des Affaires étrangères contradictoire.....	130
c) La voie ouverte aux armées pour l’instauration de relations de coopération militaire banalisées avec l’Afrique ?	132
E. QUELLES SOLUTIONS POUR LA CONDUITE POLITIQUE DE LA COOPERATION MILITAIRE ?	134
1. Un mécanisme interministériel simple et pratique	134
a) Une situation à consolider.....	134
b) Des exemples positifs dans des domaines proches.....	135
c) Instaurer une solution qui garantisse la capacité d’intervention du ministère des Affaires étrangères	137

2. Placer la coopération militaire sous l'empire permanent d'un Conseil de défense	139
a) Garantir l'application claire des décisions.....	139
b) Un Conseil de défense pluriannuel	139
V. — AMELIORER L'INFORMATION ET LE CONTROLE DU PARLEMENT	141
A. LES CONSEILS DE DEFENSE.....	141
1. Des décisions protégées par le secret	141
a) Un régime strict.....	141
b) Une application pas toujours justifiée	143
2. Permettre aux ministres chargés de leur mise en œuvre de présenter au Parlement les décisions de fond du Conseil de défense.....	144
B. LES ACCORDS DE COOPERATION MILITAIRE ET DE DEFENSE	145
1. Un dispositif constitutionnel et législatif qui écarte le Parlement	145
a) L'exclusion des accords de défense du champ des délibérations du Parlement.....	145
b) L'exception des seuls accords de stationnement réciproques	147
c) Un régime de publication restrictif	148
2. Trouver des solutions	148
a) L'obstacle du secret-défense.....	148
b) Des accords aux statuts différents	150
C. LES ACCORDS NI SECRETS NI OBLIGATOIREMENT PUBLIES	151
1. Une attitude plus ouverte du Gouvernement	151
a) Une doctrine nouvelle	151
b) Une application perfectible	152
2. Des avancées parlementaires fructueuses	153
a) La transmission désormais effective des accords au rapporteur pour avis des crédits des affaires étrangères	153
b) Assurer la communication des accords à la Commission de la Défense dès leur signature.....	155
D. LA QUESTION DES ACCORDS CLASSIFIES	156
1. L'obstacle du secret de la défense nationale.....	156
a) Un obstacle inévitable	156
b) La nécessité d'une solution.....	157
2. Habilitier des parlementaires à recevoir communication d'accords secrets ?	158
a) Une réflexion bien engagée.....	158
b) La question de l'irresponsabilité civile et pénale des parlementaires à raison de leurs fonctions.....	159
c) Une législation impossible	161

E. UNE AUTRE VOIE : LE CONTROLE DES OPERATIONS	163
1. Les enseignements du débat sur la crise institutionnelle de l'année 2000 en Côte d'Ivoire.....	163
a) Les accords secrets passés avec les pays africains : des accords caducs ?.....	163
b) La nature des accords secrets	165
2. Contrôler les opérations	166
a) Opérations militaires et accords	166
b) Poursuivre sur la voie de l'amélioration du contrôle budgétaire	168
PROPOSITIONS	171
EXAMEN EN COMMISSION	177
ANNEXES	185

MESDAMES, MESSIEURS,

La coopération militaire et de défense est une composante rare d'une politique diplomatique. Pour qu'un pays puisse en être doté, il lui faut disposer de bien des outils et de bien des atouts.

Il lui faut d'abord, et c'est l'élément technique incontournable, un outil militaire puissant et reconnu. Les composantes de son armée doivent être en position d'enseigner à d'autres armées l'organisation d'une force militaire, le maniement des armes, la conduite d'opérations. Pour cela, elles doivent être elles-mêmes organisées pour l'action, équipées de matériels performants, entraînées au maintien de la paix, à la frappe et au combat. La légitimité technique et morale d'une telle armée auprès des armées étrangères auxquelles elle enseignera tout ou partie de son savoir-faire doit procéder d'une réussite reconnue dans ces trois domaines. La réputation d'une telle armée doit donc être grande.

Une telle armée est aussi forcément l'armée d'une grande puissance industrielle, y compris en matière de défense. Sa compétence en matière de mise en œuvre d'équipements sophistiqués est en effet indissociable d'une industrie d'armement nationale puissante.

La compétence de structuration d'une telle armée suppose, elle, une force nombreuse et solide. Son aptitude à l'action a pour conditions une capacité d'intervention élevée et un emploi régulier de ses forces pour la résolution de tous les types de conflits internationaux, de haute comme de basse intensité. Un telle armée est donc forcément aussi l'outil d'une diplomatie puissante et active. C'est l'armée d'un pays capable d'intervenir dans la résolution des conflits, la séparation des forces antagonistes, les opérations de maintien de la paix, de rétablissement de la paix, et le combat ouvert. C'est donc l'armée d'un pays fréquemment sollicité par l'ONU et par ses propres alliés à travers le monde, et donc un pays dont la voix compte dans les relations internationales.

De tels pays sont peu nombreux. La France, membre du Conseil de sécurité de l'ONU et l'une des toutes premières puissances économiques de la planète, est l'un d'entre eux.

Elle s'est donc dotée, comme les Etats-Unis ou la Grande-Bretagne, de la rare capacité de mettre en œuvre, à l'appui de son action diplomatique générale, une politique de coopération militaire et de défense.

Longtemps cependant, la coopération militaire et de défense française se trouva limitée dans son expression géographique et son action.

C'était l'effet de la configuration des relations internationales et de la place qu'y tenait la France. Dans l'affrontement glacé des deux blocs, la France, composante politique majeure du bloc occidental, assurait sa sécurité à l'aide de son bouclier nucléaire. Et pour montrer que c'était à ce dispositif seul qu'elle confiait la défense de sa souveraineté, elle avait, à de rares exceptions près, ostensiblement écarté toute coopération opérationnelle entre son armée et celles de ses alliés.

Dès lors, le seul champ de la coopération militaire française, c'était l'Afrique des décolonisations. Les armées françaises y entretenaient des dispositifs d'autant plus puissants qu'ils succédaient à une situation où les forces dites coloniales étaient commandées par des officiers voire des sous-officiers français.

La fin de la Guerre froide a entraîné la redéfinition des relations diplomatiques entre les nations. Les changements profonds des axes de la diplomatie française devaient forcément se répercuter sur l'organisation et le développement de l'outil de coopération militaire français et son usage.

Ces évolutions étaient d'autant plus inévitables que la coopération militaire française était aussi touchée dans sa conduite et ses habitudes par une autre réforme, non spécifiquement militaire, la réforme de la coopération.

La disparition du ministère de la Coopération programmée par cette réforme se répercutait sur l'organisation de la coopération militaire, qui y était rattachée. La solution retenue fut, comme pour le reste de la coopération, mais dans des conditions d'organisation interne différente, le rattachement de la coopération militaire au ministère des Affaires étrangères.

Alors que l'existence du Pacte de Varsovie a pris fin il y a 10 ans maintenant, que se construisent, ou tentent de se construire, l'Europe de la défense, l'organisation interne de la sécurité du continent africain, et la réorganisation de la conduite internationale des opérations de coercition militaire, il paraissait donc opportun de faire le point de la situation de l'outil de coopération militaire de notre pays.

Votre rapporteur a conduit sa réflexion par étapes.

Ses premières analyses ont été pour la réforme de la coopération militaire opérée en conséquence de la réforme de la coopération civile. La conduite de cette coopération, jusqu'alors menée pour l'essentiel avec l'Afrique, a donc été transférée au sein du ministère des Affaires étrangères. Votre rapporteur a voulu faire le point de la réforme administrative, de celle des méthodes et des actions. Il a pu en constater les effets bénéfiques. La coopération militaire et ses personnels ont réussi à s'implanter au ministère des Affaires étrangères. Les méthodes ont été réorganisées, les actions réorientées, la place des pays non africains augmentée. Le rôle des forces prépositionnées au sein de la coopération militaire et la question du contrôle de leur action ont été traités. Au bout du compte, le contrôle politique de la coopération militaire est bien mieux assuré et la visibilité diplomatique de ses actions infiniment meilleure qu'avant la réforme.

En deuxième lieu, votre rapporteur se devait d'étudier et d'évaluer l'action spécifique du ministère de la Défense en matière de coopération militaire. Outre le fait que la coopération conduite par le ministère des Affaires étrangères l'est avec des moyens issus des armées, il apparaissait de plus en plus, à travers des actions menées sur le sol français ou étranger, que le ministère de la Défense ne restait pas inactif dans ce domaine et que le splendide isolement des années de guerre froide avait pris fin.

L'analyse a révélé un dispositif puissant, beaucoup mieux équilibré que le dispositif traditionnel du ministère de la Coopération, aux méthodes éprouvées, et en cours de modernisation rapide. Elle a aussi révélé un dispositif dont l'organisation se juxtaposait au dispositif traditionnel plus qu'elle ne s'y combinait.

Cette situation a donc amené votre rapporteur à étudier précisément les conditions d'articulation des deux coopérations militaires, ainsi que les conditions éventuelles d'une meilleure organisation de l'ensemble, afin surtout de garantir une meilleure expression de la cohérence politique de la coopération militaire et de défense.

Enfin, votre rapporteur s'est penché sur les conditions dans lesquelles le Parlement pourrait être mieux associé à la conduite de la coopération militaire et de défense française, à travers notamment une amélioration de ses capacités de suivi et de contrôle. Ces améliorations passent d'abord par une meilleure information sur les accords de coopération militaire et de défense. Elles passent aussi par un meilleur contrôle des actions.

Ces analyses ont amené votre rapporteur à élaborer des propositions sur la conduite et le contrôle de la coopération militaire et de défense. Ces propositions portent sur l'organisation administrative de la coopération militaire, l'amélioration de la cohérence gouvernementale de sa conduite et l'approfondissement de son contrôle parlementaire. Elles figurent en conclusion du présent rapport d'information. Votre rapporteur espère que la Commission de la Défense nationale et des Forces armées et l'Assemblée nationale trouveront solides et étayées les analyses qu'il a développées, et convaincantes les propositions qu'il a formulées.

I. — POURQUOI UNE REFORME DE LA COOPERATION MILITAIRE ?

A. UNE SITUATION TRADITIONNELLE DIFFICILE A MAITRISER

1. Une organisation et des moyens éclatés entre les ministères des Affaires étrangères et de la Coopération

a) Une organisation administrative disparate

Lorsque la Commission de la Défense de l'Assemblée élue en 1997 a entrepris de se pencher sur la coopération militaire, elle a trouvé une situation extrêmement étrange.

Cet instrument indispensable à l'expression d'une politique étrangère pleine et entière, c'est-à-dire d'une politique de gestion d'une relation politique et d'amitié avec les pays du globe, était d'abord curieusement organisé.

En effet, la coopération militaire était confiée à deux ministères différents.

La coopération générale de défense était assurée par un service du ministère des Affaires étrangères, la sous-direction de l'aide militaire.

En revanche, la coopération avec les pays d'Afrique subsaharienne francophone était assurée par le ministère de la Coopération et confiée à une Mission militaire de coopération, la MMC.

De plus, au sein de leurs ministères respectifs, les deux administrations n'avaient pas le même statut.

La MMC dépendait directement du ministre. Son chef, un général de brigade, n'avait aucune autre hiérarchie fonctionnelle militaire ou administrative. Des souvenirs des anciens de la rue Monsieur, dont votre rapporteur, un temps membre du cabinet du ministre, il participait aux réunions de cabinet. On l'a même vu se rendre, seul, à la Présidence de la République même.

Face à une MMC qui avait accès aux plus hauts sommets de l'Etat, la coopération générale de défense était au contraire enserrée dans

l'organigramme d'un ministère aux mille autres préoccupations. Elle était en effet l'une des six sous-directions de la direction des affaires stratégiques, de sécurité et du désarmement, elle-même l'une des six structures dépendant de la direction générale des affaires politiques et de sécurité, avec une autre direction, la direction des Nations Unies et des affaires internationales et quatre instances de moindre dimension, le service de l'action humanitaire, le service des affaires francophones, le service de la politique étrangère et de sécurité commune et la mission de liaison auprès des ONG.

Ainsi engoncée dans l'organisation hiérarchique d'un ministère représentant 1 % environ du budget de l'Etat, marginale par rapport à ses préoccupations et composée en grande partie de non-diplomates, puisqu'elle comptait nombre de militaires détachés, la sous-direction de l'aide militaire subissait arbitrage sur arbitrage dans l'indifférence la plus générale.

b) Une répartition des moyens inégale

Le résultat était que, dans le rapport pour avis qu'il avait élaboré pour l'examen du projet de loi de finances pour 1998, votre rapporteur avait relevé que la MMC allait disposer pour l'Afrique subsaharienne francophone de 570 postes d'assistants militaires techniques, c'est-à-dire de coopérants militaires permanents à l'étranger, tandis que le ministère des Affaires étrangères n'en disposerait que de 67 pour 80 pays environ, dont 44 postes consacrés au Maroc et à la Tunisie. Sur 637 postes existants, 23 postes seulement étaient ainsi affectés au monde non africain, soit 3,6 % du total et un effectif plus faible que celui des seules missions d'assistance militaire au Tchad (55 postes), en Mauritanie (42 postes) ou à Djibouti (34 postes). La coopération avec l'Afrique représentait ainsi 96,4 % de l'effort en personnel de la coopération militaire française.

Cette réalité avait proprement stupéfié votre rapporteur, qui en avait fait état dans son rapport. A l'heure où les pays d'Europe centrale et orientale entreprenaient tous la refonte de leur organisation militaire et la réduction du format de leurs armées, notamment dans la perspective de leur entrée dans l'OTAN, il paraissait quasiment atterrant que la France ne dispose que d'un seul coopérant de défense en Pologne, ainsi qu'en République tchèque, en Roumanie, en Slovaquie, et aucun ailleurs en Europe, pas même en Hongrie, alors pays candidat à l'OTAN.

De même, la France n'avait-elle aucun coopérant de défense au Brésil, en Argentine, au Chili, ou encore à Singapour, pays pourtant à la recherche de partenaires nouveaux.

Dans son ensemble, la coopération militaire de la France apparaissait ainsi tout à fait déséquilibrée, et profondément marquée par une époque révolue des relations internationales de notre pays.

Quant à la coopération avec l’Afrique, elle présentait elle-même également des aspects curieux.

D’abord, elle était bien elle aussi la fidèle traduction sur le terrain d’une organisation conçue pour une époque révolue.

Dans un monde et un continent dont de plus en plus, du fait de la fin de l’affrontement bipolaire, la sécurité s’organisait en sous-régions, on voyait en effet la France être présente avec 3000 hommes et une mission de coopération militaire de 34 militaires à Djibouti, mais n’avoir défini aucune coopération ni avec l’Ethiopie, dont Djibouti est le port naturel, ni avec l’Erythrée, ni avec la Somalie.

La présence de forces prépositionnées en permanence dans six pays africains, le Sénégal, la Côte d’Ivoire, le Tchad, le Gabon, Djibouti et, encore pour un an à l’époque, la République centrafricaine, en application d’accords conclus en général lors des indépendances, pour un effectif de 8 000 militaires – réduit depuis à 6 000 environ – amenait également à s’interroger sur une utilisation plus efficace de ceux-ci. Le caractère étique des personnels de la sous-direction de l’aide militaire, face à ces effectifs considérables, avait même suggéré à certains la tentation de confier à ces forces la coopération militaire dans les pays où elles étaient stationnées, voire dans les pays voisins de ceux-ci, libérant autant de postes de coopérants militaires de la MMC, qui auraient pu alors être affectés à la coopération gérée par le ministère des Affaires étrangères.

2. Une grande autonomie du ministère de la Défense

Cependant, la Commission de la Défense put également rapidement prendre connaissance de la situation étonnante des tâches conduites par nos militaires en poste à l’étranger, au titre du ministère de la Défense, à l’occasion de la Mission d’information commune aux Commissions de la Défense et des Affaires étrangères sur la tragédie rwandaise, présidée par le Président Paul Quilès et dont les deux co-rapporteurs étaient Bernard Cazeneuve et Pierre Brana.

Pour parler bref, à partir de 1990 et surtout de 1991, la France avait au Rwanda trois types de personnels militaires. Elle y entretenait à la fois une mission militaire locale d’assistance militaire de 24 personnels relevant de la MMC, un détachement militaire, dénommé *Noroît*, dont les effectifs

variaient en fonction de l'intensité de la crise, et qui était chargé de l'évacuation éventuelle des ressortissants français en fonction des ordres donnés par Paris – il a fallu procéder plusieurs fois à des opérations de regroupement et d'évacuation – et de contrôle à ces fins de l'aéroport, et enfin un détachement d'assistance militaire et d'instruction (DAMI).

L'analyse des fonctions de ce DAMI, dénommé *Panda*, est tout à fait révélatrice de la façon dont était conduite à l'époque la coopération militaire en Afrique. En effet, il ressort clairement du rapport de la Mission d'information, notamment des pages 137 à 168, que ce DAMI, dont les missions ne comportaient pas de tâches d'assistance opérationnelle, l'envoi d'un détachement d'assistance opérationnelle (DAO) justement, proposé par l'état-major des armées, ayant été au contraire refusé par les ministères des Affaires étrangères et de la Coopération, s'est trouvé engagé dans de telles missions. Sur ce point, le rapport conclut, page 163 : *« si la France n'est pas allée au combat, elle est toutefois intervenue sur le terrain de façon extrêmement proche des FAR (Forces armées rwandaises). Elle a, de façon continue, participé à l'élaboration des plans de bataille, dispensé des conseils à l'état-major et aux commandements de secteurs, proposant des restructurations et des nouvelles tactiques. Elle a envoyé sur place des conseillers pour instruire les FAR aux manières d'armes perfectionnées. Elle a enseigné les techniques de piégeage et de minage, suggérant pour cela les emplacements les plus appropriés »*.

Bref, l'affaire du Rwanda faisait apparaître la latitude voire l'autonomie considérable laissée par l'autorité politique aux armées dans la définition de leurs tâches de coopération militaire. En l'occurrence, sous couvert d'assistance au détachement *Noroît*, une centaine de militaires français menaient quasiment des actions de guerre sans qu'on puisse clairement établir quelle autorité politique leur avait précisément demandé.

3. L'opacité des accords de coopération militaire et de défense

La clarté peu évidente de cette situation, notamment pour le Parlement, était encore rendue plus opaque par la confusion des règles relatives aux accords de coopération militaire et de défense.

Il convient de dire ici un mot de ces accords. La coopération militaire s'exerce en effet à travers des accords intergouvernementaux.

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 Etat 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. Il reste qu'il est très facile de voir à quel domaine se rattache chaque clause.

Or, il s'avère que tous ces accords n'ont pas le même statut. Certains sont publics, d'autres non. Plusieurs raisons pour expliquer le secret de certains accords ont été invoquées devant votre rapporteur : volonté du pays partenaire, clauses opérationnelles classifiées. Il reste que cette situation ne favorise, ou ne favorisait, pas l'encadrement juridique de la coopération militaire. S'agissant du Rwanda, l'observateur extérieur ou même parlementaire pouvait penser que les forces armées françaises agissaient en application de « l'accord particulier d'assistance militaire » conclu avec le Rwanda en 1975 et resté secret. La publication de cet accord par la Mission d'information, ainsi que celle de ses avenants, ont montré que ses dispositions étaient les mêmes que celles de l'accord conclu en 1974 avec le Burundi, et publié au *Journal officiel* du 1^{er} juillet 1975, sans ratification par le Parlement, la nature et le faible niveau d'exigence des clauses ne l'exigeant pas. En bref, l'action de la France au Rwanda procédait non pas de l'exécution des clauses d'un accord international extrêmement sensible et donc classifié, mais d'une volonté étatique française constamment renouvelée.

B. UNE REFORME LONGUEMENT MURIE

1. Les exigences des nouvelles relations internationales

a) L'héritage d'un système international ancien

Cette situation d'éclatement et de mauvaise répartition des moyens diplomatiques, de contrôle insuffisant des moyens militaires, et d'opacité des accords de coopération militaire et de défense conclus était d'autant plus préoccupante que, du fait de l'évolution du monde et des relations internationales, on pouvait penser avec certitude que les inadaptations et dysfonctionnements qui en résultaient allaient prendre un caractère structurel.

Du point de vue diplomatique et militaire, l'état des relations internationales à l'époque de la Guerre froide avait l'avantage de la simplicité. Il y avait des amis, et des ennemis. Entre eux il y avait des zones d'influence, que les blocs tentaient de se rattacher. Avec les ennemis, il n'était pas question de coopération militaire. Avec les amis, dans la perspective de conflits éventuels dans le cadre du jeu des blocs, la coopération avait vocation à aller très loin.

Néanmoins, paradoxalement, les armées françaises n'avaient pas vocation à coopérer de façon opérationnelle avec les alliés occidentaux de la France, c'est-à-dire ses alliés les plus proches : car la France, membre de l'OTAN, assurait la protection de son territoire non pas par une participation à l'organisation militaire intégrée, mais par une dissuasion nucléaire autonome. Et pour bien montrer que sa défense était irrévocablement nucléaire, elle ne participait pas aux exercices interalliés de l'OTAN.

Compte tenu de cette particularité opérationnelle, ainsi que des sphères d'influence des uns et des autres, la coopération militaire française se limitait donc à la sphère d'influence traditionnelle de la France, c'est-à-dire essentiellement l'Afrique francophone, Maghreb d'une part, Afrique noire de l'autre. Les militaires français, qu'ils soient détachés au ministère des Affaires étrangères ou de la Coopération, ou en poste dans les armées, y appliquaient, avec des interlocuteurs qu'ils connaissaient bien, des méthodes éprouvées dans le cadre d'alliances fortes dont on savait qu'elles pouvaient aller jusqu'à l'assistance en cas de conflit, et sous des contrôles administratifs et gouvernementaux dont la mollesse relative était le corollaire logique de la force des traités conclus et du lien institutionnel privilégié des pays d'Afrique francophone avec la Présidence de la République.

Pour le reste, la coopération militaire concernait l'assistance des armées à la vente et à la mise en œuvre de grands équipements à quelques pays clients riches et peu nombreux, notamment au Moyen-Orient, dans le cadre de contrats qui faisaient, eux, l'objet d'une attention politique au plus haut niveau.

b) Les nouvelles problématiques opérationnelles

Avec la fin des blocs, cette belle construction est devenue de plus en plus inadaptée. A l'époque, les crises de par le monde étaient les révélateurs de l'affrontement des deux blocs dans des zones mal contrôlées par l'un ou l'autre. Aujourd'hui, elles n'ont plus chaque fois que des enjeux et des répercussions régionales ; dans ce cadre, l'organisation par les nations les plus puissantes de la sécurité du monde consiste à susciter une organisation en sous-régions correspondant aux nouvelles lignes de forces sous-jacentes de la réalité des relations internationales.

Cette évolution a rendu criante l'inadaptation de l'organisation de la coopération militaire française.

S'agissant de l'Europe, la disparition de l'URSS et, avec elle, du Pacte de Varsovie a eu deux conséquences.

D'abord, les pays européens ont été confrontés à l'obligation de redéfinir les termes de leur sécurité.

Pour les anciens pays du Pacte de Varsovie, cela signifiait politiquement se rapprocher de l'OTAN et de l'Union européenne, et donc restructurer leurs forces armées. Ces pays ont alors formulé des demandes d'assistance et d'aide en ce sens aux pays membres de l'OTAN.

Pour les pays de l'Union européenne et de l'OTAN, cela signifiait développer une capacité de maîtrise des crises sur le continent, les crises majeures se déroulant actuellement dans les Balkans. La conséquence pour la France a été l'association de ses forces aux forces membres de l'organisation intégrée de l'OTAN pour conduire des actions de rétablissement de la paix, ces opérations finissant par inclure, on l'a vu au Kosovo, de véritables opérations de guerre.

La conséquence de ces divers mouvements pour les forces françaises a été double. D'une part, les armées françaises ont été amenées à reprendre les entraînements avec les forces des autres pays européens membres de l'OTAN ainsi qu'avec les forces américaines et canadiennes. D'autre part, elles ont été amenées à traiter des demandes de coopération

nouvelles de pays avec lesquels la relation diplomatique française n'était pas établie, ou pas stabilisée.

Les forces armées ont ainsi été amenées à s'interroger sur la forme que devait prendre la coopération avec des pays tels que par exemple la Pologne, la Croatie, la Moldavie. Or, on voit bien que pour être formulée correctement par les armées, la réponse doit s'insérer dans un cadre diplomatique préalablement fixé. Quelles sont les relations de notre pays avec la Pologne, la Croatie, la Moldavie ? Sont-elles les mêmes avec chacun de ces trois pays ? Faute d'avoir répondu à ces questions, la politique de coopération militaire peut exposer les armées à une réponse inadaptée, comme tel fut le cas dans l'affaire du DAMI *Panda*.

Par ailleurs, le développement de l'organisation de la sécurité internationale en entités régionales et sous-régionales a rendu obsolète la séparation des coopérations militaires entre les ministères des Affaires étrangères et de la Coopération, la disparité de leurs moyens et leur différence de statut.

Que la coopération militaire française ait pu disposer de 34 coopérants à Djibouti en ignorant l'Ethiopie, l'Erythrée, la Somalie est logique dans le cadre de la protection offerte aux Etats issus de la colonisation française, dans le contexte de la Guerre froide, de l'époque de l'Ethiopie de Mengistu, «le Négus rouge » ; ce ne l'est plus dans le cadre de la mise en place d'un système de sécurité régional. Et la même analyse pourrait être faite à propos de l'Afrique de l'Ouest ou de l'Afrique centrale.

Enfin, cette même évolution historique a rendu plus puissante la nécessité d'un encadrement juridique clair des actions de coopération militaire. La multiplicité des accords non publiés, avec des pays dont la relation avec la France n'est pas validée sans conteste, suppose soit une réforme des conditions d'élaboration et de publication de ces textes, soit des contreparties offertes au Parlement en matière de contrôle sur les actions conduites en vertu de leurs dispositions.

c) Une réforme décidée au plus haut niveau

Cette situation internationale nouvelle, la nécessité de retrouver un cadre solide aussi bien conceptuel qu'organisationnel pour l'analyse des situations et la prise des décisions ont amené les autorités françaises à procéder à une réforme d'ensemble de la coopération militaire française. Les éléments du concept même de coopération militaire devaient être revisités. Ensuite, des axes d'actions devaient être définis. Enfin, l'organisation devait être revue. En même temps que la réforme de la coopération civile, le Gouvernement lança donc ce qui était une véritable

refondation de la coopération militaire. Un travail considérable fut mené par les services du ministère des Affaires étrangères, du ministère de la Coopération, et du ministère de la Défense. Ce travail donna notamment lieu à une longue série d'échanges entre le ministère des Affaires étrangères et celui de la Défense. Les arbitrages furent alors rendus par un Conseil de défense, tenu le 3 mars 1998.

Il faut ici préciser ce qu'est un Conseil de défense. Cette instance extrêmement importante est en effet peu connue. Son existence est pourtant de nature constitutionnelle. L'article 15 de notre Constitution dispose en effet que *«Le Président de la République est le chef des armées. Il préside les conseils et comités supérieurs de la Défense nationale»* ; l'article 21 précise que le Premier ministre *«supplée, le cas échéant, le Président de la République dans la présidence des conseils et comités prévus à l'article 15»*.

L'application de ces dispositions, par l'ordonnance n° 59-147 du 7 janvier 1959 portant organisation générale de la défense et par le décret n° 62-808 du 18 juillet 1962 relatif à l'organisation générale de la défense, a cependant été la cause d'un petit flou terminologique, qui sans toucher à la force du dispositif, l'a rendu parfois un peu technique à comprendre.

L'ordonnance a en effet créé trois instances. Il s'agit d'abord d'un « Conseil supérieur de défense ». Ce Conseil supérieur chargé, en application de l'article 8, « de l'étude des problèmes de la défense » n'a cependant jamais été réuni. Il a été supplanté par les deux autres instances créées par cette ordonnance, le « comité de défense » et le « comité de défense restreint ».

Après avoir rappelé que *« la politique de la défense est définie en Conseil des ministres »*, l'article 7 fixe les attributions de ces comités.

« Les décisions en matière de direction générale de la défense sont arrêtées en comité de défense.

« Les décisions en matière de direction militaire de la défense sont arrêtées en comité de défense restreint ».

Les articles 10 et 11, qui fixent la composition de ces comités, en montrent toute l'importance.

L'article 10, relatif au comité de défense, indique que :

« Le comité de défense prévu à l'article 7 comprend, sous la présidence du Président de la République :

*« le Premier ministre ;
« le ministre des Affaires étrangères ;
« le ministre de l'Intérieur ;
« le ministre des Armées ;
« le ministre des Finances et des Affaires économiques,
« et, s'il y a lieu, sur convocation du président, les autres ministres
pour les questions relevant de leur responsabilité.*

« Le président du comité de défense peut, en outre, convoquer pour être entendue par le comité toute personnalité en raison de sa compétence ».

Il faut noter qu'en application de ce dernier alinéa, le chef d'état-major des armées est systématiquement présent en Conseil de défense, ainsi que le secrétaire général de la Défense nationale, qui en assure le secrétariat à l'instar du secrétaire général du Gouvernement pour les Conseils des ministres, le secrétaire général de la Présidence de la République et les trois chefs d'état-major d'armées.

Enfin, les deux comités ont progressivement été qualifiés de Conseil de défense et de Conseil de défense restreint, le terme de conseil étant traditionnellement utilisé pour les instances présidées par le Président de la République et le terme de comité réservé aux instances interministérielles.

On le voit, le Conseil de défense est ainsi la formation de l'Exécutif la plus élevée après le Conseil des ministres. Son autorité est considérable. Que la refondation de la coopération militaire ait été formulée en Conseil de défense montre l'ampleur de la réforme et l'importance qui lui a été donnée.

L'article 11 dispose lui que :

« Le comité de défense restreint prévu à l'article 7 est présidé par le Président de la République, qui peut se faire suppléer par le Premier ministre.

« Ce comité est réuni à la diligence du Premier ministre, qui en fixe la composition pour chaque réunion.

« Les décisions en matière de direction militaire de la défense visent en particulier la définition des buts à atteindre, l'approbation des plans correspondants, la répartition générale des forces entre les

commandants en chef ou interarmées et les mesures destinés à pourvoir aux besoins des armées ».

On le voit, le Conseil de défense restreint concerne moins la coopération militaire. Il a un rôle beaucoup plus opérationnel. Ses décisions sont préparées par des « comités de défense restreints », réunissant les mêmes intervenants, sous l'autorité du Premier ministre.

2. La remise à plat de la coopération militaire française

a) Les trois types de coopération militaire

Une réforme solide supposait d'abord la mise à plat les éléments mêmes du concept de coopération militaire.

En effet, on l'a vu avec l'évocation de l'affaire du Rwanda, la coopération militaire n'est pas unique. Sous ce nom, plusieurs types d'actions sont possibles, servant plusieurs types d'objectifs.

En fait trois types de coopération militaire ont pu être définis.

- Le premier, le plus technique et la forme la plus naturelle pour les armées, celle vers quoi leur nature les fait spontanément aller, est la coopération opérationnelle, la recherche d'interopérabilité. L'objectif est alors pour les armées de pouvoir travailler, de pouvoir opérer avec l'armée du pays de coopération.

L'interopérabilité, c'est en effet la capacité à mener des actions militaires, défensives ou de rétablissement de la paix, communes. L'interopérabilité, c'est donc la coopération militaire avec les pays alliés. Il est donc bien évident qu'une telle coopération ne saurait être conduite qu'avec des pays avec lesquels les liens de la France sont forts.

Evidemment, l'organisation technique de l'interopérabilité n'est pas la même selon la technicité des armées alliées et l'intensité des conflits affrontés en commun. On voit bien la distance qui sépare, techniquement, l'organisation de l'interopérabilité entre les aviations française et européennes ou américaine, pour la conduite de frappes aériennes en zone hostile et défendue, comme lors du conflit avec la Serbie dans le cadre de l'affaire du Kosovo, et celle organisée avec les bataillons étrangers de la MINURCA (Mission des Nations Unies en République centrafricaine) pour le maintien de la paix dans ce pays. De même, l'interopérabilité requise par le conflit du Kosovo est bien plus étroite que celle que requièrent les phases actuelles de maintien de la paix, au Kosovo ou en Bosnie-Herzégovine, et auxquelles participent, en liaison avec les armées françaises, l'armée

marocaine (un bataillon marocain est inclus dans la division *Salamandre* en Bosnie) et l'armée émiratie (présente avec ses chars Leclerc au Kosovo).

L'interopérabilité va donc de pair avec une alliance, et son étendue, par rapport à l'intensité des actions possibles, doit être cohérente avec la force de cette alliance.

- Le second type de coopération militaire a pour objectif la recherche d'influence. Dans ce cas de figure, la coopération militaire est l'instrument d'une action de politique étrangère en cours. Il s'agit d'établir des liens avec des pays qui ne sont pas, ou pas encore, des pays alliés et qui n'ont pas forcément vocation à le devenir, en tous cas à devenir dans l'immédiat des alliés proches.

Il est clair que ce type d'action relève de façon éminente de la sphère d'intervention et de contrôle du ministère des Affaires étrangères. En fait, il s'agit d'actions de politique étrangère. Le ministère des Affaires étrangères ne saurait, encore moins que pour les autres types de coopération militaire, en être écarté. Ces actions touchent sa raison d'être même.

- Enfin, la coopération militaire peut avoir pour objet le soutien aux exportations d'armement. Il s'agit alors d'assurer les démonstrations, en amont des ventes, ou l'aide à la mise en œuvre, en aval de celles-ci, des armements exportés.

Là aussi, cette coopération sera évidemment plus poussée avec des forces avec lesquels les armées françaises ont établi des relations d'interopérabilité qu'avec des pays vis-à-vis desquels la France aura de simples relations commerciales, dans le respect des valeurs qu'elle affirme sur la scène internationale bien sûr.

Votre rapporteur ne s'appesantira pas sur la conduite et le contrôle des exportations d'armement. Il se bornera à spécifier que cette conduite fait l'objet d'un suivi international spécifique et très solide, la procédure de la CIEEMG (Commission interministérielle pour l'étude de l'exportation des matériels de guerre) et il renverra pour plus d'information aux développements et aux conclusions d'une Mission d'information de la Commission de la Défense, la Mission d'information sur le contrôle des exportations d'armement, composée de nos collègues MM. Jean-Claude Sandrier, Christian Martin et Alain Veyret, qui a rendu l'an dernier un rapport (n° 2334) dont l'exhaustivité et la qualité ont été saluées par tous.

b) La fixation de doctrines régionales

Une fois identifiés les trois types de coopération militaire, on peut pour chaque pays définir un spectre typologique des actions de coopération militaire, avec la part et les caractéristiques de chacune des trois composantes ci-dessus décrites.

Or, la France a évidemment des liens et partenariats différents avec chacun des pays du monde.

Le Conseil de défense de décembre 1998 a donc établi de nouvelles orientations pour la coopération militaire.

Des orientations par zones géographiques ont été fixées. Votre rapporteur les avait évoquées notamment dans le rapport pour avis qu'il avait remis pour l'examen du budget des Affaires étrangères et de la coopération pour 2000 (n° 1864, tome I).

Plusieurs zones ont été définies : Afrique sub-saharienne, conçue désormais globalement en ajoutant aux pays de l'ancien « pré carré » les pays de l'Afrique anglophone et lusophone, Afrique du Nord, du Maroc jusqu'à l'Égypte, Europe centrale, orientale et balkanique, Proche-Orient, Moyen-Orient, Asie orientale et Océanie, et enfin Amérique latine.

Pour chacune de ces zones et de ces pays, des orientations prioritaires ont été établies. En Afrique sub-saharienne, l'accent est ainsi mis sur le développement. La coopération militaire française y a d'abord pour ligne de conduite de contribuer à créer les conditions favorables au développement. En particulier il s'agit d'insérer les armées et les gendarmeries dans la construction et le développement de l'Etat de droit, ainsi que de rendre les armées aptes à la maîtrise de l'espace des Etats et à la défense des personnes et des biens.

Pour cela, la coopération française redéfinie a pour objet de contribuer à la formation des militaires des pays amis et alliés de la France, et, le cas échéant de les faire profiter de l'expérience de l'armée française dans la gestion d'états-majors ou des services centraux d'un ministère de la Défense. En revanche, elle n'inclut plus parmi ses missions le fait de les suppléer dans la conduite de leurs affaires en occupant des postes de substitution.

Dans cette optique, la coopération militaire et de défense française accorde une grande importance au renforcement des capacités africaines de maintien de la paix.

En Afrique du Nord, il y a là aussi un champ d'action pour des actions en faveur de la sécurité et de la stabilité à la fois de la zone et de chacun des pays partenaires.

L'Europe centrale, orientale et balkanique représente un tout autre univers. Il s'agit de pays ayant, pour nombre d'entre eux, vocation à entrer dans l'Union européenne et l'OTAN. On voit donc bien quels axes la coopération militaire française doit pouvoir suivre : aide à l'interopérabilité avec les forces des autres pays de l'Union européenne et de l'OTAN, dans la perspective d'actions de gestion de crise, aide à la restructuration des forces, et défense aussi de la francophonie en milieu militaire. S'y ajoute évidemment la promotion des systèmes d'armes français.

Au Proche-Orient et au Moyen-Orient, aux objectifs de sécurité et de défense de la stabilité de la zone s'ajoute évidemment la promotion des armements français.

L'Asie orientale, l'Océanie, voire l'Amérique latine, sont des partenaires plus lointains, où la France ne connaît pas toujours les grands acteurs de la défense. Ce sont des terrains nouveaux à découvrir.

c) La définition de priorités par pays

Cette remise à plat des axes régionaux de coopération faite, des priorités géographiques ont été fixées.

La première décision a été qu'il fallait réorganiser la coopération militaire en faveur des pays d'Europe centrale, orientale et balkanique, tandis qu'on pouvait réduire l'effort effectué envers l'Afrique au fur et à mesure que les Africains amélioreraient la prise en charge de leurs actions.

Ensuite, les pays ont été hiérarchisés. En Europe, par exemple, la Pologne a ainsi été identifiée comme un objectif majeur. D'autres exemples de priorités peuvent être cités : pour l'Asie du Sud-Est Singapour, pour le Moyen-Orient notamment le Qatar, et pour l'Amérique du Sud le Brésil et le Chili.

Les pays ont ensuite été classés les uns par rapport aux autres, jusqu'à ce qu'ils soient tous ainsi traités.

Le résultat est une double classification. D'une part, les pays sont classés en pays prioritaires et non prioritaires. Les pays prioritaires sont eux-mêmes répartis entre pays à priorité forte, moyenne ou faible. D'autre part, le type d'action à mener par pays prioritaire est également précisé.

Chaque pays fait ainsi l'objet d'une fiche comportant son niveau de priorité, et le type d'actions justificatif de ce statut prioritaire.

Ainsi, le Conseil de défense a abouti à une réorientation et à une nouvelle catégorisation non pas générales ou globales, mais au contraire très précises.

Il faut noter que ces orientations valent bien sûr aussi bien pour le ministère des Affaires étrangères que pour le ministère de la Défense.

4. La réorganisation du dispositif

a) Restructuration et réorientations au ministère des Affaires étrangères

Ensuite, pour mettre en œuvre les nouvelles orientations, les mesures de restructuration et de réorientation suivantes ont été prises.

En matière de structure, la mesure la plus visible a été l'unification de la coopération au sein du ministère des Affaires étrangères, par fusion de la sous-direction de la coopération de défense et de la MMC au sein d'une nouvelle direction, la direction de la coopération militaire et de défense.

Cette fusion, intervenue dès décembre 1998, avait été saluée en son temps par votre rapporteur, dans le cadre de son rapport pour avis sur le budget des Affaires étrangères et de la coopération pour 2000 (n° 1864, tome I).

En même temps, un redéploiement des moyens de cette direction était décidé.

En effet, outre ses décisions d'ensemble, le Conseil de défense du 3 mars 1998 a également pris des mesures spécifiques concernant la coopération militaire au ministère des Affaires étrangères. Votre rapporteur en avait indiqué le détail dans son rapport pour avis précité. Les décisions étaient d'abord de mettre fin à la coopération de substitution. Il s'agissait ensuite de redéployer en trois ans (1999, 2000 et 2001) 10 % des moyens de la coopération militaire de la MMC tels que définis en 1998 – moyens qui étaient globalement stabilisés – vers les pays dits « hors champ ». Enfin, en termes de méthodes, il était demandé au ministère des Affaires étrangères de développer désormais une coopération par projets élaborés avec les partenaires, de préférence sur la base de textes écrits.

b) Maintien de la situation traditionnelle du ministère de la Défense et des accords de coopération

En revanche, le Conseil de défense n'a pas été jusqu'à unifier la coopération militaire au sein d'un seul ministère. Il y a donc bien aujourd'hui deux acteurs institutionnels de la coopération militaire, puisque, indépendamment de la coopération menée par le ministère des Affaires étrangères, les forces envoyées en opération extérieure ou les forces prépositionnées dans les pays avec lesquels la France a des accords à cette fin dépendent du ministère de la Défense, et plus particulièrement du chef d'état-major des armées.

Il y avait cependant en parallèle réforme au ministère de la Défense. La Mission d'information sur le contrôle des exportations d'armement, déjà citée ci-dessus, a ainsi pris note au sein de son rapport de la constitution d'un comité international auprès du ministre de la Défense pour coordonner les actions du ministère non seulement en matière d'exportations mais aussi de coopération militaire.

De même, aucune annonce n'a été faite par le Gouvernement concernant les accords encadrant la coopération militaire.

La réorganisation de la coopération militaire ainsi faite, qui était nécessaire, est-elle allée assez loin ? A-t-elle permis l'adaptation de notre coopération militaire au nouveau contexte ? Est-elle suffisante pour donner à notre pays une coopération militaire convenablement orientée, conduite et contrôlée ?

Eu égard à l'importance de l'instrument qu'est la coopération militaire pour le rayonnement diplomatique de la France dans le cadre du nouveau contexte international, à la gravité des répercussions diplomatiques que peut avoir, en conséquence, une coopération militaire mal maîtrisée, la Commission de la Défense a voulu faire le point de la mise en œuvre des réformes engagées, en matière de structures, d'orientations et d'actions, ainsi que de contrôle, et aussi sur l'adéquation de ces réformes aux enjeux.

C'est pourquoi seront successivement analysées ci-après la mise en œuvre de la réforme au ministère des Affaires étrangères, la place et les actions du ministère de la Défense, puis l'étendue, la précision et la qualité du contrôle administratif, gouvernemental et parlementaire des actions de coopération militaire, le présent rapport d'information s'achevant par des propositions susceptibles, de l'avis de votre rapporteur, de prolonger la réforme et d'améliorer l'ancrage politique et démocratique de notre coopération militaire.

II. — LA REFORME DE LA COOPERATION AU MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES

Au sein du ministère des Affaires étrangères, l'intégration de la coopération militaire autrefois conduite par la MMC, la réorganisation de la conduite des projets et la réorientation générale de la coopération militaire ont eu un impact considérable tant en termes de structures que de conduite de l'action.

A. LA REFORME DES STRUCTURES

1. La nouvelle Direction de la coopération militaire et de défense

a) Des attributions importantes et une organisation solide

Le regroupement des missions conduites par les anciennes mission militaire de coopération et sous-direction de l'aide militaire, ainsi que celui de leurs moyens s'est traduit par la création d'une nouvelle direction de la coopération militaire et de défense (DCMD).

Les attributions de la DCMD sont définies à l'article 16-III de l'arrêté interministériel du 10 décembre 1998 relatif à l'organisation de l'administration centrale du ministère des Affaires étrangères :

« La direction de la coopération militaire et de défense est chargée de l'assistance et de la coopération avec les Etats étrangers dans le domaine militaire. Elle assure la gestion administrative et financière des actions de coopération technique et militaire résultant de l'application d'accords conclus avec des Etats étrangers, ainsi que l'administration des personnels militaires qui y sont affectés, la mise en place de l'aide logistique et la gestion des stagiaires militaires étrangers. En liaison avec le ministère de la Défense, elle statue sur les demandes d'autorisation de survol du territoire national et d'escale des aéronefs et d'escale des navires. Elle instruit les demandes de survol des territoires étrangers par les aéronefs d'Etat français et les demandes d'escalas pour les bâtiments de la Marine nationale à l'étranger ».

La DCMD comporte deux sous-directions, la sous-direction de la coopération de défense et la sous-direction de la coopération militaire.

Aux termes de l'article 16-III de l'arrêté du 10 décembre 1998 elles « *préparent et mettent en œuvre, chacune dans leur domaine de compétence, les actions de coopération technique et militaire résultant de l'application d'accords conclus avec des Etats étrangers* ».

A l'origine, cette organisation avait eu pour objet d'insérer souplement la mission militaire de coopération, ses tâches et ses méthodes, au sein de la nouvelle DCMD. La sous-direction de la coopération de défense devait développer les missions qu'on a pu appeler « d'ingénierie de défense » : audit et conseil, auprès des ministères de la défense et des états-majors étrangers, pour l'organisation ou la réorganisation des armées notamment, et aussi formation au français comme langue de travail en milieu militaire. La sous-direction de la coopération militaire devait privilégier la coopération avec les pays de l'ancien « champ », plus centrée sur l'appui technique au profit d'unités. Une approche différenciée en fonction de la situation et des besoins de nos partenaires avait ainsi été maintenue.

Dans un deuxième temps cependant, une évolution a pu avoir lieu. Aujourd'hui, l'organisation des deux sous-directions est similaire : chacune d'entre elles est en charge de l'ensemble des actions possibles pour les zones géographiques qui lui sont dévolues, ainsi que de questions multilatérales.

Pour mener leurs actions, les deux sous-directions recourent à un département des moyens, département commun placé sous l'autorité du directeur. La cohérence d'ensemble de la direction est ainsi garantie. Ce département comporte quatre bureaux : le bureau juridique et financier, qui est chargé de la gestion administrative et financière des actions menées dans les domaines de la coopération militaire et de la coopération de défense, le bureau d'appui logistique et matériel, qui est chargé de la gestion du budget d'aide directe, le bureau des stagiaires militaires étrangers et de la gestion des écoles nationales à vocation régionale (ENVR), qui a pour mission l'instruction des demandes d'attribution de stages en France et la gestion de ces écoles, et le bureau des personnels militaires, qui a pour fonction la gestion et l'affectation des personnels militaires mis à la disposition du ministère des Affaires étrangères par le ministère de la Défense.

b) Une structure opérationnelle adaptée

La sous-direction de la coopération de défense est sans doute la plus importante pour l'affirmation des nouvelles ambitions du ministère des Affaires étrangères en matière de coopération militaire et de défense. Preuve de son importance, le sous-directeur qui la dirige est aussi le directeur-adjoint de la DCMD.

En matière de coopération bilatérale, cette sous-direction a la responsabilité de la coopération avec les pays d'Europe (Europe centrale, Europe du sud-est et Europe orientale), du Maghreb, ainsi qu'avec l'Égypte, le Proche-Orient et l'Asie.

En matière multilatérale, elle a d'abord la responsabilité, et c'est là une tâche essentielle, du suivi des accords de coopération militaire et de défense. Cette centralisation nouvelle au sein du ministère chargé de la diplomatie ne peut être que profitable à ce suivi. C'est elle aussi qui est responsable des relations avec les instituts de formation tels que l'Institut des hautes études de défense nationale (IHEDN). La coopération en matière de déminage et de lutte contre la prolifération des armes de petit calibre relève aussi d'elle. Enfin, elle est en charge des questions multilatérales relevant des secteurs géographiques dont elle a la charge, comme le Partenariat pour la Paix et le Pacte de stabilité pour l'Europe du sud-est.

Enfin, la sous-direction de la coopération de défense est chargée de l'application de la politique en matière de survols et d'escales navales ainsi que du suivi des visites et échanges.

La fonction de la sous-direction de la coopération militaire n'est plus d'être d'abord l'héritière de la MMC. Son champ d'action géographique comporte désormais l'ensemble de l'Afrique subsaharienne, et aussi l'Amérique latine. L'Afrique anglophone, y compris l'Afrique du Sud, ainsi que des pays comme le Brésil, l'Argentine et le Chili, font donc partie de sa zone de compétence.

En matière d'actions multilatérales, elle a bien sûr dans son escarcelle le maintien de la paix en Afrique, et donc les actions liées au projet RECOMP, et la coopération avec l'OUA. Relèvent aussi de sa compétence des éléments qui l'intéressent prioritairement aujourd'hui mais qui peuvent aussi intéresser l'autre sous-direction, telles les relations avec le fonds de solidarité prioritaire (FSP), la coopération en matière d'action de l'Etat en mer, et les ventes et cessions gratuites d'armements.

Ainsi, par rapport à la situation qui prévalait lors de la création de la DCMD, un meilleur cadre d'action pour l'unification des méthodes a été trouvé. Votre rapporteur s'en réjouit.

2. Une restructuration aux effets positifs incontestables

a) Le renforcement du contrôle politique de la coopération militaire et de sa place au sein du ministère des Affaires étrangères

La nouvelle organisation a pour conséquence une évolution importante de la place de la coopération militaire au sein du ministère des Affaires étrangères.

En effet, avec cette réforme, le statut de la coopération militaire est désormais unifié et l'ensemble de celle-ci placée sous la houlette politique du ministère des Affaires étrangères. Loin de l'autonomie de la MMC par rapport aux instances administratives et militaires, aujourd'hui la direction de la coopération militaire et de défense dépend du secrétaire général adjoint, directeur général des affaires politiques et de sécurité du ministère des Affaires étrangères.

Il faut noter sur ce point que, si les télégrammes diplomatiques déclinant les orientations de la coopération militaire par pays pour 2001 ont été signés du directeur de la coopération militaire et de défense, le télégramme fixant les orientations générales était, lui, signé du secrétaire général adjoint, directeur général des affaires politiques et de sécurité.

Les interlocuteurs de votre rapporteur lui ont aussi indiqué qu'en conséquence de la réforme, le directeur de la coopération militaire et de défense n'avait plus jamais directement affaire au conseiller de la présidence de la République chargé des questions de son ressort.

Au bout du compte, la nouvelle organisation traduit comme il convient la volonté politique de montrer que la coopération militaire relève désormais clairement de l'autorité du ministre des Affaires étrangères, et plus précisément, en termes techniques, du directeur général des affaires politiques et de sécurité de ce ministère, et non plus d'une mission militaire largement autonome sous l'autorité nominale du ministre de la Coopération.

Cependant, la coopération de défense n'est plus non plus dans la situation mineure qui était la sienne au ministère des Affaires étrangères. La réforme de l'administration du ministère établie par le décret n° 98-1124 du 10 décembre 1998 portant organisation de l'administration centrale du ministère des Affaires étrangères et l'arrêté interministériel du 10 décembre 1998 précité l'ont érigée au rang de direction. Elle est désormais la troisième direction de la direction générale des affaires politiques et de sécurité les divers autres services qui en faisaient partie ayant été rattachés à

d'autres directions générales, à l'exception du service de la politique étrangère et de sécurité commune.

Dès lors, si le directeur de la DCMD n'a plus de contacts directs avec la Présidence de la République, en revanche, comme il est naturel, il a, sous couvert du secrétaire général adjoint, des contacts réguliers et fréquents avec le conseiller chargé de ces questions au cabinet du ministre des Affaires étrangères. Avec le ministre de la Coopération, il existe des relations et des visites de courtoisie.

La DCMD se trouve ainsi érigée en force d'exécution cohérente des orientations ministérielles, exprimées directement par le directeur général des affaires politiques, secrétaire général du ministère, auquel elle est directement rattachée, et dotée ainsi d'une identité claire et d'une fonction cohérente au sein d'un organigramme restructuré.

Pour la réalisation de ses tâches, elle se trouve aussi, du fait de son intégration au sein du ministère des Affaires étrangères beaucoup mieux armée que la MMC. En effet, cette intégration lui permet de bénéficier pleinement des moyens d'analyse et des dispositifs d'action du ministère. Ainsi, la DCMD ne lance aucune action sans avoir pris l'attache de la direction géographique compétente, qu'il s'agisse de la direction d'Afrique et de l'Océan Indien (DAOI) ou d'une autre direction.

Cette intégration a aussi pour objet d'assurer une meilleure déclinaison des positions du département et une meilleure conduite des actions dans les postes à l'étranger. Certes, le ministère des Affaires étrangères a toujours eu un droit de surveillance des missions d'assistance militaire locales, *via* l'attaché de défense, et, au-dessus de lui, l'ambassadeur. Néanmoins, la réforme a eu pour conséquence que les chefs de mission de coopération militaire et de défense locale relèvent désormais à Paris de la même administration – le ministère des Affaires étrangères – que l'ambassadeur, ce qui n'était pas le cas à l'époque du ministère de la Coopération. Cette nouvelle situation clarifie ainsi la situation de l'attaché de défense, qui rend compte désormais à la fois au ministère de la Défense, dont il est le délégué, et au ministère des Affaires étrangères, pour les activités de la mission de coopération militaire et de défense locale, sans plus avoir à se préoccuper de la place d'un troisième ministère. Il semble qu'elle ait d'ores et déjà pour conséquence une meilleure implication de l'ambassadeur dans les tâches de coopération militaire, instrument important de l'expression de la politique étrangère de la France, celle-ci relevant de la même administration centrale que lui. Il faut ajouter qu'un autre élément de simplification est que désormais l'attaché de défense est systématiquement aussi le chef de la mission de coopération militaire et de défense locale.

Le directeur de la coopération militaire et de défense et son adjointe ont exposé à votre rapporteur qu'ils avaient effectué dix missions dans des pays africains. Dans neuf cas, ils ont trouvé, de leur propre aveu, une très bonne intégration de la mission de coopération militaire et de défense locale au sein des services de l'ambassade. Le dixième cas montrait une situation perfectible, mais il aurait été lié semble-t-il d'abord à des questions conjoncturelles voire personnelles.

Il s'avère donc que l'intégration de la coopération militaire au sein de la DCMD et celle de la DCMD au sein du ministère des Affaires étrangères est positive pour la coopération militaire, notamment avec l'Afrique ; et qu'elle doit en permettre à la fois un meilleur contrôle politique et un suivi plus fin, mieux informé et plus assuré.

b) Un instrument de liaison avec le ministère de la Défense

La création de la DCMD au ministère des Affaires étrangères comportait un autre enjeu. Par définition, la coopération militaire est militaire. Les personnels de la MMC étaient des militaires et celle-ci dirigée par un général de brigade. De plus, on l'a vu, le ministère de la Défense et les armées conduisent eux-mêmes des actions de coopération. Ces actions, du temps de la MMC, échappaient totalement à celle-ci.

L'un des enjeux essentiels sur lesquels se jugerait la réussite de la DCMD allait donc être la qualité de la liaison qui pourrait être créée entre le ministère des Affaires étrangères et celui de la Défense du fait de la création de la DCMD.

Dans ce but, la constitution des équipes de la DCMD a emprunté à la fois à la sous-direction de l'assistance militaire et à la MMC. Comme dans l'ancienne sous-direction, le personnel est composé à la fois de diplomates et de militaires. Ces deux cultures permettent ainsi d'assurer le lien entre les deux ministères. En revanche, comme à la MMC, le directeur de la DCMD est un officier général. C'est la première fois qu'un officier général en activité occupe un poste aussi élevé, de directeur, au sein de l'organigramme du ministère des Affaires étrangères. Cet officier général est du reste de grade plus élevé que l'ancien chef de la MMC, puisque le poste est un poste de général de division.

Cependant, pour que la liaison ainsi établie soit convenablement assurée, encore fallait-il que cette structure ainsi composée la fasse vivre.

Or, de l'avis des interlocuteurs de votre rapporteur, la réussite est patente.

La réussite est d'abord celle de l'intégration de la DCMD au sein du ministère des Affaires étrangères. Elle est, nous a-t-on dit, à porter au crédit de son équipe de direction actuelle. Cela vaut d'abord pour l'intégration d'un officier général comme directeur, et pour l'intégration de militaires au sein du ministère des Affaires étrangères ; il fallait que ceux-ci se perçoivent eux-mêmes non pas comme des éléments détachés des armées mais comme des parties prenantes au sein du ministère des Affaires étrangères.

Mais la réussite est aussi celle de la qualité des relations de la DCMD avec les armées. Les relations entre le ministère des Affaires étrangères et le ministère de la Défense, et surtout les états-majors, ont été difficiles au début, nous a-t-on dit. Elles sont bonnes et confiantes depuis plus d'un an maintenant. Outre l'action de la DCMD, il nous a été exposé que le chef d'état-major des armées et le ministre de la Défense étaient très attentifs à la qualité de ce lien. On verra à l'occasion de l'examen des actions communes et du contrôle comment cette qualité de relation s'exprime.

Il faut souligner que, par rapport à la révolution dans les actions demandées, c'était là un enjeu très difficile.

Des auditions auxquelles votre rapporteur a procédé, il ressort donc non seulement que la réforme de 1998 est une bonne réforme, mais aussi que compte tenu de sa sensibilité, on peut dire que sa mise en œuvre a été rapide.

c) Une reprise du travail en commun entre coopérations militaire et civile

La nouvelle organisation a cependant traité différemment coopération militaire et coopération civile. En effet, la coopération civile a été regroupée dans une direction générale nouvelle, la direction générale de la coopération internationale et du développement (DGCID).

Il y avait là un risque réel que cette nouvelle organisation crée une coupure, au sein du ministère des Affaires étrangères, entre la coopération militaire et les autres formes de coopération, rendant ainsi plus difficile une construction globale de la coopération.

Il semble que tel ne soit pas le cas. Certes, dans un premier temps, le traitement différent dont les coopérations civile et militaire ont fait l'objet, et la nécessité pour chacune d'elle de travailler à la mise en œuvre de la réforme, c'est-à-dire chacune à son intégration au sein du ministère des

Affaires étrangères, ont fait que leurs relations ont quasiment cessé pendant un an.

De ce fait, par exemple, les commissions mixtes en matière de coopération organisée par le ministère des Affaires étrangères auxquelles la DCMD participe étaient devenues rares. Or, il n'est pas absurde que dans une commission mixte il y ait un volet militaire, même s'il est clair désormais que ce volet ne relève pas du ministre délégué à la Coopération.

Cependant, il semble que cette situation soit en train d'évoluer. Deux exemples ont été cités à votre rapporteur comme significatifs de l'évolution en cours.

Il s'agit d'une part de la reprise de la coopération avec la Côte d'Ivoire. En conclusion d'une réunion commune entre la DGCID et la DCMD il a été décidé que les deux directions travailleraient en commun lors de la reprise de la coopération.

Lors de la reprise de la coopération avec le Niger, il avait aussi été décidé que celle-ci devait être l'occasion d'une mise en œuvre exemplaire de la réforme, et donc l'occasion de la reprise de la coopération en commun entre les deux directions. Les modalités d'organisation suivantes ont été instaurées. Une mission sur place d'une semaine a été organisée, comportant des représentants de la DGCID, de la DCMD, de la direction géographique, la direction d'Afrique et de l'Océan indien (DAOI) ainsi que de l'Agence française pour le développement (AFD). Des entretiens concertés ont eu lieu. Les télégrammes diplomatiques ont porté sur l'ensemble des volets de la coopération et ont été cosignés par les représentants des trois directions. Le volet civil a été agréé par la DGCID. Le processus devait s'achever par la création d'un groupe de suivi commun rassemblant la coopération militaire et la coopération civile, et la tenue d'une commission mixte globale.

Du fait de cette reprise du travail en commun, il apparaît qu'un des éléments prometteurs de la réforme pourrait être une meilleure action en faveur de la préservation et du développement de l'Etat de droit. En effet, une coopération cohérente permet de traiter en même temps coopération en matière de justice, de police et de gendarmerie. On verra plus loin les efforts en ce sens.

3. Des moyens d'action à l'étranger contrastés

Pour la conduite de ses actions, la DCMD dispose de moyens non négligeables. Au niveau central, elle dispose de 70 personnes environ. Ces personnels sont rémunérés sur les chapitres généraux du ministère. Pour son

action à l'étranger, elle dispose en revanche d'un budget spécifique qui figure au chapitre 42-29 du ministère. Ce budget permet d'une part de rémunérer ses spécialistes à l'étranger, les coopérants militaires, et d'autre part de mener des actions de formation, et de fournir aux armées étrangères avec qui elle coopère des équipements.

a) Un dispositif de gestion des coopérants militaires performant

Les coopérants militaires constituent la force d'action de la DCMD sur le plan local. Ils forment en effet le personnel de la mission de coopération militaire et de défense locale.

Ces personnels, qu'il s'agisse des coopérants en résidence ou des experts, sont des personnels militaires, officiers ou sous-officiers, et sont donc issus du ministère de la Défense.

Le dispositif de gestion, qui a été repris de l'ancienne MMC, est ainsi organisé.

Les coopérants militaires affectés à une mission locale le sont pour deux ans. Il arrive qu'ils soient renouvelés pour un an, pour un total de trois ans.

Cette durée d'affectation est unanimement considérée comme bonne, car permettant le lancement et la conduite d'actions dans la durée et donc une bonne maîtrise de leur gestion et bon un suivi de leur développement. La DCMD envoie cependant aussi des missions d'experts, à la demande de la partie partenaire ou de la mission locale, pour des durées de quelques semaines à quelques mois.

L'articulation avec le ministère de la Défense pour l'emploi des coopérants militaires est la suivante. La DCMD ouvre, là où elle le souhaite, des postes de coopérants. Chacune des armées lui propose alors – ou non – des militaires pour les fiches de postes proposées. Ceux qui sont retenus par la DCMD sont alors employés par elle sous le régime de la mise à disposition. Pendant leur durée d'emploi, ils continuent à être rémunérés par leur armée, et à y faire carrière, à y prendre éventuellement des grades ; un exemple très significatif de l'attention que continuent à porter les armées à leurs personnels ainsi détachés (il s'agissait d'un avancement en grade important avant même que le militaire ait quitté la DCMD) a été cité à votre rapporteur à l'état-major des armées. Après leur passage à la DCMD, ils peuvent retourner prendre un poste dans leur armée d'origine.

Ainsi, leur passage à la DCMD n'obère pas la carrière de ces militaires. C'est d'autant plus vrai si les tâches qu'ils retrouvent dans leur armée sont proches de celles effectuées à la DCMD.

Pendant leur affectation à la DCMD, les coopérants militaires sont notés, au titre du régime de la mise à disposition, par leur supérieur à la DCMD. On rappellera cependant que là non plus ils ne s'éloignent pas trop des armées, leur supérieur direct étant l'attaché de défense lui-même.

Quant aux armées, qui continuent ainsi à payer les militaires employés par la DCMD, elles font parvenir à celle-ci les justificatifs des rémunérations versées et la DCMD les leur rembourse.

Il faut insister sur la souplesse de ce dispositif, sans doute le meilleur possible, qui permet à la DCMD à la fois de définir de façon autonome sa politique de coopération et de disposer en permanence des effectifs et des spécialistes dont elle a besoin, en puisant dans le vivier des armées, tout en évitant de créer un corps de personnels militaires de la DCMD, qui serait trop étroit pour lui fournir ces spécialistes et poserait sans doute, pour des raisons de carrière, des difficultés de gestion voire de recrutement considérables.

b) Une évolution des capacités d'action à surveiller

Le budget d'intervention de la DCMD figure au chapitre 42-29 du ministère des Affaires étrangères. Il est assez conséquent, puisqu'en 2001 il était de 720,4 millions de francs, répartis en quatre articles, consacrés respectivement à l'aide en personnel (rémunérations des coopérants envoyés sur place), pour 409,5 millions de francs (article 10) permettant de rémunérer 406 postes de coopérants, à la formation des stagiaires étrangers (bourses, transports...) pour 157,3 millions de francs (article 20), à l'aide en matériel et pour l'entretien des infrastructures (celle des écoles notamment) pour 149,3 millions de francs (article 40), et à l'appui aux coopérants militaires sur place, pour 4,4 millions de francs (article 50). A ce chapitre s'ajoute un petit budget de subvention d'investissements de 8 millions de francs constituant l'article 60 du chapitre 68-80 du budget du ministère.

Il faut, à propos de ces moyens, souligner un paradoxe. En effet, on constate d'abord une modernisation budgétaire notable depuis deux ans : en témoignent le transfert des crédits d'administration centrale (personnels et leurs déplacements) ainsi que de fonctionnement des missions locales au sein des chapitres adéquats du ministère, puis la création d'un article 50 pour rendre de la souplesse à ces missions locales, et la création d'un article au chapitre 68-80 permettant le versement de subventions d'équipement et non seulement de fonctionnement, article attendu depuis longtemps.

En revanche, l'évolution des montants affectés à la coopération militaire laisse perplexe. En effet, le Conseil de défense du 3 mars 1998 avait organisé la réorientation des crédits vers les pays de l'ex « hors-champ » à budget constant. Or, si les deux premières années (en 1999 et 2000), tel a bien été le cas, la diminution apparente des dotations s'expliquant exclusivement par la ventilation différente des crédits entre le chapitre 42-29 et les autres chapitres du ministère, des accrocs semblent devoir être faits désormais à cette règle dans des conditions qui pourraient devenir préoccupantes.

En effet, les 720,4 millions de francs cités pour 2001 faisaient suite à 754,8 millions de francs en 2000. Or, cette différence ne correspond à aucune réforme au sein de la structure budgétaire. Une raison invoquée était la conjoncture, la coopération avec les Comores, le Niger et la Mauritanie s'étant trouvée cette année-là suspendue, et celle avec la Côte d'Ivoire fortement contractée. Ainsi à la suite de la suspension de la coopération avec la Mauritanie, l'ensemble du personnel de la mission locale d'assistance militaire, soit 30 personnes, a été rapatrié.

Une autre raison présentée à votre rapporteur était que la diminution des crédits en 2001 était due à des apurements conjoncturels de gestion.

Or, pour 2002, ce processus se reproduit. En effet, comme votre rapporteur l'a relevé dans son rapport pour avis sur les crédits des Affaires étrangères pour 2002 (n° 3323, tome I) les crédits inscrits au chapitre 42-29 sont de 103,67 millions d'euros (680,03 millions de francs) soit une diminution de 7,33 % en francs courants et 8,79 % en francs constants. Ce phénomène apparaît d'autant plus préoccupant que les décisions du Conseil de défense du 3 mars 1998 ne valent que jusqu'à la fin de 2001.

Il est certain qu'une poursuite de la diminution des crédits de la DCMD rappellerait fâcheusement la situation de la sous-direction de l'aide militaire avant la réforme et poserait la question de la crédibilité de celle-ci.

Avant même les arbitrages budgétaires de l'été 2001, certains des interlocuteurs de votre rapporteur, pourtant non rattachés au ministère des Affaires étrangères, estimaient que l'évolution des crédits en 2001 posait d'ores et déjà à la fois la question du format de la coopération militaire avec les pays de l'ancien champ et celle de son développement avec les pays de l'ex-« hors champ ».

Votre rapporteur reviendra sur cette importante question dans la quatrième partie de son rapport. A ce stade de sa réflexion, il s'en tiendra à signaler, mais avec force, qu'une politique de régulation budgétaire ne

saurait tenir lieu de politique d'application de la réforme, et qu'à ce régime celle-ci court un très sérieux risque d'être très rapidement déstabilisée.

B. LA REFORME DE LA CONDUITE DES ACTIONS

Quoi qu'il en soit de l'évolution future de ses moyens, et alors que la coopération militaire était encore sous l'empire du Conseil de défense du 3 mars 1998, la DCMD a, concurremment avec la réforme des structures, entamé une profonde réforme de la conduite de la coopération militaire. D'abord, elle a entrepris une réorientation assez profonde de son activité, tout particulièrement dans les pays traditionnels de coopération militaire. De plus en plus, le lancement des nouvelles actions est l'occasion de réfléchir en termes de projets, de remettre en perspective ce qui a été fait et de voir ce qui pourrait l'être dans l'avenir proche. D'autre part, elle a aussi entrepris un développement de son action hors de l'ancien champ.

1. la réorientation des actions existantes

a) La fin de la coopération de substitution

Dans les pays d'ancienne coopération, il a été entrepris de mettre fin à la coopération de substitution, ainsi qu'à la coopération militaire auprès des autorités publiques, au profit de la formation, notamment au maintien de la paix et au maintien de l'ordre intérieur.

En conséquence, et compte tenu aussi des orientations budgétaires, le dispositif de coopérants a été resserré, de façon à ce que les coopérants français en poste à l'étranger soient affectés sur des postes de chef de projet ou de participant à des projets, et non plus sur des postes de substitution.

Tous les postes de coopération auprès des autorités politiques (Chefs d'Etat, Premiers ministres) ont été supprimés. N'ont été maintenus que les postes de conseillers auprès des hautes autorités militaires, à l'exception des postes au sein des gardes prétorienne, qui ont aussi été supprimés.

Pour donner un exemple des dérives et de la confusion à laquelle ces affectations pouvaient conduire, votre rapporteur citera des propos entendus au cours de ses rencontres. Il apparaît ainsi qu'un officier supérieur, assistant technique du chef d'état-major d'une armée africaine, s'entendait si étroitement avec celui-ci qu'ils prenaient quotidiennement le café le matin ensemble, tandis que l'ambassadeur ne voyait le Chef de l'Etat que deux fois par an. Le Chef de l'Etat et le chef d'état-major n'étant qu'une seule et même personne, les coopérants militaires de l'époque regrettaient,

dit-on, que Paris n'ait pas reconnu et utilisé le contact privilégié qu'ils avaient ainsi pu établir, et ait obstinément continué à passer par l'ambassadeur, beaucoup moins bien informé, et aussi que l'ambassadeur n'ait pas pris lui non plus acte de cette situation. Votre rapporteur se réjouit donc des nouvelles orientations, la fraternité d'armes personnelle, quelle que soit sa valeur ou sa force, ne pouvant tenir lieu de système de relations diplomatiques entre Etats ni à plus forte raison s'y substituer.

La conséquence de ce mouvement est qu'en 1997, les effectifs d'ensemble ont ainsi baissé de 70 postes par an environ. A la relève 2001, 354 postes budgétaires ont été ouverts dans l'ex-champ, pour 364 en 1999. Désormais, il n'y a plus qu'une seule mission locale pour dépasser les trente membres, celle du Cameroun, en conflit avec le Nigeria dans l'affaire de la presqu'île de Bakassi. On trouvera en annexe au présent rapport d'information le détail des effectifs actuels des coopérants militaires de la DCMD, tiré du rapport pour avis de votre rapporteur sur les crédits des Affaires étrangères pour 2002 (n° 3323, tome I).

Certains responsables militaires commencent du reste à considérer que l'effectif actuel des missions locales est proche du niveau minimal opérationnel requis pour les tâches demandées. Votre rapporteur a du reste pu faire une constatation de ce type lors de la mission qu'il a effectué au Sénégal du 9 au 12 juillet 2001. Il y reviendra dans la suite de son rapport.

L'application de cette politique a aussi contribué à la mise en œuvre du redéploiement décidé. La réduction des effectifs sur place, comme la nouvelle approche en matière d'aide en matériel, se sont en effet traduites par d'importantes économies, permettant de financer le développement d'actions nouvelles dans les pays ne relevant pas du « champ » traditionnel.

De fait, compte tenu des rémunérations pour séjour à l'étranger, le coût moyen annuel d'un coopérant militaire est de 900 000 francs. On voit donc bien, dans cette optique, que l'intérêt de la DCMD, pour se ménager des marges de manœuvre, est de limiter au strict nécessaire le nombre des coopérants permanents dès lors que le type de tâche effectué le permet, et de recourir autant que possible à des missions ponctuelles.

b) Le développement des actions de formation

Du fait de la fin de certains types de coopération et de la politique de développement de la formation sur place, la proportion des formateurs au sein des missions locales croît régulièrement. Ils sont désormais 130 coopérants militaires environ à occuper de telles fonctions, plus du tiers de l'effectif total.

Pour le développement de la formation, la DCMD a repris l'instrument créé par la MMC, les écoles nationales à vocation régionale (ENVR).

La décision de créer des écoles nationales à vocation régionale (ENVR) a été notamment la conséquence de la constatation de ce que l'enseignement dispensé en France ne correspondait pas toujours aux besoins des pays partenaires. Notamment, l'instruction de sous-officiers sur nombre d'armements sophistiqués ne trouvait pas toujours son application, de telles armes n'étant pas forcément en dotation dans les pays d'origine des stagiaires.

Le principe des ENVR consiste à faire proposer dans des écoles sous souveraineté des pays partenaires un enseignement de même qualité que celui dispensé dans les écoles françaises correspondantes, mais adapté aux réalités et moyens locaux. Cela suppose la maîtrise de la formation par la France, la présence de formateurs français, et une vérification régulière de la conduite de l'enseignement. L'idée a aussi été de faire en sorte que les ENVR accueillent des stagiaires d'autres pays que le pays où elles sont implantées et qui ont des liens de coopération avec la France. L'aire de recrutement est ainsi élargie et chacun de ces pays peut trouver, pour la formation de ses élites militaires, un cadre d'accueil d'un niveau supérieur à celui dont il pourrait disposer dans un cadre purement national, tout en disposant lui-même d'une ou de plusieurs de ces écoles de haut niveau, au sein desquelles c'est alors lui qui accueille des stagiaires étrangers.

Le réseau des ENVR, mis en place depuis 1997, s'est rapidement étendu. L'ensemble des compétences des armées est enseigné par les ENVR. En 2001, quinze ENVR auront été ouvertes en Afrique :

- l'école d'application de l'infanterie au Sénégal (EAI à Thiès) ;
- l'école nationale des officiers d'active au Sénégal (ENOA à Thiès) ;
- l'école militaire d'administration au Mali (EMA à Koulikoro) ;
- l'école d'état-major au Mali (EEM à Koulikoro) ;
- la division d'application des transmissions en Côte d'Ivoire (DAT à Bouaké) ;
- l'école d'application de la Gendarmerie en Côte d'Ivoire (Abidjan) ;
- l'école du service de santé au Togo (ESSA de Lomé) ;
- le centre d'instruction naval en Côte d'Ivoire (CIN d'Abidjan) ;

— l'école de formation au maintien de la paix en Côte d'Ivoire (EMP de Zambakro) ;

— le centre de perfectionnement de la police judiciaire au Bénin (CPPJ de Porto-Novu) ;

— l'école de soutien matériel au Burkina Faso (EMT de Ouagadougou) ;

— le centre de perfectionnement au maintien de l'ordre d'Awae (Cameroun) ;

— l'école de pilotage de Garoua (Cameroun).

— le centre de perfectionnement de la Gendarmerie mobile à Ouakam (Sénégal) ;

— l'école d'état-major à Libreville (Gabon).

Comme l'indiquait votre rapporteur dans le cadre de son avis budgétaire, au total plus de 840 stagiaires, provenant de 20 pays, auront été formés dans ces écoles en 2001 contre 690 en 2000, 415 en 1999, 269 en 1998 et 193 en 1997.

De ce fait, le nombre total de stages proposé par la France aux anciens pays « du champ » a été du même ordre en 2001 qu'en 2000.

On le voit, la politique des ENVR s'affirme remarquablement. Il faut noter aussi que ces écoles ne s'adressent pas aux seuls ressortissants d'Afrique francophone, puisqu'en 2000 l'Angola, le Cap-Vert et la Guinée équatoriale y ont envoyé des stagiaires.

Votre rapporteur a pu constater, lors de sa visite à Thiès, à l'EAI et à l'ENOA, le caractère réellement interafricain des stagiaires et l'attention portée au succès des écoles par les coopérants enseignants militaires français (trois à l'EAI, deux à l'ENOA), l'attaché de défense, et les autorités militaires et politiques du pays d'implantation, en l'occurrence le Sénégal.

Néanmoins, tant le ministre de la Défense du Sénégal que le chef d'état-major général des armées sénégalaises ont fait part, lors de leurs entretiens avec votre rapporteur, du souci que leur causait le fait que les nouvelles générations d'officiers formés avec notre concours ne connaissent plus directement la France, faisant valoir l'ouverture d'esprit que leurs propres études militaires en France leur avaient apportée. Une demande pour qu'au moins de courts séjours (séjours de deux mois dans un régiment, par exemple) en France puissent être faits par ces nouvelles générations d'officiers, de façon à permettre la poursuite de cette ouverture – les hauts responsables de l'armée sénégalaise savent bien que l'armée française est

l'une des plus opérationnelles au monde, ils l'ont dit à votre rapporteur – ainsi que le maintien du lien avec la France a été formulée. De l'avis de votre rapporteur, elle mérite d'être étudiée.

Cette situation amène aussi à revenir, en incidente, sur les difficultés supplémentaires qui pourraient naître d'une politique de régulation budgétaire ; en effet, le lien avec la France n'étant plus assuré, pour ces nouvelles générations, que par les quelques officiers coopérants enseignants dans les écoles (le directeur des études et, en général, un instructeur), que la France y affecte, toute mesure de régulation aboutissant à des diminutions de personnel prendrait alors désormais, en termes d'influence française, un impact très important, sans proportion avec une simple mesure d'ajustement.

c) L'effort en matière de gendarmerie et ses spécificités

— Les axes d'action

La gendarmerie est également devenue l'un des axes prioritaires de la DCMD en Afrique. Il est en effet apparu que des gendarmeries légalistes et efficaces sur le terrain sont un élément essentiel de l'aide que la France peut apporter à des pays parfois sans grands moyens de maintien de l'ordre.

Le premier axe d'action est celui de la formation. Quatre ENVR sont consacrées à la formation au maintien de l'ordre : l'école d'application de la gendarmerie d'Abidjan, le centre de perfectionnement de maintien de l'ordre d'Awae (Cameroun), le centre de perfectionnement de la gendarmerie mobile d'Ouakam (Sénégal) auxquelles il faut ajouter le centre de perfectionnement de la police judiciaire de Porto-Novo (Bénin).

En 2001, sur 80 coopérants militaires gendarmes, 35 dispensaient une formation dans des écoles ou dans des centres d'instruction de gendarmerie. La gendarmerie représente ainsi un coopérant militaire sur cinq et un formateur militaire sur quatre.

Là aussi, votre rapporteur peut attester du sérieux du travail de fond effectué, puisqu'il a visité les nouvelles installations de l'école de Ouakam, qui allait alors ouvrir ses portes à la rentrée. Il a aussi noté la cohérence de l'action menée, puisque la qualité des installations est directement liée au soutien préalable apporté, dans le cadre d'un autre projet, à la réorganisation et au développement de l'atelier central de la gendarmerie sénégalaise, et notamment de son atelier « bois », qui a réalisé l'ensemble du mobilier.

L'effort de formation concerne aussi les stages en France. En 2000, 252 stagiaires de 40 pays, dont 60 officiers appelés à exercer des

responsabilités importantes, auront été formés dans les écoles de gendarmerie françaises, notamment au sein du Cours supérieur international de gendarmerie de Melun.

C'est ainsi plus de 80 millions de francs qui sont consacrés chaque année par la DCMD à la formation en matière de gendarmerie.

Le second axe d'action est l'équipement. Un effort important a été accompli depuis 1992 afin de donner aux forces de gendarmerie une capacité opérationnelle suffisante.

De façon générale, la priorité est désormais l'appui aux gendarmeries territoriales. Votre rapporteur a publié dans le cadre de son rapport pour avis (n° 3323, tome I) sur les crédits des Affaires étrangères pour 2002 une liste par pays des principaux projets, avec leur coût. Il y renvoie.

Chaque année, cette aide est à peu près de 40 millions de francs, 20 millions de francs d'aide directe (chapitre 42-29, article 40) et 20 millions de francs du Fonds de solidarité prioritaire (FSP).

En effet, avec les pays africains, s'il n'existe pas de commissions mixtes en matière de défense, les relations d'armée à armée étant très peu développées, il existe des commissions mixtes en matière civile. Elles ont lieu en moyenne tous les 4 ou 6 ans. Elles se tiennent sans les états-majors, mais avec la DCMD, s'il y a un volet de sécurité. Dans ce cas il existe des possibilités de financement par le Fonds de solidarité prioritaire. Au sein du ministère de la Défense, la Gendarmerie, seule dans ce cas, peut être éligible au FSP.

— Les spécificités d'organisation

La coopération en matière de gendarmerie comporte aussi des spécificités d'organisation. En effet, dans le champ du maintien de l'ordre, dont elle relève, intervient également la coopération policière. Au ministère des Affaires étrangères, il y a donc deux cercles de formation au maintien de l'ordre, l'un autour de la coopération militaire, avec la Gendarmerie, l'autre autour de la formation en matière de police, avec la sous-direction de la sécurité de la direction des affaires stratégiques, de sécurité et du désarmement.

La coordination entre les deux cercles est assurée d'une part au sein du ministère des Affaires étrangères, d'autre part sur place, au sein de chaque ambassade. A Paris, la sous-direction de la sécurité comprend un bureau chargé de la coopération en matière de gendarmerie, actuellement

dirigé par un lieutenant-colonel de Gendarmerie, qui est le correspondant de la direction générale de la Gendarmerie nationale (DGGN), et un bureau chargé de la coopération policière, dirigé par un commissaire de police, qui est le correspondant de la direction générale de la Police nationale (DGPN) et du service de coopération technique internationale de police, le SCTIP, auprès de la direction générale des affaires politiques et de sécurité. Ce commissaire est aussi l'interlocuteur policier auprès du bureau de l'Etat de droit à la DGCID, qui met en œuvre au jour le jour les actions de police.

Par ailleurs, au sein de chaque ambassade, nulle action de coopération en matière de police ne peut se faire sans l'information de l'ambassadeur. Le SCTIP de l'ambassade relève de l'ambassadeur. L'attaché de police en relève comme les autres attachés sectoriels. Le seul circuit officiel de correspondance est le circuit des télégrammes diplomatiques. L'ambassade est donc aussi le lieu d'exercice de la coordination éventuellement nécessaire entre coopérations menées par la police et la Gendarmerie.

Cependant, deux difficultés ont été signalées à votre rapporteur.

D'abord, pour des raisons qui seront analysées au fil du prochain chapitre, au contraire des armées, la Gendarmerie ne conduit pas directement d'actions de coopération avec les gendarmeries étrangères. L'ensemble de la coopération conduite dans le domaine du maintien de l'ordre passe par le ministère des Affaires étrangères.

La DGGN se plaint dès lors que le ministère des Affaires étrangères traite pour des raisons liées à sa propre organisation la coopération effectuée par la Gendarmerie comme une coopération de nature militaire et non comme une coopération de nature policière. L'aspect formel primerait ainsi le fond. Elle fait valoir que, de ce fait, dans les pays où le ministère des Affaires étrangères considère qu'une coopération policière est possible, mais non une coopération militaire, le ministère de l'Intérieur conduit une coopération policière au travers du SCTIP avec des financements de la DGCID, pendant que le ministère des Affaires étrangères refuserait de financer à travers la DCMD le même type d'actions conduites par des gendarmes. Deux exemples ont été cités à votre rapporteur.

Ensuite, en ce qui concerne sa représentation à l'étranger, son rattachement à la défense soucie la Gendarmerie. Elle se sent pour ainsi dire un peu orpheline vis-à-vis des représentations françaises à l'étranger.

En effet, la Gendarmerie s'insère très mal dans le réseau des attachés de défense. Comme on le verra ci-après, ce réseau constitue l'instrument d'information et d'action à l'étranger du chef d'état-major des

armées, et des armées elles-mêmes. Or, aux termes du décret n° 82-138 du 8 février 1982 fixant les attributions des chefs d'état-major, dont les dispositions relatives au chef d'état-major des armées figurent en annexe au présent rapport, celui-ci n'a aucune autorité sur la Gendarmerie. De plus, les préoccupations de la Gendarmerie, surtout en matière de coopération, sont finalement assez éloignées de celles des armées.

Sans doute pour l'ensemble de ces raisons, il n'y a que trois attachés de défense issus de la Gendarmerie : au Mali, en Haïti et en Bosnie-Herzégovine. Et il s'agit de pays où la coopération en matière de maintien de l'ordre est jugée prioritaire.

Par ailleurs, lorsqu'une ambassade dispose à la fois d'un attaché de défense et d'un attaché de police (c'est le cas de nombre d'entre elles : il y a 70 attachés de police), la situation est inconfortable pour la Gendarmerie. En effet, l'attaché de défense et ses services se désintéressent alors des questions de sécurité intérieure, qui sont traitées par ailleurs, pour se consacrer quasi-exclusivement aux questions de défense. En même temps, l'attaché de police ne saurait recourir à l'attaché de défense-adjoint gendarme, puisque celui-ci ne relève pas de ses services.

Des discussions ont donc été conduites entre la DGPN et la DGGN pour la constitution d'un réseau unifié d'« attachés de sécurité intérieure », placé sous le contrôle du SCTIP. Une répartition des postes entre Police et Gendarmerie a été établie entre les ministères de l'Intérieur et de la Défense. Finalement, la création de ce réseau unifié a été annoncée par le ministre de l'Intérieur, M. Daniel Vaillant, lors de l'inauguration du 11^{ème} colloque du SCTIP le 10 septembre 2001, et ce réseau devrait se constituer progressivement jusqu'en 2003. La Gendarmerie ne devrait alors conserver qu'un nombre limité de postes d'attachés de défense, qui auront surtout pour objet de symboliser l'attachement de l'arme à son statut militaire.

En même temps que la constitution de ce réseau unique, a dû être réglée la question des accords de coopération gouvernementale en matière de coopération policière, qui régissent la coopération en matière de sécurité intérieure.

Alors que le ministère de l'Intérieur souhaitait conserver, sous le contrôle du ministère des Affaires étrangères bien sûr, l'exclusivité de la signature de ces accords, le ministère de la Défense a fait valoir avec succès qu'il avait vocation à en être cosignataire, étant lui aussi compétent, à travers la Gendarmerie, pour les questions de maintien de l'ordre. Ces accords feront donc désormais l'objet de procédures interministérielles.

Le ministère des Affaires étrangères a exposé qu'il avait beaucoup travaillé pour arriver à faire instituer le *modus operandi* auquel on avait finalement abouti.

2. De nouvelles méthodes de gestion

La réorientation des axes d'action s'est accompagnée d'un changement des méthodes mises en œuvre pour cette action.

a) Le processus de l'aide par projet

La première réforme de méthode est l'instauration du processus de l'aide par projet.

L'analyse des avis budgétaires élaborés par votre rapporteur pour les années passées le montre, les crédits consacrés à l'aide directe en matériel faisaient l'objet, dans leur reconduction, d'une certaine routine. La réforme a consisté tout simplement à ne plus affecter ces crédits qu'en soutien de projets identifiés. Comme exemples de projets, on peut citer l'équipement informatique d'une ENVR ou la création d'un établissement de réhabilitation de véhicules blindés.

Le processus de lancement des projets est le suivant.

Sur place, on l'a vu, la France dispose d'un attaché de défense. Il est en contact quotidien avec les autorités, notamment militaires, du pays partenaire.

Celles-ci peuvent à un moment donné, formuler un besoin, et le solliciter sur ce point. Si l'attaché de défense approuve le projet, celui-ci est communiqué à Paris pour étude de faisabilité. En effet, compte tenu du très grand nombre de projets (il y a 45 projets importants en cours) et pour améliorer le contrôle politique sur ceux-ci, la DCMD a établi une directive adressée aux attachés de défense, aux termes de laquelle tout projet nouveau, même le plus petit, doit être soumis à la DCMD pour accord, avant étude de réalisation.

Votre rapporteur a pu se faire présenter lors de sa mission au Sénégal, de tels projets. Il faut souligner que chacun d'eux fait aussi désormais l'objet d'une convention, signée pour la France par l'ambassadeur ou le chef de mission de coopération militaire et de défense, précisant notamment la nature du projet, son volume, les obligations consenties par le bailleur de l'aide directe, et sa conduite par le bénéficiaire. Les conventions relatives aux projets en cours ont été communiquées à votre rapporteur.

Il faut souligner que cette nouvelle procédure d'aide par projet, outre le contrôle politique qu'elle permet, est aussi de nature à renforcer puissamment les effets de l'aide directe en matériel.

En effet, votre rapporteur a pu relever au cours de sa mission l'importance de cette aide. Ainsi, il s'avère que le budget des forces armées sénégalaises est, pour une armée de 22 000 hommes dont 5 000 sont mobilisés en permanence en Casamance, de 545 millions de francs. Sur ces 545 millions de francs, 400 millions de francs, soit les trois-quarts, servent à payer les salaires. Sur le quart restant, 110 millions de francs sont affectés aux divers postes de fonctionnement et 30 millions de francs seulement, 5 % du total, correspondent à des dépenses d'investissement.

Avec, bon an mal an, 12 millions de francs d'aide directe en matériel – sans compter les ENVR –, 5 millions de francs pour des stages en France (dont l'attaché de défense propose l'attribution à Paris), et les aides fournies à des titres moins directement militaires (ainsi les crédits obtenus pour la réhabilitation de navires de la Marine nationale sénégalaise dans le cadre de projets d'aide pour l'amélioration de la surveillance des pêches), la France fournit, de l'aveu même du chef d'état-major général des armées sénégalaises, plus de 20 % du budget de fonctionnement des armées qu'il commande, hors rémunérations. Il a été même dit à votre rapporteur que la coopération militaire française était au cœur du système militaire sénégalais. L'aide directe en matériel prend donc, dès lors qu'elle est organisée par projets et pilotée avec cohérence, un rôle structurant et dynamisant. Votre rapporteur a déjà cité l'aide fournie aux ateliers de réparation de la Gendarmerie. Il faut aussi citer comme projets ainsi aidés l'équipement du centre opérationnel de la Gendarmerie, l'atelier de réhabilitation des VLRA (Véhicules de Liaison, de Reconnaissance et d'Appui), qui sont des véhicules blindés à roues (il y en a 60 à rénover, au rythme de 7, puis de 12 par an), et le projet à venir d'un atelier de confection de treillis notamment pour la mise en œuvre du projet RECAMP.

b) Une nouvelle réactivité aux crises

Par ailleurs, signe d'un nouveau rapport politique de la coopération militaire française aux pays d'Afrique francophone, la DCMD a entrepris, en liaison avec l'ensemble du ministère des Affaires étrangères, d'être aussi réactive que possible aux crises politiques qui peuvent y survenir.

Ainsi, pendant la crise survenue en Côte d'Ivoire, la DCMD a pris les décisions suivantes.

Dès la prise du pouvoir par le Général Gueï, tous les postes de coopérants ont été suspendus, à l'exception des postes de coopérants dans

les écoles, qui ont été maintenus. Il avait été envisagé jusqu'au rapatriement des coopérants français à Zambakro, mais finalement le maintien a été décidé, dans toutes les écoles, pour trois raisons. L'officier ivoirien correspondant des écoles n'était pas partie prenante dans le coup d'Etat. De plus, les écoles sous contrôle pédagogique français n'étaient pas des écoles de formation au combat agressif. Par ailleurs lors de l'élaboration des programmes des ENVR, la France fait intégrer des modules d'enseignement spécifiques, par exemple dans telle école sur «le respect de l'état de droit» et sur «le respect des décisions internationales». Ce type d'avancées mérite d'être autant que possible préservé lors des crises. Enfin, le départ des Français pouvait aboutir à de la «mauvaise instruction» (apparition de règles détournées, oubli de règles fondant les principes d'action...) tandis que leur maintien n'apportait aucun soutien opérationnel aux putschistes pendant la crise.

En revanche, les relations bilatérales entre Gendarmerie française et Gendarmerie ivoirienne ont été gelées.

Par ailleurs, à l'occasion de la crise, une réflexion a été entreprise sur les orientations de la formation. Il est apparu qu'on avait bien développé ce qui concerne l'Etat de droit avec les gendarmeries africaines. Mais il est aussi apparu qu'il fallait progresser par rapport à cela, en développant la formation sur les relations entre état militaire et Etat de droit ou les enseignements sur la place de l'armée et d'un militaire par rapport au pouvoir politique, enseignement dont, dès lors qu'il est destiné à des militaires, il paraît logique que ce soit des militaires qui le conçoivent et le dispensent.

Enfin, pendant la crise les forces prépositionnées ont aussi suspendu leurs actions de coopération et sont restées dans leurs quartiers.

Dans le cadre de cette réactivité aux crises, s'agissant des pays avec lesquels la coopération avait été suspendue, la DCMD a repris une coopération prudente et par étapes avec le Congo (Brazzaville), mais sous le contrôle du Premier ministre. S'agissant de l'Afrique des Grands Lacs, les raisons qui ont amené la France à cesser sa coopération sont toujours là. Ainsi, au Burundi, l'armée est toujours organisée sur des bases ethniques, et on se bat à 20 kilomètres de la capitale.

c) Le nouveau régime des cessions gratuites

Les conditions traditionnelles du régime du contrôle des cessions gratuites, notamment auprès des pays où la France entretenait des forces prépositionnées, étaient tellement lâches, la mission d'information sur la

tragédie rwandaise l'a bien montré, qu'on peut réellement considérer que leur réforme fait partie intégrante de la réforme de la coopération militaire.

Les cessions d'armes sont opérées exclusivement par le ministère de la Défense. En revanche, dans le cadre de l'aide en matériel, la DCMD fournit des pièces de rechange.

Désormais, comme le ministre de la Défense l'a exposé à la Commission de la Défense le 25 avril dernier, les cessions gratuites d'armes passent en CIEEMG, à l'exemple des cessions à titre onéreux. Ainsi en a-t-il été de la récente cession par le ministère de la Défense d'automitralleuses et de fusils au Sénégal.

La procédure est la suivante.

Il n'est de demande de cession gratuite que formulée auprès de Paris par télégramme diplomatique par l'ambassadeur de France dans le pays demandeur. Autrement dit, toute demande doit d'abord être adressée par le pays demandeur à la représentation de la France sur place.

Le ministère de la Défense vérifie alors si le matériel est disponible et répond en retour sur ce point.

En même temps, la DCMD demande à la direction géographique compétente du ministère des Affaires étrangères son avis (favorable ou défavorable) sur le projet. La DCMD analyse aussi si la cession s'insère ou non dans un projet conduit par elle. Elle informe alors par télégramme diplomatique le ministère de la Défense de l'avis en opportunité du ministère des Affaires étrangères, qui est celui formulé par la direction géographique, et envoie elle-même un télégramme précisant les conditions dans lesquelles la cession envisagée s'insère dans un projet qu'elle conduit, ou faisant observer qu'il ne s'insère pas dans un tel projet.

La décision est alors prise en CIEEMG selon les procédures habituelles : nécessité de l'accord des trois ministères à voix délibérante pour la formulation d'un avis favorable, et prise de la décision par le secrétaire général de la Défense nationale par délégation du Premier ministre. Autrement dit, il n'y a plus de cessions gratuites sans l'accord du ministère des Affaires étrangères.

La DCMD est destinataire en copie de tous les télégrammes diplomatiques constituant la correspondance relative aux cessions gratuites d'armement.

d) La question de l'uniforme des coopérants militaires

Inversement, il ne semble pas qu'une évolution se dessine sur la question du port par les coopérants militaires de l'uniforme de leur pays de résidence.

Cette pratique est héritée des anciens accords qui prévoyaient systématiquement que les coopérants militaires français portaient l'uniforme local.

C'était une demande des pays partenaires de la France. Cette demande était liée à la situation de leurs armées. Avant l'indépendance, les cadres, et notamment les officiers, étaient des Français. Dans les nouvelles armées mises en place, la coopération était une coopération de substitution : les coopérants français tenaient de vrais postes d'encadrement opérationnel, voire, en pratique, les postes d'encadrement opérationnel. Pour les pays partenaires, que les coopérants français prennent l'uniforme local était donc une marque de leur indépendance nouvelle par rapport à une situation où ces officiers auraient commandé en uniforme français comme du temps du statut colonial.

Cette volonté pour ces pays de marquer qu'ils disposaient d'une armée nationale autonome allait très loin. Ainsi, selon un témoignage recueilli par votre rapporteur, les coopérants militaires français au Togo non seulement portaient l'uniforme togolais, mais se voyaient offrir une carte d'identité togolaise, alors même que les accords entre la France et le Togo prévoyaient pour eux, en tant que coopérants français, des privilèges fiscaux et de juridiction. Dès lors, le Togo comme d'autres pays pouvait dire qu'il disposait d'une armée exclusivement togolaise.

On aurait pu croire qu'il s'agissait désormais d'une survivance. Cependant, il ne semble pas que la pratique doive évoluer à court terme. Dans l'armée de Terre, en particulier, la question du port de l'uniforme du pays d'accueil n'est pas une préoccupation. Ses actuels officiers généraux ou supérieurs, pour peu qu'ils soient issus des Troupes de Marine, ont tous porté un uniforme local. Ils en conservent un bon souvenir et en parlent comme d'une pratique les intégrant mieux au pays d'accueil. De même, la Gendarmerie ne voit pas d'obstacle au port de l'uniforme local par ses coopérants, ceux-ci exerçant en fait dans les écoles.

Lors de sa mission au Sénégal, votre rapporteur a pu en effet constater que la question était complexe.

Il est certain que, revêtus de l'uniforme sénégalais, les coopérants français sont réellement perçus comme des « frères d'armes » par les officiers sénégalais, et qu'en réalité ceux-ci sont fiers de voir des militaires français accepter de porter leur uniforme.

De même, l'attaché de défense a exposé qu'il conservait un comportement de grande discrétion quant au travail quotidien des coopérants militaires, de fréquents déplacements sur place, alors qu'il porte bien sûr son uniforme français, pouvant donner l'impression que l'instruction des forces sénégalaises était orientée et assurée au quotidien par la France. Il a exposé au contraire qu'il laissait jouer le jeu hiérarchique sénégalais dans lequel les coopérants français étaient insérés en vertu des accords de coopération militaire, ne se réservant d'intervenir qu'en cas éventuel de difficulté signalée par les coopérants par rapport aux accords, leur statut et leurs tâches étant clairement précisés par ces accords et les conventions prises pour leur application concrète.

Il faut donc reconnaître la licéité voire l'utilité opérationnelle par rapport aux objectifs de notre coopération militaire du port de l'uniforme local. En revanche, il apparaît aussi que, du fait de sa signification, le port de l'uniforme local, que du reste toutes les armées occidentales n'acceptent pas, est une concession politique, et un signe militaire fort qui ne doit pas être galvaudé. Aussi, lors de l'élaboration puis de la reconduction des conventions, il ne doit pas faire l'objet d'une clause quasiment automatique comme cela a pu être le cas. Il ne doit être accepté qu'après une analyse fouillée et il doit pouvoir le cas échéant être suspendu.

3. L'effort de réorientation géographique et ses limites

a) La philosophie d'action de la DCMD

Au contraire de la mission militaire de coopération, la DCMD n'est pas limitée dans son action par un « champ ». Le Conseil de défense n'a pas, dans ses orientations, fixé de limites géographiques à son action.

Dans ce cadre, la DCMD expose qu'elle a choisi d'avoir, dans le redéploiement de son action à partir du « champ », une action et une stratégie correspondant à la vocation du ministère des Affaires étrangères, c'est-à-dire une stratégie d'influence. Elle privilégie donc les pays en fonction du champ d'action nouveau qu'ils ouvrent et des possibilités d'influence nouvelle que la France peut y trouver.

Ainsi, elle s'attache au développement de liens avec des pays d'Amérique latine, d'Asie du sud-est, du Moyen-Orient plutôt qu'avec la

Grande-Bretagne ou les Etats-Unis. En application des orientations du Conseil de défense du 3 mars 1998, elle privilégie aussi des alliés plus proches, mais où l'action peut paraître prometteuse. Ainsi développe-t-elle des actions de coopération militaire avec des pays membres de l'OTAN, comme la Pologne.

Les interlocuteurs de votre rapporteur ont insisté sur l'excellent rapport coût-efficacité des actions ainsi conduites par la DCMD. Ainsi il lui a été exposé qu'une action de coopération réussie avec la Bulgarie pour de la logistique avait entraîné une attention beaucoup plus grande des responsables politiques et militaires de ce pays aux positions françaises en matière de stratégie politico-militaire générale.

Par ailleurs, en tout état de cause, le découpage entre champ et hors champ n'étant plus un cadre adapté aujourd'hui à la formulation des actions de coopération militaire, l'action de la DCMD est aussi de plus en plus axée sur des actions transverses. Celles-ci se développent chaque jour. L'organisation en cadres régionaux apporte beaucoup à cette politique. Les sessions spécifiques de l'IHEDN, telle le FICA (Forum de l'IHEDN sur le Continent africain), pendant trois semaines, et la SICEB (Session internationale Centre Europe, Etats baltes et balkaniques), pendant huit à dix jours se rapportent à ce nouveau mode d'action.

b) Les efforts de développement de la coopération militaire en Europe centrale et orientale

Du fait de la situation de sa coopération militaire avant la réforme, du fait aussi de sa non appartenance à l'organisation militaire intégrée de l'OTAN, la France n'a pu commencer à développer une coopération militaire avec les pays européens qu'après les Etats-Unis, la Grande-Bretagne et l'Allemagne.

Elle a eu aussi beaucoup de mal à trouver sa place.

Elle a, par exemple, essayé de monter des projets de coopération communs avec les Britanniques, dans l'esprit de Saint-Malo, en particulier pour la formation de sous-officiers. La Pologne et la République tchèque sont intéressées par le corps des sous-officiers des armées française et britannique. En effet, ces pays n'ont que d'une part des officiers, d'autre part de la troupe. Cependant, la coopération s'est avérée très difficile et les Français se sont trouvés écartés comme n'étant pas dépositaires des méthodes et des procédures de l'organisation militaire intégrée de l'OTAN. La coopération franco-britannique s'est donc réduite à des projets tels que des séminaires.

Cet échec est sans doute venu d'une mauvaise compréhension d'une demande. Des pays nouvellement membres de l'OTAN se sont adressés pour leur modernisation à la fois à la France et la Grande-Bretagne. Devant cette double demande, la France a pensé qu'une réponse commune, avec concertation, serait une bonne solution.

Cependant la demande n'était pas celle d'une réponse commune : eu égard à leur volonté résolue d'entrer dans l'OTAN, les pays d'Europe centrale et orientale veulent d'abord mettre leur armées aux normes de l'OTAN et faire valider par l'OTAN cette mise aux normes.

De ce fait, il s'avère que quand les pays candidats ou nouveaux membres de l'OTAN sollicitent une expertise française, c'est soit pour entendre une autre voix que celle de l'organisation militaire intégrée, soit parce que la solution proposée par l'organisation militaire intégrée ne leur convient pas, et qu'ils cherchent une autre solution.

Cette situation a pour conséquences que ce qui s'ouvre à la coopération française réorientée, c'est un certain nombre de niches, qui sont donc limitées, et ensuite que l'essentiel des actions de coopération de la DCMD avec les pays d'Europe est mené dans un cadre bilatéral, le cadre de l'OTAN ou du Partenariat pour la Paix ne pouvant être utilisé.

L'approche est donc désormais délibérément différente de celle de l'OTAN. Ce n'est pas la proposition de solutions clé en main, sur le modèle de celle de l'OTAN. C'est une approche progressive, qui passe d'abord par la description de l'expérience française ; si les partenaires de la France trouvent celle-ci intéressante, une action plus développée est alors entreprise.

Dans cette entreprise, la DCMD peut faire valoir l'expérience française en matière de structures de commandement, ou de réorganisation et de professionnalisation des armées. Cette expérience intéresse les armées des pays de l'Europe de l'Est. Celles-ci sont en effet devant des chantiers considérables de réduction de format. Ainsi les effectifs de l'armée polonaise doivent passer de 400 000 à 100 000 militaires.

L'essentiel de ces coopérations concerne les pays baltes, la Bulgarie, la Roumanie, ainsi que les trois nouveaux membres de l'OTAN. En pratique, la Roumanie est le pays avec lequel le développement de la coopération a été le plus facile. Les Roumains sont particulièrement réceptifs aux projets français. Ainsi la France vient d'y ouvrir une école de gendarmerie qu'elle souhaite ouvrir aux pays de la sous-région. En revanche, le développement de la coopération avec les autres pays est plus difficile, même s'il a été exposé à votre rapporteur que des progrès

pouvaient être notés, par exemple avec la Pologne : en effet, nous a-t-on dit, les Polonais, agacés par le manque de souplesse de l'OTAN et des Etats-Unis, se tournent désormais plus facilement vers la France.

La progression mais aussi ses limites se traduisent aussi par l'évolution des effectifs de coopérants. Dans les pays d'Europe orientale, centrale et balkanique, ils sont passés de 9 à 21 entre 1998 et 2001, dont 8 pour la Roumanie.

c) Les tentatives vers l'Afrique non francophone

La DCMD a aussi entrepris de développer une coopération militaire avec l'Afrique non francophone. Elle a ainsi créé une mission de coopération militaire et de défense locale en Afrique du Sud. Une mission avait été envoyée au Nigéria. De même, il y a des cours dispensés en anglais à Zambakro. En marge de l'exercice RECAMP III, piloté par l'état-major interarmées de planification opérationnelle (EMIA), il y aura des formations proposées aux non-francophones.

Ces efforts sont certes limités. Leur timidité est parfois critiquée. Cependant, pour développer la coopération militaire avec des partenaires, encore faut-il que ceux-ci soient d'accord. Or, jusqu'ici, les efforts de la France n'étaient pas vraiment partagés. Ainsi, il a été exposé que la mission de coopération militaire et de défense en Afrique du Sud pouvait être considérée comme une coquille vide. Cependant, des évolutions sont perceptibles. Ainsi des pays africains considérés comme très importants, l'Afrique du Sud, le Nigéria par exemple, ont été invités en 2000 à un séminaire de l'IHEDN sur les questions africaines. Or, pour la première fois, ils sont venus, et on a eu l'impression d'un intérêt réel de leur part pour le rôle et l'action de la France en Afrique.

La démarche est bien sûr très différente du modèle des relations de coopération avec les pays de l'Afrique francophone. Ce qui intéresse ces pays, c'est d'une part l'instauration de relations d'armée à armée, et d'autre part de voir comment la France résout certains problèmes, qu'ils estiment résoudre eux-mêmes insuffisamment bien. Ainsi, l'Afrique du Sud est intéressée par l'organisation et l'action de la France en matière d'action de l'Etat en mer, d'une part, et de gendarmerie, d'autre part, la solution française lui paraissant intéressante par rapport aux problèmes auxquels elle estime avoir à faire face en matière de maintien de l'ordre public.

Comme avec les pays d'Europe, la démarche consiste donc en une approche très progressive. La première étape consiste à présenter les réalisations et les solutions françaises. Les pays partenaires pourront alors exprimer leur intérêt pour tel ou tel aspect. On décrira et on présentera alors

plus précisément l'élément souhaité, et l'on verra ensuite si l'on peut aller plus loin.

d) Les autres actions

La DCMD a également entrepris d'élargir son action, et donc l'influence de la France, hors d'Europe et d'Afrique.

On évoquera d'abord le cas de trois pays du Golfe persique : l'Arabie Saoudite, le Qatar et les Emirats arabes unis.

La présence de la DCMD en Arabie Saoudite date de l'accord de 1982 qui créait une mission militaire de coopération française. Cette mission était dirigée par un amiral et indépendante de l'attaché de défense. Elle venait en fait en accompagnement d'un grand contrat. Il s'agissait de gérer le contrat de frégates *Sawari*. Puis à partir de 1992, cette mission fut financée par le ministère des Affaires étrangères et en conséquence, placée sous la houlette de l'ambassadeur et donc de l'attaché de défense. Il a cependant fallu, cas unique, séparer de nouveau les fonctions d'attaché de défense et de chef de mission locale de coopération militaire et de défense. En effet, dans les pays du Moyen-Orient, l'attaché de défense est, dit-on, considéré comme le représentant des services de renseignement, tandis qu'au contraire les coopérants sont installés au sein même des états-majors.

Par ailleurs, le ministère des Affaires étrangères se demande s'il est bien dans la nature de son action d'« ingénierie de défense » de financer des postes qui sont en réalité non pas des postes de conduite d'une stratégie d'influence, mais des postes d'officiers de liaison entre armées française et étrangère dans le cadre d'un soutien à des contrats d'exportation d'armement et ce d'autant que le financement de ces postes est spécifique, puisque sur 10 postes, 7 sont financés par la DCMD et 3 par les industriels, *via* la société Défense Conseil International. Le ministère des Affaires étrangères a donc prévenu le ministère de la Défense qu'il souhaitait que celui-ci reprenne le financement des sept postes financés par l'Etat.

En revanche, dans la ligne des priorités fixées par le Conseil de défense du 3 mars 1998, d'autres pays font eux, l'objet d'efforts importants de la DCMD.

On peut citer d'abord le cas du Maroc. L'évolution de la coopération militaire y est en effet significative. En effet, alors qu'elle était traditionnellement marquée par une forte pratique de substitution, que concrétisait l'effectif très important de la mission d'assistance militaire locale, on peut prendre conscience qu'elle évolue aujourd'hui vers une véritable coopération de partenariat. La DCMD cite comme exemples de

cette évolution la création du cours supérieur de défense, cours interarmées, ou encore celle de l'école interarmées d'intendance, ainsi que le développement de la formation à la langue française en milieu militaire.

L'action menée en Jordanie est peut-être plus encore emblématique de l'action nouvelle de la DCMD par rapport à la MMC, en termes à la fois géographiques et d'actions. Il s'agit en effet, pour la stabilité de ce pays, essentielle dans un environnement qu'on sait difficile, d'aider au renforcement de la capacité dissuasive des forces armées jordaniennes, à travers des actions de soutien au commandement de ses forces spéciales, sans pour autant que les pays voisins, et l'on connaît leur susceptibilité sur cette question, puissent voir là une aide au développement des capacités agressives de la Jordanie. L'action menée suppose donc un pilotage politique précis, que seul vraisemblablement le ministère des Affaires étrangères est apte à assurer.

Enfin, il faut évoquer les efforts faits, depuis 1993, au profit du Cambodge. La mission locale de coopération militaire et de défense française y comporte 14 coopérants. La DCMD consacre au Cambodge plus de 20 millions de francs par an. Ses actions y concernent deux projets majeurs. Le premier est strictement militaire puisqu'il concerne la formation initiale des cadres militaires, avec le financement de l'école des cadets de Thmat Paung, à laquelle la DCMD fournit aussi plusieurs instructeurs. Le second concerne en revanche l'appui à la restauration de l'Etat de droit sur l'ensemble du territoire, avec l'aide apportée à la création de la gendarmerie royale khmère, puis au renforcement de ses capacités.

La DCMD n'entretient pas forcément de coopérants permanents dans les autres pays. Ce n'est donc pas pour autant qu'elle ne s'y intéresse pas. Il ne faut pas oublier qu'une partie de son action est faite de missions temporaires, de financement de formation au français langue de travail en milieu militaire. Ces actions, peu coûteuses, peuvent être ensuite de réelle portée. Ainsi, en Asie, les deux autres partenaires importants de la DCMD après le Cambodge sont l'Inde et la Malaisie ; la coopération militaire y est composée de telles actions.

Il est vrai que la DCMD n'est pas partie prenante par exemple à la coopération avec un pays comme Singapour, pays pourtant classé comme prioritaire. C'est que les relations avec ce pays sont en fait des relations d'armée à armée, que ne finance pas la DCMD. Dès lors, cette situation amène à s'intéresser à l'autre volet de la coopération militaire, celle qui est conduite par les armées.

III. — UN ACTEUR CONSIDERABLE AU ROLE MAL CONNU : LE MINISTERE DE LA DEFENSE

A. UNE ORGANISATION COMPLEXE, MAIS PUISSANTE

L'organisation de la coopération au ministère de la Défense est beaucoup plus dispersée qu'au ministère des Affaires étrangères. En effet, outre l'état-major des armées, les trois états-majors d'armées et la DGGN disposent chacun d'une structure consacrée à la coopération militaire. De plus, des directions du ministère non intégrées dans les états-majors participent également à la conduite de la coopération militaire. Il s'agit de la délégation aux affaires stratégiques (DAS) et de la délégation générale pour l'armement (DGA).

En effet, la coopération militaire conduite par le ministère de la Défense comporte trois volets.

Les deux premiers correspondent à des démarches d'approche industrielle ou politique. Ils ne sont pas pilotés par les états-majors. Il y a d'abord les exportations d'armement. Comme on peut le penser, c'est la DGA, compétente dans ce domaine, qui pilote ce volet. Il y a ensuite le dialogue stratégique avec les partenaires. Il s'agit là de déterminer les axes de conduite d'une coopération possible. Ainsi, avec Israël, on parlera stabilité et environnement de sécurité. Ce volet est logiquement piloté par la délégation aux affaires stratégiques.

Le troisième volet en revanche est constitué par les relations et la coopération opérationnelle entre forces armées. Ce volet, qui est l'élément indispensable d'une coopération complète établissant une relation plus équilibrée entre l'armée française et étrangère, relève bien évidemment des armées.

L'existence de ces trois volets, et au sein du troisième volet l'intervention non seulement de l'état-major des armées mais aussi des trois états-majors et de la Gendarmerie pourrait faire penser à un véritable émiettement des compétences entre les divers composantes du ministère.

Tel n'est cependant pas le cas. D'abord, le premier volet est relativement mineur. Ensuite, les armées, qui sont chargées du troisième volet de la coopération sont aussi fortement impliquées dans les deux premiers. On l'a vu, leur rôle est très important dans les exportations d'armement, pour les démonstrations et la mise en œuvre.

Enfin, la conduite des relations internationales entre forces armées françaises et étrangères est extrêmement structurée, et donne un rôle central à l'état-major des armées.

1. L'état-major des armées

a) Les attributions du chef d'état-major des armées

Aux termes du décret précité n° 82-138 du 8 février 1982 fixant les attributions des chefs d'état-major, le chef d'état-major des armées est compétent pour les relations militaires internationales.

L'article 9 du décret expose ainsi que :

« Sous l'autorité du ministre de la Défense et selon ses directives :

« — il (le chef d'état-major des armées) est chargé des relations avec les armées étrangères, il dirige les missions militaires à l'étranger et en assure la gestion ;

« — il organise, dans le cadre de la politique de coopération, la participation des armées à la coopération militaire avec les pays liés à la France par des accords de coopération, il en prépare les programmes et en dresse les bilans ;

« — il prépare les instructions du ministre aux représentants militaires auprès des organismes internationaux et veille à leur application ;

« — il négocie et signe, conformément aux directives du ministre, les accords techniques sur l'emploi des forces ;

« — il suit les négociations internationales qui peuvent avoir une incidence sur l'emploi ou la nature de nos forces, en liaison avec le secrétaire général de la défense nationale. »

Quant à l'article 11, il dispose que :

« Le chef d'état-major des armées, sur avis du chef d'état-major de l'armée intéressée, propose au ministre (...) les affectations aux postes interarmées, aux postes de chef de mission de liaison avec les organismes interalliés et aux postes d'attaché des forces armées et d'attachés militaires, navals et de l'air à l'étranger (...) »

On le voit, le chef d'état-major des armées a bien sous son autorité la coopération militaire, dont il *« prépare les programmes et établit les bilans »* et plus généralement la conduite de l'ensemble des relations internationales militaires, puisque d'une part il suit les négociations

internationales pouvant avoir des incidences sur l'emploi ou le statut des forces, et négocie et signe les accords techniques sur cet emploi, et que d'autre part il conduit l'action militaire à l'étranger : à cette fin, c'est de lui que relèvent la préparation des instructions ministérielles aux représentants militaires auprès des organismes internationaux (comme l'OTAN ou le Partenariat pour la Paix), la direction et la gestion des missions militaires à l'étranger et les nominations aux postes destinés à assurer la conduite de cette action, postes d'attachés de défense, d'attachés de défense adjoints (l'attaché de défense peut avoir un adjoint par arme : Terre, Air, Mer) et de chefs de mission de liaison avec les organismes interalliés.

b) L'organisation centrale de l'état-major des armées

Pour accomplir ses tâches en matière de relations internationales, le chef d'état-major des armées dispose d'un sous-chef d'état-major « relations internationales », les deux autres sous-chefs d'état-major étant le sous-chef d'état-major « plans » et le sous-chef d'état-major « opérations ».

Aux termes des dispositions de l'arrêté du 30 décembre 1999 portant organisation de l'état-major des armées, la tâche du sous-chef d'état-major relations internationales est d'exercer les attributions définies aux articles 9 et 11 du décret du 8 février 1982. C'est ainsi lui qui est en charge des questions relatives à la maîtrise des armements. C'est lui qui assure, dans son domaine de compétence, la liaison entre l'état-major des armées et les services concernés du ministère de la Défense et des autres ministères. C'est enfin lui qui propose les affectations aux postes d'attachés de défense et d'attachés par arme ainsi que de chefs de mission de liaison avec les organismes interalliés.

Pour cela, il dispose d'un officier général adjoint, mais surtout de trois divisions, la division Euratlantique, la division Monde et moyens et la division Maîtrise des armements.

Le chef d'état-major des armées a en effet aussi dans ses attributions d'examiner tout ce qui pourrait contraindre l'emploi des forces et donc notamment les questions relatives à la maîtrise des armements. Pour la coopération militaire, les divisions Euratlantique et Monde et moyens sont chargées, l'une pour les Etats du continent européen et d'Amérique du Nord, l'autre pour les Etats d'Afrique, du Proche-Orient et du Moyen-Orient, d'Asie de l'Est et du Sud et d'Amérique latine, « *de la conception, de la coordination et de la conduite des relations avec les armées étrangères et les organismes militaires internationaux, dans les domaines d'attributions définis à l'article 9 du décret du 8 février 1982 susvisé* » excepté en ce qui concerne la maîtrise des armements et le renseignement.

La division Monde et moyens est la division la plus structurante. En effet, c'est elle qui, en liaison avec les deux autres divisions, coordonne, au sein des armées, les « *activités d'assistance militaire technique* » et celles de « *formation des stagiaires militaires étrangers en France* ». C'est aussi et surtout elle qui, toujours en liaison avec les mêmes divisions, « *prépare les affectations aux postes de chef de mission de liaison avec les organismes interalliés, d'attachés de défense et d'attachés militaires spécialisés* ».

Ces moyens représentent un ensemble important. En effet, selon des données fournies par le ministère de la Défense, c'est une centaine de personnels militaires qui travaillent ainsi à plein temps sous l'autorité du sous-chef relations internationales à l'état-major des armées, et plus exactement 97 au 1^{er} avril 2001. Eu égard aux effectifs de la division Maîtrise des armements qui, en tant que telle, a peu d'activités de coopération proprement dite, de 24 personnels, c'est 73 militaires (5 officiers généraux, 48 officiers, 24 sous-officiers et 3 militaires du rang) qui sont affectés à ces tâches, soit un effectif équivalent à celui de la structure centrale de la DCMD.

2. Les structures centrales des trois armées et de la Gendarmerie

Cette organisation puissante n'empêche pas que chacune des armées et la Gendarmerie aient également chacune leur organisation centrale pour les relations internationales.

Les organisations sont cependant différenciées.

a) L'armée de l'Air

A l'exemple de l'état-major des armées, l'armée de l'Air a estimé qu'elle devait avoir un sous-chef d'état-major spécialement chargé des relations internationales.

Au cours des années 1990, il est apparu en effet que le développement des relations internationales militaires, dans le nouveau contexte international, supposait une organisation nouvelle pour y répondre. Le poste et la fonction de sous-chef d'état-major relations internationales de l'armée de l'Air ont donc été créés, en 1997, par le chef d'état-major de l'armée de l'Air de l'époque, le Général Jean Rannou.

Parmi les quatre sous-chefs d'état-major de l'armée de l'Air figure donc un sous-chef relations internationales, les trois autres étant le sous-chef plans-finances, le sous-chef programmes-matériels et le sous-chef opérations-logistique.

Aux termes de l'article 7 de l'arrêté du 26 décembre 2000 portant organisation de l'état-major de l'armée de l'Air et des organismes directement subordonnés au chef d'état-major, le sous-chef relations internationales est chargé, « *dans le cadre des directives élaborées par le chef d'état-major des armées* », de « *la participation de l'armée de l'Air à la politique de relations internationales et à la coopération avec les armées étrangères* ».

A ce titre, il est le coordonnateur des actions de l'armée de l'Air pour tout ce qui concerne les affaires internationales, et notamment de l'action de l'armée de l'Air « *dans le domaine de l'assistance militaire technique et du soutien aux exportations aéronautiques françaises* ».

Il est également en charge des questions juridiques relatives à ces actions de coopération. L'arrêté précise en effet qu'il « *participe à l'élaboration des conventions et engagements internationaux intéressant l'armée de l'Air* ». C'est également lui qui a la charge de conduire les études nécessaires à l'élaboration des accords internationaux dans le domaine de la maîtrise des armements.

Parmi les éléments justifiant l'existence d'un sous-chef d'état-major spécifique figurent les contraintes d'emploi du temps de la fonction. Le sous-chef d'état-major relations internationales a un programme de déplacements considérable. En un an, il aura effectué en effet plus de quinze déplacements, de trois jours chaque fois environ.

A propos du poids de ces déplacements sur la fonction, il a été exposé que leur caractère indispensable tenait au fait que les décideurs étrangers voulaient avoir affaire à un officier général, et que des déplacements d'officiers de moindre rang n'auraient pas le même impact.

Le sous-chef relations internationales dispose de deux bureaux, le bureau de la coopération technico-opérationnelle et le bureau des relations extérieures, chacun dirigé par un colonel, et de 20 officiers.

La division est une division transverse, qui appuie son action sur les comités Air des commissions mixtes, ainsi que sur les rencontres d'état-major.

b) L'armée de Terre

L'armée de Terre n'est pas allée jusqu'à créer un poste de sous-chef d'état-major chargé des relations internationales. Celles-ci y sont gérées par un bureau, dirigé par un colonel, le bureau des relations internationales, qui dépend du sous-chef d'état-major « *opérations-logistique* ».

Ainsi, parmi ses nombreuses tâches (participation à l'élaboration des plans d'emploi des forces, élaboration de directives générales de conduite des opérations, politique d'instruction, logistique) le sous-chef d'état-major « opérations logistiques » de l'armée de Terre, aux termes de l'arrêté du 30 mars 2000 modifié portant organisation de l'état-major de l'armée de Terre et des organismes directement subordonnés au chef d'état-major de l'armée de Terre, « *détermine et met en œuvre, dans le cadre des directives du chef d'état-major des armées, la participation de l'armée de Terre à la politique de relations internationales et de maîtrise des armements et la participation de l'armée de Terre à la coopération militaire avec les armées étrangères* ».

Cependant les données nouvelles s'imposent là aussi, et parmi elles la nécessité, pour obtenir l'efficacité attendue, de donner pour interlocuteurs aux décideurs étrangers un officier général, alors que la nature des fonctions du sous-chef d'état-major opérations-logistique l'oblige à une disponibilité à l'état-major peu compatible avec les contraintes de déplacement liées à la coopération.

L'état-major de l'armée de Terre comporte donc désormais aussi un officier général chargé de la coopération, directement rattaché au chef d'état-major de l'armée de Terre. En fait, tandis que le sous-chef d'état-major opérations-logistique dirige la préparation des forces et la conduite générale des opérations, l'officier général chargé de la coopération peut effectuer les missions à l'étranger que comportent ses fonctions, au cours desquels il représente le chef d'état-major de l'armée de Terre.

Il a néanmoins été exposé à votre rapporteur que le sous-chef d'état-major opérations-logistique conservait, outre les activités multilatérales, un certain nombre d'activités bilatérales, eu égard notamment à leur importance opérationnelle, notamment la participation aux réunions d'état-major tenues avec des pays membres de l'OTAN ou de l'Union européenne, tandis que l'officier général chargé de la coopération concentre son activité sur les missions auprès des pays avec lesquels la France a des accords de défense et de coopération militaire (ainsi le Qatar, les Emirats arabes unis), et avec qui l'armée de Terre effectue des exercices conjoints, ainsi que sur les missions auprès des pays acheteurs potentiels d'armements.

En fait, cette organisation est sans doute transitoire. Il a été exposé à votre rapporteur qu'il était probable que l'armée de Terre en vienne à créer un poste de sous-chef d'état-major relations internationales, comme à l'armée de l'Air et à l'état-major des armées.

L'ensemble des moyens humains ainsi affecté aux relations internationales par l'armée de Terre (bureau relations internationales et

cellule de l'officier général chargé de la coopération) est de 50 personnels environ.

c) La Marine

La Marine n'a pas elle non plus mis en place de sous-chef d'état-major relations internationales. Le principe de l'organisation de l'état-major est en effet que le chef d'état-major de la Marine est un armateur. En conséquence, la maîtrise des moyens suppose dans la même optique que soit confiée au même sous-chef d'état-major la responsabilité à la fois de la maintenance des bâtiments et de l'optimisation de leur emploi ; les emplois de navires au titre de la coopération doivent donc être traités concurremment aux autres, sur les mêmes bases et par les mêmes responsables.

Logiquement, le sous-chef opérations-logistique est donc ainsi responsable de la coordination à la fois de la maintenance et des emplois.

La cohérence de l'organisation de la Marine est très bien exprimée par l'article 6 de l'arrêté du 3 avril 2000 portant organisation de l'état-major de la marine et des organismes directement subordonnés au chef d'état-major de la Marine :

« Le sous-chef d'état-major « opérations-logistique », en liaison avec l'état-major des armées, la délégation générale pour l'armement et les services interarmées :

1. Etablit la doctrine d'emploi des forces maritimes et élabore les directives générales relatives à leur entraînement ainsi que celles relatives à la conduite de leur activité pour les missions ne relevant pas du chef d'état-major des armées ;

2. Définit les conditions et les modalités de mise en œuvre des forces maritimes à partir des plans d'emploi élaborés par le chef d'état-major des armées et participe à l'établissement des plans opérationnels correspondants ;

3. Fixe la composition et l'articulation des forces maritimes et l'implantation des formations de la marine ;

4. Met en œuvre, dans le cadre des directives du chef d'état-major des armées, la participation de la marine à la politique de relations internationales et à la coopération militaire avec les marines étrangères ;
(...)

Le sous-chef d'état-major « opérations-logistiques » dispose en revanche d'un adjoint pour les relations internationales (un capitaine de vaisseau ancien, qui pourrait même être un contre-amiral). Au sein de ses

services il dispose d'un bureau qui coordonne les plans d'application de la coopération militaire, c'est-à-dire notamment l'application des relevés de décision des commissions mixtes.

Comme dans l'armée de Terre, le sous-chef opérations-logistique traite personnellement des questions relatives au partenariat européen, et à la relation spécifique avec les Etats-Unis ; le suivi et la présence en commission mixte pour les autres pays sont assurés par son adjoint, ou, pour les pays de leur zone, par l'amiral commandant les forces maritimes de l'Océan Indien (dit ALINDIEN) installé à La Réunion et l'amiral commandant les forces maritimes de l'Océan Pacifique (dit ALPACI). De l'avis de l'état-major de la Marine, ce système de délégation permet de décharger efficacement le sous-chef d'état-major opérations-logistiques de la charge de représentation à l'étranger, et la Marine ne ressent pas actuellement la nécessité de faire évoluer son organisation.

Les effectifs traitant de coopération militaire à l'état-major de la Marine sont d'une vingtaine environ.

d) La Gendarmerie

Comme on l'a vu au cours du chapitre précédent, la Gendarmerie est dans une situation différente de celle des armées. En effet, elle n'est pas une armée, elle ne dépend pas du chef d'état-major des armées. Celui-ci, dans son action de conduite des relations internationales, n'a pas autorité sur la Gendarmerie, qui ne saurait participer à son action.

La coopération menée par la Gendarmerie passe donc exclusivement par le ministère des Affaires étrangères, et donc l'utilisation de son personnel par le régime de la mise à la disposition au profit de la DCMD.

A la DGGN, il n'y a donc pas de service chargé de la coopération. Celle-ci relève exclusivement du cabinet du directeur général.

Ce cabinet comprend, depuis 1992, une division des relations internationales dont le rôle est de veiller à la prise en compte des actions de coopération proposées par la Gendarmerie.

Elle comporte deux bureaux, le bureau « coopération policière européenne et affaires juridiques » et le bureau « coopération bilatérale internationale ». Ce dernier bureau a peu d'activités opérationnelles proprement dites puisque les activités de coopération internationale de la Gendarmerie sont, *in fine*, déterminées et financées par la DCMD, et la division des relations internationales de la Gendarmerie ne dispose donc que

d'un petit budget, de 500 000 francs, essentiellement utilisé à des actions de cabinet et de protocole.

La division des relations internationales est néanmoins constituée d'une quarantaine de personnes, 42 très exactement.

On a par ailleurs vu précédemment que le dispositif de la Gendarmerie à l'étranger était en cours de réorganisation profonde, puisqu'il devenait commun avec celui de la police, ce qui devrait permettre à la Gendarmerie de mieux organiser son action de coopération à l'étranger pour des tâches dont la nature, on le sait, n'est que peu spécifiquement militaire, même si l'organisation de la Gendarmerie l'est.

3. Les moyens des armées à l'étranger

a) Un réseau important et équilibré

Outre les moyens des structures centrales, les armées disposent à l'étranger de moyens permanents, qui sont les représentants à l'étranger.

On l'a vu à l'occasion de la présentation des attributions du chef d'état-major des armées, ces personnels sont les attachés de défense, les attachés de défense adjoints, et les représentants militaires auprès des organismes internationaux. Il faut ajouter à cette liste les officiers internationaux, intégrés dans des organisations internationales. Ces postes sont des postes diplomatiques.

Enfin, les armées détachent également à l'étranger des officiers d'échange et des officiers de liaison. Les officiers d'échange sont affectés sur des postes étrangers. Les postes d'officiers de liaison sont des postes français à l'étranger.

La gestion globale de ces personnels est assurée par l'état-major des armées.

Le réseau ainsi constitué forme un effectif important. En effet, sans compter les postes au sein même des organisations internationales, où sont détachés 214 militaires français (dont 163 à l'OTAN), c'est 477 personnels des armées qui sont en poste permanent auprès de pays étrangers, comme attachés de défense ou attachés de défense adjoints, officiers de liaison, officiers d'échange, ou encore comme personnels de secrétariat de ces officiers. La plus grande partie de l'activité de ces personnels est consacrée aux relations internationales et à la coopération militaire.

Les armées disposent ainsi de 101 attachés de défense, secondés par 48 attachés de défense adjoints, et assistés par 221 personnels de soutien, soit un total de 370 personnels. Il s’y ajoute 51 officiers de liaison et 56 officiers d’échange, tous affectés dans des pays de l’OTAN. L’Europe représente 45 % de ces 477 personnels, l’Afrique 17 %, pour 31 pays, le Canada et les Etats-Unis 14 %. En Europe, les 14 pays de l’Union européenne représentent 148 personnels, soit le tiers du total, les pays susceptibles d’être candidats à l’Union 47, les pays de l’ex-URSS 22 dont 14 pour la Russie.

Les implantations les plus importantes sont les Etats-Unis (54 personnels, dont 24 pour la représentation diplomatique, 19 officiers de liaison, 11 officiers d’échange), l’Allemagne (53, dont 16, 18 et 19), la Grande-Bretagne (42, dont 16, 10 et 16), la Russie (14, tous à la représentation diplomatique), l’Italie (14, dont 10, 1 et 3), le Canada (11, dont 5, 2 et 4) et l’Espagne (10, dont 8, 1 et 1).

Aucun pays important n’est oublié. Les armées ont ainsi une mission de 6 militaires en Chine, de 7 en Egypte, de 5 en Argentine, en Pologne, en République tchèque et en Turquie, de 4 en Afrique du Sud, de 3 en Indonésie et à Singapour.

On trouvera ci-dessous un récapitulatif par grande région.

REPRESENTATION MILITAIRE FRANÇAISE A L’ETRANGER

	Attachés de défense	Attachés de défense adjoints ou spécialisés	Secrétariat (sous-officiers ou civils)	Total	Officiers de liaison	Officiers d’échange	Total général
Europe	31	28	87	146	30	41	217
<i>dont Union européenne</i>	12*	17	48	77	30	41	148
<i>dont autres pays</i>	15	6	26	47	—	—	47
<i>dont ex-URSS</i>	4	5	13	22	—	—	22
Amérique du Nord	2	6	21	29	21	15	65
Afrique	31	6	46	83	0	0	83
Proche et Moyen Orient	12	1	23	36	0	0	36
Asie - Océanie	14	5	24	43	0	0	43
Amérique latine	11	2	20	33	0	0	33
TOTAL	101	48	221	370	51	56	477

* La France n’entretient pas d’attaché de défense en Irlande ni au Luxembourg.

(Source : ministère de la Défense)

Le profil de ce réseau permet de décrire une physionomie de notre coopération militaire très différente de celle qu'on décrit à partir des postes relevant du ministère des Affaires étrangères.

En effet, alors que la répartition des effectifs relevant du ministère des Affaires étrangères reste caractérisée par un poids considérable de l'Afrique, qui représente encore, malgré le redéploiement, autour de 80 % des postes (78 % pour l'Afrique subsaharienne, 87 % en y ajoutant le Maghreb), la répartition des postes de représentation ou de coopération militaire relevant des armées est en cohérence avec les centres d'intérêt internationaux de la France. L'Union européenne, l'OTAN et l'Europe en général représentent ainsi le centre de gravité de ce réseau. En même temps, celui-ci est vraiment mondial : il couvre effectivement l'ensemble de la planète.

b) Les attachés de défense et leur statut

L'ossature efficace de ce réseau est formée par les attachés de défense. Le statut des attachés de défense est fixé par le décret n° 92-1483 du 31 décembre 1992 relatif à l'organisation de la représentation du ministre chargé des armées au sein des missions diplomatiques françaises à l'étranger. Ce texte, qui figure en annexe au présent rapport, indique d'abord que le ministre de la Défense peut disposer, au sein des missions diplomatiques françaises à l'étranger, de missions militaires spécifiques, dont l'activité s'exerce bien sûr sous le contrôle de l'ambassadeur, et dont le personnel bénéficie du statut diplomatique.

Ses articles 3 et 4 précisent alors que :

« Art. 3 - Chaque mission militaire est dirigée par un officier, qui peut être le cas échéant un ingénieur de l'armement, nommé par décret sur proposition du ministre chargé des armées et après agrément du ministre des Affaires étrangères.

« Cet officier porte le titre d'attaché de défense.

« Art. 4. - La mission militaire relève du chef d'état-major des armées, qui correspond directement avec elle. »

Le texte prévoit ensuite que l'attaché de défense peut être assisté d'attachés militaires spécialisés qui lui sont subordonnés, dénommés selon les cas attaché des forces terrestres, attaché naval, attaché de l'air, attaché de gendarmerie ou attaché d'armement, ce dernier correspondant directement avec le délégué général pour l'armement pour les questions de sa compétence, et également, gage de cohérence pour l'action militaire à

l'étranger, que l'attaché de défense a communication immédiate de toutes les correspondances échangées.

L'article 8 fait bien ressortir le rôle central de l'attaché de défense en matière d'activité des forces et de coopération militaire dans son Etat de résidence. Il mérite lui aussi d'être cité *in extenso* :

« Art. 8. - *L'attaché de défense est tenu informé des activités conduites dans l'Etat de sa résidence par les unités et le personnel militaire français qui y sont affectés, ainsi que par les missions de coopération ou d'assistance militaires qui y sont instituées.*

« *Il peut se voir confier la direction d'une mission de coopération militaire ou d'une mission d'assistance militaire.*

« *Il reçoit, à cet effet, ses instructions du ministre chargé de la conduite de cette coopération ou de cette assistance.* »

Les deux derniers alinéas de l'article sont la base réglementaire de la situation décrite dans le chapitre 2 du présent rapport, où l'on exposait comment la DCMD se trouvait agir par l'intermédiaire de l'attaché de défense, qui lui était subordonné pour les actions menées en sa qualité de chef de mission d'association militaire locale : l'attaché de défense, qui est le délégué du chef d'état-major des armées dans son pays de résidence, peut être aussi celui du ministre chargé de la coopération militaire, c'est-à-dire, autrefois, le ministre de la Coopération, et aujourd'hui celui du ministre des Affaires étrangères.

C'est ici le moment d'aller plus loin dans l'analyse de la façon dont s'exerce en fait l'autorité de la DCMD sur les attachés de défense, notamment par rapport à celle des armées.

Les attachés de défense sont non seulement gérés mais évalués, notés, par l'état-major des armées. En effet, pour le dire comme les armées, le sous-chef relations internationales constitue à la fois leur autorité « organique », de gestion, et « opérationnelle », d'emploi.

En pratique, selon les informations recueillies par votre rapporteur, pour les évaluations des attachés de défense, la procédure est la suivante.

Tout d'abord, une fiche d'évaluation est remplie par les correspondants de premier niveau de l'attaché de défense. Ces correspondants sont tout d'abord la division géographique compétente de l'état-major des armées, c'est-à-dire soit la division Euratlantique, soit la division Monde et moyens. C'est en effet cette division géographique qui

est en contact quasi-quotidien avec l'attaché de défense au cours de l'année, pour les diverses opérations en cours. Cette instance est le principal évaluateur.

Remplissent également une fiche l'ambassadeur, la direction du renseignement militaire (DRM), pour l'activité qui en relève, et la direction des relations internationales de la DGA, lorsqu'il n'y a pas dans le pays d'attaché d'armement, et que c'est l'attaché de défense qui en exerce les fonctions. Ces trois notations sont plus mineures.

Enfin, lorsque l'attaché de défense est en charge d'une action de coopération, notamment en tant que chef de mission de coopération militaire et de défense locale, la DCMD remplit également une fiche. Cette fiche n'est pas forcément mineure.

Une synthèse est alors faite et l'appréciation finale portée par le sous-chef relations internationales.

On voit bien, à travers ce processus, que l'attaché de défense, même lorsqu'il mène des actions de coopération, reste d'abord un élément de l'état-major des armées, et un délégué du chef d'état-major des armées. L'importance de ce délégué a été soulignée devant votre rapporteur. Le chef d'état-major des armées lui a exposé qu'il apportait une attention particulière aux attachés de défense, les compétences exigées par ce type de poste impliquant en effet de s'attacher tout particulièrement à leur formation. Par ailleurs, il considère que ce type de poste doit être attractif.

Votre rapporteur a pu constater que cette volonté se traduit dans des réformes en cours.

D'abord, la gestion des postes permanents à l'étranger est transférée à l'état-major des armées à partir de 2002. Cette réforme se traduit par l'ouverture de chapitres budgétaires de rémunération gouvernés par l'état-major des armées, à ce titre. L'état-major des armées se trouve ainsi doté du même instrument de gestion que la DCMD.

Ensuite, la procédure d'affectation des officiers comme attachés de défense a été affinée. Elle comporte désormais des entretiens avec un officier général de l'état-major des armées ayant lui-même servi à l'étranger. Enfin, une procédure d'anticipation d'un an pour les relèves a été entreprise, également pour permettre d'affiner la préparation des attachés de défense à leur nouveau poste avant leur prise de fonctions.

S'agissant de la coopération militaire, on voit bien que l'affectation des attachés de défense et la pondération finale des évaluations étant du

ressort de l'état-major des armées, l'importance donnée aux tâches de coopération militaire dépend en fait de l'importance que l'état-major des armées y attache. Qu'à l'heure actuelle cette importance soit grande ne change pas l'analyse. Pour là aussi évaluer le rôle de l'état-major des armées dans les actions de coopération militaire, cette analyse méritait d'être faite.

Enfin, chacune des armées conserve des relations fortes avec les attachés de défense issus de ses rangs. Les échanges téléphoniques sont fréquents. C'est aussi le chef d'état-major de chaque armée qui propose les candidats issus de ses rangs à l'état-major des armées, et qui les affectera à leur retour de l'état-major des armées.

c) Les officiers de liaison

Le statut des officiers de liaison est différent. Pendant leur mission, sauf quand ils sont affectés sur des postes interarmées, ils continuent en effet à dépendre de leur armée d'origine. Pour l'armée de Terre, ils sont au nombre de 50 environ. Il a été indiqué à votre rapporteur que ces personnels étaient un élément essentiel pour l'action extérieure et l'information à la fois de l'armée auprès de laquelle ils sont détachés et de leur armée.

Par exemple, à l'heure actuelle, l'armée américaine s'intéresse aux brigades mécanisées légères, autrement dit sur roues. En effet, elle ne dispose que de blindés à chenilles, alors qu'il s'avère qu'on peut désormais donner les mêmes capacités de puissance à des blindés à roues, qui sont aussi beaucoup plus souples et mobiles que les blindés à chenilles. Or les Français utilisent depuis longtemps de tels blindés. Ce sont des officiers de liaison de l'armée de Terre qui sont aux Etats-Unis chargés d'assurer la liaison pour cette demande.

Inversement, en mars dernier, le chef d'état-major de l'armée de Terre a réuni ses officiers de liaison une semaine entière. Pendant cette semaine de dialogue et d'échanges, il leur a fixé des directives, tandis qu'eux-mêmes décrivaient l'état de l'environnement dans lequel ils étaient, apportant ainsi nombre d'informations très utiles à l'état-major.

4. Quel budget pour la coopération militaire ?

a) Des moyens considérables difficiles à présenter

Au-delà de la description des moyens, notamment en personnel, affectés à la coopération militaire, il convient, pour permettre de bien les apprécier, d'en présenter, comme dans le cas du ministère des Affaires étrangères, le coût financier global.

Or, il apparaît qu'aujourd'hui un tel bilan est impossible à présenter pour des raisons d'imputation. Les coûts que l'on peut connaître sont en fait les seuls coûts des structures permanentes. Pour savoir ce que coûte la structure d'état-major chargée des relations internationales, il suffit d'additionner les coûts des salaires des personnels et ceux et de leurs frais de déplacement (10 millions de francs pour l'état-major des armées, 1 million pour l'armée de l'Air...). En revanche, il est exposé que les autres coûts d'état-major sont beaucoup plus difficiles à établir. En effet, certains voyages sont à but multiple. D'autres structures que la division des relations internationales de chaque état-major sont régulièrement impliquées (ainsi la direction des affaires juridiques pour la négociation des accords). D'autres structures encore peuvent effectuer des missions de coopération : ainsi il arrive que l'on envoie dans un pays un membre du bureau «budget» pour expliquer à ses officiers comment on construit un budget.

Le coût des missions permanentes à l'étranger peut lui aussi être établi. Pour 2002, le total des chapitres et articles qui y sont consacrés se monte à 724,52 millions de francs (110,45 millions d'euros) pour les rémunérations de personnels et les charges sociales, 101,4 millions de francs (15,46 millions d'euros) pour le fonctionnement et 12,99 millions de francs (1,98 million d'euros) pour les opérations d'investissement (achat de locaux ou de véhicules).

L'état-major des armées considère cependant que seuls 80 % des coûts de fonctionnement doivent être imputés à la coopération, les 20 % restant correspondant au coût de la représentation auprès des organisations internationales (OTAN, Union européenne, ONU, OSCE...).

En revanche, le calcul du coût des opérations pose difficulté.

Ainsi, pour montrer par exemple l'intérêt du concept *Resco* (Recherche et sauvetage au combat) à une armée de l'Air, on va monter des démonstrations avec des pilotes formés à cette spécialité, et qui ne sont bien sûr pas du personnel dédié à la coopération.

De même, lorsqu'une délégation étrangère passe une journée sur une base aérienne, la mobilisation du personnel ainsi imposée n'apparaît pas dans les coûts de la coopération.

On est ainsi une fois de plus ramené à ne pouvoir chiffrer que les coûts de la structure dépendant du sous-chef d'état major relations internationales.

Ensuite, dans la mesure où l'on arrive à calculer les coûts d'une opération, certains éléments sont indémêlables et donc impossible à imputer

correctement. Si l'on envoie un avion repérer un sous-marin nucléaire dans le cadre d'un entraînement, et que pendant son vol de retour, on le détourne vers une mission d'assistance et de sauvetage, comment imputer les coûts des deux opérations ?

Ainsi plus largement on sait aussi, par exemple, identifier les coûts de l'opération *Golfe 2000*. Cependant, pendant les trois mois de son déroulement, les actions menées ont été multiples ; elles ont concerné plusieurs pays. Comment répartir les coûts ?

Cette situation est d'autant plus gênante que les coûts les plus élevés sont bien ceux des exercices opérationnels. Ainsi conduire un exercice aérien dans un pays étranger, du Golfe ou d'Asie du sud-est par exemple, implique le convoyage de plusieurs avions de combat, le déplacement de navires, de ravitailleurs en vol et d'avions de transport. Surtout, il y a une difficulté encore plus grande : les activités de démonstration ou de formation comportent des éléments d'entraînement opérationnel.

On en vient alors à la difficulté la plus complexe, celle de la répartition des coûts entre l'entraînement opérationnel et la coopération. Aujourd'hui, presque tous les coûts de ces exercices sont imputés à l'entraînement opérationnel, et presque aucun à la coopération. Cependant, ces entraînements en commun correspondent aussi à des actions de coopération, et parfois pour l'essentiel.

Dans cette perspective, l'état-major des armées a essayé de chiffrer, pour les forces prépositionnées en Afrique, le surcoût occasionné par les activités de coopération par rapport à une activité normale d'entraînement. Le chiffre actuellement disponible, qui n'est que tout à fait indicatif, est de 18 millions de francs de surcoût annuel. Cependant, la méthodologie demande encore à être validée plus précisément.

On est donc amené à mesurer l'ampleur de la coopération à travers les seuls moyens humains et d'infrastructure mis en œuvre. On peut constater que ceux-ci sont importants. On l'a vu, les moyens budgétaires destinés par l'état-major des armées aux postes permanents à l'étranger en 2002 forment un total de 837,91 millions de francs (127,89 millions d'euros), contre 688 millions de francs (104,89 millions d'euros) pour la DCMD, budget de subvention d'investissement compris, soit 20 % de plus environ. Quant aux effectifs de l'état-major des armées affectés à des tâches de coopération, c'est entre 650 et 700 militaires et civils, 220 personnels environ des structures centrales de l'état-major des armées et des diverses armées, hors DGA, et 477 personnels en poste à l'étranger. C'est donc pour les postes à l'étranger là aussi un cinquième de plus que les effectifs

relevant de la DCMD et pour les postes d'administration centrale l'équivalent rien qu'à l'état-major des armées, alors que chaque armée et la Gendarmerie disposent en outre d'une structure solide consacrée à la coopération militaire.

b) Renforcer l'état-major des armées

La situation présentée ci-dessus est certes pour partie la traduction logique des spécificités de la coopération militaire conduite par les armées. Le cœur de la coopération qu'elles conduisent, c'est la coopération opérationnelle entre alliés ou partenaires aux relations stabilisées, dans un but d'intervention en commun. Ainsi, on rappellera que, au sein de la division *Salamandre* de la SFOR, commandée par un général français, figure un bataillon marocain.

Dans ce cadre, il est logique d'avoir du mal à démêler opérationnel et coopération, et aussi que la proportion entre personnels d'état-major et représentants militaires dans chaque pays soit différente de la DCMD. Chaque état-major a aussi des opérations à planifier : pour cela, il faut des effectifs.

Il reste que la capacité d'influence des armées, par rapport à celle de la DCMD, surtout compte tenu des implantations réciproque des uns et des autres, reste considérable.

Cependant, on peut se demander si les difficultés de présentation des moyens sous forme comptable ne sont pas, ou n'étaient pas, aussi le signe d'une maîtrise relativement plus difficile de la gestion du dispositif à l'état-major des armées qu'à la DCMD.

En effet, au ministère de la Défense, les gestionnaires de crédits (on dit « les gouverneurs de crédits »), ce sont les états-majors. C'est ainsi chaque état-major qui choisit d'imputer ses dépenses de fonctionnement sur l'entraînement ou sur la coopération.

Cette situation contribue à expliquer la difficulté de l'état-major des armées à présenter des chiffres clairs et cohérents.

Ensuite, alors que la DCMD reçoit annuellement une enveloppe de crédits qu'elle gère en fonction de sa politique, en ouvrant et en fermant les postes permanents de son choix, tel n'était pas le cas jusqu'ici de l'état-major des armées. Bien sûr, l'état-major des armées ne maîtrisait pas les rémunérations des officiers de liaison. Mais même les attachés de défense restaient payés par leur armée de rattachement.

Cette organisation était source de difficulté pour la souplesse d'action de l'état-major des armées.

En effet, s'il gérait 477 personnels permanents à l'étranger, ces postes ne représentaient pas, et ne représentent toujours pas, la répartition maîtrisée d'une enveloppe globale mais bien 477 postes définis en liaison avec les armées qui fournissent les titulaires et qui sont des postes de détachement de chacune d'entre elles. Il existe traditionnellement une distribution des postes d'attachés de défense entre les armées. Le résultat est qu'il est très difficile d'ouvrir ou de fermer un poste. On a vu que la modernisation de la gestion de ces postes, pour obtenir un dispositif aussi réactif que celui de la DCMD, est en cours. Une étape décisive aura été franchie en 2002, avec la création de chapitres budgétaires à cet effet, gérés par l'état-major des armées, à l'exemple de la DCMD. C'est un pas essentiel pour donner à l'état-major des armées la capacité réactive de la DCMD.

Par ailleurs, cette organisation est aussi structurellement source de difficultés financières entre l'état-major des armées et les armées.

En effet, étant gouverneurs de crédits, ce sont les armées qui décident de leur programme opérationnel. Dans ce cadre l'état-major des armées n'a pas de directives à leur donner.

Mais le chef d'état-major des armées ayant dans ses attributions les relations internationales, il a le droit de concevoir des actions internationales interarmées. La règle est alors que les armées devront non seulement exécuter, mais aussi payer.

De plus les exercices peuvent s'exécuter dans des conditions différentes de celles planifiées et entraîner des répercussions financières importantes. Ainsi, dans les exercices conçus par l'état-major des armées, le transport logistique est militaire ; en planification, il est donc assuré par les moyens de l'armée de l'Air. Cependant, ces moyens ne sont pas toujours disponibles. Dans ce cas il faut recourir à des moyens civils. Dès lors, qui paye ? Pas l'état-major des armées dépourvu de moyens d'exécution. Et pas non plus l'armée de l'Air. Chacune des armées concernées paie ainsi le transport de ses forces et de ses matériels. Bref, l'armée de Terre doit trouver le financement d'actions qu'elle n'a pas décidées aux dépens d'autres actions qu'elle aurait prévues. Il a été exposé à votre rapporteur que le cas était habituel pour les manœuvres annuelles conduites avec les Emirats arabes unis.

L'analyse des structures et des moyens montre ainsi une maîtrise moins assurée de l'état-major des armées sur le pilotage de la coopération

militaire conduite par les armées que celle qu'exerce la DCMD sur le pilotage de la coopération qui relève de ses services.

Compte tenu des caractéristiques de cette coopération, qui se construit sur des relations d'armée à armée, il ne serait sans doute ni réaliste, ni raisonnable de transférer l'ensemble des initiatives à l'état-major des armées, aux dépens des trois armées.

En revanche, l'état-major des armées, qui est la structure des armées qui conduit leurs actions opérationnelles à l'étranger, doit voir sa situation fonctionnelle et budgétaire renforcée. A l'exemple de la DCMD, il doit non seulement pouvoir gérer sagement son réseau d'attachés de défense, mais aussi disposer d'un budget identifié pour financer les surcoûts entraînés par les actions, manœuvres ou opérations conduites à l'étranger.

Une telle solution aurait l'avantage de rendre le dispositif, en amélioration constante depuis plus de dix ans, plus réactif, mieux piloté, plus efficace et aussi plus lisible. Les véritables fadaïses sur les orientations archaïques de la présence militaire française à l'étranger sont largement liées à cette faible lisibilité du dispositif et des actions de l'état-major des armées. Ainsi, nul doute que les améliorations envisagées ici, et sur lesquelles travaille d'ores et déjà l'état-major des armées ne pourront qu'avoir des retombées positives sur l'organisation de la présence militaire française à l'étranger et la façon dont elle est perçue, y compris en France.

B. UNE CAPACITE D'ACTION IMPORTANTE ET DES METHODES EPROUVEES

1. La coopération conduite par les armées : une action aux facettes multiples et de grande importance

a) Un spectre considérable

L'importance des structures des effectifs et des moyens consacrés à la coopération militaire par les armées le laisse pressentir, la coopération conduite par les armées correspond à des actions de grande ampleur.

Leur examen fait apparaître trois caractéristiques.

D'une part, si cette coopération touche peu l'Afrique, elle concerne un large champ géographique. Elle concerne aussi des pays partenaires aux statuts différents : alliés, amis, pays où la France souhaite développer son influence, pays clients pour des marchés d'armement.

Ensuite, elle couvre un spectre considérable puisque les relations peuvent concerner de simples visites réciproques des forces, mais aussi des tâches d'expertise et de conseil, la formation des forces des pays partenaires, et enfin le développement de partenariats opérationnels.

Enfin, même dans le cas où l'établissement d'un tel partenariat n'est pas l'objectif recherché, comme dans le cas des démonstrations pour ventes d'armes, la coopération militaire conduite par les armées met très souvent en œuvre les matériels en dotation, cette mise en œuvre étant en général imputée sur les crédits d'entraînement opérationnel.

Les visites d'armée à armée ont bénéficié d'un développement considérable. On a vu que l'importance des programmes de visites internationales des armées a obligé à faire évoluer les organigrammes des états-majors. Aux programmes de visite des sous-chefs d'état-major spécialisés, il faut ajouter ceux des chefs d'état-major eux-mêmes. Ainsi, depuis sa nomination, le chef d'état-major des armées a effectué 80 voyages à l'étranger.

L'expertise et la formation technique des armées s'exercent auprès d'armées plus solides et équipées que les armées auxquelles la DCMD dispense ses formations. Ainsi, les cours proposés le sont dans le cursus français. La coopération avec les armées françaises est plutôt recherchée. Elles sont en effet capables d'offrir des formations de tous types. L'armée de l'Air par exemple peut proposer des formations de pilote, de mécanicien, des formations à la défense aérienne, au *Resco*. Trois pays ont seulement cette capacité d'offre : les Etats-Unis, dont l'armée de l'Air est celle qui a le plus d'influence dans le monde, la France et la Grande-Bretagne. La France est ainsi perçue comme une bonne alternative à la coopération avec les deux pays anglo-saxons.

Avec des armées bonnes techniciennes, on peut aller jusqu'à des comparaisons de formation. Tel est le cas entre la France et Singapour. Cela passe par exemple par le fait de faire voler des pilotes singapouriens sur *Alphajet*, et des pilotes français sur les avions de formation singapouriens.

Enfin, avec des pays avec lesquels la France peut être amenée à faire des interventions en commun, par exemple parce qu'elle a avec eux des accords de défense, la coopération ne se limite pas à la formation ou à l'expertise, elle s'étend à des exercices en commun. Avec une quinzaine de pays la coopération militaire française est d'abord une coopération opérationnelle. Ainsi, il a été exposé à votre rapporteur que pour la Marine, la coopération, c'était d'abord les actions de partenariat opérationnel avec les alliés, comme les manœuvres communes dans le cadre d'Euromarfor, qui réunit les marines française, italienne, espagnole et portugaise.

Cette coopération peut du reste avoir un aspect réciproque. Ainsi non seulement la coopération avec les Etats-Unis relève de la coopération opérationnelle, mais elle a aussi pour objet l'entraînement des pilotes français. Il s'agit par exemple de la participation de la France aux grands exercices *Red Flag*. On peut citer également la formation des pilotes des avions de guet *Hawkeye* achetés par la Marine. Ces pilotes ont été formés aux Etats-Unis, au milieu de leurs camarades américains, jusqu'à leur qualification opérationnelle selon les règles américaines.

b) Un instrument aux facettes multiples

La coopération menée avec les pays autres que les alliés a d'abord pour objet la formation des armées de ces pays. Il reste que, dans ces cas, les préoccupations à l'exportation sont rarement absentes. L'objectif est alors d'abord de démontrer à quel point la France dispose de bons produits. Tel est le cas des exercices menés avec les Emirats arabes unis ou le Qatar.

Il peut y avoir des cas intermédiaires entre l'entraînement en commun à des fins opérationnelles et celui à des fins de valorisation des matériels. Pour l'entraînement de ses pilotes, Singapour a passé des accords avec les Etats-Unis, mais aussi avec la France. Si des pilotes singapouriens sur F16 s'entraînent aux Etats-Unis, un détachement sur *SkyHawk* s'entraîne en France, avec l'armée de l'Air, à Cazaux. Un exercice de type *Red Flag* a été monté en France avec eux. Il a été exécuté aussi à Singapour. Les pilotes français, qui pensaient participer à une entreprise de démonstration commerciale des appareils qui équipent l'armée de l'Air, ont eu la surprise de découvrir ce qu'était le combat simulé contre des avions américains pilotés par des Singapouriens, autrement dit un véritable entraînement opérationnel commun...

Ces diverses actions conservent cependant toujours une dimension de valorisation des matériels français. Ainsi, en ce moment, l'armée de l'Air essaie d'expliquer et de faire apprécier à des armées de l'air étrangères ne disposant que d'appareils monoplaces son concept d'avions de combat biplace. Les représentants de celles-ci se voient ainsi présenter les Mirage 2000 D sur la base de Nancy. L'armée de l'Air ira aussi présenter ses avions, y compris en manœuvre, sur place. Ce concept est un concept d'emploi. Il reste que l'armée de l'Air peut aussi faire apprécier le matériel qui permettra de le mettre en œuvre.

Par ailleurs, ces exercices en commun peuvent aussi conduire à des projets de partage de coûts de développement de nouveaux équipements.

Tel a été le cas pour l'adaptation du missile Mica infrarouge sur Mirage 2000-5 avec les Emirats arabes unis.

En termes de méthodes, une fois les habitudes établies, on essaie de faire de la coopération pluriannuelle, d'une part (c'est le cas avec l'Inde, où un programme avait été établi sur quatre ou cinq ans), régionale d'autre part. Ainsi l'armée de l'Air essaie-t-elle aujourd'hui de monter une coopération commune, avec des exercices en commun entre le Brésil, le Chili et la France.

c) Un outil d'influence internationale

On voit bien, à travers ces exemples, à quel point la coopération militaire conduite par les armées est un élément structurant pour les capacités opérationnelles des forces, étrangères et même françaises, et en conséquence un élément des équilibres internationaux, et donc, pour la France, un instrument d'influence.

Un instrument d'influence typique est constitué par les escales que font les bâtiments de la Marine nationale dans des ports étrangers. Il y a 700 escales par an environ.

Une escale a en effet une double fonction, symbolique et opérationnelle. Chacun conviendra que lorsqu'un SNA (sous-marin d'attaque à propulsion nucléaire) fait escale en Australie, ce n'est pas un élément sans signification. Mais en plus, une telle escale est l'occasion d'échanges entre les marines, et de développement de procédures communes.

Ainsi, pour 2002, il avait été élaboré un important projet de déploiement du groupe aéronaval, autour du porte-avions *Charles de Gaulle*, comportant des étapes en Inde, à Singapour, en Australie et des opérations communes avec la marine américaine au large de la côte Ouest des Etats-Unis. On sait dans quelles conditions ce projet a été modifié pour mener l'opération *Héraclès*, opération d'appui aux Etats-Unis pour la recherche et l'arrestation d'Oussama Ben Laden, qui verra le groupe aéronaval effectuer des opérations de surveillance maritime en mer d'Oman.

La coopération entre armées est d'autant plus un instrument d'influence internationale que, même dans leurs actions de coopération dans le cadre de la promotion des équipements nationaux, les armées considèrent qu'elles doivent offrir une dimension relationnelle spécifique d'armée à armée.

Par rapport aux déplacements des industriels, les relations avec les armées françaises offrent en effet aux responsables des armées étrangères des contacts directs, des retours d'expérience, des échanges de praticiens sur la qualité d'usage du matériel.

Cette dimension est tout à fait assumée au plus haut niveau. Ainsi, le chef d'état-major des armées a exposé à votre rapporteur qu'il considérait que la coopération militaire assurée par les armées devait comporter une dimension de confiance. Il considère qu'une action de coopération, c'est une action qui propose un débat stratégique, puis une relation d'armée à armée, et non pas seulement une relation de vendeur à acheteur d'armes.

Il a exposé que, pour développer une relation dans la durée, il fallait que les partenaires de la France sachent d'abord qu'ils pouvaient faire confiance aux conseils de l'armée française, par rapport aux capacités et à l'utilité des matériels vendus et que, pour cela, les armées et notamment le chef d'état-major des armées ne devaient pas prendre l'initiative de parler de ventes d'armes. C'est à la DGA ou à l'armée étrangère intéressée de le faire. Cette position est celle du ministère tout entier : elle a également été exposée par des interlocuteurs civils de celui-ci à votre rapporteur.

De façon générale, dans le cas de ventes d'armement, les armées, actives en amont et en aval de la négociation se retirent pendant celle-ci.

On voit bien ainsi que la dimension de la recherche d'influence n'est jamais absente de la coopération militaire.

Le cas de l'Europe centrale a ainsi été évoqué. Plusieurs pays d'Europe centrale, fascinés par le miroitement de l'OTAN, ont entrepris de faire pour y entrer des efforts considérables, et ont en fait acheté des équipements inadaptés. Dès lors ils prennent peu à peu conscience de la valeur des conseils qui leur sont donnés par l'armée française sur la base de cette approche, et prêtent de plus en plus l'oreille aux conseils et propos de leurs homologues français, dont ils découvrent qu'ils sont sincères et fondés, et qui leur parlent stratégie d'ensemble (pourquoi, plutôt qu'acheter américain, ne pas acheter européen dans la perspective de leur entrée dans l'Union européenne ?) et non ventes à conclure.

L'Europe est du reste le champ d'action principal des efforts du chef d'état-major des armées. Sur 80 déplacements, il est allé une seule fois dans chaque pays partenaire africain.

On le voit bien, la tendance de la coopération conduite par les armées à aller vers l'opérationnel, la dimension de confiance que le ministère de la Défense considère qu'il doit offrir à ses interlocuteurs militaires font de la coopération militaire conduite par les armées un volet de leur activité qui dépasse la simple technique, et relève d'une politique d'ensemble du ministère de la Défense. Il convient donc maintenant d'en examiner les méthodes de décision et de conduite.

2. Les méthodes de décision

a) La maîtrise politique et la déclinaison des orientations

Il a été indiqué à votre rapporteur que l'action des armées en matière de relations internationales ne procédait pas du propre mouvement de celles-ci, mais d'une déclinaison tout à fait solide des décisions gouvernementales, et plus particulièrement, comme dans le cas de la DCMD, des décisions des Conseils de défense et donc du Conseil de défense tenu le 3 mars 1998, qui a fixé les grandes lignes de l'action internationale de la France en matière de relations internationales militaires.

Sur ce point, il a été dit à votre rapporteur qu'au ministère de la Défense, la prise en main de la coopération militaire s'était beaucoup améliorée depuis ce Conseil de défense, et que la coordination était bien meilleure qu'auparavant.

Pour la détermination des axes d'action des armées, les décisions du Conseil de défense sont déclinées en directives générales par l'état-major des armées, et plus précisément par le sous-chef d'état-major relations internationales de l'état-major des armées, dont c'est la tâche. Désormais, il existe une instruction permanente du chef d'état-major des armées, qui fixe les priorités en matière de coopération militaire.

Cette instruction, régulièrement renouvelée, devient de plus en plus précise au fil du temps. Il a été indiqué à votre rapporteur que l'état-major des armées avait aussi effectué un important travail de restructuration des actions et de leur présentation, de façon à ce que l'importance de la coopération et le profil général dans lequel s'inscrit chacune des actions soit lisible, et à ce que la coopération militaire soit un axe d'action fonctionnel.

Enfin, chacune des armées décline pour elle-même les directives formulées par l'état-major des armées.

Les armées indiquent qu'elles agissent donc sur la base d'une déclinaison juridique très solide des décisions politiques. Le choix des pays avec lesquels elles décident d'engager une coopération procède ainsi de la décision politique prise envers ce pays.

En revanche, une fois les décisions de principe prises, les armées agissent compte tenu aussi de leurs moyens – elles ne peuvent pas aller partout – et des ouvertures et possibilités.

Dans chaque armée, des plans prévisionnels des relations internationales, prenant en compte ces spécificités, sont élaborés et soumis à l'aval du chef d'état-major.

La démarche est une démarche de propositions. Chacune des armées demande aux pays à qui la France s'intéresse ce qui les intéresse chez elles, ce qu'ils souhaiteraient voir, puis ce qu'ils voudraient qu'elle fasse avec eux. Un partenariat s'instaure ainsi progressivement.

L'emprise du politique sur les actions menées est garantie par un système de compte-rendu, d'autant plus serré que le sujet est délicat. Plus le sujet est sensible, nous a-t-on dit, moins il y a d'écrits venant du sommet. En revanche, plus il est sensible, plus les instances de la Défense rendent compte au cabinet du ministre de tout ce qu'elles font, notamment par le moyen de comptes-rendus de réunion. Ainsi, il a été indiqué à votre rapporteur que sur la reprise de la coopération militaire avec l'Algérie, il y avait eu une note des services au ministre de la Défense le 20 avril 2001, une le 20 mai, une le 26 mai, une le 13 juillet. Cette production s'est conclue par une lettre du ministre approuvant les actions lancées. Puis le processus de comptes-rendus a repris, avec une note le 13 octobre, etc...

b) Le Comité international

Parmi les éléments de meilleure structuration politique de la conduite de la coopération militaire figure une nouvelle instance, le Comité international.

Créé par décision du ministre de la Défense du 5 octobre 1999 (annexée au présent rapport), le comité international est un organisme placé auprès du ministre de la Défense. Sa fonction est la coordination de l'action internationale en matière de coopération militaire et d'exportation : *« il a pour fonction, expose la décision, de préciser les orientations et objectifs du Ministère en matière d'action internationale et de suivre leur mise en œuvre. Il coordonne l'action internationale (...). Il veille à l'organisation des actions de coopération militaire et de sécurité avec les Etats tiers et approuve à cette fin des documents d'objectifs. Il est informé de la préparation des réunions d'instances bilatérales. (...) Il analyse les perspectives de coopération et d'exportation envers les principaux pays et zones (...). Il oriente la politique de sélection et de préparation des personnels de responsabilité à vocation internationale ».*

Ce comité comprend les quatre états-majors, la DGGN, la DGA, la DAS, qui en assure le secrétariat, auxquels s'ajoutent le contrôle général des armées, la direction des affaires financières et la direction des affaires

juridiques du ministère. Il se réunit « *au moins une fois par trimestre* » et, est présidé par le ministre.

En l'absence de celui-ci, il est présidé par son représentant personnel. Comme l'a indiqué le rapport de la Mission d'information sur le contrôle des exportations d'armement déjà cité, le représentant personnel a pour fonction de démultiplier l'action du ministre dans le soutien aux ventes d'armes. En revanche il n'a pas de rôle de conception autonome de son action. Il accomplit le programme qui lui est fixé dans les termes qui lui sont fixés. C'est un démultiplicateur de l'action du ministre.

La création du comité international a répondu à un besoin formulé pour mieux confronter les points de vue des divers intervenants en matière d'action internationale, de façon à apporter les meilleures réponses possibles. Le mécanisme de rencontres périodiques et d'information réciproque permet de la part de chacun une prise de conscience de la nécessaire coordination dans ce domaine.

Par ailleurs, lieu d'information du ministre et de coordination, le comité international est aussi un lieu de prise de décisions. En effet, le ministre veut que le comité international soit une instance non seulement d'information, mais où il ait vraiment des choses à trancher.

L'existence du comité international a donc des conséquences sur la conduite de la coopération militaire et de défense.

Il reste que le champ de ses préoccupations est d'abord celui des ventes d'armes. En matière de coopération militaire, les interlocuteurs de votre rapporteur lui ont indiqué que celles-ci restaient ponctuelles, sectorielles et conjoncturelles.

3. La conduite de la coopération

Une fois les orientations fixées par l'état-major des armées ou celui de chaque armée, la conduite des actions n'est aucunement laissée à l'appréciation de leurs initiateurs. Non seulement, on l'a vu, il existe un système de comptes-rendus, mais les actions sont déclinées par les armées selon des systèmes très rodés. Il s'agit soit, pour nos alliés les plus proches, du système dit de la réunion d'état-major, soit pour les autres, d'un autre système extrêmement formalisé, permettant d'avoir une vue d'ensemble des opérations menées et auquel pas une action de coopération n'échappe, nous a-t-on dit, le système de la commission mixte.

Cinquante pays environ sont concernés par l'un ou l'autre système. Une quinzaine d'entre eux environ relève du système de la réunion d'état-

major (les membres de l'Union européenne et les Etats-Unis en forment la quasi-totalité). Plus de trente (pays membres de l'OTAN, et autres pays) relèvent du système de la commission mixte. La liste de ces pays figure en annexe au présent rapport.

a) Les commissions mixtes et leurs mécanismes

La commission mixte est un système structurant qui décline un accord passé pour une action de coopération. Les commissions mixtes sont en général créées à la suite de cet accord. Leur date de création correspond donc à la date de l'accord. En tout état de cause, dès que la France dispose de personnels sur place, ces personnels doivent avoir un statut. Il faut donc une commission mixte pour l'instituer.

L'appellation de ces structures varie en fonction des pays. Au Moyen-Orient, elles sont appelées « Hauts Comités ». Ailleurs, elles sont appelées « Commissions mixtes ».

Une commission mixte peut comprendre, lorsqu'il y a matière, des sous-comités, par arme ou pour l'armement. Lorsqu'il est créé un sous-comité « mer » par exemple, c'est la Marine qui, du côté français, y conduira les opérations.

Le développement de chaque commission mixte se fait en parallèle avec le développement des échanges. Avec Singapour, lorsque les relations se sont formalisées, on a d'abord créé un comité Air (pour l'opération de Cazaux), puis un comité Marine (pour des frégates).

Chaque commission mixte se réunit une fois par an, pendant 2 ou 3 jours, alternativement chez les deux partenaires. Son rôle est de valider les actions proposées par les sous-comités pour l'année suivante. Les sous-comités se sont réunis préalablement, pour préparer leurs propositions.

Pour la tenue de la commission mixte, un document récapitulant l'ensemble des propositions des sous-comités est préparé. Toutes les actions sont traitées, qu'il s'agisse de l'envoi d'un officier pour participer à des manœuvres, d'un stage pour cinq sous-officiers, d'un exercice d'ampleur.

Votre rapporteur peut témoigner que, pour chaque opération, il est précisé son identification, sa nature, sa date et sa durée, son contenu, le service responsable (Commandement de la Force d'action terrestre, DCMD...), et son financement.

Chaque commission mixte s'achève par un programme d'actions validées et financées, avec un document récapitulatif comportant l'ensemble des actions, précisément référencées comme il a été indiqué.

La présidence pour la France des commissions mixte est en général assurée par l'état-major des armées. Seuls font exception deux ou trois pays où la relation comporte peu de coopération entre armées proprement dite, et se limitent au commerce des armes ou au dialogue stratégique. Ainsi, avec tel pays où la relation d'armement est quasi-exclusive, la présidence est assurée par la direction des relations internationales (DRI) de la DGA. Avec tel autre, où c'est la relation stratégique qui est la plus puissante, elle est assurée par la DAS.

En commission mixte, chacune des armées est bien sûr présente au moins à travers les officiers de zone des structures d'état-major chargées des relations internationales.

Dans le cadre du processus des commissions mixtes, l'état-major des armées et chacun des autres états-majors se rencontrent régulièrement et même quotidiennement. Chaque armée conduit ses opérations et en rend compte.

Il y a ainsi un système complet de déclinaison : orientations du Conseil de défense, précision du programme par le ministre (cabinet, puis comité international), fixation d'actions par l'état-major des armées, application par chaque état-major, établissement de propositions d'actions concrètes, validation des propositions d'actions concrète par chaque comité mixte, présidé pour la France par le chef d'état-major des armées ou son représentant (par exemple, pour un cas précis présenté à votre rapporteur, par le major général des armées), et enfin établissement d'un catalogue d'actions offrant à l'état-major des armées et au cabinet du ministre une présentation analytique de la coopération militaire menée avec chaque pays.

Outre le contrôle qu'il permet de l'état-major des armées et de l'échelon politique sur les actions de coopération de chacune des armées, le système de la commission mixte permet ainsi aux armées de planifier bien à l'avance les activités.

Le seul inconvénient de cette mécanique lourde est son inertie. Une fois les actions décidées, la tendance est de les reconduire. La physionomie d'une coopération avec un pays ne change ainsi que très lentement. Des responsables militaires ont reconnu cette inertie devant votre rapporteur, certains exposant même que, dans tel ou tel cas, plus d'activité serait plus efficace.

b) Les réunions d'état-major

Il faut cependant différencier la coopération et les relations avec les très proches alliés.

Avec ceux-ci, on l'a vu, le partenariat est un partenariat d'interopérabilité de façon à pouvoir mener des actions militaires en commun. Ce partenariat opérationnel, sous-tendu par des accords de défense sans ambiguïté, comme l'OTAN, n'est pas limité. Il peut aller en effet jusqu'à des opérations de guerre menées en commun, on l'a vu au Kosovo.

Le système rigide et de contrôle fort qu'est la commission mixte n'est donc ni politiquement si nécessaire, ni opérationnellement adapté au grand nombre des initiatives prises entre alliés, surtout à l'époque de la construction de l'Europe de la défense.

Avec les proches alliés, le mode de relation est donc d'abord la rencontre ou réunion d'état-major. Ce mécanisme est un mécanisme de bonne connaissance mutuelle entre alliés. Il concerne tous les pays de l'Union européenne avec qui la France a des relations militaires (donc tous à l'exception de l'Irlande et du Luxembourg), les Etats-Unis, la Norvège et la Suisse. En dehors de ces pays, il n'existe que de très rares cas, correspondant à de premiers contacts pour lesquels un mécanisme plus formel n'est pas encore nécessaire, et où la relation se structurera le cas échéant sous forme de commission mixte en cas de développement.

Le principe de la réunion d'état-major se caractérise par une déclinaison dans des formats multiples. Les rencontres ou réunions d'état-major ont pour motifs aussi bien l'échange réciproque d'idées (dimension qui n'existe pas dans la coopération menée par le moyen de la commission mixte) que la conduite d'actions en commun. Les contacts sont incessants et très étroits, à tous les niveaux hiérarchiques. Entre très proches alliés, et notamment avec l'Allemagne, la Grande-Bretagne et les Etats-Unis, les relations sont incessantes. Le sous-chef relations internationales de l'état-major des armées se rend ainsi régulièrement au Pentagone, et évoque tous les sujets du jour avec son homologue américain. De même, il rencontre son homologue italien une fois par mois. Il a aussi régulièrement des échanges téléphoniques avec son homologue allemand ou américain. Mais cela concerne aussi d'autres niveaux. Ce foisonnement, à tous les niveaux et dans tous les formats (entre sous-chefs « opérations », entre divisions internationales, etc.), différencie aussi le système des réunions d'état-major par rapport à celui de la commission mixte, qui déroule solennellement le programme de l'année. Avec les très proches alliés, la commission mixte, lorsqu'il y en a une (ainsi avec l'Allemagne) est

transformée en une sorte de grand messe annuelle de célébration de l'entente et de la coopération entre les deux pays.

En termes de contrôle, il faut noter cependant que là aussi, chaque réunion d'état-major donne lieu à compte rendu.

c) Un encadrement juridique systématique

Par ailleurs, pour la conduite de la coopération, il y a un élément opérationnel incontournable : le statut juridique des militaires français à l'étranger, et notamment leur statut pénal.

Cette question est connue de longue date des armées. Ce n'est pas d'aujourd'hui qu'il peut y avoir des incidents de type pénal entre les membres des forces à l'étranger et des ressortissants d'un pays d'accueil. Il en va ainsi des rixes ou d'autres incidents entre marins d'un bâtiment en visite et ressortissants locaux.

Il a été indiqué à votre rapporteur que, lorsque l'on n'envoyait à l'étranger que de petits volumes de forces, on savait traiter la situation même sans accord. En revanche, dès lors qu'on a affaire à d'importants volumes de forces, il est nécessaire de formaliser leur statut (privilège de juridiction, etc...). La multiplication des opérations extérieures impose ainsi une formalisation beaucoup plus grande.

C'est pourquoi il y a désormais une volonté des états-majors de faire en sorte que l'ensemble des militaires à l'étranger le soient dans le cadre d'un statut précis. Il s'agit d'assurer leur couverture juridique dans tous les cas. Le cas le plus classique est celui des accidents de voiture. Mais il faut également prévoir le cas des accidents en opération.

En conséquence, tous les interlocuteurs de votre rapporteur au ministère de la Défense le lui ont confirmé, l'établissement d'une convention devient une requête systématique des armées françaises. La règle est désormais qu'il n'y a pas d'échange de personnel sans convention, sans SOFA.

La volonté de ne pas agir sans convention de couverture peut bloquer certaines opérations. Ainsi avec l'Inde, un échange sur quatre mois est envisagé. Mais il n'est toujours pas mis en œuvre aujourd'hui, faute de convention. La nécessité de faire avancer l'établissement du SOFA correspondant au sein de la commission mixte a été souligné par le représentant de l'armée intéressée de façon à pouvoir démarrer la coopération prévue.

L'absence d'accord peut aussi amener à annuler un exercice, alors même que les deux parties sont d'accord pour le mener. Tel fut le cas récemment avec un pays méditerranéen pourtant proche de la France. Il y a ainsi des pays où la priorité n° 1 pour le développement de la coopération est la négociation d'un tel accord.

En fait, la démarche des armées désormais est de se demander, avant une action, si elles-mêmes et leurs personnels sont couverts pour cette action. Si tel n'est pas le cas, la question est présentée en commission mixte, et l'action de coopération n'est lancée qu'une fois la couverture assurée.

C'est l'état-major des armées qui est le plus important auteur de projets d'accords et d'arrangements. Mais d'autres états-majors y concourent aussi, comme l'état-major de l'armée de l'Air.

Ces accords de couverture juridique peuvent revêtir des formes diverses.

Il y a des pays avec lesquels la France a conclu des accords de défense. Les accords sur le statut des forces passés avec eux en sont la suite.

On pense ici non seulement à des accords conclus avec des pays d'Afrique, mais aussi à des accords auxquels on pense moins spontanément. Ainsi, du traité sur l'organisation de l'Atlantique Nord a découlé un SOFA entre tous les pays de l'Alliance, la convention entre les Etats parties au traité de l'Atlantique Nord sur le statut de leurs forces, signée à Londres le 19 juin 1951. Cette convention, dite SOFA OTAN, est en vigueur en France depuis 1952.

Cependant, mis à part le SOFA OTAN et les accords conclus avec les pays d'Afrique francophone, la couverture juridique de la coopération à l'étranger n'est ni systématique, ni normalisée. Avec certains pays, elle peut être précaire, voire inexistante. Lorsqu'une action de coopération est décidée, les armées doivent donc s'assurer de bénéficier de la couverture adéquate.

A ces fins, elles se sont dotées de structures spécifiques. Ainsi le sous-chef d'état-major relations internationales de l'armée de l'Air dispose au sein de ses services d'un commissaire lieutenant-colonel. Lorsqu'une coopération est décidée, c'est lui qui analyse la situation. Il doit s'assurer que la couverture est suffisante, et sinon établir les ajouts éventuels à faire et les points à préciser. Il recourt si nécessaire à l'expertise de la direction des affaires juridiques du ministère. Celle-ci participe à l'élaboration de l'ensemble des accords de couverture juridique.

La règle vaut désormais même pour des actions ponctuelles. Dans les cas où les accords en vigueur paraissent insuffisants pour couvrir les personnels, un « arrangement provisoire » est établi. Ainsi, telle armée de l'Air voisine, mais non membre de l'OTAN, souhaitant faire bénéficier ses pilotes d'une action de formation au ravitaillement en vol dispensée par l'armée de l'Air française, une convention spécifique a été passée pour la durée de cet apprentissage.

Il en a été de même récemment pour un exercice dans un pays ami du Moyen-Orient, où le statut des forces françaises pendant la semaine qu'ont duré les manœuvres communes a été réglé par voie d'échange de lettre. Cette précaution a été judicieuse, un militaire français ayant été impliqué dans un accident de la route avec des conséquences graves pour un national du pays d'accueil.

En revanche, dans l'autre sens, pour recevoir des stagiaires, la France ne demande pas d'accords particuliers. Ce sont alors les pays partenaires qui sont susceptibles d'en demander un.

4. Le cas de la coopération déconcentrée

a) les actions des forces prépositionnées

On a dit ci-dessus que la coopération conduite par les armées touchait peu l'Afrique. Les armées françaises n'ont guère eu jusqu'ici de relations d'armée à armée avec les pays africains. La coopération y était conduite par la MMC. De plus, la réforme de la coopération a abouti à ce que cette coopération soit reprise non par le ministère de la Défense, mais par le ministère des Affaires étrangères.

Néanmoins, dans cinq de ces pays, des forces françaises sont stationnées en permanence. On sait que leur rôle est à la fois d'assurer, par leur présence dissuasive, la sécurité extérieure des pays de stationnement, et aussi d'être un élément du dispositif français d'action extérieure, soit dans un cadre bilatéral, pour les pays avec qui la France a des accords de défense mais pas de forces prépositionnées (les forces stationnées au Gabon par exemple ont cette fonction par rapport au Cameroun) soit dans le cadre d'opérations décidées par l'ONU (ainsi les forces stationnées au Sénégal assurent le soutien du contingent britannique de la MINUSIL, la Mission des Nations Unies en Sierra Leone).

Ces forces disposent de moyens importants. On y inclut traditionnellement les forces présentes au Tchad dans le cadre de l'opération *Epervier*. Dans ces conditions, au 1^{er} juin 2001 elles représentaient 5 985 militaires (ils devraient être 5600 en 2002), soit 2675 à Djibouti (les

Forces françaises de Djibouti ou FFDJ), 1 147 au Sénégal (les Forces françaises du Cap-Vert ou FFCV), 704 au Gabon (les troupes françaises du Gabon ou TFG), 507 en Côte d'Ivoire (les troupes françaises de Côte d'Ivoire ou TFCI) et 952 au Tchad. En termes d'équipement, ces forces, Tchad compris, étaient dotées de 15 avions de combat, 7 avions de transport, un avion de patrouille maritime, 18 hélicoptères et près de 70 blindés légers.

La situation de ces forces prépositionnées est tout à fait singulière par rapport aux autres militaires à l'étranger.

D'abord, eu égard à leur raison d'être, elles relèvent directement du chef d'état-major des armées, et non de l'attaché de défense.

De plus, les pays où elles sont stationnées sont des pays de coopération anciennement conduite par la MMC ; les armées françaises n'y entretiennent pas formellement de relations d'armée à armée ; dès lors, avec ces pays, l'instrument classique de pilotage de la coopération du ministère de la Défense, la commission mixte, n'est pas institué.

Or, ces forces prépositionnées conduisent bien, en fait, des actions de coopération au profit des armées des pays de stationnement. Ce type de coopération a même un nom spécifique, puisque, pour la désigner, les armées parlent de coopération déconcentrée.

On a donc affaire à une coopération conduite par le ministère de la Défense, sans les instruments habituels de pilotage de ce ministère, et concurremment à une coopération conduite par le ministère des Affaires étrangères.

Dans les pays où elles sont stationnées, les forces prépositionnées, présentes sur le terrain, où elles côtoient les forces du pays de stationnement, sont donc en situation permanente de conduire des actions de coopération. Ainsi, classiquement, elles sont facilement amenées ici à aider une compagnie du pays hôte à l'entraînement, là à fournir un peu d'essence, ou du petit matériel. En mission à Djibouti, le directeur de la coopération militaire et de défense a constaté qu'elles menaient effectivement des actions de coopération militaire simples de ce type. Ce point est confirmé par les réponses aux questionnaires budgétaires annuels.

Il s'agit d'abord d'actions opérationnelles ou de préparation opérationnelle traditionnelles (hors maintien de la paix). A ce titre, les forces prépositionnées organisent par exemple des séances de saut en parachute, des stages de conduite, de la formation nautique ou des formations au soutien technique.

La directive du chef d'état-major des armées n° 5001 aux commandants interarmées outre-mer pour les activités de coopération militaire avec les forces armées du pays de stationnement précise bien que « *les forces saisiront toute opportunité pour intégrer, jusqu'au plus petit échelon, les membres des forces armées locales dans leurs activités de formation et d'entraînement* ».

Depuis quelques années, les forces prépositionnées ont également entrepris d'organiser des actions à dominante de maintien de la paix. Elles créent par exemple des détachements d'instruction opérationnelle (DIO) pour des missions RECAMP ou des participations à des opérations de maintien de la paix de l'ONU.

Ainsi, de septembre 2000 à mai 2001, les Forces françaises du Cap Vert ont instruit, à Thiès, et équipé le Bataillon sénégalais (Batsen) de la Mission d'observation de l'ONU en République démocratique du Congo (MONUC), puis travaillé avec les Forces sénégalaises au rassemblement et au chargement du matériel, et enfin à la projection sur zone des 540 soldats du bataillon par des moyens affrétés par l'ONU.

Enfin, les forces prépositionnées mènent aussi des actions dites civilo-militaires, c'est-à-dire des actions civiles : actions d'aide médicale, réfection de dispensaires, secours incendie.

Le chef d'état-major des armées a indiqué à votre rapporteur qu'il veillait tout particulièrement à ce que de telles actions, qui bénéficient aux populations locales, soient effectivement conduites. Des types de projets précis ont été déterminés, et des critères d'intérêt pour leur réalisation fixés.

Comme exemple de réalisation, on peut citer les opérations menées par les FFCV pour la réhabilitation de plus de 2200 kilomètres de pare-feu en 1999, 2000 et 2001 (opérations Vulcain), afin de réduire et contrôler les feux de brousse en zone sylvo-pastorale au Sénégal, ou la remise en service des aérodromes de Simenti (opération Niokolo 2000) et de Kédougou (opération Bassari) en 2000.

L'opération *Vulcain 2001* a été réalisée en janvier et février 2001. Elle a concerné le Sud-Est du Sénégal. Elle comprenait l'ouverture de 200 km de pare-feu dans la forêt du Rail (Tambacounda Nord), des actions de réfection menées sur le dispensaire de Koumpentoum, des opérations de maintenance réalisées au profit du parc national du Niokolo-Koba, des opérations de remise en état des véhicules de la Gendarmerie et de la 11^{ème} compagnie des fusiliers-voltigeurs de Kédougou ainsi que diverses actions menées au profit de la population.

Pour mesurer le volume de la coopération militaire effectué par les forces prépositionnées, l'état-major des armées (ou plus exactement le Centre opérationnel interarmées, le COIA) demande chaque année aux forces un bilan des heures de vol, de bateau, etc... effectuées au titre d'actions de coopération militaire. La quantification de ce bilan, on l'a bien vu est difficile. Comment quantifier le fait d'emmener, au milieu d'un détachement français, quelques parachutistes djiboutiens participer à un exercice de saut ? Néanmoins, on l'a vu, l'état-major des armées estime que, hors cessions gratuites, l'action de coopération des forces prépositionnées représente 18 millions de francs environ en sus des surcoûts de prépositionnement.

b) les procédures de décision des actions de coopération militaire

La procédure de décision des actions de coopération des forces prépositionnées est différente de celles des autres actions de coopération par les forces armées. Eu égard à l'absence du système de la commission mixte, le processus est, comme pour les projets de coopération conduits par la DCMD, un processus au coup par coup, aux itinéraires variés.

L'initiative peut d'abord provenir des autorités étrangères sur place. Les demandes doivent être formulées auprès de l'attaché de défense. Sauf lorsqu'elles ont pour origine des motifs urgents, ces demandes doivent désormais s'inscrire dans le cadre d'un projet ; ces demandes sont aussi formulées en réponse à des offres faites par les autorités françaises.

Il arrive que les demandes des autorités étrangères soient formulées directement auprès de Paris soit par courrier ou téléphone, ou à l'occasion d'une visite en France. Dans ce cas l'autorité militaire compétente pour les recevoir est l'état-major des armées. L'état-major des armées informe aussitôt de la demande l'attaché de défense en résidence dans le pays demandeur.

L'initiative peut aussi avoir pour origine la représentation française dans le pays demandeur, ambassadeur ou attaché de défense. Il peut s'agir d'activités lourdes organisées dans le cadre d'un projet global (par exemple le projet RECAMP), d'activités s'insérant dans le cadre d'un projet accepté ou décidé par la DCMD, ou encore de demandes d'accompagnement technique après une cession de matériel.

Enfin, l'initiative peut provenir des forces prépositionnées elles-mêmes. Outre les exercices planifiés par l'état-major des armées, celles-ci intègrent régulièrement des militaires du pays de stationnement

dans des activités des forces. Il faut noter que ce type d'activité est souvent prévu dans le texte même des accords de stationnement.

On voit ainsi que la difficulté de contrôle et de cohérence liée au fait que les actions conduites ne concernent pas la mission locale de coopération militaire, puisqu'exécutées par des forces qui n'en dépendent pas (elles relèvent du seul chef d'état-major des armées), est désormais contournée par le fait que, malgré la diversité des procédures possibles, l'ensemble des opérations passe par le canal obligé de l'attaché de défense, subordonné de l'ambassadeur et néanmoins représentant du chef d'état-major des armées.

La directive déjà citée est sans ambiguïté :

« L'acteur central (de la coopération militaire) est l'attaché de défense accrédité, conseiller militaire de l'ambassadeur et représentant désigné du CEMA et, en tant que chef de MCMD, du DCMD (...) :

— il est le correspondant direct des autorités militaires du pays d'accréditation (...)

— en dehors des activités de routine gérées localement, il propose pour validation à l'échelon central toute proposition d'action (DIO par exemple), ainsi que les plans d'actions de coopération militaire, que les activités relèvent du champ de compétence de la MCMD ou de celui des forces.

« Il est l'échelon de synthèse et de contrôle au plan local de l'ensemble des actions de coopération militaire et de défense. En accord avec l'ambassadeur, dépositaire localement de l'autorité de l'Etat, il reste juge de l'opportunité de leur conduite en fonction des circonstances du moment qu'il est le mieux à même d'apprécier sur place.

« Il travaille en étroite coordination avec le commandant des forces pour examen de la faisabilité et de la mise en œuvre des actions demandées. Il peut solliciter l'échelon central (...)

« Il rend systématiquement le commandant des forces destinataire des éléments d'information permettant à celui-ci d'avoir une vision claire et continue des projets de coopération conduits sous l'égide de la DCMD ».

L'attaché de défense, chef de la mission locale de coopération militaire, est ainsi en situation permanente de contrôler et d'assurer la cohérence entre les actions des forces prépositionnées et celles de la mission locale qu'il dirige. L'ambassadeur, son chef hiérarchique, est aussi dans

cette situation, et a plus qu'autrefois de raisons de s'intéresser à cette cohérence dans la mesure où la mission de coopération militaire fait désormais partie des services placés sous son autorité directe, puisqu'elle dépend d'une direction du ministère des Affaires étrangères.

Le poste diplomatique joue donc un rôle pivot et le contrôle local est réel.

Ainsi, pendant l'exposé fait à votre rapporteur par le chef d'état-major des FFCV des actions récemment menées au Sénégal, l'attaché de défense était présent.

Au passage, on peut préciser que, même lorsqu'il n'y a pas de forces prépositionnées sur le territoire du pays, le contrôle opérationnel des détachements d'instruction opérationnelle (DIO) est effectué par l'attaché de défense.

Par ailleurs, un contrôle du ministère de la Défense est aussi exercé. En effet, contrairement aux actions conduites par la mission locale de coopération, pour les actions demandées aux forces prépositionnées, son accord est nécessaire. L'expression de cet accord est assuré par l'état-major des armées, et plus précisément par le COIA. Une emprise et un contrôle forts sont donc exercés par l'état-major des armées sur la conception des activités.

Ce contrôle peut toujours être resserré. Ainsi en matière d'action des forces prépositionnées en Côte d'Ivoire, il avait été exposé à votre Rapporteur, au début de ses entretiens, qu'à cette époque, tout, absolument tout, remontait au chef d'état-major des armées lui-même.

Contrôle supplémentaire, la directive n° 5001 déjà citée dispose que désormais, deux fois par an, le 15 janvier et le 15 juillet, un télégramme diplomatique, qui passe donc par la chancellerie de l'ambassade, exposant le plan prévisionnel à six mois des actions de coopération militaire conduites par les forces prépositionnées et dressant le bilan des actions du semestre écoulé, doit être envoyé pour approbation à l'état-major des armées (relations internationales). La DCMD et le COIA sont destinataires pour information de ces télégrammes. L'autorité rédactrice de ces télégrammes est bien sûr non pas le commandant des forces prépositionnées (COMFOR) mais l'attaché de défense.

c) Les procédures et les critères de décision des actions civilo-militaires

Quant aux actions civilo-militaires, le processus de leur décision constitue une simple variante des autres actions des forces prépositionnées.

Des autorités civiles interviennent. Ainsi, au Sénégal, les actions comme *Vulcain 2001* sont décidées par un « Comité d'appui au développement » où figurent les FFCV, les militaires sénégalais, les directions intéressées des ministères sénégalais, les ONG et diverses entreprises.

En effet, la doctrine est d'utiliser positivement à des fins civiles durables l'obligation d'entraînement, l'effectif et le potentiel des forces, mais sans coût autre que celui de l'entraînement, de façon à éviter un doublonnement avec la mission locale d'assistance militaire. Ainsi, dès lors que des moyens sont requis dont ne disposent pas les FFCV, il faut se tourner vers le secteur civil, à des fins de prêt gracieux du matériel ou de financement de sa location. Les entreprises qui acceptent cette règle font alors partie du tour de table.

Ainsi pour la réfection des pare-feu, les FFCV ont fourni un chef de mission et une équipe logistique (conducteur, infirmier, transmetteur, mécanicien), ainsi que des véhicules légers ; le Sénégal, lui, a fourni l'agent des eaux et forêts responsable de la zone, avec une équipe d'une dizaine d'agents équipés pour préparer le passage des engins, et une équipe de conducteurs d'engins de travaux publics (niveleuses et tracto-chargeur), engins qui étaient prêtés par le secteur privé.

Comme dans le cas des autres actions des forces prépositionnées, ces opérations ne requièrent pas l'accord des fonctions du chef de la mission locale de coopération militaire et de défense. En revanche, concernant les relations militaires avec un Etat étranger, elles requièrent, outre l'aval de l'état-major des armées, celui de l'ambassadeur et de l'attaché de défense.

De fait, l'ambassadeur de France faisait partie des personnalités invitées à l'inauguration du dispensaire de Koumpentoum et des pare-feu de Tambacounda-Nord.

d) Les limites de l'action des forces prépositionnées

En tout état de cause, la coopération menée par les forces prépositionnées a des limites. En effet, la coopération militaire est un

domaine très vaste, aux multiples facettes et qui requiert des compétences très variées.

En matière de formation par exemple, un régiment ne dispose de compétences que pour dispenser de petites formations de base. Dès qu'elle devient un peu technique, la formation, comme ailleurs, se fait dans les écoles. Il faut pour cela des instructeurs disposant de compétences spécifiques. La diversité de ces compétences n'existe pas dans les régiments.

De plus, les forces prépositionnées ne sont pas organisées d'abord pour conduire des actions de coopération. La DCMD considère que, pour mener une action de coopération solide, la bonne durée d'occupation d'un poste est de trois ans ; ses coopérants sont nommés pour deux ans au moins. Tel est du reste aussi le cas des militaires envoyés par l'état-major des armées au sein des missions militaires à l'étranger. Au contraire, l'essentiel du personnel des forces prépositionnées ne reste en poste que quatre ou six mois, selon le type de poste.

De même, les coopérants gérés par la DCMD, comme ailleurs les officiers d'échange ou de liaison, sont répartis dans les forces du pays d'accueil. Au contraire, les forces prépositionnées sont stationnées dans des cantonnements qui leur sont propres.

Par ailleurs, la coopération touche aussi la fourniture d'équipements, qui, on l'a vu, ne pourront être fournis par les forces prépositionnées sur leur dotation. Ainsi la baisse d'intensité des difficultés en Casamance permet à l'armée sénégalaise de reprendre les activités d'entraînement. Pour cela, la demande de coopération formulée porte sur la fourniture non seulement de formation mais aussi d'équipements. En conséquence, pour la formation des parachutistes par exemple, la décision prise est d'une part que des parachutes seront fournis à l'armée sénégalaise, et c'est la tâche de la DCMD, d'autre part qu'une assistance à l'entraînement leur sera donnée, et elle sera assurée par les FFCV.

Enfin, certains types de coopération, pourtant amenés à se développer, sont hors du champ de compétence des forces prépositionnées. Il en est ainsi de la coopération relative à la gendarmerie.

L'action des forces prépositionnées ne peut ainsi venir qu'en complément de la coopération proprement dite. La conclusion est donc qu'on ne saurait, là où elles sont implantées, transférer la coopération militaire aux seules forces prépositionnées.

e) La coopération conduite par les forces de présence

Une autre coopération déconcentrée est la coopération des forces de souveraineté, dites aussi de présence. La France entretient en effet des forces dans ses départements et territoires d'outre-mer, ainsi qu'en Nouvelle-Calédonie. Ces forces sont plus étoffées chaque fois que les forces prépositionnées. Aux Antilles, la France entretient 4 400 militaires, avec 1 frégate et 2 *Transall* ; en Guyane, c'est 3 300 militaires et 2 bâtiments de guerre ; en Polynésie c'est 2 700 militaires ; en Nouvelle-Calédonie 3 100 ; à La Réunion 3500. De plus, les amiraux ALPACI et ALINDIEN qui, outre leurs responsabilités sur les flottes présentes en Polynésie et en Nouvelle-Calédonie d'une part, à La Réunion de l'autre, sont commandants opérationnels l'un pour la zone maritime de l'Océan Pacifique, l'autre pour la zone maritime de l'Océan Indien, disposent respectivement de 11 et 9 bâtiments, dont respectivement 3 et 2 frégates et 1 aviso.

Ces forces de souveraineté effectuent elles aussi des actions de coopération. La directive n° 5001 dispose même que « *les forces prépositionnées et de souveraineté (FAZSOI) qui interviennent dans les pays d'Afrique subsaharienne sont des acteurs majeurs des relations militaires et de défense* ». Cependant, là non plus, la coopération ne procède pas de l'initiative de ces forces. Pour chaque type d'action, leur commandant supérieur (COMSUP), un officier général, reçoit des directives de l'état-major des armées. Ainsi, deux axes de coopération ont été donnés au COMSUP de La Réunion : Madagascar et l'Afrique du Sud. Sur ces bases, il a travaillé à des opérations. Mais ce n'est pas lui qui a décidé de son propre chef de développer une coopération avec l'Afrique du Sud.

De plus, comme dans le cas des forces prépositionnées, les instructions en vigueur pour les COMSUP prévoient qu'ils ne peuvent mener une coopération qu'avec l'accord de l'attaché de défense et de l'ambassadeur compétents pour le pays en question. La directive précise bien : « *Le plan de coopération, proposé pour approbation à EMA/RI (avec copie à la DCMD et au COIA) par l'intermédiaire de l'attaché de défense, est élaboré en étroite coordination avec ce dernier. Ce plan est établi en application de la directive particulière, signée par le CEMA, dans laquelle sont définis les responsabilités particulières et les objectifs à atteindre en matière de relations militaires* ».

Il faut signaler ici que la « directive particulière » ci-dessus mentionnée est classifiée, et que votre rapporteur n'a donc pas pu en prendre connaissance.

Comme pour les actions menées par les forces prépositionnées, un suivi des exercices ainsi menés par les forces de présence est également assuré depuis l'état-major des armées. Cependant, ce n'est pas le COIA qui l'assure, mais une autre structure relevant du sous-chef d'état-major « opérations », la division emploi.

Eu égard au volume des forces, les actions, qui couvrent le même spectre que celles des forces prépositionnées, peuvent cependant aller plus loin, jusqu'à de petits exercices internationaux. Ainsi, l'opération *Tulipe* à Madagascar a été menée par les seules Forces françaises de la Zone de l'Océan Indien. De même, avec l'Afrique du Sud ces forces conduisent chaque année des manœuvres communes.

De même, les forces de la Marine présentes dans les départements et territoires d'outre-mer, mises à la disposition des COMSUP, peuvent exécuter, à l'attention des Etats de la région, des actions de surveillance – la Marine dispose de 4 à 5 frégates de ce type outre-mer –, ainsi pour la lutte contre la drogue dans la Caraïbe.

Il faut noter sur ce point, outre les COMSUP, l'importance du rôle de certaines forces de Marine en matière de coopération militaire. Les amiraux ALPACI et ALINDIEN, ainsi que l'amiral commandant en chef de l'Atlantique (CECLANT) rencontrent régulièrement ambassadeurs et attachés de défense dans les pays riverains de leur zone de compétence. Par les mouvements des forces qu'ils contrôlent, et notamment les escales qu'ils maîtrisent, ils apparaissent ainsi comme des éléments de l'action internationale de la France. L'amiral ALINDIEN, de par l'étendue et les caractéristiques de la zone qu'il couvre, qui correspond à des priorités affirmées de la coopération française, est sans doute le mieux intégré dans cette action internationale. Ces fonctions et cette situation donnent de plus en plus à ces amiraux, à l'exemple des COMSUP, non seulement un rôle de relais du chef d'état-major de la Marine, mais aussi de bras armé du chef d'état-major des armées, et donc de délégué pour l'influence de la France, avec une capacité de mise en œuvre d'actions de coopération et d'influence plus importantes que celles des commandants de forces prépositionnées.

IV. — QUELLE COHERENCE GOUVERNEMENTALE POUR LA COOPERATION MILITAIRE ?

A. UN ENSEMBLE SOLIDE, MAIS COMPLEXE

1. Une construction fonctionnelle, mais hétérogène

a) Une présence géographique modernisée

Des présentations faites ci-dessus, on peut constater que la coopération militaire française présente, en matière d'orientation, de contrôle et de répartition, des caractéristiques bien plus correctes que l'image qui en est habituellement donnée.

Ainsi, ses orientations sont bel et bien fixées par le Conseil de défense. C'est là un point essentiel.

Par ailleurs, les deux organismes qui en ont la charge, le ministère de la Défense et le ministère des Affaires étrangères, appliquent des procédures internes de déclinaison des décisions du Conseil de défense et de contrôle des actions qui limitent fortement le risque d'écart des actions par rapport aux orientations fixées.

La physionomie d'ensemble de cette coopération est aussi sensiblement différente des présentations usuellement faites.

On peut en avoir une idée à travers l'étude de la répartition géographique de l'ensemble des personnels de coopération militaire et de défense à l'étranger, seul élément possible d'analyse, eu égard aux difficultés comptables signalées plus haut, mais qui après tout fournit certainement une indication assez sûre ; on peut notamment penser que c'est là où la France veut agir le plus qu'elle affecte le plus de personnels. En additionnant donc les 406 coopérants militaires à l'étranger au titre de la DCMD et les 477 personnels des armées en poste à l'étranger au titre de la coopération militaire, on obtient en effet un total de 883 personnels. C'est donc près de 1 000 personnels, dont plus de 500 officiers, qui composent le dispositif militaire français à l'étranger, hors effectifs inclus dans les organisations internationales, OTAN ou Union européenne notamment.

En termes géographiques, cette coopération est aussi nettement moins déséquilibrée qu'il n'y paraît habituellement. On peut l'analyser à travers le tableau ci-après.

COOPÉRATION MILITAIRE FRANÇAISE À L'ÉTRANGER

	Ministère de la défense	Ministère des Affaires étrangères	Total	%
Europe	217	23	240	27 %
<i>dont Union européenne</i>	148	—	148	17 %
<i>dont autres pays</i>	47	21	68	7 %
<i>dont ex-URSS</i>	22	2	24	3 %
Amérique du Nord	65	—	65	7 %
Afrique	83	353	436	49 %
<i>dont Maghreb</i>	16	39	55	6 %
<i>dont Afrique francophone subsaharienne</i>	38	307	345	39 %
<i>dont autres pays</i>	29	7	36	4 %
Proche et Moyen Orient	36	16	52	6 %
Asie - Océanie	43	14	57	7 %
Amérique latine	33	—	33	4 %
TOTAL	477	406	883	100 %

Ainsi, par exemple, 60 % des effectifs (61 % très exactement) sont en poste ailleurs qu'en Afrique francophone subsaharienne. Si le poids de celle-ci reste donc considérable, on a quand même là la traduction d'une orientation générale beaucoup plus en phase avec les grands centres d'intérêt de la France à l'étranger qu'on le dit habituellement.

b) Deux systèmes de conduite très différents

Il n'en reste pas moins qu'on a affaire à une organisation un peu étrange. En effet, les deux systèmes qui déclinent la coopération militaire présentent des différences radicales à la fois par leurs types d'actions, leurs préoccupations géographiques quotidiennes, comme le montre le tableau ci-dessus, et aussi leur économie interne.

On l'a vu, les préoccupations de la DCMD relèvent d'abord de la formation et de l'aide à l'équipement.

Malgré sa réorientation progressive, l'action de la DCMD reste aussi centrée sur l'Afrique, et notamment l'Afrique subsaharienne : celle-ci représente 76 % de ses coopérants militaires, et plus de 90 % de l'aide directe en matériel.

En matière d'organisation, la DCMD a son administration centrale bien identifiée, une véritable implantation à l'étranger avec sa vingtaine de missions locales, des instruments et des méthodes qui lui donnent une souplesse d'intervention et une efficacité réelles : cumul des fonctions de chef de mission et d'attaché de défense, qui est un poste diplomatique, décentralisation d'une partie des crédits d'intervention auprès du chef de mission et de façon générale, méthodes budgétaires. Ainsi, il n'y a pas qu'au Sénégal où la coopération française est au cœur du système militaire.

La coopération conduite par les armées reste, elle, très différemment orientée.

Géographiquement sont privilégiées l'Europe et l'Amérique du Nord, autrement dit l'OTAN et l'Union européenne.

Les objectifs de cette coopération sont aussi beaucoup plus différenciés que ceux de la coopération menée aux Affaires étrangères. La coopération conduite couvre un très large spectre. Elle peut accompagner de simples relations industrielles (démonstration pour des ventes d'armes faiblement sensibles), participer de relations d'alliance et d'amitié très fermement installées (coopération opérationnelle entre alliés), ou, entre les deux, concourir à une action d'influence. Dans ce cas, l'apport des armées à la diplomatie française passe toujours par l'établissement de relations de confiance entre armées, relations qui ne sont pas acquises au départ, au contraire de la DCMD en Afrique francophone, mais qui sont à établir.

La conduite de cette coopération est enfin beaucoup plus lourde que celle de la coopération menée par la DCMD. Coopération entre armées, touchant parfois des pays où l'influence française n'est pas établie, mettant en œuvre des moyens lourds, elle ne progresse que lentement, et le système des commissions mixtes qui en constitue le principal mécanisme laisse peu de place à l'imprévu : on l'a vu, c'est au moins pour une année, parfois pour deux, que les actions de coopération sont, dans le moindre détail, identifiées et planifiées.

2. La question de la direction d'ensemble

a) Une répartition des tâches à clarifier

Deux questions importantes se posent alors.

La première question, fondamentale pour l'unité de la politique étrangère de la France, porte sur les conditions dans lesquelles, dans l'intervalle de deux Conseils de défense, le ministère des Affaires étrangères peut, conformément aux prérogatives qui lui sont dévolues par la loi, exercer son pouvoir d'orientation et de contrôle sur la politique de coopération militaire lorsque celle-ci est conduite par le ministère de la Défense.

En effet, on a vu plus haut que le ministère de la Défense disposait bien de procédures de contrôle internes. Mais comment le ministère des Affaires étrangères arrive-t-il à s'assurer régulièrement de la cohérence de l'action du ministère de la Défense avec les orientations dont il est le gardien ?

La seconde question concerne les conditions de la cohérence de l'interaction éventuelle entre les deux ministères, lorsqu'il interviennent dans un même pays, et des difficultés éventuelles à coordonner des modes d'action si différents.

En effet, la répartition des moyens consacrés par les uns et les autres aux divers pays étrangers le prouve, les deux ministères ne se sont pas répartis le Monde : si l'Afrique n'est pas la préoccupation essentielle des armées, elles y entretiennent cependant quand même 83 représentants et notamment les attachés de défense auprès des pays de coopération militaire relevant de la DCMD, à quoi il faut ajouter, dans les pays où elles sont stationnées, les forces prépositionnées. Or, on a vu que ces forces étaient utilisées pour des actions de coopération. Comment la DCMD peut-elle intervenir sur celle-ci ?

Inversement, si le ministère des Affaires étrangères ne participe jamais au financement d'une activité militaire opérationnelle ou d'entraînement, il entretient hors du domaine géographique traditionnel de la MMC des coopérants, voire des missions locales de coopération militaire et de défense constituées, qui conduisent, sous la responsabilité de la DCMD, les activités habituelles de celle-ci : audit, conseil, enseignement du français en milieu militaire.

Or l'examen des postes montre bien que dans ces pays ces coopérants forment une part non négligeable de l'effectif militaire français. Ainsi ils représentent 16 des 56 militaires français en poste au Proche et au Moyen-Orient, 21 des 67 militaires en poste en Europe hors de l'Union européenne, 14 des 57 militaires en poste en Asie-Océanie.

b) La compétence technique du ministère de la Défense

On est d'autant plus fondé à poser ces deux questions qu'en matière de coopération militaire, l'acteur qui a les compétences techniques est le ministère de la Défense. C'est lui qui détient les informations et les compétences requises, pas le ministère des Affaires étrangères.

On a vu plus haut que pour mener sa coopération militaire, le ministère des Affaires étrangères recourt à des militaires détachés du ministère de la Défense. Cependant des exemples plus significatifs encore ont été cités à votre rapporteur. Ainsi, il a été indiqué que pour tel ou tel pays, pour lequel il n'y aurait aucun obstacle politique à ce qu'une coopération soit développée dans le domaine du renseignement, et vis-à-vis duquel le ministère des Affaires étrangères pourrait sans difficulté accepter qu'une telle coopération soit menée, le ministère de la Défense ne proposera pas d'actions, sachant bien, de par son métier, que ce pays est, dans ce domaine, un « panier percé », ou une « passoire », et que les renseignements auxquels sa coopération avec la France lui donnera accès ne resteront pas longtemps ignorés d'oreilles étrangères auxquelles il n'était pas envisagé du tout de les transmettre.

Le ministère des Affaires étrangères, s'il veut pouvoir dans ce domaine exercer ses compétences, se trouve ainsi dans l'obligation de maintenir des contacts très étroits avec le ministère de la Défense, tout relâchement pouvant l'amener soit à prendre des positions techniquement intenables qui entameront sa crédibilité institutionnelle, soit à perdre le contrôle politique des orientations qu'il prétend assumer.

Ce défi auquel le ministère des Affaires étrangères doit pouvoir répondre est d'autant plus difficile que, on l'a vu, d'une part, hors d'Afrique, le ministère de la Défense est le maître d'œuvre réel, et souvent l'agent d'influence le plus important de la coopération militaire, et que, d'autre part, il s'est désormais doté, avec le comité international notamment, des instruments permettant que soit garanti le pilotage politique de son action.

Sur ce point, il faut relever que le comité international est bien un organisme interne au ministère de la Défense. La DCMD n'est pas participante de droit aux réunions. Elle n'y assiste que lorsqu'elle est

invitée. Et les deux cas où cela est arrivé, l'un où le directeur est venu expliquer les difficultés financières de sa direction, l'autre où le comité international a entendu le nouvel ambassadeur en mission chargé du RECAM, montrent bien qu'il s'agissait bien pour elle d'informer le ministère de la Défense et non de venir exercer un quelconque contrôle.

On peut alors parfaitement penser que ce comité international rendrait inutile dans le domaine de la coopération militaire tout contrôle spécifique du ministère des Affaires étrangères sur le ministère de la Défense. Il suffirait alors de rattacher les missions locales d'assistance militaire, en Afrique ou ailleurs, au ministère de la Défense pour unifier la coopération militaire, la DCMD disparaissant et l'information du ministère des Affaires étrangères s'effectuant par le seul canal des ambassadeurs.

c) La cohérence politique : le métier du ministère des Affaires étrangères

Cette position tranchée n'a cependant été exprimée par aucun des interlocuteurs de votre rapporteur.

D'abord, il a été indiqué que la volonté du Conseil de défense du 3 mars 1998 a été de mettre la conduite de la coopération de défense sous la houlette politique. Or chacun convient que ce n'est pas le métier du ministère de la Défense, et surtout pas des états-majors. Les armées n'ont pas pour vocation de mettre en œuvre une politique de coopération ou d'influence en matière de coopération militaire.

En revanche, c'est là, à l'évidence, le métier du ministère des Affaires étrangères.

Par ailleurs, il a été indiqué à votre rapporteur que le développement d'acteurs internationaux autonomes était dommageable pour l'unicité de la politique étrangère de la France.

Or, si les structures de relations internationales du ministère de la Défense, et tout particulièrement des états-majors, ont toujours existé, la nouveauté est que, alors qu'auparavant, du temps de la Guerre froide, les états-majors n'avaient de relations qu'avec les alliés de l'OTAN, depuis, en revanche, ils en ont avec beaucoup plus de pays.

Sur ce point, il faut cependant souligner que de façon générale le Premier ministre a clairement rappelé aux ministres par ses circulaires du 17 juillet 1995 relative à la coordination de l'action extérieure de l'Etat et du 30 mai 1997 relative à l'élaboration des accords internationaux (circulaire dont de larges extraits figurent en annexe au présent rapport) le rôle central

que doit conserver le ministère des Affaires étrangères en matière d'action extérieure.

En effet, la compétence technique que peut invoquer le ministère de la Défense en matière de coopération militaire peut être invoquée par chaque ministère dans son domaine de compétence respectif. Le rôle et la fonction du ministère des Affaires étrangères ne sont pas d'exercer l'action technique aussi bien ou mieux que les techniciens. C'est d'être l'instance qui réunit les fils et assure la cohérence de l'action de l'Etat.

Après avoir rappelé les textes législatifs en vigueur, l'arrêté du 22 messidor an VII et le décret du 25 décembre 1810, qui définissent à cette fin une compétence exclusive du ministère des Affaires étrangères pour les relations avec l'étranger, la circulaire du 30 mai 1997 poursuit :

« Le développement des relations internationales implique désormais que d'autres autorités que le ministre des Affaires étrangères aient des relations avec leurs homologues étrangers, ou avec des organisations internationales. Ils peuvent notamment être amenés à négocier des engagements internationaux qui lient la France.

« Cette pratique qu'impose la vie internationale ne doit à aucun moment mettre en cause l'unité et la cohérence de la politique étrangère de la France : cette cohérence suppose que le ministre des Affaires étrangères joue pleinement son rôle de conception et de coordination. Pour ce faire, il doit être tenu informé des relations qu'entretiennent les autres ministres avec des autorités étrangères, surtout lorsque celles-ci sont susceptibles d'aboutir à la conclusion d'un accord international. »

Comme exemple de la nécessité du rôle du ministère des Affaires étrangères pour la cohérence de l'action extérieure de la France, il a été cité à votre rapporteur l'exemple de la conception aux termes de laquelle il faudrait redéployer les moyens de coopération militaire mis en Afrique pour « reconquérir » les pays d'Europe centrale, orientale et balkanique à travers l'OTAN, conception développée un temps au sein des armées et qu'elles étaient prêtes à mettre en œuvre, et qui n'a finalement pas été retenue par le Gouvernement, sur l'intervention politique du ministère des Affaires étrangères.

Ainsi la question a été politiquement tranchée : y compris en matière de défense, la relation internationale doit passer par le ministère des Affaires étrangères.

Cette conception n'est pas contestée : en liaison avec la doctrine gouvernementale, il a été indiqué à votre rapporteur au plus haut niveau des

armées que la définition de la politique générale de la coopération militaire et de défense, la fixation des axes et des conditions d'approche, la caractérisation des pays, bref, la définition des orientations politiques de la coopération militaire, devait bien relever du ministère des Affaires étrangères.

Plusieurs interlocuteurs de votre rapporteur ont aussi souligné le rôle de la coopération militaire pour le rayonnement de la France, même si elle peut donner l'impression d'être un élément marginal de la politique extérieure française. Il lui a été aussi indiqué que, lorsqu'il existe une telle coopération, les autorités étrangères en parlent beaucoup aux autorités françaises qui visitent leur pays.

Ainsi a-t-il été jugé que la coopération militaire et de défense était un élément sensible de la politique de sécurité internationale de la France, et donc qu'elle requérait un rôle permanent d'impulsion et de coordination de la part du ministère des Affaires étrangères.

B. L’AFFIRMATION DE LA CAPACITE DE CONTROLE DU MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES

1. Un pouvoir permanent de contrôle et d'orientation des accords de coopération militaire et de défense

a) La procédure de signature des accords internationaux

Ce rôle du ministère des Affaires étrangères concerne d'abord le cadre dans lequel s'effectuera la coopération militaire envisagée. Ce cadre est constitué par les accords internationaux qui seront conclus. On a vu en effet qu'il n'y a désormais plus de coopération militaire sans accords.

Or, matière d'accords internationaux, il y a forcément intervention du ministère des Affaires étrangères.

En effet, le signataire d'un accord est soit le ministre des Affaires étrangères, soit un autre ministre, mais auquel il a donné pouvoir : pour être finalisée, la signature d'un accord international proprement dit nécessite soit la signature du ministre des Affaires étrangères, soit, lorsque la signature est effectuée par un autre ministre, la délivrance de pouvoirs de signature par le ministre des Affaires étrangères au ministre signataire. Aucun ministre ne peut signer d'accord international sans pouvoirs délivrés par le ministre des Affaires étrangères. Le ministère des Affaires étrangères se trouve donc nécessairement associé aux négociations, et connaît le contenu de l'accord en cours de négociation.

Les compétences du ministère des Affaires étrangères dans ce domaine ont été rappelées par la circulaire du Premier ministre du 30 mai 1997 déjà citée.

Aux termes de cette circulaire :

« La décision d'ouvrir une négociation ou de refuser la proposition qui est faite en ce sens par un Etat constitue un acte de politique étrangère engageant la France.

« Lorsqu'un ministre autre que le ministre des Affaires étrangères constate la nécessité de disposer d'un nouvel accord bilatéral ou multilatéral ou de modifier un accord existant, il lui incombe d'en informer le ministre des Affaires étrangères. Il fait de même lorsqu'il s'agit d'un projet d'arrangement administratif. En effet, seul ce ministre dispose d'une connaissance précise de l'ensemble de nos relations internationales lui permettant de juger de l'opportunité d'une telle négociation.

« Lorsque des divergences de vues sur l'ouverture d'une négociation opposent plusieurs ministres, le ministre des Affaires étrangères saisit le Premier ministre aux fins d'arbitrage.(...)»

« Lorsqu'un ministre autre que le ministre des Affaires étrangères propose à celui-ci l'ouverture d'une négociation, il fait connaître à ce dernier la teneur de l'accord dont il souhaite la négociation dans des délais compatibles avec un examen approfondi. Cette information permet à la direction compétente du ministère des Affaires étrangères, en relation avec la direction des affaires juridiques, de définir la nature de l'instrument, de procéder à une première mise au point de sa rédaction et de vérifier que les dispositions de celui-ci seront conformes au droit international, aux engagements conventionnels souscrits par la France et au droit interne. En cas de nécessité, les difficultés rencontrées lors de cette mise en forme font l'objet de réunions d'arbitrage sous l'autorité du cabinet du Premier ministre.

« Le ministre des Affaires étrangères procède à la consultation de tous les ministres pouvant être intéressés à la négociation.

« Puis le ministre des Affaires étrangères, en coopération, le cas échéant, avec le ministre principalement concerné, définit ou approuve le mandat des négociateurs et la composition de la délégation. Ce mandat est constitué par les positions que ceux-ci ont à soutenir durant la négociation. »

S'agissant de la négociation des accords, la circulaire poursuit :

« Lorsqu'un ministre autre que le ministre des Affaires étrangères conduit la négociation, il doit veiller à ce que ce dernier dispose d'un suivi détaillé de la négociation. »

Enfin, traitant de la signature des accords, elle précise :

« En dehors du Président de la République, du Premier ministre et du ministre des Affaires étrangères, tous les signataires d'un accord, quelle que soit sa dénomination, doivent être munis de pouvoirs. » (...)

« Lorsque le ministre principalement concerné n'est pas le ministre des Affaires étrangères, il demande à ce dernier des pouvoirs. Ils sont établis par la direction des affaires juridiques (sous-direction des accords et traités) du ministère des Affaires étrangères, à la demande du service traitant de ce ministère.

« Ce dernier transmet à cette fin un dossier comprenant (...) le texte définitif de l'accord ou à défaut sa dernière version, ainsi que les modifications susceptibles d'y être apportées. »

b) L'application aux accords de défense et de coopération militaire

C'est ainsi que les accords de défense sont systématiquement soumis à l'examen préalable du ministère des Affaires étrangères, aux fins d'examen en opportunité, et de délivrance des pouvoirs de signature au ministre signataire par le ministre des Affaires étrangères. A la connaissance du directeur des affaires juridiques du ministère des Affaires étrangères, il n'y a pas d'exemple contraire.

Dans un autre ordre d'idées, il a été indiqué à votre rapporteur qu'il semblait difficilement concevable que des accords dans ce domaine aient pu être signés par le chef de l'Etat sans qu'ils aient été transmis au ministère des Affaires étrangères.

La raison en est clairement analysée au sein de la circulaire du 30 mai 1997 : *« L'article 52 de la Constitution prévoit que le Président de la République négocie et ratifie les traités. Le texte constitutionnel ne prévoit pas qu'il les signe, mais ne l'exclut pas. En revanche, l'article 19 de la Constitution ne mentionne pas les actes prévus à l'article 52 parmi ceux qui sont dispensés du contreseing du Premier ministre et, le cas échéant, des ministres responsables. Ce contreseing apparaît donc nécessaire. »*

Une deuxième raison tient au fait que c'est le ministère des Affaires étrangères (direction des archives) qui conserve les originaux des accords, la direction des affaires juridiques en ayant en général une copie dans ses stocks, et en ayant eu connaissance au stade de la délivrance des pouvoirs de signature. *« La conservation des originaux des accords bilatéraux ou multilatéraux dont la France est dépositaire, ou des copies certifiées conformes des accords multilatéraux dans les autres cas, indique*

la circulaire, est assurée par le ministère des Affaires étrangères. (...). La direction des archives et de la documentation et la direction des affaires juridiques (sous-direction des accords et traités) sont informées de la signature de l'accord (...) ».

c) Le cas des arrangements administratifs

Il existe cependant un type d'accord pour lesquels la délivrance de pouvoirs par le ministre des Affaires étrangères n'est pas nécessaire. Il s'agit des arrangements administratifs. Cette catégorie n'a pas de fondements constitutionnels. Mais la réalité de son existence est traitée dans la circulaire du 30 mai 1997. Sur le plan international, les arrangements administratifs ont la même valeur que les autres accords : ils engagent la France de la même façon.

« A côté des accords internationaux conclus au nom des chefs d'Etat ou de gouvernement, la pratique internationale admet la conclusion d'arrangements administratifs, conclus avec leurs homologues étrangers par des ministres. Ces arrangements constituent une catégorie inconnue du droit international. En conséquence, tout en engageant l'Etat, ils présentent l'inconvénient de n'offrir aucune sécurité quant à leur exécution par l'autre partie ».

Eu égard à cette insécurité relative, la circulaire du 30 mai 1997 enserme strictement le champ de ces arrangements. *« Il ne faut donc recourir à ces instruments que dans des circonstances particulières, pour compléter ou préciser un accord existant, ou, à la rigueur, pour organiser une coopération administrative de portée limitée. »*

En particulier, elle dispose que pour qu'un arrangement administratif puisse être conclu, le projet doit ne relever de la compétence que d'un seul ministre. Dès qu'un projet concerne les compétences de plusieurs ministres, la doctrine gouvernementale considère qu'il s'agit alors d'un accord entre deux gouvernements, et l'obligation de délivrance des pouvoirs de signature par le ministre des Affaires étrangères s'applique.

« Dans tous les cas, les ministres ne peuvent s'engager que dans la stricte limite de leurs attributions et la compétence de la partie étrangère doit être vérifiée autant que possible. Pour un texte qui relèverait soit en France, soit en ce qui concerne la partie étrangère, de plusieurs ministres, il ne peut être fait usage de la technique de l'arrangement administratif. »

Si les arrangements administratifs peuvent être signés par un ministre avec l'un de ses homologues étrangers sans qu'il ait eu besoin de recevoir du ministre des Affaires étrangères de pouvoirs de signature. (*« A la différence des accords, les arrangements administratifs peuvent être*

signés sans pouvoir »), ils n'échappent cependant pas totalement au contrôle du ministère des Affaires étrangères.

On a vu plus haut, en effet, que les projets d'arrangements administratifs devaient eux aussi être obligatoirement transmis au ministère des Affaires étrangères : en effet, celui-ci doit pouvoir vérifier qu'ils ont bien le caractère d'arrangements administratifs, et aussi qu'ils n'entrent pas en contradiction avec les autres engagements internationaux de la France. Cette obligation est rappelée une deuxième fois par la circulaire à propos des conditions d'entrée en vigueur : *« Les arrangements administratifs peuvent entrer en vigueur dès la signature, dans la mesure où, par définition, ils sont conclus dans le cadre strict de la législation en vigueur et des disponibilités budgétaires de leur signataire, ne relèvent que des attributions de celui-ci et ne nécessitent d'autre procédure interne que la consultation du ministre des Affaires étrangères qui en apprécie l'opportunité politique et la qualité de la rédaction. »*

d) Les arrangements administratifs en matière de défense et de coopération militaire

Le ministère de la Défense, pour sa part, conclut une vingtaine de ces arrangements administratifs chaque année.

Ces accords sont en général très techniques. Le directeur des affaires juridiques du ministère a cité à votre rapporteur, parmi les accords de l'année 2000, un arrangement relatif aux essences, un autre portant sur l'enseignement de l'histoire militaire...

En effet, il a été indiqué qu'en matière de coopération militaire, la matière même fait qu'on sort très vite du domaine accepté pour les arrangements administratifs pour entrer dans celui des accords en bonne et due forme, qui supposent examen au fond et contrôle de la procédure par le ministère des Affaires étrangères.

Ainsi les SOFA, ne serait-ce que parce qu'ils concernent le statut, y compris pénal, de Français à l'étranger, concernent plusieurs ministères, et relèvent donc d'une action internationale conduite par le ministère des Affaires étrangères.

Dans le cas d'accords non réciproques, il est tout au plus possible, si le droit du pays d'accueil le permet, que ces accords, qui restent intergouvernementaux, soient conclus par voie d'échange de lettres, et donc sans passage par le Parlement. On l'a vu plus haut, tel a été le cas pour un « arrangement provisoire » pris pour des manœuvres communes d'une semaine dans un pays ami du Moyen-Orient. En revanche, lorsqu'il y a

réciprocité, et que ces accords traitent donc du statut des militaires étrangers sur le sol français, non seulement les SOFA doivent suivre la procédure prévue pour les accords en bonne et due forme, mais ils entrent comme on le verra plus loin dans le champ de l'article 53 de la Constitution, et doivent donc passer devant le Parlement.

Pour le reste, le directeur des affaires juridiques du ministère de la Défense, dont les services sont systématiquement saisis de tous les projets d'arrangements et d'accords élaborés par les états-majors ou directions du ministère, a exposé que le ministère de la Défense, et notamment sa direction des affaires juridique, n'avait rien à cacher au ministère des Affaires étrangères. Il a notamment fait remarquer qu'au cours des négociations, il y avait toujours un moment où le conseiller diplomatique du ministre de la Défense, qui est toujours un diplomate, devait décider d'informer le Quai d'Orsay.

Quant au ministère des Affaires étrangères, son opinion, à travers l'analyse des arrangements administratifs dont il est saisi, est que en matière de coopération militaire, la procédure des arrangements administratifs est correctement appliquée. Il est rare qu'il ait à contester la nature des projets d'arrangements administratifs qui lui sont soumis. De même, à la connaissance du ministère des Affaires étrangères, il n'y a pas d'exemple d'arrangements administratifs en matière de coopération militaire comportant des clauses relevant du domaine d'accords en bonne et due forme. Le directeur des affaires juridiques du ministère des Affaires étrangères a indiqué à votre rapporteur que s'il constatait de tels cas, le ministère des Affaires étrangères le ferait savoir.

e) Un rôle incontestable pour la DCMD

Ainsi le rôle fondamental du ministère des Affaires étrangères dans la négociation et la signature des accords internationaux, en matière de défense comme ailleurs, se trouve-t-il réaffirmé avec force par le Premier ministre.

Or, il apparaît clairement que la DCMD trouve là les premiers éléments d'une incontestable légitimité.

En effet, aux termes de l'article 11 du décret n° 98-1124 du 10 décembre 1998 portant organisation de l'administration centrale du ministère des Affaires étrangères, la direction des affaires juridiques du ministère a, en matière d'accords internationaux, un rôle non pas de gestion du fond mais de gestion des procédures et de conseil des autres directions.

« La direction des affaires juridiques, placée sous l'autorité d'un directeur, juriconsulte du ministère, conseille le ministre, les directions et services de l'administration centrale, les missions diplomatiques et les postes consulaires sur les questions juridiques liées à leurs activités (...)

« Elle est consultée sur tout projet de traité ou d'accord international et associée en tant que de besoin à la négociation de ces instruments. »

La circulaire du Premier ministre du 30 mai 1997 fait écho à ce rôle traditionnel. On l'a vu ci-dessus, elle indique que l'obligation pour un ministre autre que le ministre des Affaires étrangères de se tourner vers le ministère des Affaires étrangères avant l'ouverture de toute négociation a pour but de permettre *« à la direction compétente du ministère des Affaires étrangères, en relation avec la direction des affaires juridiques, de définir la nature de l'instrument, de procéder à une première mise au point de sa rédaction et de vérifier que les dispositions de celui-ci seront conformes au droit international, aux engagements conventionnels souscrits par la France et au droit interne. »*

Or, le décret n° 98-1124 déjà cité dispose clairement, dans son article 4, que la direction générale des affaires politiques et de sécurité *« est chargée de l'assistance et de la coopération avec les Etats étrangers dans le domaine de la coopération militaire et de la défense. »* Et c'est bien en liaison avec ces compétences que la sous-direction de la coopération de défense est chargée du suivi des accords de coopération militaire et de défense.

Autrement dit, en tout état de cause, c'est du bon fonctionnement de la DCMD que dépendent les progrès dans l'appréciation de l'opportunité politique, et dans le bon suivi et le bon contrôle des accords de coopération militaire et de défense au regard des engagements internationaux de la France et de son droit interne.

Or, il ressort des entretiens menés par votre rapporteur que le contrôle exercé jusqu'ici par le ministère des Affaires étrangères était sans doute insuffisant. La DCMD a exposé que, à la suite de sa constitution, elle n'était pas en situation de fournir un état des lieux intégralement maîtrisé de la situation des accords, arrangements et conventions couvrant la coopération militaire et de défense. Remédier à cette situation, héritée de l'histoire puisque la MMC n'était pas en charge de cette tâche et que la sous-direction de l'aide militaire n'en avait pas les moyens, est sans doute un axe d'action important. Votre rapporteur prend note avec satisfaction de du renforcement récent de l'équipe de la DCMD à cette fin, le bon contrôle

et la bonne maîtrise par le ministère des Affaires étrangères de ces accords et arrangements lui paraissant un élément fondamental de ses prérogatives.

2. L'association aux actions conduites par le ministère de la Défense

a) Des mécanismes d'information et d'association nouveaux

L'influence qu'exerce le ministère des Affaires étrangères sur la négociation et la signature des accords internationaux en matière de coopération militaire ne saurait évidemment suffire à garantir le suivi la cohérence politique de la coopération militaire française. Elle doit être renforcée par une association aux actions, en tout cas à leur définition générale et au suivi de leur conduite.

Sur ce point, il faut souligner que les positions de principe rappelées par les circulaires du Premier ministre citées plus haut ont, depuis la réforme, reçu plus qu'un début d'application. On peut en effet considérer que l'organisation qui s'est mise en place offre au ministère des Affaires étrangères la capacité réelle de mettre en œuvre les prérogatives qui sont les siennes.

Aujourd'hui, aucune décision de coopération militaire n'est prise sans que le ministère des Affaires étrangères en soit informé.

Cette règle concerne d'abord les décisions de lancement d'une coopération militaire nouvelle avec un pays. Dans ce cas, le processus est le suivant.

Les types d'actions à conduire avec ce pays seront envisagées dans le cadre de réunions interministérielles de « haut niveau », où intervient donc le ministre des Affaires étrangères.

Ensuite, il revient aux armées, qui sont l'opérateur technique, de travailler à faire apparaître quelles actions sont possibles, et à quel niveau, et de faire des propositions.

Celles-ci seront alors transmises au cabinet du ministre de la Défense. Celui-ci formulera des propositions en réunion interministérielle où sera là aussi présent son collègue des Affaires étrangères. Celles-ci devront avoir été soumises au Président de la République avant que la décision puisse être formalisée.

L'association du ministère des Affaires étrangères à la déclinaison des décisions générales et au suivi des actions est désormais beaucoup plus

étroite qu'avant la réforme. Elle se fait en effet par l'intermédiaire d'un rendez-vous hebdomadaire.

Chaque semaine, le mardi matin, il y a un petit-déjeuner des deux ministres. L'information du ministre des Affaires étrangères peut y être grande : l'état-major des armées, qui est l'opérateur technique militaire, y participe en la personne de son sous-chef relations internationales et peut ainsi apporter toutes précisions utiles.

Ainsi, une procédure d'information de contrôle et d'impulsion permanents en matière d'actions de coopération militaire conduites par le ministère de la Défense a désormais été instituée. Les mécanismes et réflexes permettant un plein contrôle politique du ministère des Affaires étrangères sont donc là. La question est donc désormais celle de la qualité de leur mise en œuvre par le ministère des Affaires étrangères et celui de la Défense, mise en œuvre qui demande également, entre le ministère politique et le ministère technicien, des contacts constants.

b) Une mise en œuvre administrative active

S'agissant de la mise en œuvre, on citera pour mémoire le contrôle exercé classiquement par le biais du réseau diplomatique. A l'étranger, le point focal, le point de centralisation unique des actions est en effet, on le sait, l'ambassadeur.

Ce contrôle, déjà évoqué à l'occasion de la coopération conduite par les forces prépositionnées et de présence, vaut bien sûr aussi pour les actions de coopération classique, qu'il s'agisse d'actions menées par des coopérants affectés sur place, ou des missions effectuées par les représentants des états-majors. Ainsi, lorsqu'un sous-chef d'état-major chargé des relations internationales arrive dans un pays pour participer à une commission mixte ou à un sous-comité, il va d'abord voir l'ambassadeur. Il lui expose les tenants et aboutissants de sa mission. Avant de repartir, il retourne le voir. Et tandis que, de retour à Paris, le sous-chef d'état-major prépare son compte-rendu à l'attention de son chef d'état-major, l'ambassadeur, lui, rend compte à Paris par TD, dont la DCMD sera destinataire.

Au-delà de cet instrument classique, le ministère des Affaires étrangères a cependant profité de sa réorganisation administrative et de la création de la DCMD pour améliorer considérablement son dispositif d'impulsion et de contrôle. Tout d'abord, il diffuse vers le ministère de la Défense les orientations politiques. Comme Matignon, il donne peu d'orientations écrites. Cependant, pour la coopération conduite par la DCMD, les orientations générales de la coopération pour l'année sont

cependant formulées dans un télégramme diplomatique (pour 2001, TD Diplomatie 2613). Il faut remarquer que ce télégramme est signé non pas du directeur de la coopération militaire, mais de son supérieur hiérarchique direct, le secrétaire général adjoint du ministère.

Pour la préparation et le suivi des réunions au niveau des ministres évoquées ci-dessus, des contacts permanents sont organisés entre les diverses directions du ministère des Affaires étrangères et l'état-major des armées.

Dans le cadre de ces relations, la DCMD est en contact permanent avec le sous-chef d'état-major relations internationales et son adjoint. Ses échanges avec eux sont bi ou tri hebdomadaires. Le directeur de la coopération militaire et de défense, ainsi que le directeur général des affaires politiques et de sécurité du ministère, rencontrent eux le chef d'état-major des armées tous les mois. Les relations sont également régulières entre le sous-chef relations internationales de l'état-major des armées et d'autres directions du ministère des Affaires étrangères, comme la direction des affaires stratégiques, de sécurité et du désarmement, les directeurs et les directions géographiques.

Du fait de ce bon niveau de contact entre le ministère des Affaires étrangères et le ministère de la Défense, au niveau d'une part du chef d'état-major des armées et du sous-chef relations internationales, mais aussi des subordonnés de celui-ci, le ministère de la Défense considère qu'il a une bonne appréciation des orientations politiques données. Cela permet à la Défense, en aval de la définition politique, d'être « dans le fil ».

Pour illustrer ce bon niveau de contact, il a été exposé à votre rapporteur que les hauts responsables de l'état-major des armées pouvaient même se trouver chargés de missions diplomatiques par le ministère des Affaires étrangères. Ainsi, lors de ses déplacements à l'étranger, il arrive que le sous-chef relations internationales de l'état-major des armées aille, muni d'un mandat du ministère des Affaires étrangères, rencontrer des représentants du ministère des Affaires étrangères du pays où il se rend. Tel a été le cas l'an dernier lors de l'un de ses voyages en Russie, et également en Hongrie où il a rencontré, muni d'un tel mandat, le secrétaire d'Etat aux affaires européennes. Pour ce faire il prend contact, avant son voyage, avec la direction géographique compétente du ministère des Affaires étrangères, qui lui définit son mandat. Il peut se faire aussi que la conclusion de la rencontre soit qu'une telle entrevue serait inutile, voire inopportune. Dans ce cas la visite du sous-chef d'état-major relations internationales se limitera à ses correspondants militaires.

Le développement de l'insertion du ministère des Affaires étrangères dans le suivi habituel des actions de coopération s'est aussi effectué au niveau du point de relations avec les pays partenaires, c'est-à-dire la commission mixte.

De plus en plus, la DCMD est insérée dans le mécanisme de la commission mixte. Avant la tenue de la commission mixte, le ministère de la Défense et la DCMD se mettent d'accord sur le financement des projets par le ministère des Affaires étrangères. En commission, la DCMD valide ce financement. Pour la clarté de la perception des choses par les partenaires, en commission mixte, les représentants de la DCMD sont toujours en civil, même lorsqu'ils sont militaires de carrière. Votre rapporteur considère que cette insertion de la DCMD au sein des commissions mixtes est un élément important de la réforme et que la généralisation de cette participation doit être poursuivie.

Ainsi, l'action administrative de la DCMD a suivi la création des mécanismes politiques d'association du ministère des Affaires étrangères aux actions conduites par le ministère de la Défense. Il faut se féliciter de cette deuxième étape, après la compétence assumée en matière d'accords de coopération militaire et de défense, de la constitution d'une DCMD exerçant effectivement un rôle d'information et de contrôle au profit du ministère des Affaires étrangères.

C. L'AMELIORATION DES SYNERGIES ENTRE LES MINISTERES DES AFFAIRES ETRANGERES ET DE LA DEFENSE

La DCMD peut apparaître désormais comme l'instrument d'information et de contrôle du ministère des Affaires étrangères sur les actions de coopération militaire du ministère de la Défense, capable d'obtenir et de présenter une vue synthétique de la coopération conduite avec chaque pays, et de transmettre au ministère de la Défense les orientations, remarques ou réticences du ministère des Affaires étrangères.

Ce stade cependant n'épuise pas ses fonctions : une avancée supplémentaire doit être constituée par le développement de capacités d'orientation réelles. C'est à l'analyse de ces capacités que votre rapporteur consacrera les pages qui suivent.

1. La mise en place de synergies réelles en Afrique

a) Le contrôle et l'orientation de la coopération menée par des forces prépositionnées et les forces de souveraineté

L'accroissement du rôle de contrôle du ministère des Affaires étrangères sur la coopération militaire menée par le ministère de la Défense passait bien sûr par un renforcement de sa capacité de gestion et d'orientation des actions menées en Afrique par les forces prépositionnées. C'était la première tâche de la DCMD. L'une des pierres de touche de l'intérêt de la création de la DCMD allait être la façon dont elle étendrait les impulsions politiques données par le ministère des Affaires étrangères en matière de coopération militaire aux actions des forces prépositionnées.

On a vu plus haut que les forces prépositionnées relevaient au plan national d'une chaîne hiérarchique solide qui remontait à l'état-major des armées, tandis que, sur le plan local, l'ensemble de la coopération militaire dans un pays, y compris celle qui est menée par les forces prépositionnées, était sous le contrôle nominal de l'attaché de défense, chef de la mission de coopération militaire et de défense locale.

Il reste que si tout le monde est d'accord pour dire que les actions de coopération des forces prépositionnées doivent se faire dans le cadre des projets de la DCMD et sous le contrôle de l'attaché de défense, chef de mission de coopération militaire et de défense locale, il est apparu que l'information et l'action de cohérence de la DCMD sur ces actions de coopération pourrait être plus assurée. En particulier, il n'y a pas aujourd'hui de dispositif de liaison précis entre la DCMD et l'état-major des armées pour tenir et contrôler le dispositif.

La DCMD a donc travaillé à de meilleures solutions. Lors d'une mission au Sénégal fin 2000, le directeur de la coopération militaire et de défense a inauguré un nouveau dispositif. En effet, il s'est fait accompagner d'un représentant de l'état-major des armées, ainsi délégué par le chef d'état-major des armées. Cela a permis à la mission d'effectuer un tour de l'ensemble des opérations de coopération, et de tenir des réunions communes avec l'ensemble des acteurs : attaché de défense, chef de la mission de coopération militaire et de défense locale, commandant des forces prépositionnées.

Ce mode de fonctionnement a montré toute sa pertinence. En effet, l'officier général directeur de la DCMD est dans ses tournées d'inspection le représentant du ministre des Affaires étrangères et du directeur général des

affaires politiques et de sécurité. Dès lors que, dans ses tournées d'inspection, il emmène avec lui un officier de l'état-major des armées, de grade inférieur au sien mais qui aura autorité pour transmettre les consignes du chef d'état-major des armées et faire rapport à celui-ci, il lui est très facile de mener sa mission.

Cette organisation a reçu l'accord du chef d'état-major des armées, et est donc désormais en cours de systématisation. La directive n° 5001 du 28 mars 2001, déjà citée, dispose en effet que :

« Le principe d'une réunion annuelle de calage sur place est retenu, en principe à l'occasion des visites d'inspection du DCMD. Un représentant d'EMA/RI/MO (section MONDE1) fera systématiquement partie de la délégation.

« Cette réunion rassemblera pour la partie française, outre la DCMD et l'EMA, les acteurs locaux de la coopération militaire (attaché de défense / chef de MCMD et commandant interarmées) et, pour la partie étrangère, les représentants des états-majors et directions concernés par les projets en cours et à venir.

« Le but de cette réunion, outre son intérêt pédagogique à l'adresse du partenaire, est double :

- faire un bilan exhaustif des projets et actions passées ;*
- établir une programmation des projets et actions futurs.*

« Cette structure allégée et souple doit permettre d'éviter la juxtaposition de nos actions, de leur donner une réelle cohérence et de procéder à leur évaluation conjointe. »

Ainsi, de façon générale, on constate qu'une bonne articulation est possible entre l'action de la DCMD et celle des forces prépositionnées. Votre rapporteur a pu lui-même le constater au Sénégal, où les actions de coopération des forces prépositionnées lui ont été présentées en présence de l'attaché de défense, chef de la mission de coopération militaire et de défense locale.

Ce dispositif et ce type de relations sont aussi ceux qui prévalent pour les forces de présence. L'action des forces de présence à La Réunion, pour la coopération avec Madagascar et l'Afrique de l'Est, a été citée par la DCMD comme un excellent exemple d'une très bonne situation de collaboration.

b) Le développement et la conduite du programme RECAMP

En Afrique toujours, cette nouvelle capacité d'orientation et d'action du ministère des Affaires étrangères est également bien symbolisée par les conditions de conduite du programme RECAMP.

On rappellera que l'objet du programme RECAMP consiste à aider les Africains à assurer par eux-mêmes les opérations de maintien de la paix sur le continent. Il correspond à la volonté politique de la France de ne plus être systématiquement en première ligne pour ces opérations, situation qui la faisait apparaître comme une sorte de gendarme de l'Afrique quand bien même elle agissait à la demande des Africains eux-mêmes. Dans cette nouvelle organisation du maintien de la paix sur le continent africain, la France intervient alors en amont pour la formation de cadres, l'entraînement et l'équipement des forces, ainsi que, en période de crise, pour le soutien.

Le dispositif comprend donc trois volets. Le premier est le volet formation. La base en est l'ENVR de Zambakro. L'école fonctionne, et la France travaille à mieux l'insérer dans le dispositif de l'ONU.

Le deuxième est le volet entraînement. La France organise des exercices entre pays d'une même sous-région pour les entraîner à travailler entre eux. L'exercice RECAMP III *Tanzanite* concerne 13 Etats de la sous-région.

Le troisième est le volet équipement. Des matériels ont été prépositionnés en Afrique, notamment au Sénégal, par la DCMD pour équiper les bataillons africains du maintien de la paix. Dans le cadre du nouveau processus d'aide par projet, elle est en train de travailler à constituer des ateliers pour que ces matériels correspondent totalement au standard de l'ONU, qui comporte diverses spécificités par rapport au standard français.

Le programme RECAMP est conduit dans un cadre interministériel où les deux cabinets, du ministre des Affaires étrangères et du ministre de la Défense, jouent un rôle essentiel. C'est ainsi un programme en coordination.

Les opérations donnent lieu à des échanges nourris. Ainsi, la question de l'invitation de l'Ouganda à RECAMP III a fait l'objet d'une note du directeur du cabinet du ministre de la Défense au cabinet du ministre des Affaires étrangères. On le sait, l'Ouganda n'a finalement pas été invité.

Pour le montage des opérations, le programme dispose d'un ambassadeur chargé du RECAMP. Son rôle est un rôle de dialogue,

d'explication de la politique de la France (par exemple expliquer Zambakro aux Nations-Unies) et d'assurer les contacts avec les pays africains et leur suivi. Il ne dispose pas de fonds. S'il estime avoir besoin de consignes, il les demande au conseiller du ministre des Affaires étrangères.

Au fur et à mesure qu'une opération prend forme, sa préparation se concentre sur la DCMD et le ministère de la Défense. La coordination des exercices et décisions se fait au niveau des deux cabinets.

Une fois la phase de définition achevée, la mise en œuvre de l'exercice est assurée par le ministère technique, sous le contrôle du ministère des Affaires étrangères. Ainsi, la recherche des matériels et des forces prépositionnées pour réaliser l'exercice, une fois celui-ci décidé par les cabinets, et, ensuite, la recherche des moyens sont du ressort de l'état-major des armées et des états-majors.

De même, les exercices sont planifiés et montés par l'état-major interarmées de planification opérationnelle (EMIA) de Creil. L'EMIA, qui dépend de l'état-major des armées, est l'organisme de planification des armées françaises. Les moyens considérables dont il dispose lui permettent de traiter facilement aussi la planification des exercices RECAMP.

Ainsi, le montage de RECAMP III, dont le message est nouveau puisqu'il s'agit de montrer que la France s'ouvre au reste de l'Afrique sur les mêmes bases que ce qu'elle fait avec l'Afrique francophone, suit la même procédure que RECAMP II, c'est-à-dire qu'il est effectué par l'EMIA. Le fait qu'il concerne des pays anglophones n'est pas un obstacle : l'EMIA sait travailler en anglais.

Le déploiement de la Mission d'observation des Nations Unies au Congo (ex Zaïre), la MONUC, a aussi été une nouvelle occasion de mettre en action le concept RECAMP. La MONUC a comporté notamment un bataillon marocain et un bataillon sénégalais. Le bataillon sénégalais était entièrement sous concept RECAMP. Il était équipé par la France, ses hommes ont été formés par la France. Le soutien des deux bataillons était assuré par la France. La France développe ainsi le type d'action de soutien aux pays contributeurs de troupes qu'attend l'ONU des pays les plus riches et puissants, surtout lorsqu'ils sont membres du Conseil de sécurité.

2. Un travail en commun sur des domaines définis

Hors d'Afrique, c'est dans le cadre de créneaux, de niches spécifiques que la DCMD développe ses synergies d'influence avec les forces armées.

On n'aurait certes garde d'oublier les actions menées en matière de gendarmerie. Comme on l'a vu dans la deuxième partie du présent rapport, ces actions forment bien l'un des points forts de l'action de la DCMD. Si la Gendarmerie n'est pas mentionnée ici, c'est qu'elle n'est pas à proprement parler concernée par ces synergies. La Gendarmerie ne relève pas de l'autorité du chef d'état-major des armées ; elle ne dispose pas non plus de budget pour ses actions de coopération : elle doit obligatoirement passer par le canal de la DCMD et du ministère des Affaires étrangères.

La question de la cohérence de la politique de coopération en matière de gendarmerie et de maintien de l'ordre est donc une question presque interne au ministère des Affaires étrangères, en liaison avec la DGGN et le ministère de l'Intérieur. On a vu au cours de la deuxième partie du présent rapport que ces trois instances travaillaient avec succès à l'améliorer. Tenant l'analyse pour faite, votre rapporteur n'y reviendra pas ici.

a) Le travail avec la Marine pour la programmation des escales

Un domaine traditionnel est celui des escales des bâtiments de la Marine nationale. Le programme annuel des escales, dont on a vu toute l'importance non seulement technique mais aussi symbolique et diplomatique, est traditionnellement fixé entre la Marine et le ministère des Affaires étrangères au cours d'une réunion annuelle tenue au ministère des Affaires étrangères.

Aux termes de l'article 16 de l'arrêté du 10 décembre 1998 déjà citée, c'est la DCMD qui a repris cette prérogative puisqu'« *en liaison avec le ministère de la Défense* » « *elle instruit (...) les demandes d'escale pour les bâtiments de la Marine nationale à l'étranger* ».

Au ministère des Affaires étrangères, cette réunion est précédée d'un très important travail de préparation, notamment avec les ambassadeurs.

Il faut noter que cette prérogative concerne également les déplacements aériens puisque le même texte prévoit que la DCMD instruit aussi « *les demandes de survol des territoires étrangers par les aéronefs d'Etat français* ».

Bien sûr, la DCMD a aussi compétence pour les mouvements réciproques. Autrement dit c'est aussi elle qui instruit, toujours en liaison avec le ministère de la Défense, « *les demandes de survol du territoire national et d'escale des aéronefs et d'escale des navires étrangers* ».

Ainsi dispose-t-elle sur les déplacements et escales des avions et bâtiments d'Etat à l'étranger et d'Etats étrangers en France d'une compétence d'ensemble, et donc d'une réelle information et d'un réel contrôle sur les déplacements officiels symboliques et d'influence.

b) Le développement et la mise en œuvre des actions de formation

La formation est aussi l'un des domaines où la DCMD dispose en quelque sorte par nature d'une capacité d'influence et de contrôle.

En effet, l'admission et la répartition dans les écoles de formation militaire française des stagiaires militaires étrangers proposés par les armées sont des décisions de politique étrangère. Et il faut décider souvent.

L'exemple du Collège interarmées de défense a été cité. Il est ouvert chaque année 318 places au CID, dont un tiers pour des stagiaires étrangers. Mais pour ces 105 places, il y a 300 demandes. Il faut donc trancher. Or, chaque décision d'admission et bien sûr la répartition d'ensemble sont des décisions politiques qui relèvent de la politique étrangère d'ensemble de la France, et donc du ministère des Affaires étrangères. La DCMD, qui est l'organisme de décision de celui-ci dans ce domaine, est donc de ce fait un intervenant permanent en matière d'admission des stagiaires étrangers aux formations militaires françaises.

Cependant, au-delà de ce rôle d'arbitrage, la DCMD a aussi développé une politique d'influence à travers les actions de formation.

On l'a vu, dans les pays de l'ex-« hors champ » c'est d'abord sur la formation que portent ses efforts : école de gendarmerie en Roumanie, au Cambodge, cours d'état-major au Maroc, sessions de formation en France, comme la SICEB, enseignement du français en milieu militaire sont des axes d'action importants.

La formation est en effet un instrument d'influence remarquable, à la fois peu onéreux – il n'y a guère à payer que les rémunérations des coopérants – et aux répercussions durables, les personnels étrangers ainsi formés étant plus accessibles ensuite à la présentation des méthodes de fonctionnement et d'organisation françaises, et connaissant mieux les responsables français. C'est aussi un instrument que le ministère des Affaires étrangères connaît bien, à travers l'action de sa direction générale de la coopération internationale et du développement, dans le domaine civil, et qu'il sait bien manier. Il était logique que la DCMD en fasse l'un de ses instruments privilégiés de développement de son influence.

Pour peu qu'elle dispose de la bienveillance des armées, au sein desquelles se trouvent les spécialistes militaires dont elle a besoin, il lui est en effet facile, eu égard à la souplesse de son dispositif budgétaire, de mettre en place ces actions peu coûteuses. Or, les armées se montrent coopératives, même si elles se sentent parfois bousculées, les demandes de la DCMD étant, nous a-t-on dit, souvent formulées de façon pressante, et interférant ainsi avec l'organisation de la coopération prévue par chacune des armées en conséquence du déroulement des commissions mixtes.

En fait, il semble qu'entre la DCMD et chacune des armées règne un bon climat d'ensemble. La DCMD est quand même pour une grande partie composée de personnels militaires. Ainsi, des rencontres fréquentes sont l'occasion d'affiner les projets et de rechercher les compétences. Dès lors la recherche des compétences s'effectue sans réticence par les armées.

La formation est donc pour la DCMD un véritable instrument d'influence et d'impulsion. C'est même l'un des domaines où il a été spontanément exposé à votre rapporteur que le champ d'intervention de la DCMD mériterait d'être élargi.

Ainsi, il a été suggéré que la DGA et la DCMD puissent se rapprocher, de façon à ce que la DCMD puisse participer à la formation d'un certain nombre d'ingénieurs militaires à l'étranger. Cette idée est venue de la constatation que dans tel pays d'Asie du sud-est, il est apparu que le manque de tels ingénieurs ne facilitait pas les ventes.

D. UN CHAMP D'EXPANSION CEPENDANT LIMITÉ POUR LE DEVELOPPEMENT DES ACTIONS DE LA DCMD

Au bout du compte, il a été exposé à votre rapporteur au ministère des Affaires étrangères que le rôle d'orientation et d'encadrement de la DCMD s'exerce comme il convient, notamment pour la mise en exécution des décisions et des orientations du Conseil de défense, et que la direction de la coopération militaire s'avérait déjà un instrument d'influence pour la définition et la conduite de la coopération militaire de la France.

Après le tour d'horizon auquel il a procédé, votre rapporteur peut tout d'abord conclure que, s'agissant du domaine traditionnel de la MMC, la création de la DCMD s'avère indiscutablement positive. Grâce à l'existence de celle-ci, votre rapporteur a pu le constater, cette coopération s'insère désormais clairement dans la politique étrangère d'ensemble de la France. Sa conduite ne constitue plus une singularité aux tenants et aboutissants mal définis, échappant aux capacités d'information, d'analyse et de contrôle politique du ministère des Affaires étrangères.

De façon générale, la DCMD apparaît comme l'instrument qui manquait au ministère des Affaires étrangères pour le pilotage et le contrôle politique de la coopération militaire. Compétente pour l'ensemble de celle-ci, destinataire de l'ensemble des télégrammes diplomatiques y afférents, en prise sur le réseau diplomatique par son statut de direction du ministère, disposant en son sein de personnels maîtrisant les compétences sur le fond, et de plus en plus présente dans les lieux de formulation de la coopération militaire par le ministère de la Défense, la nécessité de son existence s'avère ainsi avec évidence.

1. Une capacité de conduite active limitée

Votre rapporteur s'interrogera cependant plus longuement sur la capacité de la nouvelle direction à conduire et orienter activement la coopération militaire.

a) Le poids des initiatives des armées dans les pays de coopération traditionnelle

On évoquera d'abord les pays qui relevaient traditionnellement de la MMC. Avec ces pays, la DCMD, en application des décisions du Conseil de défense du 3 mars 1998, a fait évoluer les méthodes de coopération. La règle est désormais la coopération par projet. De plus, on l'a vu, l'insertion des forces prépositionnées est également recherchée.

Or, votre rapporteur l'a exposé précédemment, nombre de projets sont d'initiative locale, et l'attaché de défense, chef de mission de coopération militaire et de défense locale est toujours saisi.

Dès lors, pour la création, le choix, la conception, le lancement des projets, le rôle de l'attaché de défense est central. Si ces projets requièrent l'assistance des forces prépositionnées, son rôle par rapport à la DCMD à Paris en est accru d'autant.

Certes, dès lors qu'elle exige que le projet soit validé par elle à Paris avant qu'il soit lancé, la DCMD exerce un contrôle réel, qui est un contrôle politique, sur l'action d'ensemble de l'attaché de défense. Mais elle ne conduit pas l'ensemble de la coopération avec précision depuis Paris.

Ces considérations sont avérées aussi pour la conduite du programme RECAMP. Les modalités du lancement progressif de RECAMP III sont sur ce point éclairantes.

En effet, l'initiative est venue de l'officier général commandant les forces armées de la zone sud de l'Océan Indien (FAZSOI). Celui-ci avait

conduit avec ses seules forces l'opération *Tulipe*. C'est de là qu'est venue l'idée d'un exercice plus élargi, incluant la Tanzanie.

Il a présenté son projet à l'état-major des armées. Là, on s'est aperçu que l'exercice proposé par le COMSUP était trop important pour les moyens dont il pouvait disposer. C'est alors que l'idée est venue d'en faire un exercice RECAMP.

L'état-major des armées en a discuté avec le cabinet du ministre, puis avec le ministère des Affaires étrangères. L'ambassadeur chargé du RECAMP est alors allé présenter l'exercice aux Tanzaniens, en montrant notamment les différences avec le concept américain ACRI (*African Crisis Response Initiative*). La décision a été acquise lors d'une visite des autorités tanzaniennes à Paris.

On voit bien que si la procédure a fait que le ministère des Affaires étrangères a toujours été présent dans le processus de décision, et qu'il a pu ainsi totalement maîtriser l'impact diplomatique de l'exercice, l'initiative n'est pas venue de lui.

L'affaire est encore plus nette pour les actions civilo-militaires conduites indépendamment des actions de coopération militaire par les forces prépositionnées. Conduites par ces seules forces, avec le principe de ne causer aucun surcoût par rapport au programme d'entraînement prévu, ces actions, qui requièrent l'aval de l'attaché de défense, qui peut toujours en référer à l'état-major des armées, ne sont soumises à aucun autre contrôle du ministère des Affaires étrangères que son contrôle politique.

b) La logique opérationnelle de la coopération avec l'Europe

S'agissant des pays traités par les armées françaises, les limites paraissent encore plus claires. On l'a vu, par rapport aux priorités définies par le Conseil de défense, et déclinées par les directives du chef d'état-major des armées, le développement des coopérations se fait en fonction des opportunités rencontrées. De ce fait, le lancement effectif des actions n'est même pas toujours centralisé par l'état-major des armées. C'est pour ce motif que, en fonction des pays, la coopération ne couvre pas toujours tout le spectre des armées. Ici, avec tel pays, alors qu'il est prioritaire et que la coopération est ouverte dans tous les domaines, il y aura une importante coopération entre armées de l'Air, et peu de choses entre armées de Terre, là ce sera l'inverse.

Ainsi, la DCMD se trouve bien dans l'impossibilité d'assurer la conduite précise du développement de la coopération militaire internationale.

Cette situation est même vraie pour les pays qui font partie de ses propres priorités.

Le nouveau champ que constituent les pays d'Europe centrale, orientale et balkanique est en effet révélateur. Ce qui a été mis en place par la DCMD pour l'instant est, on l'a vu, une politique bilatérale de niches. L'action reste donc, par la force des choses, dispersée. Or, on peut se demander quel est le potentiel de croissance de cette démarche. En effet, la DCMD comme l'état-major des armées ont pu constater que pour ces pays l'attraction est bien celle de l'OTAN. La DCMD a elle-même exposé à votre rapporteur que cette politique de niches avait été mise en place faute d'avoir pu entrer sur le créneau OTAN, qui est le créneau porteur.

En effet, on l'a vu la politique étrangère de défense de ces pays se réduit aujourd'hui pratiquement à un objectif : faire partie de l'Alliance atlantique. C'est ainsi qu'ils entendent assurer leur sécurité. Or, pour faire partie de l'Alliance atlantique, la première des conditions est de remplir les normes minimales fixées par l'Organisation, et d'avoir des matériels et des procédures au standard OTAN. Tant que cette condition n'est pas remplie, il n'y a aucun espoir d'accession. On voit bien dès lors que la coopération qui est amenée à se développer, c'est d'abord celle qui permet à ces pays d'accéder aux standards OTAN.

Par ailleurs, si l'on veut raisonner au-delà de l'intégration de ces pays dans l'OTAN, il est certain que la prochaine étape, c'est, puisque ces pays sont également candidats à l'Union européenne, la capacité d'interopérabilité avec les autres pays membres, notamment pour être capables de participer à des opérations communes de maintien ou de rétablissement de la paix conduites par des forces dépêchées par l'Union.

Autrement dit, le créneau porteur est bien le créneau multilatéral. Et c'est aussi le créneau opérationnel. Trouvant dommage que la France ne fasse pas plus vers ces pays que ce qu'elle fait, tel interlocuteur de votre rapporteur a émis l'idée que, par exemple, un axe intéressant pourrait être d'associer ces pays aux actions extérieures que la France mène dans le cadre de l'OTAN. Ainsi aurait-on peut-être pu leur confier des postes d'observateurs à la KFOR lorsque la France l'a commandée.

Or, même s'il paraît logique que le ministère des Affaires étrangères soit informé de l'idée d'une telle coopération, et qu'il puisse s'y opposer pour des raisons politiques, et même si l'idée d'une telle coopération pouvait venir de la DCMD, la conception des actions et leur mise en œuvre seraient bien sûr forcément de la compétence exclusive du ministère de la Défense. Les militaires étrangers ainsi choisis n'auraient d'autres formateurs que les officiers sur le terrain, définissant les règles de

comportement en application des directives fixées par la hiérarchie militaire et les faisant appliquer, traitant les questions opérationnelles dans tous les domaines. Une telle coopération suppose ainsi l'aval formel du ministère de la Défense, et très précisément du chef d'état-major des armées, un financement français n'étant d'ailleurs pas forcément nécessaire, pour peu que les autorités politiques étrangères soient véritablement intéressées par l'approche proposée. Et si l'approche est concluante, nul doute que la coopération progressera aussi à travers des contacts de militaires à militaires.

2. Une situation logique, aux causes extérieures à la DCMD

a) Le développement de l'action internationale du ministère de la Défense

S'agissant du poids du ministère de la Défense, il ne faudrait cependant pas que l'analyse soit brouillée par ce qui est l'émergence d'un phénomène nouveau, l'action internationale du ministère de la Défense.

On l'a vu, traditionnellement, du fait de la Guerre froide et de la non-intégration de l'armée française dans l'organisation militaire intégrée de l'OTAN, le ministère de la Défense n'avait pas vraiment de ramifications internationales, contrairement à d'autres ministères, comme le ministère de l'Economie, avec les attachés commerciaux, et celui de l'agriculture. Fort logiquement, la réforme de la coopération militaire, qui s'insérait dans celle de la coopération conduite par le ministère de la Coopération, n'a donc pas pris en compte l'action internationale du ministère de la Défense.

Or, l'évolution stratégique pendant les années 1990 a en fait libéré l'action internationale du ministère de la Défense. Ce qui apparaît aujourd'hui, c'est que cette évolution, normale, doit être elle aussi gérée.

Pour cela, le ministère de la Défense s'est doté d'instruments : la DAS, la DRM, créées au début des années 1990, les attachés de défense, dont le nombre a beaucoup augmenté et dont la gestion est en cours de modernisation.

Ce n'est qu'avec la réforme de la coopération que le ministère des Affaires étrangères a pu prendre conscience de l'ampleur de la coopération militaire gérée par le ministère de la Défense, et surtout de ses mécanismes et de ses modes de conduite.

Dès lors, l'existence d'une action internationale du ministère de la Défense n'est en aucun cas un échec opérationnel pour le ministère des

Affaires étrangères. En fait, comme dans le cas de l'action internationale du ministère des Finances ou du ministère de l'Agriculture, le ministère des Affaires étrangères doit admettre qu'il ne sait pas tout faire, qu'il ne saura jamais conduire l'ensemble de la coopération militaire, notamment la coopération militaire opérationnelle. Telle n'est d'ailleurs pas, on l'a vu, la vocation de la DCMD, qui développe au contraire son action dans les domaines de la formation et du conseil. Il est donc logique que toute une série d'opérations de coopération militaire, et notamment la coopération militaire opérationnelle, relèvent bien du ministère de la Défense.

En revanche, comme on l'a vu, un transfert complet au ministère de la Défense apparaîtrait à la fois excessif et peu conforme à l'organisation de l'Etat. Le ministère des Affaires étrangères négocie les traités. Ceux-ci n'ont pas à lui être transmis tout ficelés. De plus, nombre d'actions comportent une forte dimension politique.

Le ministère des Affaires étrangères doit donc se doter envers la défense des mêmes instruments et méthodes d'information et de contrôle qu'il a envers l'action extérieure du ministère de l'Agriculture ou de l'Economie et des Finances, et mieux maîtriser cette culture opérationnelle, qu'il n'a pas.

b) Une action interne du ministère des Affaires étrangères contradictoire

Cette situation ne doit en aucun cas faire conclure à un échec de la DCMD. Les deux limites évoquées jusqu'ici pour le développement du rôle opérationnel de la DCMD sont finalement le rôle même du ministère de la Défense et le poids de l'initiative locale. S'agissant de l'initiative locale, ce n'est pas parce qu'une action est relativement déconcentrée ou menée par un autre ministère qu'elle est inefficace, bien au contraire. Dès lors que les projets s'insèrent dans le spectre défini comme celui de la politique de coopération militaire française, il n'y a pas à s'en formaliser autrement.

En revanche, plus inquiétante est pour l'avenir des capacités d'action de la DCMD l'évolution des crédits qui lui sont attribués au sein du ministère des Affaires étrangères.

Dans la deuxième partie du présent rapport, votre rapporteur a en effet indiqué que, alors que le Conseil de défense du 3 mars 1998 avait organisé la réorientation des crédits vers les pays de l'ex « hors-champ » à budget constant, les crédits du chapitre 42-29, qui étaient passés de 754,8 millions de francs en 2000 à 720,4 millions de francs en 2001, diminuaient encore, de 40 millions de francs en 2002, pour s'établir désormais à 680 millions de francs.

Or, la poursuite de cette situation serait profondément regrettable.

D'abord, elle empêcherait sans doute toute poursuite du redéploiement. En effet, il n'est pas certain qu'il reste beaucoup à redéployer depuis les pays de l'ex-champ. Lors de sa mission au Sénégal en juillet dernier, votre rapporteur n'a pas eu l'impression que, eu égard aux postes tenus, d'enseignement et de direction dans les trois ENVR d'officiers notamment, ou encore, pour des postes de sous-officiers, d'encadrement et de formation dans les ateliers de réparation, les effectifs de la mission locale, au nombre de 25, étaient pléthoriques.

De fait, pour la première fois depuis la création de la DCMD, le projet de budget des affaires étrangères pour 2002 ne prévoit par rapport à 2001 aucune progression des effectifs de coopérants militaires en poste dans les pays de l'ex « hors-champ ».

Ensuite, eu égard aux mêmes considérations, elle poserait la question de la cohérence de la politique de coopération militaire française en Afrique.

La nouvelle politique de coopération militaire française en Afrique suscite, il faut en être conscient, de réelles inquiétudes. Le dispositif RECAMP, la fin des postes de substitution peuvent apparaître à certains pays africains comme un signe de retrait, d'indifférence et de désengagement.

Ainsi les autorités politiques et militaires sénégalaises savent ce que représentent les actions conduites par la France, non seulement en matière de formation, mais aussi en matière d'expertise (aide à la définition d'une politique d'organisation) et d'entraînement (aide à la construction d'un système performant d'entraînement). Et si elles disent comprendre la politique française, elles n'en font pas moins valoir, avec une certaine émotion, les liens anciens du Sénégal avec la France pour que l'effort français actuel soit au moins maintenu.

Or, et c'est sans doute la raison profonde pour laquelle il n'est pas illogique que, contrairement à d'autres formes de coopération, le financement de la coopération militaire avec l'Afrique soit dans les mains du ministère des Affaires étrangères, la coopération militaire avec l'Afrique a une dimension infiniment plus politique que celle avec même de proches alliés européens.

En effet, on l'a vu, la coopération militaire française est au cœur du fonctionnement des armées africaines.

Or, la politique de sécurité et de coopération militaire en Afrique constitue un tout.

Dans certaines régions du monde, la France ne considère pas avoir *a priori* de lourdes responsabilités pour le maintien de la paix. Ainsi n'intervient-elle jamais avec ses forces par exemple en Amérique du Sud.

En Europe, au contraire, elle prend part elle-même aux opérations. Ainsi exerce-t-elle des responsabilités importantes au sein de la SFOR en Bosnie-Herzégovine, de la KFOR au Kosovo, et dans les opérations en Macédoine.

En Afrique, où elle intervenait en première ligne, elle a décidé de changer de politique. Le programme RECAMP marque sa volonté de travailler à ce que les Africains soient capables d'y maintenir la paix eux-mêmes.

Or, le succès de RECAMP est indissociable d'une coopération militaire pilotée politiquement et non budgétairement. Pour que les armées africaines soient capables de maintenir la paix sur leur continent, il faut qu'elles soient formées, entraînées et équipées ; formation, entraînement et équipement sont les objets de la coopération militaire rénovée. Ainsi, une régulation budgétaire de ces actions ne manquera pas non seulement d'inquiéter les Africains quant à l'intérêt que la France leur porte, mais aussi d'affaiblir le dispositif RECAMP, et la nouvelle politique française en Afrique.

Dès lors, une poursuite de la diminution des crédits de la DCMD, hors de toute volonté politique clairement affirmée, pourrait finir par faire apparaître une sorte de mise en cause chaque année, à l'occasion de l'élaboration du budget, par le ministère des Affaires étrangères lui-même, des orientations politiques proposées et contrôlées par le ministère des Affaires étrangères...

c) La voie ouverte aux armées pour l'instauration de relations de coopération militaire banalisées avec l'Afrique ?

Dans ces conditions, tôt ou tard, cette politique budgétaire ne pourra qu'entraîner la reprise par le ministère de la Défense de cette coopération pour laquelle le ministère des Affaires étrangères aura été défaillant : il lui suffira d'instaurer des commissions mixtes avec ces pays, à l'exemple de ce qu'il fait par ailleurs.

Cette évolution est d'autant plus probable qu'elle est rendue plus facile par l'évolution même de la coopération conduite par la DCMD, du

fait de l'application des décisions du Conseil de défense du 3 mars 1998. En supprimant les postes de coopérants militaires auprès des autorités politiques, en supprimant les postes de substitution, on donne aux autorités politiques locales comme seul interlocuteur l'ambassadeur. L'attaché de défense est certes compétent pour la défense, mais sous le contrôle de l'ambassadeur, contrôle clarifié et facilité par la diminution du nombre d'intervenants militaires français dans le pays. Quant aux militaires coopérants placés sous l'autorité de l'attaché de défense chef de mission de coopération militaire et de défense locale, ils se trouvent avoir désormais comme interlocuteurs les seuls militaires locaux. Ce schéma rapproche ainsi l'organisation des relations entre armées française et africaines de celles en cours avec les autres pays.

Dès lors, et compte tenu du fait que l'attaché de défense est aussi le représentant du chef d'état-major des armées, on franchit plusieurs pas vers l'instauration de relations d'armée à armée, autrement dit vers un schéma bien connu des armées. Il n'y aura plus alors qu'à planifier les actions de coopération tous les ans pour se rapprocher du mécanisme de la commission mixte. Un arrangement administratif entre ministères de la Défense pourra venir *in fine* consolider ce mécanisme.

Et il est évident que nos armées pourront rassurer leurs homologues africains. Le mode de la commission mixte n'est-il pas le mode d'action avec le Maroc, la Tunisie, l'Allemagne ?

Pour illustrer le caractère inéluctable d'une telle évolution en cas de poursuite de la politique budgétaire du ministère des Affaires étrangères, votre rapporteur citera un nouvel exemple issu de sa mission au Sénégal. Notre attaché de défense dans ce pays a pu susciter la création d'un atelier de réhabilitation de véhicules blindés légers VLRA. Les crédits d'aide directe en matériel permettent d'acheter les pièces, et un sous-officier français travaille au sein de l'équipe de mécaniciens sénégalais. Le résultat est remarquable, chaque VLRA réparé revenant au tiers du coût d'un VLRA neuf. La justification de cette action est bien sûr le correct équipement de l'armée sénégalaise face aux difficultés qu'elle rencontre en Casamance, face à la situation troublée de la Guinée-Bissau, et pour faciliter la participation du Sénégal aux opérations de maintien de la paix sur le continent. Il est clair que l'arrêt éventuel de ce projet, ou une conduite moins efficace, pour des raisons budgétaires, ne mettrait pas fin à la volonté politique de la France de faire en sorte que le Sénégal puisse être équipé des engins blindés de transport d'infanterie qu'elle juge nécessaires pour lui permettre d'assurer la paix civile sur son territoire et de participer à celle du continent. En cas de difficulté, verra-t-on alors les cessions gratuites de matériels militaires du ministère de la Défense pallier la réduction des

crédits de la DCMD, ou les forces prépositionnées intervenir directement ? Et une fois la crise passée, la solution ne pourrait-elle pas être que, sous enveloppe, le ministère de la Défense effectue un arbitrage, diminuant l'effectif des forces prépositionnées pour accroître ceux de la mission militaire française, et que, par exemple, il soit pris acte de la situation en lui transférant la conduite effective de la coopération ?

E. QUELLES SOLUTIONS POUR LA CONDUITE POLITIQUE DE LA COOPERATION MILITAIRE ?

Quel avenir, dans ces conditions peut-on proposer pour la coopération militaire, si l'on veut que le ministère des Affaires étrangères puisse avoir sur elle la capacité de contrôle et d'orientation que lui octroient les textes et qu'a voulu la réforme ?

1. Un mécanisme interministériel simple et pratique

a) Une situation à consolider

L'impression de votre rapporteur, au bout du compte, est que la réforme, de par l'amélioration du pilotage et du contrôle politique qu'elle permet, est une bonne réforme, mais que, pour tenir compte d'une part de l'émergence de l'action internationale du ministère de la Défense, et garantir d'autre part la continuité des actions décidées, elle appelle des prolongements.

En fait, des auditions et missions auxquelles votre rapporteur a procédé, il retire les impressions suivantes.

D'une part, il apparaît bien que chacun des deux ministères concernés par la coopération militaire, ou plutôt les structures qui en sont chargées en leur sein travaillent à ce que celle-ci soit conduite de façon raisonnable, solide, et contrôlée à l'échelon gouvernemental.

Au ministère de la Défense, l'ensemble de la procédure permet l'impulsion et le contrôle hiérarchique et politique. Le ministère est aussi conscient que le ministère des Affaires étrangères a un droit d'information et de contrôle dans ce domaine et qu'il doit pouvoir l'exercer : les contacts entre les deux ministres et entre les deux administrations, notamment la DCMD et les états-majors, le prouvent, ainsi que le développement de la présence de la DCMD en commission mixte.

Au ministère des Affaires étrangères, la réforme a permis d'assurer le contrôle politique sur les actions de coopération conduites par la MMC.

En même temps, votre rapporteur constate que la DCMD s'attache effectivement à faire pénétrer dans l'ensemble de la coopération militaire ce contrôle politique de façon à exercer en effet la fonction pour laquelle elle a été créée, et qu'elle travaille autant qu'elle le peut à être, dans le domaine de la coopération militaire, non seulement un instrument de contrôle mais aussi un instrument d'impulsion.

Sur ce point cependant, votre rapporteur doit constater une situation mitigée : en fait, la DCMD n'a pas de vraie capacité d'impulsion sur la coopération menée par les armées. Et la diminution de ses moyens la met d'ores et déjà en situation difficile pour conduire comme il le faut la politique de sécurité et de coopération française là où c'est à elle de le faire elle-même, c'est-à-dire notamment en Afrique.

En fait, alors qu'elle est l'instrument de la cohérence gouvernementale en matière de coopération militaire, il apparaît que si l'évolution actuelle se confirme – et, notamment au cours de la discussion du projet de loi de finances pour 2002, votre rapporteur n'a pu recueillir aucun élément de nature à lui faire penser qu'elle ne se confirmera pas – la DCMD aura bien du mal à faire entendre sa voix.

b) Des exemples positifs dans des domaines proches

Que faudrait-il faire ? En réalité, la coopération militaire n'est pas le seul domaine où le ministère de la Défense conduit une action dont le contrôle voire la définition politique relève du ministère des Affaires étrangères. Il y a au moins deux autres domaines où il en est ainsi : les opérations militaires extérieures et les exportations d'armement. Or, dans ces deux cas, le ministère des Affaires étrangères réussit à jouer pleinement son rôle politique.

Votre rapporteur n'évoquera que brièvement les conditions de la conduite des opérations extérieures. On sait cependant que le pilotage politique de l'action extérieure des armées met en œuvre des procédures d'examen et de décision en Conseil de défense et surtout, pour leur conduite quotidienne, en Conseil et Comité de défense restreints. Ainsi l'action est-elle orientée, en tant que de besoin, par l'Exécutif politique, incluant le Président de la République, le Premier ministre, les ministres des Affaires étrangères, de la Défense, de l'Intérieur.

Dès lors, le mécanisme de décision de lancement des opérations, le suivi et la direction de leur conduite ne laissent pas à l'écart le ministère des Affaires étrangères, alors même qu'interviennent le Premier ministre et le Président de la République.

Or, qu'y a-t-il de plus difficile et de plus brûlant que la conduite d'opérations de combat en période de haute intensité ? La conduite de la coopération militaire est une affaire bien moins intense. Elle est même sans doute moins délicate et complexe que celle des exportations d'armement.

Or, dans ce domaine aussi, le modèle d'organisation de la décision sauvegarde la capacité d'influence du ministère des Affaires étrangères.

Votre rapporteur renverra, pour une présentation détaillée du dispositif, au rapport de la Mission d'information sur le contrôle des exportations d'armement déjà cité. Il précisera simplement ici que, alors que toute la procédure de promotion des armements, y compris les démonstrations par les militaires français, est sous la houlette de la DGA, que la procédure de gestion des demandes d'autorisations d'exportation est sous celle de la DAS, autrement dit qu'à la fois la promotion et le contrôle sont de la compétence du ministère de la Défense, le dernier mot ne revient pas à celui-ci.

En effet, ce n'est pas le ministère de la Défense qui donne les autorisations d'exporter : c'est une commission interministérielle, la Commission interministérielle pour l'étude des exportations de matériels de guerre, la CIEEMG. Placée auprès du Premier ministre, la CIEEMG est présidée par le secrétaire général de la Défense nationale. Y ont voix délibérative, les ministères des Affaires étrangères, de la Défense, et des Finances. La CIEEMG examine l'ensemble des demandes d'exportation de matériels de guerre. Elle est aussi investie d'une mission globale de réflexion sur l'orientation des exportations. Les directives que fixe le Premier ministre pour la politique d'exportation d'armement sont prises compte tenu des avis de la Commission.

Plus précisément, la CIEEMG ne prend pas sur chaque exportation une décision. Elle émet un avis. C'est le secrétaire général de la Défense nationale qui prend la décision, par délégation du Premier ministre, voire, mais très rarement, le Premier ministre lui-même. Mais, sauf dans de très rares cas (de l'ordre de 1 %), le secrétaire général de la Défense nationale suit toujours l'avis de la CIEEMG.

De plus, au sein de la CIEEMG ou dans la prise de décision consécutive, il n'est jamais passé outre un refus d'autorisation exprimé par le ministère des Affaires étrangères. Ainsi, même si ce n'est pas lui qui a suivi les efforts de vente et préparé le dossier d'autorisation (ou de refus), le ministère des Affaires étrangères est pleinement mis en situation d'exercer son rôle de contrôle et d'action politique.

Enfin, le mécanisme est hiérarchisé. Les représentants des ministères à la CIEEMG sont en général les conseillers du cabinet des ministres chargés de ces questions. Ils viennent accompagnés des représentants des directions en charge des dossiers. Le représentant du ministre des Affaires étrangères est ainsi traditionnellement le directeur-adjoint du cabinet. Il est assisté du sous-directeur des questions industrielles et des exportations sensibles et de l'un des adjoints de celui-ci.

Cependant, pour traiter les questions les plus importantes telles que la formulation des directives par pays, et trancher les cas les plus délicats, une formation à niveau hiérarchique plus élevée a été organisée : c'est la CIEEMG dite «à haut niveau». La CIEEMG à haut niveau est la CIEEMG réunie au niveau des directeurs de cabinet des ministres. Elle se réunit une ou deux fois par an.

c) Instaurer une solution qui garantisse la capacité d'intervention du ministère des Affaires étrangères

Au-delà des contacts réguliers entre ministères des Affaires étrangères et de la Défense, qui constituaient un préalable indispensable à l'affirmation du contrôle politique du ministère des Affaires étrangères, c'est sans doute un mécanisme de pilotage interministériel du type de la CIEEMG qui manque en matière de coopération militaire. On le voit, ce n'est pas un mécanisme de tutelle qu'il s'agit d'instaurer mais une institutionnalisation du contrôle par le ministère des Affaires étrangères, ainsi qu'une capacité pour lui de recours à l'arbitrage du Premier ministre au cas où il estimerait que les priorités qu'il définit sont mal respectées ou mal suivies.

La CIEEMG a été instituée par décret. Mais un décret n'est pas nécessaire pour mettre au point un système de pilotage interministériel. Dans l'optique ci-dessus décrite, on pourrait par exemple d'abord poser la nécessité, pour suivre les dossiers les plus importants, contrôler le consensus sur les orientations et préparer les arbitrages en cas de désaccord persistant, d'un comité de pilotage comportant un représentant du ministère des Affaires étrangères, de la Défense, du Premier ministre, chacun avec voix délibérative.

Les questions de la périodicité des réunions, du niveau hiérarchique usuel de réunion du comité de pilotage, de la périodicité d'une réunion à plus haut niveau, par exemple sous la présidence des ministres des Affaires étrangères et de la Défense ou de leurs représentants politiques (ministres délégués ou secrétaires d'Etat en charge du dossier) pourraient être alors traitées au fil du temps, en fonction de l'expérience.

La périodicité des réunions n'aurait sans doute pas besoin d'être très forte. Quelques réunions et une réunion à haut niveau par an pourraient sans doute suffire.

On l'a vu, il y a trois types de coopération militaire : la coopération opérationnelle entre alliés, la coopération en vue de la recherche d'influence, la coopération en vue des ventes d'armes.

Or, l'enjeu diplomatique des unes et des autres est très différent. La coopération pour les ventes d'armes s'inscrit dans des projets où intervient la DGA ; elle s'inscrit aussi dans le cadre de projets et d'actions qui sont examinés par la CIEEMG et doivent obtenir son aval. Elle relève donc d'un mécanisme interministériel propre, dont on a vu plus haut la rigueur.

La coopération opérationnelle entre armées s'inscrit, elle, en aval d'accords très forts. Elle se situe en réalité en aval de la décision diplomatique.

Ce qui intéresse donc particulièrement le ministère des Affaires étrangères, c'est forcément la coopération d'influence. C'est pour celle-ci qu'il doit pouvoir faire connaître ses idées et entendre sa voix. C'est elle qui est concernée par un mécanisme de concertation interministériel.

C'est une affaire importante. L'exemple de Singapour le prouve, une coopération conduite par les armées peut rapidement passer d'une assistance à une politique industrielle de vente d'armes à une coopération opérationnelle. Le ministère des Affaires étrangères doit pouvoir repérer ce type d'évolutions, les analyser, et signifier son accord, ou éventuellement faire connaître son désaccord.

En revanche, ces dossiers ne sont pas très nombreux et ne nécessitent certainement pas un suivi mensuel, encore moins hebdomadaire.

Il reste que la capacité d'impulsion et d'être écoutée de la DCMD gagnerait certainement à un tel mécanisme. Ce pilotage sur un rythme régulier permettrait aussi d'éviter que les principaux décideurs politiques ne se rencontrent en matière de coopération militaire que lors des crises (comme celle de Guinée-Bissau ou de Côte d'Ivoire) en Conseil restreint ou en Conseil de défense, entre deux périodes marqués par l'absence totale d'un pilotage politique centralisé. Il permettrait aussi que le cabinet du Premier ministre puisse se trouver saisi des grands arbitrages qu'il aurait à rendre en amont de ceux-ci et qu'il puisse ainsi les rendre de façon informée.

2. Placer la coopération militaire sous l'empire permanent d'un Conseil de défense

a) Garantir l'application claire des décisions

Si l'on veut qu'elle soit cohérente dans la durée, la coopération militaire doit donc s'exercer dans un cadre affirmé. Mais, l'organisation de la décision doit-elle s'en tenir là ?

L'ensemble de la réforme décrite et évaluée au cours du présent rapport procède d'une instance du plus haut niveau, puisqu'elle a été définie et décidée par un Conseil de défense, tenu le 3 mars 1998. Ce Conseil de défense statuait pour trois ans, jusqu'en décembre 2001.

L'autorité des décisions a été grande. La réforme des structures, la réorientation des priorités, les niveaux budgétaires alors déterminés ont fait l'objet d'une application ferme et résolue. Sur ces trois volets, la réforme est entrée en application.

Inversement, au fur et à mesure que la date de cessation d'effet des décisions du Conseil de défense s'approche, on assiste au retour des errements anciens. Une certaine confusion apparaît quant à l'organisation actuelle et à la portée du redéploiement de la coopération conduite par la DCMD. Les objectifs fixés apparaissent désormais, au fur et à mesure des accroc faits à l'application de la décision, de plus en plus difficilement réalisables.

Les conditions de l'examen des crédits budgétaires du ministère des Affaires étrangères pour 2002 permettent même de se demander s'ils sont bien portés par l'autorité de tutelle de la DCMD.

La diminution des crédits de la DCMD, surtout depuis cette année, sans doute au profit d'actions civiles du ministère des Affaires étrangères pose ainsi une vraie difficulté à la DCMD pour lui permettre de poursuivre son action, voire pour la politique de coopération militaire de la France, la coopération avec l'Afrique en particulier n'ayant pas aujourd'hui, pour autant qu'on en sache, vocation à être reprise par le ministère de la Défense.

b) Un Conseil de défense pluriannuel

La conclusion est claire. Une réunion régulière du Conseil de défense doit pouvoir coiffer l'ensemble du processus de décision relatif à la coopération militaire. Tenue par exemple tous les trois ans, elle doit donc

être l'occasion de faire le point de la situation, de recadrer les évolutions d'ensemble, de fixer les orientations pour les années à venir.

De plus, l'expérience actuelle le montre, il ne doit pas y avoir de solution de continuité entre deux Conseils de défense.

La coopération militaire doit donc sans cesse et sans discontinuité être placée sous l'empire des décisions d'un Conseil de défense. Tel ne sera plus le cas à partir de janvier 2001. L'organisation d'un prochain Conseil consacré à la coopération militaire est donc une priorité. Ce Conseil aura du grain à moudre : examen et révision éventuelle des directives par pays, caractérisation des axes d'action, des moyens et de l'organisation de la coopération militaire en Afrique, fixation des conditions du pilotage gouvernemental et interministériel de la coopération militaire. Sa préparation, en associant la DCMD et le ministère de la Défense, sera aussi l'occasion d'affirmer ce pilotage.

Votre rapporteur propose ainsi d'une part de compléter le dispositif de pilotage par un Conseil de défense tenu régulièrement, avec effet pluriannuel, et qu'un tel Conseil soit tenu aussi vite que possible.

Ainsi sera constitué un dispositif ferme de conduite et de mise en cohérence de la coopération militaire aujourd'hui manquant, et poursuivie la réforme de la coopération militaire.

V. — AMELIORER L'INFORMATION ET LE CONTROLE DU PARLEMENT

Dans la première partie du présent rapport, votre rapporteur a fait état, avant la réforme, de difficultés dans trois domaines : l'organisation administrative de la coopération militaire, l'autonomie très grande des armées, l'opacité des accords qui président à la conduite de la coopération militaire.

Or, telle qu'on peut l'analyser aujourd'hui, la réforme n'a que très peu touché cette troisième caractéristique de la coopération militaire. Dans la mesure où il s'agissait d'une réforme gouvernementale, ayant eu pour objet de réformer le pilotage gouvernemental de la coopération militaire, cela est d'une grande logique. En revanche, le Parlement, qui travaille depuis plusieurs années maintenant à développer ses outils d'information sur la coopération militaire et de défense de la France, afin de pouvoir exercer un contrôle éclairé et de prendre des décisions, notamment budgétaires, informées, ne saurait négliger cet aspect.

Or, pendant l'élaboration du présent rapport, votre rapporteur a pu repérer plusieurs points où l'insuffisante information du Parlement lui a semblé être constitutive de lacunes quant à l'exercice de la démocratie. Il lui a paru que des améliorations sensibles étaient possibles, qui ne remettent en cause ni les prérogatives d'action du Gouvernement et de l'Exécutif, ni bien sûr les fondements de notre ordre constitutionnel. C'est ces points qu'il voudrait aborder maintenant.

A. LES CONSEILS DE DEFENSE

1. Des décisions protégées par le secret

a) Un régime strict

Les premières remarques de votre rapporteur porteront sur les Conseils de défense.

Bien plus que les Conseils des ministres, dont le détail des délibérations est secret mais qui donnent lieu à un communiqué à la presse et à un compte-rendu du porte-parole du Gouvernement, les Conseils de défense sont secrets. Ils ne sont pas annoncés, il n'y a ni compte-rendu ni même communiqué publics.

Ce secret touche même les services de l'Exécutif lui-même. La diffusion des relevés de décisions des Conseils de défense est extrêmement restreinte ; le « besoin d'en connaître », pierre de touche de l'habilitation au secret, est défini très strictement. Ainsi l'accès à ces relevés par exemple du représentant personnel du ministre de la Défense, pourtant chargé en permanence d'une mission générale de représentation de celui-ci pour la promotion des armements, est-il épisodique et ponctuel : lorsqu'il se trouve avoir besoin, pour la conduite de son action, de connaître le contenu de tel relevé des décisions du Conseil de défense, c'est dans le bureau du directeur de cabinet du ministre qu'il peut en prendre connaissance.

Cette situation paraît légitime. En application de l'article 7 de l'ordonnance n° 59-147 du 7 janvier 1959 portant organisation générale de la défense, les Conseils de défense arrêtent les « décisions en matière de direction générale de la défense ». Leur fonctionnement, comme le fonctionnement de la mécanique institutionnelle qu'ils dominent, conseils restreints où sont prises des décisions opérationnelles, comités restreints qui les préparent, réunions interministérielles consacrées à la défense opérationnelle, aux opérations extérieures, à l'action militaire extérieure de la France sous toutes ses formes, relève ainsi logiquement du secret qui s'attache à la défense nationale, aux affaires étrangères et à la sécurité intérieure ou extérieure de l'Etat.

Même en dehors des questions purement opérationnelles, on comprend bien que le Gouvernement ne veuille pas tout dire. Ainsi pour exposer que le détail des décisions du Conseil de défense relatif à la réforme de la coopération militaire soit resté secret, les interlocuteurs de votre rapporteur ont mis en avant la réaction des Etats étrangers. La raison principale tiendrait non pas à la liste des pays prioritaires, mais à celle des pays qui ne sont pas prioritaires du tout : on peut penser que la France ne souhaite pas que sa position envers ces pays soit clairement et officiellement connue d'eux.

Pour les mêmes raisons, le Gouvernement peut aussi ne pas vouloir se lier les mains sur certaines questions. On sent bien qu'en Afrique, même s'il est resté limité, il s'est produit un glissement des actions françaises vers l'Afrique non-francophone. Mais, dans le cadre de leur redéploiement partiel, les forces prépositionnées ont été maintenues, dans certains cas sans diminution d'effectif. Ce maintien est sans doute aussi la traduction d'une orientation politique pour la suite de laquelle le Gouvernement ne veut pas être trop facilement transparent à l'égard de nos partenaires.

b) Une application pas toujours justifiée

Il reste qu'on peut s'interroger sur l'application absolue qui est faite de cette position logique.

Ainsi, peut-on considérer qu'un plan de réorientation de la conduite de la coopération militaire internationale et de ses axes d'action mérite d'être traité à l'exemple de décisions, de principe ou de détail, sur l'organisation de la riposte nucléaire, par exemple, c'est-à-dire protégé par le secret le plus total ?

Il semble pourtant que tel a été le cas. Certains des interlocuteurs militaires de votre rapporteur lui ont par exemple exposé que la réorientation des actions décidée par le Conseil de défense ne s'est pas traduite par des documents précis d'instruction, ou des plans d'action consécutifs.

Or, aux yeux de votre rapporteur, la justification du secret total reste d'autant plus difficile à trouver que, on l'a vu, les décisions secrètes du Conseil de défense ont bien fait l'objet d'une déclinaison, d'une part sous forme de directives du chef d'état-major des armées, qui toutes n'ont pas été classifiées, d'autre part, au ministère des Affaires étrangères, sous forme de circulaires et de télégrammes diplomatiques de la direction générale des affaires politiques et de sécurité et de la DCMD.

Ainsi, au fil des auditions, chacun des interlocuteurs opérationnels de votre rapporteur lui a présenté les orientations qu'il suivait et le cadre qui les fondait. Par ailleurs, votre rapporteur disposait déjà, à l'occasion des réponses au questionnaire qu'il élabore en qualité de rapporteur budgétaire sur les crédits des affaires étrangères, d'une certaine connaissance de la ventilation de l'action de l'Etat par zone géographique : il en avait fait état dans son rapport pour avis pour 2000 (n° 1864, tome I).

Le résultat est que, au terme de ses auditions, votre rapporteur a eu l'impression de se trouver en possession d'une sorte de patchwork des décisions du Conseil de défense du 3 mars 1998, qu'il lui revenait de tenter de réorganiser pour en reconstituer, *grosso modo*, le contenu à peu près ordonné.

Le Parlement aura eu ainsi pour la première fois connaissance de l'existence de ce Conseil de défense, tenu le 3 mars 1998, en octobre 1999, à l'occasion de la présentation du budget pour 2000. Pour une présentation à peu près globale du dispositif retenu, il aura fallu la création du présent

rapport d'information, et un véritable travail de reconstitution de votre rapporteur.

Or, la coopération militaire est un volet majeur de la politique de sécurité internationale de la France. Il ne s'agit pas de sécurité opérationnelle de notre territoire, mais de l'application d'une politique des relations internationales dont le Parlement a vocation à connaître. Chacun conviendra donc que les conditions dont le Parlement aura pu connaître de la réforme de la coopération militaire ne sont pas satisfaisantes.

2. Permettre aux ministres chargés de leur mise en œuvre de présenter au Parlement les décisions de fond du Conseil de défense

Que faudrait-il faire ? Eu égard à l'importance de la réforme, il aurait été logique que le Parlement ait pu bénéficier, dans les temps, d'une présentation ordonnée de celle-ci. L'organe du Parlement compétent pour bénéficier d'une telle présentation était, au titre de l'article 36 du Règlement de notre Assemblée, la Commission de la Défense. L'autorité gouvernementale compétente pour la présenter était le ministre des Affaires étrangères ou encore le ministre de la Défense. Enfin il est clair que ce qui aurait dû faire l'objet de la présentation, c'était la réorientation décidée par le Conseil de défense, les décisions prises par le Conseil.

Dans cette logique, votre rapporteur souhaite instamment que la prochaine réunion du Conseil de défense sur l'évolution de fond de la coopération militaire fasse l'objet d'une présentation à la Commission de la Défense de l'Assemblée nationale par les ministres des Affaires étrangères et de la Défense.

Cette règle devrait aussi être élargie à l'ensemble des décisions d'orientation en matière de défense, dans la mesure où elles ne sont pas ensuite présentées en Conseil des ministres. Cette solution, qui est la seule digne pour le Parlement, permettrait à celui-ci d'avoir ainsi connaissance de l'évolution de fond dans les temps requis des orientations de la politique française dans le domaine de la défense et des relations militaires internationales. Elle n'empiéterait pas pour autant sur les prérogatives de l'Exécutif, celui-ci conservant à travers la détermination du champ d'application des règles relatives au secret de la défense nationale, des affaires étrangères et de la sécurité intérieure et extérieure du pays, la maîtrise de la détermination des informations ou problématiques susceptibles d'être divulguées.

Votre rapporteur considère donc que, dans les cas où un Conseil de défense traite ainsi de grandes questions de fond en matière de défense et d'action militaire extérieure de l'Etat, l'Exécutif devrait autoriser les ministres chargés de leur mise en œuvre à présenter les décisions prises aux commissions compétentes du Parlement, et en particulier à la Commission de la Défense de l'Assemblée nationale.

B. LES ACCORDS DE COOPERATION MILITAIRE ET DE DEFENSE

Le second point d'insatisfaction de votre rapporteur concerne les accords de coopération militaire et de défense.

On l'a vu précédemment, ce dossier a fait, depuis la réforme, l'objet d'améliorations notables. Le ministère de la Défense s'attache désormais à ce que toute opération de coopération militaire soit encadrée par un accord. Sa direction des affaires juridiques, récemment créée, aide les états-majors à adopter chaque fois un cadre adéquat en termes de droit international. La liaison entre le ministère de la Défense et le ministère des Affaires étrangères apparaît bonne. Enfin, la création de la DCMD permet au ministère des Affaires étrangères de mieux maîtriser la cohérence et le contenu des accords.

Cette rigueur administrative et gouvernementale nouvelle laisse cependant largement le Parlement à l'écart du contrôle des accords, autrement dit du contrôle du cadre de la coopération militaire et de défense. C'est cette question que votre rapporteur voudrait donc aborder maintenant.

1. Un dispositif constitutionnel et législatif qui écarte le Parlement

a) L'exclusion des accords de défense du champ des délibérations du Parlement

On le sait, la faiblesse du Parlement en matière d'accords de défense et de coopération militaire tient à la lettre même de notre Constitution.

Son article 53 dispose en effet que :

« les traités de paix, les traités de commerce, les traités ou accords relatifs à l'organisation internationale, ceux qui engagent les finances de l'Etat, ceux qui modifient des dispositions de nature législative, ceux qui sont relatifs à l'état des personnes, ceux qui comportent cession, échange ou

adjonction de territoire, ne peuvent être ratifiés ou approuvés qu'en vertu d'une loi ».

« *Ils ne prennent effet qu'après avoir été ratifiés ou approuvés.* »

Autrement dit, de quelque façon qu'on veuille solliciter le texte de cet article, il est impossible d'y trouver les traités d'alliance bilatéraux, et notamment les accords de défense. De ce fait, ces accords échappent à la compétence du Parlement.

Cette situation est ancienne. L'article 53 fait ainsi écho à l'article 27 de la Constitution du 27 octobre 1946 qui disposait que : « *les traités relatifs à l'organisation internationale, les traités de paix, de commerce, les traités qui engagent les finances de l'Etat, ceux qui sont relatifs à l'état des personnes et au droit de propriété des Français à l'étranger, ceux qui modifient les lois internes françaises, ainsi que ceux qui comportent cession, échange, adjonction de territoire, ne sont définitifs qu'après avoir été ratifiés en vertu d'une loi* ».

L'article 27 de la Constitution de la IV^{ème} République reprenait lui-même les dispositions de l'alinéa 2 de l'article 8 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 sur les rapports des pouvoirs publics, ainsi rédigé : « *les traités de paix, de commerce, les traités qui engagent les finances de l'Etat, ceux qui sont relatifs à l'état des personnes et au droit de propriété des Français à l'étranger, ne sont définitifs qu'après avoir été votés par les deux Chambres* ».

On peut citer de nombreux exemples historiques où, en application de ces articles, d'importants traités d'alliance ont été signés sans l'intervention d'une loi. Ainsi, l'alliance franco-russe a-t-elle été instaurée par un simple échange de lettres en 1891 et 1892.

De même, les accords de Genève sur l'Indochine ne furent pas soumis à la ratification du Parlement. En revanche, le Gouvernement Mendès-France dut en rendre compte à l'Assemblée nationale dans un débat d'interpellation, tenu les 22 et 23 juillet 1954.

Sous la IV^{ème} République, l'autorisation de ratification du traité de l'Atlantique Nord fut néanmoins demandée au Parlement. Traité instituant une alliance collective, on pouvait en effet penser qu'il concernait « *l'organisation internationale* », donc qu'il entrerait dans le champ de l'article 27, comme il entrerait aujourd'hui dans le champ de l'article 53. Le Gouvernement prit cependant bien soin de préciser dans l'exposé des motifs du projet de loi (projet n° 7168 annexé au compte rendu de la séance du 17 mai 1949) que cette situation n'était pas certaine et que, finalement, c'est

plutôt par précaution et par courtoisie politique qu'il le soumettait à l'Assemblée nationale : « *bien que l'article 27 de la Constitution, strictement interprété, ne lui en impose pas l'obligation absolue, le Gouvernement a tenu à demander l'autorisation de l'Assemblée nationale avant de proposer la ratification au Président de la République* » indique l'exposé des motifs.

Cette absence « *d'obligation absolue* », formule dont on appréciera le libellé quelque peu contradictoire, fut rappelée par le Gouvernement Mendès-France devant la Commission des Affaires étrangères de l'Assemblée nationale le 1^{er} février 1955, à propos du traité de l'Asie du sud-est (OTASE) signé à Manille le 8 septembre 1954.

Votre rapporteur tenait à faire ce rappel historique : il montre que l'absence d'association du Parlement à la procédure de signature des accords de défense ou de coopération militaire est traditionnelle et ancienne.

b) L'exception des seuls accords de stationnement réciproques

Dès lors, le Parlement se trouve assez démuné. En réalité, il n'y a véritablement qu'un seul cas où son intervention est obligatoire, celui des accords réciproques comportant des dispositions sur le statut des forces ou des coopérants, bref des SOFA réciproques.

On l'a vu plus haut, le statut des personnels militaires en mission de coopération ou d'assistance à l'étranger comporte généralement des privilèges fiscaux ou de juridiction. Or, lorsque ces accords sont réciproques, les privilèges prévus peuvent avoir des répercussions sur les droits des particuliers français qui subiraient un préjudice dont un militaire étranger serait l'auteur. Dès lors, ils tombent sous l'empire de l'article 53. Tel est le cas du SOFA OTAN. Ce SOFA offre diverses garanties, notamment de juridiction, aux militaires étrangers stationnés dans un pays au titre de leur participation à l'alliance. Dès lors, ces privilèges ont des répercussions sur les ressortissants des pays d'accueil. La France pouvant être l'un des pays d'accueil, la ratification de la convention entre les Etats parties au traité de l'Atlantique Nord sur le statut de leurs forces, signée à Londres le 19 juin 1951, c'est-à-dire du SOFA OTAN, a bien été demandée au Parlement. Elle a été autorisée par la loi n° 52-824 du 16 juillet 1952 et le SOFA OTAN a été publié au *Journal officiel* du 21 octobre 1952.

Il en est de même de l'extension récente de ce SOFA aux pays membres du Partenariat pour la Paix. La ratification du traité élargissant le SOFA OTAN aux pays du Partenariat pour la Paix a été autorisée par la loi n° 99-987 du 1^{er} décembre 1999, et la convention entre les Etats parties au traité de l'Atlantique Nord et les autres Etats participant au Partenariat pour

la Paix sur le statut de leurs forces, faite à Bruxelles le 19 juin 1995, a été publiée au *Journal officiel* du 24 mars 2000.

c) Un régime de publication restrictif

On pourrait alors considérer que, en guise de position de repli, à défaut de pouvoir délibérer systématiquement sur les accords de coopération militaire et de défense, du moins le Parlement pourrait-il espérer en avoir communication.

Or, là non plus, la situation juridique n'est pas très favorable.

Les conditions de publication des accords internationaux sont en effet fixées par le décret n° 53-192 du 14 mars 1953 relatif à la ratification et à la publication des engagements internationaux souscrits par la France, qui figure en annexe au présent rapport.

Aux termes de l'article 3 de ce décret, « *après transmission au ministre des Affaires étrangères et, s'il y a lieu, ratification, les conventions, accords, protocoles ou règlements, prévus aux articles précédents et de nature à affecter, par leur application, les droits ou les obligations des particuliers, doivent être publiés au Journal officiel de la République française.* »

Autrement dit, on est bien loin d'une situation où l'ensemble, ou du moins la grande majorité, des accords et traités non soumis au Parlement seraient soumis à une obligation de publication. Le libellé de l'article 3 est clair : est seule obligatoire la publication des accords et traités « *de nature à affecter, par leur application, les droits des particuliers* ».

Bref, en matière de coopération militaire et de défense, on retrouve le même partage pour la publication que pour l'examen par le Parlement. Les dispositions relatives à la publication des accords ne sont donc d'aucun secours pour permettre au Parlement d'avoir connaissance des accords qu'il n'a pas eu à examiner.

2. Trouver des solutions

a) L'obstacle du secret-défense

Il lui faut donc trouver des solutions spécifiques.

La partie, pour le Parlement, n'est pas simple. Il peut considérer qu'après tout, même si la Constitution ne lui permet pas de délibérer sur tous les accords de coopération militaire et de défense, il a le droit,

notamment par l'intermédiaire de rapporteurs désignés à cet effet, d'obtenir communication de ceux qui ne lui ont pas été soumis et qui ne sont pas publiés, afin d'exercer pleinement son contrôle sur la politique du Gouvernement.

Le Parlement doit cependant tenir compte alors des dispositions de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, et notamment du deuxième alinéa de son article 6-II.

En effet, à propos des rapporteurs des commissions d'enquête, les organes parlementaires aux pouvoirs d'investigation les plus importants, cet alinéa dispose : *« les rapporteurs des commissions d'enquête exercent leur mission sur pièces et sur place. Tous les renseignements de nature à faciliter cette mission doivent leur être fournis. Ils sont habilités à se faire communiquer tous documents de service, à l'exception de ceux revêtant un caractère secret et concernant la défense nationale, les affaires étrangères, la sécurité intérieure ou extérieure de l'Etat, et sous réserve du respect du principe de la séparation de l'autorité judiciaire et des autres pouvoirs ».*

Autrement dit, le Parlement peut se voir opposer dans ses recherches le secret relatif à la défense nationale et aux affaires étrangères.

Il reste que ce secret ne peut être invoqué discrétionnairement. Pour qu'un accord reste obligatoirement secret, il faut qu'il ait été classifié, selon des règles précises. Quand un accord n'est pas publié, c'est pour des raisons de confidentialité demandées par le ministère de la Défense. Dans ce cas, il est classifié non pas par le ministère des Affaires étrangères ou de la Défense mais par le SGDN.

La doctrine du SGDN est qu'un accord classifié ne peut devenir accessible qu'après déclassé. Avant de le devenir, ou d'être publié, tout accord classifié doit être déclassifié. Il en ressort donc que le secret ne peut être invoqué pour refuser la communication d'un accord non classifié.

Lors du discours prononcé lors de son élection le 12 juin 1997, le Président de l'Assemblée nationale, M. Laurent Fabius, avait fait de la progression du rôle du Parlement en matière d'accords de coopération militaire et de défense l'un des objectifs de la nouvelle législature. Il avait ainsi déclaré qu'il paraissait *« opportun que, comme dans toutes les grandes démocraties, l'Assemblée ait à connaître des opérations militaires et des accords de défense ».*

b) Des accords aux statuts différents

La Commission de la Défense, n'a depuis cessé d'avancer sur ce dossier. Elle l'a fait d'abord à l'occasion du rapport de la Mission d'information sur le Rwanda, puis du rapport de notre collègue M. Arthur Paecht sur la proposition de loi tendant à la création d'une délégation parlementaire pour les affaires de renseignement (n° 1951), et enfin du rapport d'information de notre collègue M. François Lamy sur le contrôle parlementaire des opérations extérieures.

Le rapport d'information sur le contrôle parlementaire des opérations extérieures avait ainsi noté que les accords non soumis au Parlement se divisaient en réalité en deux catégories. Il y avait d'une part les accords classifiés. Le Parlement, à qui la Constitution ne permet pas d'exiger d'en débattre, ne peut non plus exiger d'en avoir connaissance. Dès lors, il lui faut pour cela envisager des canaux spécifiques qu'on examinera ci-après.

Il y avait d'autre part les accords non classifiés. Le rapporteur notait alors que si le Parlement n'avait pas forcément à en être saisi, si la publication n'en était pas forcément obligatoire, rien ne l'interdisait non plus. Il relevait du reste dans la liste des accords de coopération militaire et de défense qu'il publiait en annexe de son rapport que plusieurs de ces accords, en général techniques et d'importance très relative, non publiés lors de leur entrée en vigueur, l'avaient été plusieurs années plus tard au RGTF (Recueil général des traités de la France), recueil publié sous l'égide du ministère des Affaires étrangères, dans la seconde série de ce recueil, consacrée aux « *accords bilatéraux non publiés* ».

Le rapporteur relevait donc qu'il existait deux sortes d'accords de coopération militaire et de défense dont le Parlement n'avait pas connaissance, d'une part les accords considérés comme très sensibles et donc classifiés, d'autre part, ceux considérés comme sans grande conséquence, et donc non publiés. Il concluait donc dans un premier temps à la nécessité de la mise en place d'une procédure destinée à permettre la communication au Parlement de ces accords non publiés. Il citait l'exemple de la Grande-Bretagne. En effet, alors qu'en Grande-Bretagne, héritage monarchique, il n'y a en droit aucune obligation pour le Gouvernement de demander quelque autorisation que ce soit au Parlement pour ratifier les traités, depuis 1924, aux termes d'un engagement écrit du Gouvernement en date du 1^{er} janvier 1924 et dénommé *Ponsoby Rule*, du nom du ministre des Affaires étrangères de l'époque, tout traité ou accord est transmis au moins 21 jours avant sa ratification au Parlement. Celui-ci peut ainsi en décider d'en débattre en séance publique, et délibérer sur l'autorisation de

ratification. S'il ne décide pas d'en débattre, il en a en tout état de cause communication.

Votre rapporteur s'attachera dans les pages qui suivent à examiner comment concrétiser des avancées dans ces deux domaines, de sorte à ce que le Parlement soit mieux informé de la configuration de notre coopération militaire, de ses orientations géographiques et de son contenu avec chacun des pays partenaires.

C. LES ACCORDS NI SECRETS NI OBLIGATOIREMENT PUBLIES

1. Une attitude plus ouverte du Gouvernement

a) Une doctrine nouvelle

S'agissant des accords ni secrets ni obligatoirement publiés, votre rapporteur a pu s'assurer, au cours des auditions auxquelles il a procédé, que les préoccupations du Gouvernement rejoignent désormais celle du Parlement. Il lui a en effet été exposé que, si le décret n° 53-192 du 14 mars 1953 fixe les cas où la publication est obligatoire, il ne s'opposait en aucun cas à une publication plus large que ce qu'il prévoyait.

Il lui a été précisé que, dans ce cadre, la doctrine du ministère des Affaires étrangères était désormais que, sauf cas exceptionnel, un accord international devait être publié. La pratique d'aujourd'hui, lui a-t-on dit, est donc de procéder à une publication très large, seul le cas des accords couverts par des clauses de secret ou de confidentialité étant réservé. Dès lors, s'il peut exister un arriéré d'accords de coopération militaire ou de défense à la fois non classifiés et non publiés, il ne devrait pas y avoir de flux nouveau.

Cette pratique est en effet codifiée par la circulaire du Premier ministre du 30 mai 1997 déjà citée, laquelle interprète désormais très largement l'obligation prévue par le décret n° 53-192 du 14 mars 1953 :

« La publication a pour objet :

- de rendre public le contenu de l'accord ;*
- d'introduire l'accord dans l'ordre juridique national.*

« Sauf cas exceptionnels, tous les accords doivent faire l'objet d'une publication au Journal officiel de la République française, conformément aux dispositions du décret n° 53-192 du 14 mars 1953 modifié relatif à la ratification et à la publication des engagements

internationaux souscrits par la France. Cette obligation doit être respectée strictement, notamment dans la mesure où de nombreux accords peuvent affecter des intérêts privés. En cas de non-publication, en effet, l'accord, s'il est d'effet direct, n'est pas opposable aux personnes et, d'une manière générale, n'est pas invocable dans l'ordre juridique interne. »

Dès lors qu'ils ne sont pas classifiés, la publication des accords de coopération militaire est donc désormais la règle et la non-publication l'exception. Plusieurs accords récemment conclus, et dont la publication n'était pas obligatoire, ont ainsi été publiés, comme l'accord-cadre du 13 janvier 2000 entre la France et la République de Turquie relatif à la coopération dans le domaine de la défense, publié au *Journal officiel* par le décret n° 2000-1195 du 1^{er} décembre 2000, ou devraient l'être, comme l'accord du 6 mars 2000 entre la France et la Corée, relatif à la protection des informations classifiées échangées dans le domaine de la coopération militaire et de l'armement, l'accord intergouvernemental relatif à la logistique de défense signé le 26 avril 2000 entre la France et la Thaïlande et l'accord de soutien logistique mutuel du 25 novembre 1999 entre la France et la Grande-Bretagne, ce dernier accord relevant en réalité du dossier de la construction de l'Europe de la défense.

b) Une application perfectible

Il reste que cette ouverture nouvelle n'empêche pas qu'on puisse constater divers retards.

Ainsi, après de longues négociations, un accord de coopération militaire a été signé avec la République de Madagascar le 12 juin 1998.

Cet accord correspond au modèle standard des accords de coopération militaire pour la coopération conduite par le ministère des Affaires étrangères : ses dispositions traitent successivement du contenu de la coopération, de l'organisation de la conduite de celle-ci, sous l'autorité d'un chef de mission d'assistance militaire placé sous l'autorité de l'ambassadeur, et qui peut être l'attaché de défense, et du statut des coopérateurs militaires français, statut militaire (le port de l'uniforme malgache est prévu), fiscal, douanier, civil et pénal. Cet accord, qui n'est pas secret, n'a toujours pas été publié.

De même, pour l'entraînement des forces aériennes singapouriennes en France avec l'armée de l'Air, un SOFA a été négocié. Signé le 21 octobre 1998, il n'a été déposé devant le Parlement (sur le bureau du Sénat) qu'en mars 2001. En attendant le dépôt de cet accord, puis sa ratification, et pour ne pas retarder la coopération, un accord, incomplet par rapport au SOFA, a été passé par voie d'échange de lettre. Depuis plus

de 3 ans, c'est donc cet accord qui s'applique jusqu'à l'entrée en vigueur du SOFA complet. Cet accord n'a pas été publié non plus.

Enfin, pour l'anecdote, votre rapporteur citera le cas, passé, de quatre accords, l'accord particulier de coopération militaire du 25 septembre 1979 avec l'île Maurice, l'accord de coopération militaire technique du 7 avril 1985 avec la Guinée équatoriale, l'accord de coopération militaire technique du 6 mai 1985 avec le Mali, l'accord de coopération militaire technique du 27 avril 1986 avec la Mauritanie. L'autorisation de l'approbation de ces quatre accords a été demandé au Parlement. Leur texte a été joint aux projets de loi demandant cette autorisation, et a donc été publié en annexe à ceux-ci par l'Assemblée nationale ou le Sénat.

Les lois autorisant l'approbation des accords ont été adoptées et publiées : ce sont la loi des 23 octobre 1980 pour l'un et trois lois du 18 novembre 1987 pour les autres. En revanche, il a été impossible à votre rapporteur de retrouver le texte de ces accords au *Journal officiel*. Votre rapporteur ne peut donc tirer qu'une conclusion : la publication au *Journal officiel* de ces accords a dû tout simplement être oubliée.

Si la création de la DCMD devrait permettre de mettre fin à ce type de situation et d'améliorer le rythme des publications, votre rapporteur considère que, en tout état de cause, le Parlement doit pouvoir avoir connaissance de ces accords sans avoir à attendre leur publication.

2. Des avancées parlementaires fructueuses

a) La transmission désormais effective des accords au rapporteur pour avis des crédits des affaires étrangères

Sur ce point, votre rapporteur présentera à la Commission non pas une proposition, mais bel et bien une réalisation.

Le ministère des Affaires étrangères tient à jour une liste des accords de coopération militaire et de défense en vigueur, avec leur statut. Cette liste, qui a par ailleurs été publiée par nos collègues MM. François Lamy et Jean-Claude Sandrier dans leurs rapports d'information déjà cités, précise notamment pour chaque accord s'il a été présenté au Parlement, s'il a été publié, et dans ce cas, la date de publication.

Cette liste est aussi également adressée chaque année à votre rapporteur en sa qualité de rapporteur pour avis du budget des Affaires étrangères, en réponse au questionnaire qu'il adresse au ministère des Affaires étrangères.

Cependant, cette liste ne permet pas de connaître le statut réel des accords non publiés : sont-ils classifiés ? La non-publication est-elle simplement liée à la non-obligation de publier ?

Dans ce dernier cas, rien ne s'opposerait à ce que le Parlement ait connaissance du texte des accords. Votre rapporteur a donc, l'an dernier, demandé au ministère des Affaires étrangères, pour chaque arrangement administratif important ou accord non publié, soit de lui transmettre le texte de l'accord, soit de lui indiquer les raisons pour lesquelles cette transmission n'était pas possible.

Votre rapporteur a ainsi reçu communication de 8 accords et de 7 arrangements administratifs, le secret étant en revanche invoqué pour 25 des accords demandés.

Ainsi, la Commission de la Défense nationale et des Forces armées de l'Assemblée nationale a désormais une claire connaissance du statut des accords de coopération militaire et de défense de notre pays. Elle est aussi en possession de l'ensemble des arrangements administratifs importants conclus par le ministère de la Défense et des accords à la fois non publiés et non classifiés. Le Parlement étant dans sa fonction en travaillant à plus de transparence démocratique, votre rapporteur publie de nouveau en annexe la liste, désormais complétée, des accords bilatéraux de coopération militaire et de défense de la France en vigueur, avec leur statut et les références de publication des accords publiés et, surtout, il adjoint à cette liste le texte des accords non classifiés qui n'ont pas déjà été publiés par ailleurs.

Quant à l'avenir, votre rapporteur a désormais entrepris d'insérer dans le questionnaire qu'il adresse au ministère des Affaires étrangères pour l'examen de la loi de finances deux questions ainsi libellées :

« 1) Indiquer si de nouveaux accords de coopération militaire ou de défense ont été conclus au cours de l'année en cours ou de l'année précédente.

Si oui, indiquer lesquels. En fournir le texte ou exposer les raisons qui s'opposent à cette communication.

2) Indiquer les accords de coopération militaire ou de défense qui ont fait l'objet de modifications au cours de l'année en cours ou de l'année précédente.

Fournir les textes modificatifs (avenants, échanges de lettres...), ou exposer les raisons qui s'opposent à cette communication ».

C'est en réponse à la première question qu'en 1999 lui a été adressé l'accord de coopération militaire avec Madagascar, et qu'en 2000 lui ont été adressés les accords avec la Corée, la Turquie, la Thaïlande et la Grande-Bretagne cités ci-dessus. L'efficacité de la méthode continue à s'affirmer : en 2001, votre rapporteur a reçu, dans les mêmes conditions, communication d'un accord conclu le 26 janvier 2001 avec la Bulgarie.

En réponse à la deuxième question, il lui a été indiqué en 2000 que, « *l'accord franco-jordanien du 2 décembre 1995 relatif à la coopération militaire et aux relations bilatérales dans le domaine de la défense a fait l'objet d'une modification en 1999* », mais que « *ce texte comportant des clauses de confidentialité, ne peut être communiqué* ».

Ainsi, un mécanisme de mise à jour de l'information de la Commission a été institué, lui permettant d'avoir chaque année connaissance de l'existence éventuelle de nouveaux accords, et du texte de ceux-ci lorsqu'ils ne sont pas protégés par les dispositions législatives relatives au secret de la défense nationale et des affaires étrangères.

Votre rapporteur croit ainsi avoir été aussi loin qu'il était possible dans l'exercice des pouvoirs qui lui étaient conférés pour faire progresser la connaissance par le Parlement des accords de coopération militaire et de défense, et pour permettre à notre assemblée de se rapprocher autant que possible des conditions d'information voire d'action que connaît la Chambre des Communes britannique depuis l'instauration de la *Ponsoy Rule*.

b) Assurer la communication des accords à la Commission de la Défense dès leur signature

Comment pourrait-on aller plus loin ? L'ultime étape porte sur les délais. Le mécanisme élaboré par votre rapporteur fait que la Commission ne peut prendre connaissance des évolutions qu'une fois par an, à l'occasion de la discussion du projet de loi de finances. Pour rejoindre le mécanisme de la *Ponsoy Rule*, il conviendrait que le Gouvernement s'attache, par convention avec la Commission de la Défense, à lui communiquer ces accords et avenants nouveaux à l'occasion de leur signature. Le ministère des Affaires étrangères communiquerait ainsi, au cours de l'année, le texte des accords au Président de la Commission de la Défense et à son rapporteur chargé du budget des affaires étrangères. C'est la proposition de votre rapporteur.

D. LA QUESTION DES ACCORDS CLASSIFIES

La question des accords classifiés suppose un traitement tout à fait différent.

1. L'obstacle du secret de la défense nationale

a) Un obstacle inévitable

La liste publiée en annexe par votre rapporteur le montre, le secret tient un rôle important en matière d'accords de coopération militaire et de défense. Si, sur 90 accords ou arrangements répertoriés par cette liste, votre rapporteur peut aujourd'hui en publier 17, 25, soit plus du quart de l'ensemble, restent secrets. Et ces accords secrets ne concernent pas seulement l'Afrique francophone : 4 concernent les pays du Golfe Persique ou du Moyen-Orient.

Cette part d'accords secrets est inévitable. D'une part, certains accords peuvent contenir des clauses opérationnelles. Dès lors le ministère de la Défense souhaitera que l'accord soit protégé. Il sera ainsi classifié par le SGDN. Ensuite, on a évoqué la question des pays partenaires qui pourraient exciper de traitements plus favorables accordés à d'autres pays pour demander à en bénéficier eux aussi. La classification de l'accord permet alors de garder la maîtrise de cette question. Enfin, ce peut être le pays partenaire qui demande à ce que l'accord reste secret pour des raisons qui le concernent, liées par exemple à son opinion publique ou à ses relations avec les pays voisins. On a vu plus haut que, avec un pays ami du Moyen-Orient, des manœuvres communes avaient été menées sous la couverture d'un simple accord provisoire et non réciproque conclu par échange de lettres : en effet, l'instauration d'un accord réciproque permanent suppose dans ce pays une procédure parlementaire et donc un débat public pour lequel ses gouvernants estimaient ne pas être encore prêts. De même, l'un des accords classifiés conclus avec un pays d'Afrique anglophone n'a pu être déclassifié en vue de la communication à votre rapporteur du fait d'une clause de secret insérée à la demande du pays partenaire.

On voit bien ainsi pourquoi, depuis plus d'un siècle, aucune des Constitutions républicaines de la France n'a inclus les accords de coopération militaire et de défense au nombre de ceux qui doivent être débattus devant le Parlement : la publicité de ces accords est une clause dont la France n'est pas seule maîtresse.

Au bout du compte, la question du caractère secret des accords est donc d'abord un problème diplomatique.

Dès lors, l'affermissement du contrôle parlementaire sur les accords de coopération militaire et de défense passe par un traitement spécifique de l'obstacle inévitable que constituent les accords secrets.

Certes, le champ des accords secrets en matière de coopération militaire est limité : il n'existe par nature aucun accord de coopération militaire réciproque secret ; en effet, en application de l'article 53, de tels accords comportant des clauses sur le statut des militaires étrangers opposables aux citoyens français en France seraient tout simplement nuls et nonavenus, autrement dit inexistantes. Pour être secret, un accord doit ne concerner que le territoire de l'Etat d'accueil.

b) La nécessité d'une solution

Il reste que la question des accords secrets est d'une importance majeure et qu'une solution doit être trouvée.

D'abord, il a été exposé à votre rapporteur que les pistes à suivre dépendaient de la rédaction des accords eux-mêmes. Si la clause finale précise non pas que l'accord doit rester secret, mais qu'il ne doit pas être publié, des modalités de présentation de l'accord à un nombre limité de parlementaires, par exemple au Président de la Commission de la Défense ou des Affaires étrangères, à un ou des rapporteurs, à une mission ou une délégation d'une Commission, sont possibles. Votre rapporteur pourrait continuer à explorer cette piste. Mais il semble que cette démarche ait atteint ses limites. Votre rapporteur doit faire valoir que c'est exactement la situation dans laquelle il s'était situé en demandant au ministère des Affaires étrangères, dans le cadre de ses pouvoirs budgétaires, communication des accords de coopération militaire et de défense non publiés. Il semble donc que sauf vérification, cette voie soit d'ores et déjà épuisée.

Si la clause indique que l'accord est classifié, la problématique est alors celle de la communication de documents classifiés à des parlementaires.

Or, on l'a vu, s'agissant de l'accès des commissions parlementaires aux documents classifiés, les dispositions précitées de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires l'exposent très clairement : elles n'y ont pas accès ouvert.

2. Habilitier des parlementaires à recevoir communication d'accords secrets ?

a) Une réflexion bien engagée

Il a néanmoins été exposé à votre rapporteur par plusieurs de ses interlocuteurs qu'il n'y avait pas *a priori* d'obstacle constitutionnel à ce que des parlementaires aient accès à des accords classifiés.

La loi prévoit déjà deux cas où des parlementaires peuvent accéder à des informations classifiées. Ce sont les parlementaires qui siègent à la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité (C.N.C.I.S.), et ceux qui siègent à la Commission consultative du secret de la défense nationale. Cet accès leur est ouvert es qualités, au titre des fonctions qu'ils exercent au sein de l'organisme dont ils sont membres.

La loi pourrait prévoir d'autres cas.

Ainsi, l'idée a été évoquée devant votre rapporteur d'habiliter es qualités au secret-défense plusieurs députés, membres des Commissions de la Défense et des Affaires étrangères ; ceux-ci pourraient être les présidents de chacune des deux commissions, les rapporteurs pour avis des crédits des Affaires étrangères et du projet de loi de finances rectificative, projet de loi à l'occasion de l'examen duquel sont contrôlées les opérations extérieures, et enfin des membres des deux commissions, appartenant à la majorité ou à l'opposition, et désignés par leur groupe.

Des variantes de ce schéma ont aussi été étudiées, au sein même de la Commission de la Défense, notamment dans le cadre des groupes de travail sur le contrôle des opérations extérieures et du renseignement, puis des rapports déjà cités présentés à la suite des travaux de ces groupes.

L'idée est alors plutôt, pour donner un cadre à la fois institutionnel et aussi sûr que possible à la transmission de l'information donnée, d'une part de ne pas s'en tenir à une simple pratique conventionnelle mais de créer, en vertu d'une loi, une structure spécifique par assemblée, une délégation parlementaire donc, et d'autre part de faire en sorte qu'elle soit constituée d'un petit nombre de membres seulement, huit ou dix, issus des commissions compétentes en matière de renseignement, de politique étrangère et d'opérations militaires, extérieures ou non ; gage de solidité et de pluralité, ces délégations compteraient comme membres à la fois les présidents de ces commissions, mais aussi des députés ressortissant de chacun des groupes politiques.

Les membres de ces délégations seraient habilités es qualités au secret de la défense nationale. Les délégations seraient tenus informés du contenu des accords secrets. En cas de déclenchement éventuel d'une opération extérieure au titre de ceux-ci, elles pourraient vérifier que l'opération s'inscrit bien dans le cadre de leurs clauses. Enfin, elles pourraient avoir à émettre un avis public sur les nouveaux accords secrets dès lors qu'ils ne pourraient être approuvés en séance publique à l'instar des accords de défense non secrets.

Cette solution apparaît simple, carrée et fonctionnelle. Cependant, au fur et à mesure qu'il progresse dans sa réflexion, votre rapporteur s'interroge d'une part sur la possibilité effective, au regard des difficultés procédurales et législatives déjà constatées par le passé, de faire venir au jour un tel dispositif, mais aussi sur l'obstacle, sans doute sérieux, que pourrait constituer pour la bonne efficacité courante du travail de ces délégations, une fois celles-ci constituées, le caractère spécifique de leur environnement juridique. En conséquence, il se demande si une autre voie, d'apparence peut-être moins clairement novatrice, mais à la mise en œuvre sans doute plus facile à aborder, et donc sans doute porteuse de réelles promesses de réussites, voie dont l'intérêt a déjà été signalé par certains des rapporteurs de notre Commission, notamment notre collègue M. François Lamy, ne pourrait pas lui être préférée.

b) La question de l'irresponsabilité civile et pénale des parlementaires à raison de leurs fonctions

En effet, il n'est pas certain que le dispositif de délégation ainsi envisagé garantirait aux députés habilités es qualités que l'information dont ils seraient ainsi rendus détenteurs serait sûre, c'est-à-dire complète.

La Constitution fait bénéficier, en son article 26, les députés et sénateurs d'une irresponsabilité absolue dans l'exercice de leurs fonctions. C'est ce qu'on appelle l'irresponsabilité parlementaire.

L'article 26, alinéa 1, est ainsi rédigé : « *Aucun membre du Parlement ne peut être poursuivi, recherché, arrêté, détenu ou jugé à l'occasion des opinions ou votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions* ».

Cette irresponsabilité, dont on voit bien qu'elle est absolue, a pour objet de protéger les parlementaires contre toute action judiciaire, civile mais aussi pénale, motivée par des actes qui, accomplis hors du cadre d'un mandat parlementaire, seraient pénalement sanctionnables ou susceptibles d'engager la responsabilité civile de leur auteur. Son effet est qu'elle supprime le caractère illicite de l'acte commis dans d'autres conditions.

L'effet de cette irresponsabilité est aussi permanent : elle couvre de façon indéfinie les actes commis lors du mandat.

Enfin, cette irresponsabilité est d'ordre public : un député n'a pas le droit de s'en dépouiller.

Si ces dispositions ont un caractère aussi exceptionnel, c'est bien que ce n'est pas chaque député que la loi, puis la Constitution, a entendu protéger, mais bien l'institution parlementaire elle-même. Ce fut du reste l'une des premières décisions de l'Assemblée Constituante, le 23 juin 1789 que de décréter l'irresponsabilité de chacun de ses membres « *pour raison d'aucune proposition, avis, opinion ou discours faits par lui aux Etats-Généraux* ».

Eu égard à la force de cette irresponsabilité et à sa raison d'être, la jurisprudence, qui n'en a jamais atténué la portée, en a en revanche progressivement circonscrit le champ d'application. En fait, si elle s'applique de façon absolue, elle se limite aux actes du mandat parlementaire proprement dit, c'est-à-dire aux actes qu'un non-parlementaire ne pourrait accomplir.

Ainsi, la jurisprudence a notamment exclu du bénéfice de l'irresponsabilité des propos tenus par un parlementaire au cours d'un entretien radiodiffusé, qui pourraient être tenus par toute personne interrogée, ou encore des opinions exprimées par un parlementaire dans un rapport rédigé à l'occasion d'une mission confiée par le Gouvernement : de telles opinions pourraient en effet être exposées par toute personne chargée d'un tel rapport, notamment des fonctionnaires.

En revanche, sont ainsi couverts tous les actes de la fonction parlementaire : interventions et votes, en séance publique et en commission, initiatives telles que propositions de loi ou amendements, rapports déposés au nom d'une commission, questions écrites et orales, et enfin actes accomplis dans le cadre d'une mission confiée par les instances parlementaires.

Or, l'habilitation au secret-défense soumet à des sanctions pénales sévères la personne habilitée, au cas où elle expose à la divulgation, même par imprudence, les informations dont elle est ainsi rendue détentrice. Ces sanctions sont précisées par l'article 413-10 du Code pénal. Celui-ci expose :

« Est puni de sept ans d'emprisonnement et de 700 000 F d'amende le fait, par toute personne dépositaire, soit par état ou profession, soit en raison d'une fonction ou d'une mission temporaire ou permanente, d'un

renseignement, procédé, objet, document, donnée informatisée ou fichier qui a un caractère de secret de la défense nationale, soit de le détruire, détourner, soustraire ou de le reproduire, soit de le porter à la connaissance du public ou d'une personne non qualifiée.

« Est puni des mêmes peines le fait, par la personne dépositaire, d'avoir laissé détruire, détourner, soustraire, reproduire ou divulguer le renseignement, procédé, objet, document, donnée informatisée ou fichier visé à l'alinéa précédent.

« Lorsque la personne dépositaire a agi par imprudence ou négligence, l'infraction est punie de trois ans d'emprisonnement et de 300 000 F d'amende. »

On voit donc bien que si les dispositions pénales relatives au secret s'appliquent sans doute aux parlementaires membres de la commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité et de la commission consultative du secret de la défense nationale, sans gêner le moins du monde l'exercice de leurs fonctions parlementaires, puisqu'au sein de ces commissions ils ont en réalité un rôle de garants, détachable de leur mandat, garants par exemple dans le cas de la commission consultative du secret de la défense nationale, de ce que l'administration ne se protégerait pas abusivement elle-même en refusant indûment l'accès de la justice à des documents qui devraient être déclassés à son intention, elles sont sans prise sur des parlementaires agissant en qualité d'orateurs ou de rapporteurs en commission ou en séance publique.

Quelle que soit donc la réserve morale que les parlementaires membre d'une telle délégation pourraient s'imposer, auquel cas on pourrait sans doute s'interroger aussi sur l'intérêt pour eux et leur Assemblée qu'ils soient habilités à détenir des informations sans pouvoir les faire connaître à leurs collègues, notamment en cas de désaccord entre eux sur l'application d'une clause ou sur l'intérêt d'un accord, on peut donc s'interroger sur la qualité et l'exhaustivité des informations secrètes qui pourraient être données par le Gouvernement à des parlementaires ainsi protégés.

La portée opérationnelle de l'habilitation ainsi accordée serait donc sans doute plutôt faible, et peu en rapport avec la dimension institutionnelle du dispositif mis en place.

c) Une législation impossible

Pour assurer au Parlement que tels ou tels de ses représentants accèdent à une information exhaustive, la loi nécessaire devrait donc comporter des dispositions contraignant clairement le Gouvernement à

communiquer au Parlement ou à ses organes les accords secrets qu'ils demanderaient.

Une telle loi serait techniquement facile à élaborer : il suffirait de supprimer au sein des articles 5 *bis* et 6-II de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 les réserves relatives au secret de la défense nationale, des affaires étrangères et de la sécurité intérieure et extérieure de l'Etat, au moins en ce qui concerne les accords internationaux classifiés, et d'aménager en accord avec cette modification l'article 413-10 du Code pénal.

On peut cependant s'interroger d'une part sur la probabilité politique qu'aurait une loi aussi contraignante pour le Gouvernement et sa latitude d'action internationale de voir le jour, et d'autre part, sur la constitutionnalité d'une loi qui irait jusqu'à lier l'Exécutif, l'empêchant de faire valoir devant une demande de communication parlementaire le caractère secret de certaines informations.

En termes juridiques, on peut notamment s'interroger sur la compatibilité d'une telle loi avec les articles 5, 15, 20 et 21 de la Constitution.

Toujours en termes juridiques, au cas où une telle loi serait votée, on peut penser que le Président de la République, «*garant*», en application de l'alinéa 2 de l'article 5 de la Constitution «*de l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire et du respect des traités*», pourrait considérer comme de son devoir de saisir le Conseil constitutionnel, en application de l'article 61 de la Constitution, de la loi votée, et de faire valoir que l'obligation prévue par la loi de divulguer des clauses de traités que la France s'était engagée auprès de ses partenaires à garder secrètes, voire la possibilité ouverte par elle d'une divulgation incontrôlée d'éléments classifiés, porterait atteinte à ce triple statut constitutionnel.

Toujours dans les mêmes termes, on peut penser également que le Premier ministre, «*responsable de la défense nationale*» en application de l'article 21, devrait en cette qualité effectuer la même démarche. Il pourrait aussi arguer que, en application de l'article 20 «*le Gouvernement détermine et conduit la politique de la Nation*», et que cette formulation inclut la politique étrangère, laquelle, on l'a vu, suppose que certains accords puissent rester secrets.

Enfin, on pourrait se demander si l'article 34 ne pourrait pas lui aussi être invoqué à l'appui d'une demande de déclaration d'inconstitutionnalité : on peut se demander si une telle disposition entrerait bien dans les prérogatives qui sont conférées au Parlement par cet article.

Dans ce cas, on se trouverait devant deux obstacles pour l'accès du Parlement au secret. Soit la loi nouvelle ne pourrait contraindre l'Exécutif ; elle serait alors inutile, ne permettant pas au Parlement d'accéder à plus que ce à quoi il peut accéder dans le cadre de la législation actuelle. Soit elle serait contraignante, mais elle pourrait être déclarée inconstitutionnelle. Au cas où elle le serait l'obligation préalable de réviser la Constitution rendrait utopique l'élaboration et l'entrée en vigueur d'une telle loi.

C'est donc dans une autre voie qu'il convient de s'engager.

E. UNE AUTRE VOIE : LE CONTROLE DES OPERATIONS

1. Les enseignements du débat sur la crise institutionnelle de l'année 2000 en Côte d'Ivoire

a) *Les accords secrets passés avec les pays africains : des accords caducs ?*

Cette voie nous est en fait suggérée par l'évolution récente du dossier des accords secrets dont l'existence est la mieux connue, ceux qui sont les plus souvent contestés, les accords de coopération militaire et de défense passés avec certains pays d'Afrique francophone au moment des indépendances.

En effet, ces accords comportent des clauses de solidarité extrêmement fortes. Il y a d'abord souvent une clause de défense en cas d'agression extérieure. Cette clause peut être publique. C'est le cas par exemple pour l'accord de défense entre la République française et la République gabonaise du 17 avril 1960. Son article 1^{er} dispose en effet :

« La République française et la République gabonaise préparent et assurent en commun leur défense et celle de la Communauté dont elles font partie.

« Elles se prêtent à cet effet aide et assistance et se concertent d'une manière permanente sur les problèmes de défense. (...) ».

Outre le Gabon, de telles clauses publiques apparaissent notamment dans les accords passés avec deux autres des pays où stationnent des forces prépositionnées : le Sénégal et la Côte d'Ivoire.

Mais ces clauses peuvent être aussi secrètes. Ainsi, la liste des accords de coopération militaire et de défense en vigueur tenue à jour par le ministère des Affaires étrangères fait apparaître un « accord spécial de

défense (secret) » du 21 février 1974 entre la France et le Cameroun. On peut penser que c'est en application de cette clause que la France a dépêché un détachement pour appuyer l'armée camerounaise dans la presqu'île de Bakassi.

La liste mentionne aussi une « convention relative au maintien de l'ordre (secrète) » du 9 février 1962 avec la Côte d'Ivoire, une « convention spéciale relative au maintien de l'ordre (secrète) » du 18 mars 1961 avec le Gabon, une autre, tout aussi secrète, du 6 mars 1963 avec le Tchad...

Quelle est la nature précise du contenu de ces accords et conventions ? Il a été cité à votre rapporteur le cas d'un pays poly-insulaire où une telle convention contenait une clause d'aide au rétablissement du gouvernement élu en cas de renversement. M. Pierre Joxe, qui a eu à connaître de ces accords en tant que ministre de la Défense, indique à la page 72 de ses Mémoires (« A propos de la France ») ; que les dispositifs de protection de Chefs d'Etat semblent y avoir tenu ou y tenir une place importante.

Pour ces raisons, le débat a été nourri à l'occasion de la mise en place de la nouvelle politique en Afrique sur la nécessité de revisiter ces accords. Votre rapporteur a bien sûr tenu à approfondir cette question avec ses interlocuteurs. Or, tous lui ont expliqué l'impossibilité de le faire. En pratique, en effet, le toilettage des accords, avant passage devant le Parlement, devrait porter sur deux clauses : celle qui prévoit que « la France interviendra sur le territoire de l'Etat partenaire » et celle qui indique que « l'accord restera secret ».

Il est unanimement jugé que l'interprétation qui serait faite par ces pays serait le souhait de la part de la France d'un moindre engagement auprès d'eux, et qu'ainsi d'une part l'effet produit serait désastreux pour le rayonnement de la France et de l'autre la renégociation ne serait sans doute pas acceptée.

Pour la recherche d'une autre piste, le débat sur la crise politique en Côte d'Ivoire a fait apparaître un élément nouveau.

Ainsi, interrogé par notre collègue M. François Lamy, lors de son audition devant la Commission le 22 novembre 2000, celui-ci s'enquérant « *des missions des forces françaises en Côte d'Ivoire* » et lui demandant « *si une renégociation de l'Accord de défense et de la Convention de maintien de l'ordre liant la France à ce pays devait être envisagée* », le chef d'état-major des armées, le Général Jean-Pierre Kelche a répondu que : « *les missions dévolues aux forces françaises en Côte d'Ivoire excluent toute intervention de maintien de l'ordre. L'attitude française n'a pas fait l'objet*

de critiques de la part des gouvernements africains qui savent que la France n'a aucun projet d'intervention à des fins de maintien de l'ordre. Elle est conforme à l'Accord de défense conclu en 1961 avec la Côte d'Ivoire et connu du Parlement ».

Dès lors s'est fait jour l'idée d'une caducité de ces accords secrets de coopération pour le maintien de l'ordre.

Des propos en ce sens ont plusieurs fois été tenus à votre rapporteur. Certains de ses interlocuteurs au ministère des Affaires étrangères lui ont ainsi indiqué que si certains accords anciens n'avaient pas été dénoncés, on pouvait considérer qu'ils se trouvent aujourd'hui caducs de fait. Face à la demande de votre rapporteur d'obtenir ces accords secrets, le cabinet du ministre des Affaires étrangères, tout en transmettant le refus de déclassification du SGDN, aurait également répondu que la plupart de ces accords étaient en pratique dépassés.

Les propos du chef d'état-major des armées devant la Commission confortent eux aussi l'hypothèse que, en Côte d'Ivoire, pendant la crise, la convention du 9 février 1962 relative au maintien de l'ordre n'a pas trouvé à s'appliquer. On peut aussi penser que le Président Konan Bédié puis le Général Gueï n'ont pas pu invoquer avec profit les clauses de cette convention secrète. Enfin, il a aussi été indiqué à votre rapporteur que lors de ces événements de Côte d'Ivoire, la France a également refusé répondre à la demande du président Laurent Gbagbo de protéger les « points sensibles ». Il aurait été au contraire répondu que la France voulait bien enseigner aux forces ivoiriennes à faire ce travail, mais qu'elle ne voulait pas que ce soit ses propres forces qui le fassent. Voilà un troisième élément pour conclure à la caducité des accords.

b) La nature des accords secrets

Il reste que la solidité de cette argumentation n'est pas certaine. Il n'est pas exclu qu'en réalité, elle dissimule la vérité finale des motifs de la non-intervention française. En effet, il a aussi été exposé à votre rapporteur, par des interlocuteurs éminemment qualifiés, que s'il est vrai qu'un accord peut « vieillir », comporter des dispositions ou des références d'allure de plus en plus obsolète, juridiquement, un accord international ne devient caduc que lorsqu'il a été dénoncé, qu'il a été révisé, ou que la période pour laquelle il a été conclu a expiré.

C'est pourquoi une bonne pratique conventionnelle consiste à réviser régulièrement les accords, en liaison avec le partenaire, de façon à supprimer les clauses anciennes et introduire les clauses nouvelles nécessaires.

Il reste qu'en cas de doute sur les conditions d'application d'une clause d'un accord, du fait par exemple du « vieillissement » de celui-ci, il faudra alors décider. Conformément aux principes d'application du droit international, s'il se trouve qu'une clause prévoit un arbitrage obligatoire, c'est l'arbitre qui arbitrera. Cependant, dans les autres cas, le litige sera résolu de façon diplomatique et politique, entre les deux parties.

En effet, il a été souligné devant votre rapporteur qu'en droit international, il n'y a pas de sanction du non-respect par une partie des obligations qu'elle a contracté envers l'autre. La conséquence est que c'est l'interprétation par la partie « prestataire » de ses obligations qui a toutes les chances de prévaloir. Sauf à disposer de moyens de pression, politiques ou autres, la partie créancière ne peut guère contraindre la partie prestataire à effectuer ses prestations. Si elle n'a pas de moyens de pression, elle ne peut que constater, sans rien pouvoir dire ou faire, la non-exécution. Cette situation est d'autant plus vraie si l'accord est secret.

Autrement dit, l'application d'un accord secret est une simple question diplomatique entre les parties. Un accord secret n'existe qu'autant qu'il est mis en application.

Dès lors, on peut s'interroger sur l'intérêt même qu'il y aurait pour le Parlement à connaître des accords secrets, et si en suivant une telle démarche, il ne travaille pas en fait dans le sens exactement contraire de ses souhaits, c'est-à-dire, à l'affermissement auprès de ses membres et des citoyens français du caractère juridiquement contraignant de dispositions dont la mise en œuvre est en fait une pure question de relations diplomatiques.

2. Contrôler les opérations

De fait, la focalisation sur les accords laisserait dans l'ombre l'essentiel, la nécessité de concentrer le contrôle sur les actions.

a) Opérations militaires et accords

Cette focalisation serait d'autant plus un leurre qu'une action, tout en s'inscrivant dans le contexte d'un accord, peut dépasser le cadre de ses dispositions formelles, voire qu'il n'est pas forcément besoin d'un accord pour conduire une action militaire internationale, même en concertation.

Votre rapporteur voudrait ainsi citer deux exemples, concernant tous deux l'OTAN.

On connaît bien l'article V du traité de l'Atlantique Nord : « *les parties conviennent qu'une attaque armée contre l'une ou plusieurs d'entre elles survenant en Europe ou en Amérique du Nord sera considérée comme une attaque dirigée contre toutes les parties, et en conséquence elles conviennent que, si une telle attaque se produit, chacune d'elles, dans l'exercice du droit de légitime défense, individuelle ou collective, reconnu par l'article 51 de la Charte des Nations Unies, assistera la partie ou les parties ainsi attaquées en prenant aussitôt, individuellement et d'accord avec les autres parties, telle action qu'elle jugera nécessaire, y compris l'emploi de la force armée, pour rétablir et assurer la sécurité dans la région de l'Atlantique Nord. (...)* ».

Cet article était traditionnellement cité comme celui qui garantissait l'intervention américaine en Europe, au temps de la Guerre froide, en cas d'attaque du Pacte de Varsovie.

Or, on le voit, l'article n'est pas si contraignant. En cas d'attaque chaque partie conserve bien le droit de prendre « telle action qu'elle jugera nécessaire », et qui n'est pas forcément l'emploi de la force armée.

En réalité, l'automatisme d'une entrée en guerre des Etats-Unis en cas d'attaque de l'Europe de l'Ouest par le Pacte de Varsovie était due à une mesure non stipulée par le traité, la présence sur le sol des pays européens de l'Alliance de forces américaines : en cas d'attaque, il y avait inévitablement un engagement militaire des Etats-Unis, leurs soldats devant faire face à l'attaque armée soviétique.

Inversement, le traité de l'Atlantique Nord ne prévoit expressément aucune action militaire concernée hors l'attaque de l'un de ses membres. L'Alliance n'en a pas moins pu engager des opérations de guerre au Kosovo, de son propre mouvement.

On peut alors se demander si, tout en s'informant de l'existence de chaque accord secret, et du domaine de mise en œuvre de celui-ci, le Parlement n'aurait pas intérêt, institutionnellement, à dédaigner l'accès à son contenu précis au profit d'un contrôle des actions menées avec le pays partie à l'accord.

On retrouve alors un autre volet des avancées de la Commission depuis le début de la législature.

La démarche doit être une démarche de contrôle régulier sur place de la conduite de la coopération militaire, de vérification qu'elle correspond bien à la politique que le Gouvernement présente au Parlement, de demandes d'explication du Gouvernement à l'occasion du développement

d'opérations correspondant à des orientations nouvelles, ou du vote des budgets demandés, y compris en cours d'année.

b) Poursuivre sur la voie de l'amélioration du contrôle budgétaire

La démarche à promouvoir est celle qu'a poursuivie la Commission depuis le début de la présente législature : visites régulières sur le terrain, audition des ministres, notamment en cas de crise, vote d'observations à l'occasion de l'examen des crédits, notamment en loi de finances rectificative, puisque c'est au sein de ces lois que sont régularisés les décrets d'avance.

Sur ce point, il faut souligner qu'une ouverture nouvelle est créée pour la Commission par la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, puisque son article 12-III prévoit que : « *les virements et transferts de crédits sont effectués par décret pris sur le rapport du ministre chargé des finances, après information des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances et des autres commissions concernées. L'utilisation des crédits virés ou transférés donne lieu à l'établissement d'un compte rendu spécial* » joint au projet de loi de règlement.

La Commission de la Défense sera donc informée des virements et des transferts des crédits au sein du budget du ministère de la Défense.

Quant à l'article 13, relatif aux décrets d'avance, il dispose que : « *En cas d'urgence, des décrets d'avance pris sur avis du Conseil d'Etat et après avis des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances peuvent ouvrir des crédits supplémentaires sans affecter l'équilibre budgétaire défini par la dernière loi de finances. A cette fin, les décrets d'avance procèdent à l'annulation de crédits ou constatent des recettes supplémentaires.*

« *La Commission chargée des finances de chaque assemblée fait connaître son avis au Premier ministre dans un délai de sept jours à compter de la notification qui lui a été faite du projet de décret. La signature du décret ne peut intervenir qu'après réception des avis de ces commissions ou, à défaut, après l'expiration du délai susmentionné.*

« *La ratification des modifications apportées, sur le fondement des deux alinéas précédents, aux crédits ouverts par la dernière loi de finances est demandée au Parlement dans le plus prochain projet de loi de finances afférent à l'année concernée.*

« En cas d'urgence et de nécessité impérieuse d'intérêt national, des crédits supplémentaires peuvent être ouverts, après information des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances, par décret d'avance pris en Conseil des ministres sur avis du Conseil d'Etat. Un projet de loi de finances portant ratification de ces crédits est déposé immédiatement ou à l'ouverture de la plus prochaine session du Parlement ».

Or, la Commission de la Défense le sait bien, c'est par virements, transferts et surtout décrets d'avances que sont financés les envois exceptionnels de forces à l'étranger.

Par ailleurs, interrogé par le rapporteur pour avis de la Commission lors de la discussion en séance du second projet de loi de finances rectificative pour 2000, le 6 décembre 2000, le ministre de la Défense avait tenu les propos suivants :

« Je reviens, pour terminer, à l'objet de cette discussion parlementaire et notamment aux recommandations de François Lamy pour mieux associer le Parlement aux décisions dans le domaine des opérations extérieures. (...) »

« Le Parlement souhaite que ce mécanisme se développe dans le cadre de ses travaux sur l'ordonnance de 1959, notamment à l'occasion des lois de règlement, et la proposition d'inscrire en loi de finances initiale une fraction significative des crédits nécessaires aux opérations extérieures mérite une réflexion approfondie. Le Gouvernement avait d'ailleurs pris une première initiative, à ce titre, il y a deux ans. »

« Mais il y a des obstacles à surmonter, parce que les opérations extérieures, on vient de le voir, sont par nature aléatoires. (...) »

« Dans le cadre de la réforme de l'ordonnance de 1959 (...), on peut imaginer une solution pour régler ces difficultés, en faisant de la préparation des opérations extérieures un programme spécifique bénéficiant d'une dotation initiale en loi de finances initiale et abondé si nécessaire en cours d'année. C'est en tout cas une approche à laquelle le ministère de la défense est tout à fait disposé et, comme je le disais à M. le rapporteur général, il y a encore quelques jours, nous souhaitons être au premier rang des ministères qui pourront se mettre en conformité avec la réforme, dès qu'elle aura été décidée par le Parlement ».

Les dispositions de la loi organique du 1^{er} août 2001 ouvrent ainsi un large champ à l'expression de la Commission de la Défense sur le contrôle des actions militaires extérieures, qu'il s'agisse d'opérations de

maintien ou de rétablissement de la paix proprement dites, ou d'opérations de coopération militaire.

La Commission de la Défense devra être attentive à la mise en place au ministère de la Défense des « programmes » prévus par la loi organique. Elle devra aussi veiller à être bien informée des virements et transferts de crédits en application de l'article 12-III. La loi organique, en son article 13, confère à la « *commission chargée des finances* » de chaque assemblée la prérogative de donner son avis sur les décrets d'avances, dans un délai de 7 jours après leur notification. La Commission de la Défense devra faire de l'accroissement de ses prérogatives dans ce domaine l'un de ses axes de travail principaux pour les années à venir. Elle devra demander soit au rapporteur pour avis qu'elle désigne pour l'examen des projets de lois de finances rectificatives, soit à celui qu'elle désignera pour l'examen du programme « opérations extérieures », si celui-ci est créé, de suivre tout particulièrement la question des décrets d'avance. En application de l'article 146, alinéa 2 du Règlement de l'Assemblée nationale, ce rapporteur devra obtenir communication des projets de décrets d'avance transmis pour avis par le Gouvernement à la Commission des Finances. Usant des facultés offertes par les articles 38, alinéa 1, et 87 de notre Règlement, il devra être présent et intervenir en Commission des Finances lors de la réunion que celle-ci tiendra pour rendre son avis.

Enfin, une proposition de loi amendement l'article 13 de la loi organique devra être élaborée par la Commission de la Défense, de façon à lui permettre de donner elle aussi son avis sur les décrets d'avance relatifs au ministère de la Défense.

Dès lors, elle pourra, pour chaque opération, non seulement interroger les ministres de la Défense ou des Affaires étrangères sur le type d'actions prévues et leur conformité envers les accords connus du Parlement, ainsi qu'envers la politique étrangère d'ensemble de la France, mais aussi donner son avis politique sur l'opération envisagée, alors qu'elle ne peut le faire actuellement qu'*a posteriori*, sous la forme éventuelle d'une observation, dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances rectificative.

Telles sont les propositions de votre rapporteur pour le contrôle des actions qui pourraient être menées en application d'accords secrets.

PROPOSITIONS

En conclusion de la présente Mission d'information, votre rapporteur formulera plusieurs propositions. Celles-ci concernent trois domaines : l'organisation administrative et la conduite de la coopération militaire et de défense, les modalités de son contrôle par le Parlement et enfin l'organisation et le suivi des tâches de l'état-major des armées.

*

1) S'agissant de l'organisation administrative et de la conduite de la coopération militaire et de défense, votre rapporteur considère que la création de la DCMD est un événement positif et qu'il convient d'en conforter l'existence. Le ministère des Affaires étrangères doit pouvoir, dans ce domaine comme dans les autres, exercer les compétences que la loi lui attribue en matière de cohérence de l'action extérieure de la France : encadrement et suivi des traités, contrôle et orientations des actions. La DCMD est l'instrument d'exercice de cette compétence dans le domaine de la coopération militaire.

2) La conduite concrète des actions de coopération militaire et de défense est partagée entre le ministère des Affaires étrangères et le ministère de la Défense. Cette organisation ne présente pas de difficulté, pourvu qu'elle soit l'effet d'une décision réfléchie, qu'elle permette un pilotage gouvernemental clair, et que là où il n'est pas en première ligne, le ministère des Affaires étrangères exerce son droit de contrôle et d'orientation.

Il apparaît cependant que, si les instruments de liaison, d'information et d'aide à la décision sont là, notamment entre le ministère des Affaires étrangères et le ministère de la Défense, leur fonctionnement devrait être mieux systématisé et des dispositifs trouvés pour garantir une meilleure expression non seulement de la parole mais aussi des prérogatives d'orientation et de contrôle du ministère des Affaires étrangères. C'est pourquoi un processus itératif, associant le ministère des Affaires étrangères, le ministère de la Défense et les services du Premier ministre devrait être institué, de façon à ce qu'un meilleur suivi et un meilleur contrôle politique des dossiers les plus délicats ainsi qu'une orientation plus sûre et résolue des actions soient assurés. Ce dispositif, qui permettrait de structurer plus solidement la conduite de la coopération militaire et de défense, n'aurait à traiter que les questions les plus sensibles et les plus difficiles. Des réunions assez espacées pourraient convenir, le dispositif étant réuni une fois par an au plus haut niveau.

3) Enfin, l'ensemble du système de pilotage devrait être complété par la mise permanente de la coopération militaire et de défense sous l'empire de décisions prises en Conseil de défense. L'expérience montre en effet toute l'autorité des décisions d'un tel Conseil, préparées de façon approfondie et bénéficiant d'une large information.

Le Conseil de défense devrait donc être régulièrement réuni pour statuer sur les questions de coopération militaire et de défense. Les décisions du Conseil de défense du 3 mars 1998 auront eu autorité pendant trois ans. Cette périodicité paraît convenable à votre rapporteur.

Ainsi, par l'institution d'un système de pilotage désormais clair et complet, remontant au plus haut niveau de l'Etat, serait poursuivie et achevée la réforme de la coopération militaire décidée en 1998.

*

En deuxième lieu, les propositions de votre rapporteur porteront sur le contrôle que peut exercer le Parlement sur la coopération militaire et de défense, et par extension sur des domaines proches.

4) On l'a vu, les Conseils de défense sont secrets. Le Parlement n'a pas connaissance des questions qui y sont traitées ni des décisions qui y sont prises. Or, votre rapporteur a pu en prendre conscience pendant l'élaboration de son rapport, l'ensemble du champ des décisions des Conseils de défense n'a pas vocation à être couvert par le secret défense. Ainsi la réforme de la coopération militaire était-elle une décision politique. Le Parlement, à travers l'examen du budget des affaires étrangères puis le présent rapport d'information, aura donc logiquement pu prendre connaissance des décisions prises, de l'organisation de leur formulation et de leur niveau de précision.

Malheureusement, il ne l'aura pu que dans des conditions de procédure aléatoires et tardives. Il convient donc de mettre en place une procédure plus efficace. L'Exécutif devrait autoriser, une fois les décisions prises, les ministres chargés de leur mise en œuvre à présenter au Parlement les grandes réformes décidées en Conseil de défense. Il resterait bien sûr maître de ne pas communiquer ce qui, selon lui, relève du secret de la défense nationale ou des affaires étrangères ; ainsi, dans le respect de ses prérogatives serait accompli un pas notable vers la pleine reconnaissance des pouvoirs de contrôle du Parlement sur l'action gouvernementale en matière de coopération militaire et de défense.

5) Une autre difficulté concerne les accords de coopération militaire et de défense. En effet, nombre de ceux-ci, quoique non couverts par le secret, n'avaient cependant jamais été transmis au Parlement. Votre rapporteur, en sa qualité de rapporteur pour avis des crédits des Affaires étrangères, croit y avoir mis bon ordre pour le passé et l'avenir. Il poursuivra donc sa démarche systématique de demande de transmission des accords, et espère qu'il en sera de même de son successeur.

Néanmoins, un ultime pas doit être fait : la transmission à la Commission de la Défense nationale et des Forces armées des accords au fil de leur signature, et non seulement lors de la clause annuelle de rendez-vous budgétaire. Votre rapporteur propose donc que les accords de coopération militaire et de défense soient désormais transmis sans délai par le Gouvernement, à la suite de leur signature, aux Présidents des Commissions chargées de la défense des deux Assemblées.

6) La question des accords de coopération militaire et de défense secrets appelle une démarche spécifique. Le secret qui s'attache à leurs dispositions empêche en effet leur divulgation.

L'habilitation éventuelle de parlementaires à la communication d'accords secrets ne garantirait sans doute aucunement à ceux-ci une information exhaustive : comment être sûr de ce que l'on ne peut vérifier ?

On peut aussi s'interroger sur la possibilité constitutionnelle de soumettre des parlementaires aux astreintes pénales spécifiques qui forment la contrepartie de l'habilitation au secret. Le dispositif pénal est en effet dans leur cas rendu très largement inopérant par l'article 26, alinéa premier, de la Constitution relatif à l'irresponsabilité civile et pénale des parlementaires pour les actes accomplis à raison de leurs fonctions, irresponsabilité juridique qui est l'une des clés de voûte du statut du Parlement.

Enfin, il s'avère à la fois qu'il arrive qu'un Etat puisse s'abstenir de mettre en œuvre des actions alors même qu'elles seraient, dit-on, prévues par des accords secrets et que, au contraire, des opérations soient engagées sans qu'un cadre à cet effet n'ait été fixé autrement que pour la circonstance.

Il convient donc de privilégier, plutôt que le contrôle des accords de coopération militaire et de défense secrets, le contrôle des actions de coopération militaire et de défense menées avec chacun des pays concernés.

Le contrôle parlementaire sur les actions extérieures de la France en matière de coopération militaire et de défense doit donc être développé : contrôle de routine par des visites régulières auprès des forces et des

missions de coopération militaire et de défense à l'étranger, ou encore contrôle budgétaire par l'intermédiaire de l'examen des crédits qui sont destinés à ces opérations.

Votre rapporteur préconise tout particulièrement de renforcer le contrôle que la Commission de la Défense nationale et des Forces armées exerce sur ces opérations par le canal de l'examen des lois de finances. En particulier, les dispositions de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances devront être exploitées. La Commission de la Défense nationale et des Forces armées devra systématiquement s'emparer de la possibilité qui va lui être donnée d'être saisie pour information des virements et transferts de crédits relatifs à ces opérations. Elle devra faire valoir son droit, en application de l'article 146, alinéa 2, du Règlement d'obtenir communication des décrets d'avance relatifs à ces opérations, et qui sont en pratique les décisions qui en permettent le financement. Enfin, l'achèvement de la démarche poursuivie à l'occasion de l'élaboration de la loi organique devra se concrétiser par l'ajout à l'article 13 de celle-ci d'une disposition permettant aux autres commissions concernées d'exprimer elles aussi un avis sur ces décrets d'avance et de le faire connaître au Premier ministre, à l'instar de la Commission des Finances.

*

Votre rapporteur formulera enfin deux propositions relatives à l'état-major des armées.

7) Le décret n° 82-138 du 8 février 1982 fixant les attributions des chefs d'état-major distingue bien les fonctions des chefs d'état-major d'armées, chargés d'assurer la préparation et la mise à disposition des forces, et celles du chef d'état-major des armées, chargé de leur emploi.

Avec le développement des interventions militaires extérieures et plus généralement celui de l'action internationale des armées, l'état-major des armées prend une place de plus en plus grande au sein du dispositif d'action de la France à l'étranger.

Dans ces conditions, il paraît difficile que l'état-major des armées n'accède pas à une plus grande maîtrise organisationnelle et budgétaire. Votre rapporteur salue les efforts faits en matière de comptabilité analytique, de gestion des postes et des fonctions à l'étranger. Il considère que cette autonomisation de l'état-major des armées doit se poursuivre et s'amplifier.

8) En corollaire, votre rapporteur considère que la Commission de la Défense nationale et des Forces armées doit établir un lien avec l'état-

major des armées plus régulier et plus solide qu'il ne l'est actuellement. Aujourd'hui, par les rapports de ses rapporteurs pour avis sur le budget du ministère de la Défense, la Commission de la Défense nationale et des Forces armées connaît bien chacune des trois armées et la Gendarmerie, leurs personnels, leurs missions, leurs difficultés, leurs points forts et leurs attentes. Ces rapporteurs effectuent un travail d'information et de liaison continue, tout au long de l'année et non seulement au cours de la période budgétaire.

Or, rien de tel n'existe avec l'état-major des armées. Avec le commandement opérationnel de nos forces, avec leur structure d'emploi, la Commission de la Défense nationale et des Forces armées ne dispose d'aucun lien permanent. Le renforcement de l'état-major des armées et le développement de ses tâches imposent une autre attitude. Un suivi permanent devra être fait. Faudra-t-il utiliser la procédure budgétaire ? Faudrait-il par exemple élargir les compétences du rapporteur pour avis de la Commission de la Défense nationale et des Forces armées sur les crédits relatifs au renseignement ? Faudra-t-il nommer un rapporteur spécifique ? D'autres modalités devront-elles être envisagées ? Votre rapporteur ne tranchera pas ici. Mais la Commission devra mettre à l'étude les solutions possibles et prendre le meilleur parti.

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa réunion du 20 novembre 2001, la Commission a procédé à l'examen du rapport d'information de M. Bernard Cazeneuve sur la réforme de la coopération militaire.

M. Bernard Cazeneuve a d'abord présenté le contexte dans lequel s'était opérée la réforme de la coopération militaire décidée il y a trois ans. Il a rappelé que ce contexte avait été marqué par la fin de la guerre froide et la disparition des blocs au profit d'un système de relations internationales plus complexe, ainsi que par la disparition du ministère de la Coopération, auquel la coopération militaire était rattachée.

Il a précisé que, pour accomplir la mission d'information qui lui avait été confiée, il avait rencontré à Paris plus de vingt personnalités en charge de la coopération militaire, au ministère des Affaires étrangères, mais aussi au ministère de la Défense, et auprès du Premier ministre. Il a ajouté qu'il avait également pu évaluer la mise en œuvre de la réforme de la coopération militaire à l'occasion d'un déplacement au Sénégal.

Puis il a insisté sur le caractère bénéfique de cette réforme. La nouvelle Direction de la coopération militaire et de défense (DCMD) a su trouver sa place au sein de la Direction générale des affaires politiques et de sécurité. Des méthodes nouvelles, telles que la coopération par projet, ont été instaurées, les actions réorientées, vers la formation et l'aide aux gendarmeries notamment. L'implantation de la DCMD au ministère des Affaires étrangères a conduit les ambassadeurs à porter une plus grande attention aux actions de coopération militaire et à mieux connaître les fonctions et les actions des attachés de défense, chefs de mission de coopération militaire et de défense locale.

Le rapporteur a ajouté qu'il avait pu se rendre compte, lors de sa mission au Sénégal, que la question de la place des forces prépositionnées au sein de la coopération militaire et du contrôle politique de leur action avait été traitée comme il le fallait dans le cadre de la réforme. Il a conclu que le contrôle politique de la coopération militaire était désormais mieux assuré et la visibilité diplomatique de ses actions bien meilleure qu'avant la réforme.

M. Bernard Cazeneuve a alors abordé la question des actions spécifiques du ministère de la Défense en matière de coopération militaire. Après avoir rappelé que la coopération conduite par le ministère des Affaires étrangères l'était avec des moyens issus des armées, il a souligné que le ministère de la Défense conduisait ses propres actions dans ce

domaine. Il a alors exposé que le ministère de la Défense avait mis en place un dispositif puissant, aux méthodes éprouvées, et en cours de modernisation rapide. Indépendamment de leur représentation au sein des organisations militaires internationales, comme l'OTAN, les armées disposent, pour l'essentiel sous l'autorité de l'état-major des Armées, de 477 militaires à l'étranger, dans des postes d'attachés de défense, d'attachés de défense adjoints, d'officiers d'échange ou d'officiers de liaison, soit plus que les 406 postes de coopérants militaires techniques de la DCMD. L'implantation géographique des postes dépendant des armées n'est pas concentrée sur l'Afrique, comme celle de la DCMD, mais répartie sur l'ensemble du globe en fonction du réseau d'amitié traditionnel de la France. Quant aux structures centrales, celle de l'état-major des Armées est à elle seule plus puissante que celle de la DCMD.

M. Bernard Cazeneuve a précisé que la coopération militaire des armées était organisée selon un dispositif spécifique, le système de la commission mixte, ou celui de la réunion d'état-major pour nos alliés les plus proches, notamment européens. Il a souligné que ce mode d'organisation, s'il n'avait rien en commun avec les modes d'action de la DCMD, était néanmoins fonctionnel et permettait un contrôle précis par l'autorité militaire et politique. Il a ajouté que la coopération conduite par le ministère de la Défense était désormais systématiquement encadrée par des accords, dont le ministère des Affaires étrangères avait pleine communication.

Le rapporteur a alors fait observer que ce dispositif, à l'ampleur jusqu'ici méconnue, se juxtaposait à celui du ministère des Affaires étrangères plus qu'il ne s'y combinait.

Il a aussi fait remarquer que, si la coopération militaire était systématiquement encadrée par des accords, il n'apparaissait pas pour autant que le Parlement en ait toujours connaissance.

Le rapporteur a alors formulé plusieurs propositions.

S'agissant d'abord de l'organisation administrative et de la conduite de la coopération militaire, il a souligné que la création de la DCMD avait été un événement positif. Considérant que le ministère des Affaires étrangères devait pouvoir exercer sa compétence propre en matière de cohérence de l'action extérieure de la France, il a jugé que la DCMD était bien l'instrument d'exercice de cette compétence qui manquait jusqu'ici dans le domaine de la coopération militaire et qu'il convenait donc d'en conforter l'existence.

Rappelant ensuite que la conduite concrète des actions de coopération militaire était aujourd'hui partagée entre le ministère des Affaires étrangères et le ministère de la Défense, il a jugé que cette organisation ne présentait pas de difficulté, pourvu qu'elle soit l'effet d'une décision réfléchie, qu'elle permette un pilotage gouvernemental clair, et que là où il n'est pas en première ligne, le ministère des Affaires étrangères exerce son droit de contrôle et d'orientation.

Sur ce point, il a estimé que, si les instruments de liaison et d'information existaient entre les acteurs de la coopération militaire, leur fonctionnement devrait être mieux systématisé et des dispositifs élaborés pour garantir une meilleure expression non seulement de la parole mais aussi des prérogatives d'orientation et de contrôle du ministère des Affaires étrangères. C'est pourquoi il a considéré qu'un processus itératif, associant le ministère des Affaires étrangères, le ministère de la Défense et les services du Premier ministre devait être institué. Il a précisé que ce dispositif, qui permettrait de structurer plus solidement la conduite de la coopération militaire, n'aurait à traiter que les questions les plus sensibles et les plus difficiles.

M. Bernard Cazeneuve a alors estimé que l'ensemble du système de pilotage devait placer de manière permanente la coopération militaire sous l'autorité du Conseil de défense. Il a également jugé que le Conseil de défense devait être régulièrement réuni pour statuer sur les questions de coopération militaire et de défense, selon la périodicité qui avait fait ses preuves à l'occasion de la réforme de 1998, c'est-à-dire trois ans.

Le rapporteur a ensuite présenté une deuxième série de propositions, relative au contrôle du Parlement sur la coopération militaire.

Il a d'abord exposé que les Conseils de défense étaient secrets, et que, par conséquent, le Parlement n'avait pas en principe connaissance des questions qui y sont traitées ni des décisions qui y sont prises. Puis il a fait observer que le champ des décisions prises dans ce cadre n'avait sans doute pas vocation à être couvert en totalité par le secret de la défense nationale. Il en a voulu pour preuve le fait qu'au fil du temps, le Parlement avait naturellement pu prendre connaissance des décisions prises le 3 mars 1998 sur la réforme de la coopération militaire. Jugeant toutefois que cette information avait été obtenue dans des conditions aléatoires et tardives, il a proposé que les ministres concernés présentent au Parlement les grandes réformes décidées en Conseil de défense. Soulignant que le Gouvernement resterait bien sûr maître de ne pas communiquer les informations couvertes par le secret de la défense nationale ou des affaires étrangères, il a conclu qu'ainsi, dans le respect de ses prérogatives serait accompli un pas notable

vers une meilleure reconnaissance des pouvoirs de contrôle du Parlement en matière de coopération militaire et de défense.

M. Bernard Cazeneuve a alors abordé la question des accords de coopération militaire et de défense. Il a d'abord souligné que nombre de ceux-ci, quoique non couverts par le secret, n'avaient jamais été ni publiés, ni transmis au Parlement, même si la doctrine du ministère des Affaires étrangères avait évolué vers une publication aussi systématique que possible des accords non classifiés. Puis il a exposé qu'en sa qualité de rapporteur pour avis des crédits des Affaires étrangères, il demandait systématiquement à l'occasion du questionnaire budgétaire que les accords nouvellement conclus lui soient adressés, ou sinon que le refus de communication soit motivé. Il a indiqué à cet égard qu'il avait ainsi pu obtenir la communication de plusieurs accords qui n'étaient ni publiés ni classifiés, et qu'il envisageait de faire figurer en annexe de son rapport d'information.

Il a alors considéré qu'un ultime pas devait être fait : la transmission à la Commission des accords au fil de leur signature, en dehors du rendez-vous budgétaire annuel. Il a proposé que les accords de coopération militaire et de défense non classifiés soient désormais transmis sans délai par le Gouvernement, à la suite de leur signature, aux Présidents des Commissions chargées de la défense des deux Assemblées.

Le rapporteur a ensuite abordé la question des accords de coopération militaire et de défense secrets.

Rappelant que la Commission s'était interrogée à plusieurs reprises sur la façon dont l'obstacle du secret pourrait être surmonté, il a relevé que la difficulté résidait dans la conciliation entre une éventuelle habilitation des parlementaires à obtenir communication de ces accords, normalement assortie de dispositions pénales spécifiques, et leur irresponsabilité civile et pénale dans l'exercice de leurs fonctions, qui est l'une des clés de voûte du statut constitutionnel du Parlement.

Il a alors fait valoir que, en tout état de cause, quand bien même un parlementaire pourrait avoir, dans des conditions d'habilitation qui restent à déterminer, communication d'accords secrets, il ne pourrait être en aucun cas certain qu'il serait en possession de la totalité du dispositif, n'ayant aucun moyen de vérification.

Il a ensuite indiqué que l'exemple de la crise de la Côte d'Ivoire en 2000 semblait illustrer la possibilité, pour l'une des parties, de ne pas appliquer toutes les dispositions d'un accord secret ; à l'inverse l'exemple du Kosovo lui a paru être la preuve que des Etats pouvaient engager des actions militaires dans un cadre juridique fixé pour la circonstance.

Soulignant que, dans ces conditions, le contrôle des accords secrets pouvait s'avérer décevant puisque très difficile à mettre en œuvre, jamais sûr, et partiel, il a conclu à la nécessité de privilégier le suivi des actions militaires menées en coopération avec le pays concerné.

Puis il a proposé que le contrôle parlementaire sur les actions extérieures de la France en matière de coopération militaire et de défense soit développé sous toutes ses formes : contrôle de routine par des visites régulières auprès des forces et des missions d'assistance militaire à l'étranger et contrôle budgétaire.

Il a particulièrement insisté sur le renforcement du contrôle que la Commission exerce par le canal de l'examen des lois de finances sur les opérations extérieures. Il a souligné à cet égard la nécessité d'exploiter les dispositions de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances. Il a estimé que la Commission devrait s'emparer systématiquement de la possibilité qui va lui être donnée d'être saisie pour information des mesures de gestion budgétaire relatives aux opérations extérieures et qu'elle devrait faire valoir son droit à obtenir également communication des décrets d'avances permettant leur financement. Il a également proposé que toutes les commissions concernées puissent exprimer un avis sur les décrets d'avances à l'instar de ce que la loi organique prévoit pour la Commission des Finances.

Abordant alors la situation de l'état-major des Armées, M. Bernard Cazeneuve a exposé qu'il prenait une place de plus en plus grande au sein du dispositif d'action de la France à l'étranger avec le développement des interventions militaires extérieures et plus généralement celui de l'action internationale du ministère de la Défense.

Il a considéré que, dans ces conditions, il paraissait difficile que l'état-major des Armées n'accède pas à une plus grande maîtrise de son organisation et de son financement. Saluant les efforts faits en matière de comptabilité analytique ou de gestion des postes permanents à l'étranger, dont il a rappelé qu'ils venaient d'être rattachés à l'état-major des Armées, il a jugé que le renforcement de l'autonomie de l'état-major des Armées en matière d'organisation devait se poursuivre et s'amplifier.

Enfin, il a estimé que la Commission devait établir avec l'état-major des Armées des relations plus régulières et plus solides qu'actuellement. Soulignant que, grâce notamment à ses travaux budgétaires, la Commission connaissait bien chacune des trois armées et la Gendarmerie, leurs personnels, leurs missions, leurs difficultés, leurs points forts et leurs attentes, il a regretté qu'un lien comparable ne soit pas établi avec l'état-major des Armées, qui constitue le commandement opérationnel

des forces et leur structure d'emploi. Il a alors considéré que le renforcement de l'état-major des Armées et le développement de ses tâches imposaient la mise en place d'un suivi permanent de ses activités par la Commission, dans le cadre de la procédure budgétaire ou autrement.

Après avoir félicité le rapporteur pour la richesse de ses analyses, **le Président Paul Quilès** a jugé que les idées contenues dans son rapport d'information s'inscrivaient dans la ligne des réflexions menées par la Commission depuis 1997. Il a rappelé à ce propos que le rapport de la mission d'information sur les événements du Rwanda, publié en 1998, avait déjà mis en lumière certains dysfonctionnements de la politique française de coopération militaire en concluant à la nécessité d'un renforcement du contrôle du Parlement dans ce domaine. Il a alors souhaité une formulation plus précise de la proposition demandant un contrôle accru sur les actions menées en application d'accords de défense secrets. Puis, soulignant l'importance du rôle de l'état-major des armées dans la conduite des opérations de gestion de crise qui constituent aujourd'hui la tâche principale des forces, il s'est félicité de la proposition du rapport visant à resserrer les liens entre la Commission et cette instance. Enfin, il a regretté que l'initiative prise par la Commission pour instaurer un contrôle parlementaire de la politique du renseignement n'ait pas abouti, notre pays étant toujours en retard par rapport aux autres démocraties en ce domaine.

M. Charles Cova s'est interrogé sur la publication, en annexe au rapport, du contenu de certains accords de défense, estimant qu'elle pouvait gêner certains pays auxquels nous sommes liés par ces accords.

M. Robert Gaïa a rappelé que les troupes françaises prépositionnées, en Afrique notamment, participaient aussi à des actions de coopération. Il a alors estimé que les chevauchements inévitables qui en résultaient avec les actions d'autres ministères méritaient un traitement politique d'ensemble au plus haut niveau. Soulignant que le nombre de militaires participant aux actions de coopération dans les zones de crise était comparable à celui des agents civils, il a regretté la faiblesse de la coordination entre tous les intervenants, cause de certains dysfonctionnements. En ce qui concerne l'accès des parlementaires à des informations couvertes par le secret de la défense nationale, il s'est demandé si le droit de regard récemment reconnu au Parlement sur l'attribution des crédits de fonds spéciaux n'allait pas permettre, par contagion, d'autres avancées.

M. Bernard Cazeneuve a alors apporté les éléments de réponse suivants :

— contrôler l'application d'un traité dont on ne connaît pas nécessairement toutes les clauses est par nature très difficile. C'est la raison pour laquelle le contrôle parlementaire pourrait trouver à s'exercer à l'occasion des actions de coopération militaire conduites avec le pays concerné, puisqu'à ce moment-là disparaît le secret ;

— de plus en plus d'actions de coopération sont définies par l'état-major des Armées, souvent dans le cadre de commissions mixtes présidées par les chefs d'états-majors. Les actions internationales propres à l'état-major des Armées constituent un phénomène nouveau ;

— aucun accord publié en annexe du rapport ne comporte de clause classifiée. Lorsque certaines dispositions pourraient être considérées comme gênantes par une des parties, une clause de non-divulgence ou de non-publication est introduite à leur demande au sein de l'accord ;

— les actions de coopération menées par les forces prépositionnées d'une part et les coopérants militaires d'autre part se déroulent en parallèle car les deux dispositifs se juxtaposent. 406 coopérants militaires agissent sous l'autorité du ministre des Affaires étrangères et 477 militaires en poste à l'étranger sont placés sous l'autorité directe du ministre de la Défense. La plupart des coopérants militaires relevant du ministre des Affaires étrangères sont employés en Afrique sub-saharienne alors que ceux relevant directement du ministre de la Défense sont répartis sur toute la planète. C'est justement parce que l'articulation entre ces deux dispositifs n'est pas optimale qu'il conviendrait de réunir, une fois l'an, les responsables des deux ministères sous l'autorité du Premier ministre afin de mieux coordonner les deux logiques qui sous-tendent leurs actions : le ministère des Affaires étrangères agit en fonction de principes généraux alors que celui de la Défense est plus guidé par le souci opérationnel.

La Commission de la Défense a alors décidé, à l'unanimité, d'*autoriser*, conformément à l'article 145 du Règlement, la publication du rapport d'information sur la réforme de la coopération militaire.

ANNEXES

	Pages
Annexe n° 1 Liste des personnalités entendues par le rapporteur au cours de la mission d'information	189
Conduite de la coopération militaire et de défense	
Annexe n° 2 Répartition des postes de coopérants militaires techniques de la DCMD ..	193
Annexe n° 3 Décret n° 82-138 du 8 février 1982 fixant les attributions des chefs d'état-major	195
Annexe n° 4 Décret n° 92-1483 du 31 décembre 1992 relatif à l'organisation de la représentation du Ministre chargé des Armées au sein des missions diplomatiques françaises à l'étranger.....	199
Annexe n° 5 Liste des commissions mixtes et des réunions d'état-major	201
Annexe n° 6 Décision portant réorganisation des activités internationales du ministère de la Défense et créant le comité international.....	203
Accords de coopération militaire et de défense	
Annexe n° 7 Circulaire du 30 mai 1997 relative à l'élaboration et à la conclusion des accords internationaux	207
Annexe n° 8 Décret n°53-192 du 14 mars 1953 relatif à la ratification et à la publication des engagements internationaux souscrits par la France....	217
Annexe n° 9 Liste des accords bilatéraux de défense ou de coopération militaire de la France.....	219
Annexe n° 10 Accords et arrangements administratifs en matière de coopération militaire et de défense entre la France et les pays d'Europe centrale et orientale	227
• <i>Arrangement entre le ministère de la Défense de la République française et le ministère de la Défense de la République de Bulgarie relatif à l'établissement d'une coopération militaire (30 juillet 1992).</i>	228
• <i>Accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Bulgarie relatif à la mise à disposition d'un coopérant militaire technique au ministère de la Défense de la République de Bulgarie (26 janvier 2001).....</i>	231
• <i>Arrangement entre le Ministre de la Défense de la République française et le Ministre de la Défense de la République d'Estonie concernant une coopération bilatérale dans le domaine de la défense (11 mai 1994).....</i>	235

• Arrangement administratif entre le Ministre de la Défense de la République française et le Ministre de la Défense de la République de Hongrie et entre les armées françaises et hongroise relatif à l'instauration d'une coopération entre les ministères français et hongrois de la défense (22 juin 1991).....	238
• Arrangement entre le Ministre de la Défense de la République française et le Ministre de la Défense nationale de la République polonaise relatif à l'instauration d'une coopération dans le domaine de la défense (15 juin 1992).....	243
• Arrangement entre le Ministre de la Défense de la République française et le Ministre de la Défense de la République slovaque concernant une coopération bilatérale dans le domaine de la défense (21 juin 1994).....	247
• Arrangement entre le Ministre de la Défense de la République française et le Ministre de la Défense de la République tchèque relatif à la coopération dans le domaine de la défense (13 novembre 1997).....	251
• Accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement d'Ukraine relatif à l'établissement d'une coopération bilatérale dans le domaine de la défense (15 février 1996).....	259
Annexe n° 11 Accords de coopération militaire et de défense entre la France et les pays du Maghreb, d'Afrique et de l'Océan Indien.....	263
• Echange de lettres du 28 avril 1978 fixant les conditions fiscales applicables aux personnels militaires français mis à la disposition de la République de Djibouti.....	265
• Accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Madagascar relatif à la coopération militaire (12 juin 1998).....	269
• Accord particulier entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Malawi relatif au détachement d'un conseiller technique auprès du Gouvernement de la République du Malawi (29 mars 1980).....	275
• Accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume du Maroc relatif à la coopération militaire technique (11 octobre 1994).....	280
• Echange de lettres des 21 septembre 1986 et 19 février 1987 fixant les conditions fiscales applicables aux personnels militaires français mis à la disposition du Gouvernement de la République islamique de Mauritanie.....	289
• Convention de coopération technique militaire entre le Gouvernement de la République tunisienne et le Gouvernement de la République française (signée le 2 mai 1973).....	291

Annexe n° 12	Accords de coopération militaire et de défense entre la France et les pays d'Asie ou du Moyen-Orient.....	295
	• <i>Accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement national provisoire du Cambodge relatif à la coopération technique dans le domaine de la défense (6 juillet 1993).</i>	296
	• <i>Accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement royal du Cambodge relatif à la coopération militaire technique (25 février 1994).....</i>	298
	• <i>Echange de lettres du 28 février 1985 relatif à la coopération technique militaire franco-libanaise</i>	304

Sigles et abréviations

Annexe n° 13	Répertoire des sigles.....	307
---------------------	----------------------------	-----

ANNEXE N° 1

LISTE DES PERSONNALITES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR AU COURS DE LA MISSION D'INFORMATION

Premier ministre

— M. Louis Gautier, Conseiller pour la défense au Cabinet du Premier ministre.

— M. le Colonel Emmanuel Beth, Adjoint au Chef du Cabinet militaire du Premier ministre.

Ministère des Affaires étrangères

- *Direction générale des affaires politiques et de sécurité*

— M. Gérard Errera, Secrétaire général adjoint du ministère des affaires étrangères, Directeur général des affaires politiques et de sécurité.

Direction des affaires stratégiques, de sécurité et du désarmement

— M. Alain Moureau, Délégué dans les fonctions de sous-directeur de la sécurité.

Direction des Nations Unies et des organisations internationales

— M. Nicolas Chibaeff, Délégué dans les fonctions de sous-directeur des affaires politiques.

Direction de la coopération militaire et de défense

— M. le Général de corps aérien François de Vaissière, Directeur de la coopération militaire et de défense,

— Mme Chantal de Bourmont, Directrice-adjointe de la coopération militaire et de défense, chargée de la sous-direction de la coopération de défense,

— M. le Colonel Michel Trélaün, Sous-directeur de la coopération militaire,

— M. le Colonel Jean-Bruno Vautrety, Chef du département « moyens »,

— M. Bertrand Cochery, Conseiller des Affaires étrangères, Chargé de mission auprès du Directeur.

- *Direction des affaires juridiques*

— M. Ronny Abraham, Directeur des affaires juridiques.

- *Mission Recamp*

— M. Gabriel Regnault de Bellescize, ambassadeur en mission chargé du Renforcement des capacités africaines de maintien de la paix.

Ministère de la Défense

- *Représentant personnel du ministre*

— M. Jean-Bernard Ouvrieu, Représentant personnel du ministre.

- *Etat-major des Armées*

— M. le Général d'armée Jean-Pierre Kelche, Chef d'état-major des armées.

— M. le Vice-amiral Alain Coldefy, Sous-chef d'état-major « relations internationales » à l'état-major des armées.

— M. le Général de brigade Gaël Flichy, Adjoint au sous-chef d'état-major « relations internationales » à l'état-major des armées.

- *Armée de l'air*

— M. le Général de brigade aérienne Jean-Patrick Gaviard, Sous-chef d'état-major « relations internationales » de l'Armée de l'air.

- *Marine*

— M. le Vice-amiral Yves Lagane, Sous-chef d'état-major « opérations-logistique » de la Marine.

- *Armée de terre*

— M. le Général de brigade Pierre Ribeyron, Sous-chef d'état-major « opérations-logistique » de l'Armée de terre,

— M. le Colonel Jacques-Henry Saulais, Chef du bureau « relations internationales » à l'état-major de l'Armée de terre.

- *Direction générale de la Gendarmerie nationale*

— M. le Colonel Michel Cabrières, Chef de la division des relations internationales au Cabinet du Directeur général de la Gendarmerie nationale, assisté de M le Chef d'escadron Bruno Gauttier, Adjoint au chef du bureau de la coopération bilatérale internationale.

- *Direction des affaires juridiques*

— M. Marc Guillaume, Directeur des affaires juridiques.

**Mission au Sénégal
du 9 au 12 juillet 2001**

Représentation française au Sénégal

- M. Jean de Gliniasty, Ambassadeur de France,
- M. le Colonel Alain Jacod, Attaché de défense.

Forces françaises du Cap Vert

- M. le Capitaine de Vaisseau Gilles Faurès Fustel de Coulanges, Commandant des Forces françaises du Cap Vert,
- M. le Colonel Bertrand Vilmer, Chef d'état-major des FFCV.

*

Autorités politiques sénégalaises

- Mme Mame Madio Boye, Première ministre (en l'absence du Président Abdoulaye Wade, en déplacement à l'étranger),
- M. Youba Sambou, Ministre des forces armées.

Autorités militaires sénégalaises

- M. le Général de division Pathé Seck, Haut Commandant de la Gendarmerie nationale,
- M. le Général de brigade Babacar Gaye, Chef d'état-major général des Armées,
- M. le Colonel Talla Niang, Sous-chef d'état-major des Armées,
- MM. le Colonel Yono Kone, le Capitaine de Vaisseau Sall, l'Intendant-Colonel N'Dao, Sous-chefs d'état-major adjoints, et M. le Colonel Dieye, Directeur de la DIRPA.

*

Le rapporteur s'est par ailleurs rendu dans les 3ENVR implantées au Sénégal :

- l'Ecole nationale des officiers d'active (Thiès),
- l'Ecole d'application de l'Infanterie (Thiès),
- le Centre de perfectionnement de la Gendarmerie mobile (Ouakam).

Il a enfin visité le centre opérationnel de la Gendarmerie, les ateliers de réparation de la Gendarmerie et l'établissement de rénovation des blindés légers VLRA.

ANNEXE N° 2

RÉPARTITION DES POSTES DE COOPÉRANTS MILITAIRES TECHNIQUES DE LA DCMD ⁽¹⁾

2000	2001	2002
------	------	------

Europe centrale, orientale et balkanique

Pologne	2	2	2
République tchèque	3	3	3
Slovaquie	1	1	1
Roumanie	6	9	9
Ukraine	1	1	1
Hongrie	2	3	3
Bulgarie	1	2	2
Croatie	—	1	1
Estonie	1	1	1
Sous-total	18	23	23

Maghreb

Maroc	29	29	29
Tunisie	10	10	10
Sous-total	39	39	39

Moyen-Orient et Asie

Liban	1	1	1
Jordanie	2	2	2
Arabie Saoudite	7	6	5
Emirats Arabes Unis	2	3	3
Qatar	5	6	5
Cambodge	12	14	14
Sous-total	29	32	30

(1) Au 31 décembre.

Afrique subsaharienne

	2000	2001	2002
Angola	1	1	1
Bénin	17	17	17
Burkina-Faso	14	14	16
Cameroun	37	37	35
Centrafrique	17	17	17
Comores ⁽¹⁾	3	1	1
Congo	5	8	11
Côte d'Ivoire ⁽²⁾	28	27	27
Djibouti	22	22	23
Ethiopie	1	1	1
Gabon	23	24	24
Guinée	17	13	11
Guinée Equatoriale	3	3	3
Madagascar	21	20	19
Malawi	1	1	1
Mali	17	17	18
Mauritanie ⁽³⁾	1	—	—
Niger	12	16	16
Nigéria	—	1	1
Sénégal	27	25	27
Tchad	31	27	25
Togo	20	20	20
Sous-total	317	312	314
TOTAL GÉNÉRAL	403	404	406

(1) La coopération avec les Comores est suspendue, à l'exception du projet santé.

(2) Les actions de coopération avec la Côte d'Ivoire sont suspendues, à l'exception des ENVR.

(3) La coopération avec la Mauritanie est suspendue, à l'initiative de la Mauritanie.

Source : Ministère des Affaires étrangères.

ANNEXE N° 3

DECRET N° 82-138 DU 8 FEVRIER 1982 FIXANT LES ATTRIBUTIONS DES CHEFS D'ETAT-MAJOR

(extraits)

Article premier

Le chef d'état-major des armées assiste le ministre dans ses attributions relatives à l'emploi des forces et à leur organisation générale. Il est consulté sur l'orientation à donner aux travaux de planification et de programmation. Il peut être chargé par le ministre de toute étude intéressant les armées.

Les chefs d'état-major de l'armée de Terre, de la Marine et de l'armée de l'Air assistent le ministre dans ses attributions relatives à la préparation de chacune des armées.

Le chef d'état-major des armées a autorité sur les chefs d'état-major de l'armée de Terre, de la Marine et de l'armée de l'Air lorsque des fonctions opérationnelles leur sont confiées ainsi que pour la coordination des travaux relatifs soit à ses propres attributions, soit aux aspects interarmées de la préparation des forces.

Le chef d'état-major des armées assure la coordination de la satisfaction des besoins des forces en ce qui concerne le soutien incombant aux services interarmées.

Les quatre chefs d'état-major des armées réunis sous la présidence du ministre constituent le comité des chefs d'état-major.

Article 2

Dans les circonstances prévues aux articles 2 et 6 de l'ordonnance du 7 janvier 1959, le chef d'état-major des armées peut, par décret en conseil des ministres, être nommé chef d'état-major général des armées.

TITRE PREMIER

LE CHEF D'ETAT-MAJOR DES ARMEES ET LE CHEF D'ETAT-MAJOR GENERAL DES ARMEES

Article 3

Le chef d'état-major des armées élabore les plans d'emploi des forces, en application des directives concernant les missions des armées fixées par le Gouvernement et notifiées par le ministre. Il soumet ces plans au ministre, il est responsable de leur exécution.

Il propose au ministre l'articulation générale des forces et, par délégation, répartit entre les forces les moyens opérationnels.

Il a autorité sur les commandements des forces.

Article 4

Le chef d'état-major des armées contrôle l'aptitude des forces à remplir les missions qui leur sont assignées. Il a sur elles un pouvoir permanent d'inspection. Il fait rapport au ministre sur l'opportunité et l'efficacité des mesures prises pour la préparation des forces.

Il dirige ou prescrit les exercices ou manœuvres d'ensemble.

Il soumet au ministre l'estimation des besoins qui en découlent et leurs priorités respectives.

Article 5

Le chef d'état-major des armées rassemble les propositions du délégué général pour l'armement, des chefs d'état-major de chaque armée et des directeurs des services interarmées dans les domaines de la planification et de la programmation.

Après consultation du délégué général pour l'armement sur les possibilités techniques et industrielles, il fait rapport au ministre sur l'ensemble des travaux. Il lui propose les mesures nécessaires pour assurer leur cohérence au regard de l'emploi et leur comptabilité avec les ressources financières prévisibles, telles qu'elles sont appréciées par le secrétaire général pour l'administration, et lui présente un projet de décision.

Le chef d'état-major des armées est tenu informé par le délégué général pour l'armement, par les chefs d'état-major de chaque armée et les directeurs des services interarmées du déroulement des programmes en cours.

Le chef d'état-major propose après consultation des chefs d'état-major d'armées concernés les caractéristiques militaires des armements ou matériels nucléaires et spatiaux et est consulté sur les solutions techniques étudiées par le délégué général pour l'armement.

Article 6

Le chef d'état-major des armées participe à la préparation du budget.

Il élabore les éléments du budget concernant ses services et ses attributions ainsi que les organismes qui lui sont rattachés.

Il est responsable des crédits correspondants et s'assure des résultats obtenus.

Il est informé par le secrétaire général pour l'administration des travaux conduits au sein du ministère de la défense pour la préparation du budget ainsi qu'en cours d'exécution de celui-ci, lorsque la disponibilité ou l'emploi des forces sont affectés de façon substantielle.

Il exprime au ministre son avis sur les priorités à satisfaire au regard des missions assignées aux forces.

Article 7

Le chef d'état-major des armées assiste de droit à toutes les réunions des conseils supérieurs.

Article 8

Le chef d'état-major des armées assure la direction générale de la recherche et de l'exploitation du renseignement militaire. Il participe à l'élaboration et à l'exploitation du renseignement de défense.

Article 9

Sous l'autorité du ministre de la défense et selon ses directives :

— il est chargé des relations avec les armées étrangères, il dirige les missions militaires à l'étranger et en assure la gestion ;

— il organise, dans le cadre de la politique de coopération, la participation des armées à la coopération militaire avec les pays liés à la France par des accords de coopération, il en prépare les programmes et en dresse les bilans ;

— il prépare les instructions du ministre aux représentants militaires auprès des organismes internationaux et veille à leur application ;

— il négocie et signe, conformément aux directives du ministre, les accords techniques sur l'emploi des forces ;

— il suit les négociations internationales qui peuvent avoir une incidence sur l'emploi ou la nature de nos forces, en liaison avec le secrétaire général de la défense nationale.

Article 10

Le chef d'état-major des armées dirige l'enseignement militaire supérieur interarmées.

Article 11

Le chef d'état-major des armées, sur avis du chef d'état-major de l'armée intéressée, propose au ministre les nominations aux commandements des forces ainsi que les affectations aux postes interarmées, au poste de chef de mission de liaison avec les organismes interalliés et aux postes d'attaché des forces armées et d'attachés militaires, navals et de l'air à l'étranger. Il est consulté sur les nominations et affectations d'officiers généraux.

Article 12

Le chef d'état-major des armées est consulté sur les études et la préparation des textes de caractères interarmées relatifs aux statuts, aux rémunérations et aux mesures de caractère social applicables aux militaires, ainsi que sur des décisions de principe relatives à la gestion du personnel militaire et à la vie dans les armées.

Il fait connaître au ministre son avis sur l'ensemble de ces questions, particulièrement lorsque les dispositions envisagées sont liées au

plan du moral ou de la disponibilité, aux capacités opérationnelles des forces.

Article 13

Le chef d'état-major des armées propose chaque année au ministre les projets d'enquête qu'il estime souhaitable de confier au contrôle général des armées.

Article 14

Sous l'autorité du Président de la République et du Gouvernement, le chef d'état-major des armées, ou le chef d'état-major général des armées s'il est nommé, assure le commandement de l'ensemble des opérations militaires, sous réserve des dispositions particulières relatives à la force nucléaire stratégique et à l'armement nucléaire tactique.

Il est conseiller militaire du Gouvernement. Il propose les mesures militaires en fonction de la situation générale, et des capacités des forces. Il instruit, dans le domaine de ses attributions, les questions à soumettre aux conseils et comités de défense. Il traduit les directives du Gouvernement en ordres d'application pour les grands commandements opérationnels, territoriaux ou spécialisés, qui lui rendent compte de leur exécution.

Il est consulté sur les orientations stratégiques résultant de la politique de défense du Gouvernement.

Les chefs d'état-major de l'armée de Terre, de la Marine et de l'armée de l'Air sont les adjoints du chef d'état-major général pour la conduite des opérations militaires. Ils peuvent, sur décision du chef d'état-major général, assurer les fonctions de commandant opérationnel.

Article 15

Pour l'exercice des attributions définies au présent décret, le chef d'état-major des armées dispose de l'état-major des armées dont l'organisation est fixée par arrêté du ministre de la défense.

ANNEXE N° 4

DECRET N° 92-1483 DU 31 DECEMBRE 1992 RELATIF A L'ORGANISATION DE LA REPRESENTATION DU MINISTRE CHARGE DES ARMEES AU SEIN DES MISSIONS DIPLOMATIQUES FRANÇAISES A L'ETRANGER

Le Premier ministre,

Sur le rapport du ministre de la défense,

Vu la convention de Vienne du 18 avril 1961 sur les relations diplomatiques;

Vu le décret no 62-811 du 18 juillet 1962 modifié fixant les attributions du ministre des armées;

Vu le décret no 78-1201 du 18 décembre 1978 modifié fixant les attributions du délégué général pour l'armement;

Vu le décret no 79-433 du 1er juin 1979 relatif aux pouvoirs des ambassadeurs et à l'organisation des services de l'Etat à l'étranger;

Vu le décret no 82-138 du 8 février 1982 fixant les attributions des chefs d'état-major;

Vu le décret no 86-787 du 27 juin 1986 modifié fixant les attributions des délégués et des directions et service de la délégation générale pour l'armement,

Décrète :

Art. 1er. - Le ministre chargé des armées dispose des missions militaires créées au sein des missions diplomatiques françaises à l'étranger.

Art. 2. - L'activité des missions militaires s'exerce conformément aux dispositions du décret du 1^{er} juin 1979 susvisé, et en particulier des articles 2 et 6 de ce décret.

Dans ce cadre, le ministre chargé des armées détermine les règles selon lesquelles la mission militaire correspond avec le ministère de la défense ou, sous son couvert, avec d'autres administrations, organismes et services.

Art. 3. - Chaque mission militaire est dirigée par un officier, qui peut être le cas échéant un ingénieur de l'armement, nommé par décret sur proposition du ministre chargé des armées et après agrément du ministre des affaires étrangères.

Cet officier porte le titre d'attaché de défense.

Art. 4. - La mission militaire relève du chef d'état-major des armées, qui correspond directement avec elle.

Art. 5. - L'attaché de défense peut être assisté d'attachés militaires spécialisés qui lui sont subordonnés. Selon leur domaine d'activité, ces attachés sont dénommés respectivement :

- attaché des forces terrestres ;
- attaché naval ;
- attaché de l'air ;
- attaché de gendarmerie ;
- attaché d'armement.

Pour les questions propres à son domaine de compétence, l'attaché d'armement correspond directement avec le délégué général pour l'armement.

Dans les conditions qu'il fixe, l'attaché de défense a communication immédiate de toutes les correspondances échangées.

L'attaché de défense et les attachés militaires spécialisés peuvent eux-mêmes disposer d'adjoints ayant la qualité d'officier. Les nominations des attachés militaires spécialisés et de leurs adjoints sont soumises à l'agrément du ministre des affaires étrangères.

Art. 6. - L'attaché de défense et les attachés militaires spécialisés ainsi que leurs adjoints font partie du personnel diplomatique de la mission au sens de la convention de Vienne du 18 avril 1961 sur les relations diplomatiques et jouissent à ce titre des privilèges et immunités diplomatiques prévus par ladite convention.

Art. 7. - Sauf dispositions particulières arrêtées par le chef d'état-major des armées, l'attaché de défense a, dans les manifestations officielles de l'Etat de sa résidence, préséance sur tout personnel militaire français affecté dans ce même Etat, quels que soient le grade et la fonction de celui-ci.

Art. 8. - L'attaché de défense est tenu informé des activités conduites dans l'Etat de sa résidence par les unités et le personnel militaire français qui y sont affectés, ainsi que par les missions de coopération ou d'assistance militaires qui y sont instituées.

Il peut se voir confier la direction d'une mission de coopération militaire ou d'une mission d'assistance militaire.

Il reçoit, à cet effet, ses instructions du ministre chargé de la conduite de cette coopération ou de cette assistance.

Art. 9. - L'attaché de défense et les attachés spécialisés peuvent, dans les conditions fixées par la convention de Vienne susvisée, recevoir compétence pour d'autres Etats que celui de leur résidence, en qualité d'attachés non résidents.

Art. 10. - Le décret n° 49-627 du 30 avril 1949 modifié relatif aux attachés militaires est abrogé.

Art. 11. - Le ministre d'Etat, ministre des affaires étrangères, le ministre de la défense, le ministre du budget et le ministre délégué à la coopération et au développement sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret, qui sera publié au Journal officiel de la République française.

ANNEXE N° 6

DECISION PORTANT REORGANISATION DES ACTIVITES INTERNATIONALES DU MINISTERE DE LA DEFENSE ET CREAT LE COMITE INTERNATIONAL

(5 OCT. 99 – 035859)

DÉCISION

Objet : Réorganisation des activités internationales du Ministère.

Comité international

Un Comité International est créé. Il réunit, sous ma présidence ou celle de mon représentant personnel, les responsables du Ministère dont la liste est donnée en annexe.

Ce comité, qui se réunira au moins une fois par trimestre, a pour fonction de préciser les orientations et objectifs du Ministère en matière d'action internationale et de suivre leur mise en œuvre. Il coordonne l'action internationale relevant de la délégation aux affaires stratégiques, des états-majors, de la délégation générale pour l'armement et du secrétariat général pour l'administration. Il veille à l'organisation des actions de coopération militaire et de sécurité avec les Etats tiers et approuve à cette fin des documents d'objectifs. Il est informé de la préparation des réunions d'instances bilatérales.

Le Comité International harmonise les programmes de contacts politiques et militaires de haut niveau et fixe les priorités de contacts nécessaires pour la préparation de l'avenir. Il analyse les perspectives de coopération et d'exportation envers les principaux pays et zones, constituant une base de données par pays et un dossier permanent par grande entreprise exportatrice. Il reçoit l'évaluation a posteriori des principales opérations d'exportation. Le comité délibère également de l'évolution des dossiers politico-militaires et industriels concourant à la construction de l'Europe de la Défense. Il oriente la politique de sélection et de préparation des personnels de responsabilité à vocation internationale.

Le secrétariat de ce Comité International est placé sous la responsabilité du délégué aux affaires stratégiques, assisté d'une structure permanente légère. Cette structure, créée au sein de la DAS, informe le cabinet du Ministre et les grands subordonnés du déroulement des démarches et programmes de l'action internationale du ministère, dans le cadre des orientations définies par le Comité International. Elle organise la préparation des réunions à venir du Comité International et l'échange d'information à cette fin entre les différents responsables du ministère. Elle peut, sur l'instruction du Comité International, organiser des groupes de travail temporaires entre les organismes représentés au Comité pour traiter des objectifs déterminés de l'action internationale.

Le secrétariat du Comité international n'a pas vocation à se substituer aux différents services dans leurs missions internationales.

Contrôle des exportations

Les responsabilités concernant le contrôle des exportations d'armement et notamment l'examen des demandes présentées en CIEEMG, la coordination des services concernés du ministère, l'instruction des dossiers de contrôle, et la mise en œuvre du contrôle sont, pour l'avenir, confiées à la DAS. Les projets de textes mettant en application cette décision sont mis en préparation sans délai.

Les personnels et les moyens nécessaires à cette mission de contrôle seront donc transférés à la DAS. En cohérence avec les travaux coordonnés par le secrétaire général pour l'administration, l'ensemble des personnels de la DAS chargés de ces activités sera regroupé dans des locaux appropriés, dans ou à proximité de l'îlot Saint-Germain.

Par ailleurs, l'informatisation des processus de contrôle des exportations sera poursuivie activement, par la mise en place, sans délai, des matériels et logiciels nécessaires. L'informatisation du processus de consultation et d'échange d'avis sera engagée, en cohérence avec la nouvelle organisation. Cette opération sera érigée en programme d'armement et le DGA désignera un directeur de programme.

Un groupe de pilotage est créé au 1^{er} octobre 1999 en vue d'organiser ce transfert. Placé sous la présidence du directeur chargé des affaires stratégiques, ce groupe veille notamment à préparer les modifications des textes réglementaires et à mettre en place les moyens nécessaires, en vue d'un transfert effectif de l'ensemble des responsabilités, des personnels et des moyens au plus tard le 1^{er} juillet 2000, le directeur des affaires stratégiques me rendra compte mensuellement de l'avancement des travaux.

Tant que le transfert ne sera pas effectif, la DGA/DRI restera pleinement responsable du contrôle des exportations au sein du ministère. Elle associera étroitement la DAS à l'instruction des dossiers.

Signé : Alain RICHARD

ANNEXE

Composition du comité international

• Présidence

La présidence du comité international est assurée par le ministre de la Défense. La vice-présidence en est confiée à son représentant personnel, qui peut suppléer le Ministre en cas d'empêchement.

• Membres

Les membres permanents sont :

- le chef d'état-major des armées ;
- le délégué général pour l'armement ;
- le secrétaire général pour l'administration ;
- le chef d'état-major de l'armée de Terre ;
- le chef d'état-major de la Marine ;
- le chef d'état-major l'armée de l'Air ;
- le chef du contrôle général des armées ;
- le directeur général de la Gendarmerie nationale ;
- le directeur chargé des affaires stratégiques ;
- le directeur des relations internationales de la DGA ;
- le directeur de la coopération et des affaires industrielles de la DGA ;
- le directeur des affaires juridiques ;
- le directeur délégué à l'information et à la communication de la Défense.

Les responsables ou représentants d'autres organismes et services du ministère peuvent être invités en fonction de l'ordre du jour.

• Secrétariat

Le secrétariat du comité international est assuré par la structure de coordination mise en place au sein de la DAS. L'ordre du jour est préalablement soumis au directeur de cabinet civil et militaire.

• Périodicité

Le comité international se réunit au moins une fois par trimestre.

ANNEXE N° 7

CIRCULAIRE DU 30 MAI 1997 RELATIVE A L'ELABORATION ET À LA CONCLUSION DES ACCORDS INTERNATIONAUX

(J.O. du 31 mai 1997)

(extraits)

Le Premier ministre à Mesdames et Messieurs les ministres et secrétaires d'Etat

Les principes régissant les relations des administrations françaises avec les autorités étrangères sont précisés par deux textes de référence, toujours en vigueur :

- l'arrêté du 22 messidor an VII selon lequel « les étrangers accrédités de quelque manière que ce soit près du Gouvernement n'ont de rapports directs qu'avec le ministre des relations extérieures ; ils ne communiquent que par son intermédiaire avec les autres ministères » ;

- le décret du 25 décembre 1810, selon lequel il est expressément défendu aux ministres de répondre, soit par écrit, soit verbalement, à aucune demande, plainte ou affaire, que ce soit de petite ou de grande importance, qui leur serait adressée par un agent étranger. « L'unique réponse doit être qu'ils doivent s'adresser au ministre des relations extérieures. »

Le développement des relations internationales implique désormais que d'autres autorités que le ministre des affaires étrangères aient des relations avec leurs homologues étrangers, ou avec des organisations internationales. Ils peuvent notamment être amenés à négocier des engagements internationaux qui lient la France.

Cette pratique qu'impose la vie internationale ne doit à aucun moment mettre en cause l'unité et la cohérence de la politique étrangère de la France : cette cohérence suppose que le ministre des affaires étrangères joue pleinement son rôle de conception et de coordination. Pour ce faire, il doit être tenu informé des relations qu'entretiennent les autres ministres avec des autorités étrangères, surtout lorsque celles-ci sont susceptibles d'aboutir à la conclusion d'un accord international.

Les règles générales qui doivent être respectées pour le bon fonctionnement de l'Etat dans la vie internationale ont été rappelées, notamment dans la circulaire du 17 juillet 1995 relative à la coordination de l'action extérieure de l'Etat. Par la présente circulaire, je vous indique les règles à suivre relatives à l'élaboration et à la conclusion des accords internationaux.

I - Typologie des accords internationaux.

Le droit des traités est codifié par la convention de Vienne du 23 mai 1969 à laquelle la France n'est pas partie, mais dont elle respecte celles de ses dispositions qui se limitent à codifier la coutume internationale ou des principes généraux du droit international.

En droit international, le terme « traité » désigne tout accord destiné à produire des effets de droit et régi par le droit international, conclu par écrit entre deux ou plusieurs

sujets de droit international. Le droit international - qui n'est pas formaliste - laisse toute liberté aux parties quant à l'appellation donnée à leur engagement.

La pratique française distingue les accords dits en forme solennelle - désignés à l'article 52 de la Constitution par le terme « traités » -, conclus au nom des chefs d'Etat, et les accords en forme simplifiée, conclus au niveau des gouvernements. Les pouvoirs de signature des accords en forme solennelle sont signés par le Président de la République. Ils doivent faire l'objet d'une ratification ; l'instrument de ratification est également signé par le Président de la République. Les pouvoirs de signature des accords en forme simplifiée sont signés par le ministre des affaires étrangères de même que, le cas échéant, les instruments d'approbation de ces accords. Sous cette réserve, l'entrée en vigueur des accords de l'une et l'autre forme est soumise aux mêmes procédures constitutionnelles. Leur portée juridique est identique au regard du droit international comme du droit interne.

Le choix de la forme solennelle se fait en fonction des précédents, de la nécessité qu'a l'Etat étranger d'adopter cette forme en raison de son droit interne ou de considérations politiques qui conduisent à donner une plus grande solennité à l'engagement. L'article 53 de la Constitution commande la forme solennelle dans un certain nombre de cas : traités de paix et traités de commerce.

Le terme de convention est souvent utilisé pour des accords bilatéraux et multilatéraux qui portent sur des matières techniques. Elle est traditionnelle pour certaines catégories d'accords : conventions consulaires, conventions fiscales.

Lorsqu'un accord complète ou modifie un accord existant, il peut être appelé « protocole additionnel », « protocole modifiant l'accord » ou, à la rigueur, « avenant ».

En revanche, il faut éviter les expressions « mémorandum d'accord » ou « protocole d'accord », susceptibles de créer une confusion sur la portée de l'engagement souscrit.

Dans leurs contacts avec des pays anglo-saxons, les négociateurs français peuvent se voir proposer des « mémorandums d'entente » ou « *memorandum of understanding* ». Ces instruments ne sont pas toujours considérés par les juristes de ces pays comme des accords internationaux, mais comme des engagements de bonne foi qui ne lient pas les signataires. Or cette distinction est inconnue dans la conception française du droit international qui reconnaît à tout engagement pris au nom du gouvernement la valeur d'un accord international créant des obligations. Il faut donc éviter de conclure des textes portant l'appellation « *memorandum of understanding* », afin de ne pas aboutir à des situations où le gouvernement français se considérerait comme lié sans que la réciprocité soit vraie. Si toutefois cette formule est imposée aux négociateurs français dans un cadre multilatéral par exemple, ils devront faire préciser par toutes les parties que ces instruments sont bien contraignants et que la France en exigera le respect.

A côté des accords internationaux conclus au nom des chefs d'Etat ou de gouvernement, la pratique internationale admet la conclusion d'arrangements administratifs, conclus avec leurs homologues étrangers par des ministres. Ces arrangements constituent une catégorie inconnue du droit international. En conséquence, tout en engageant l'Etat, ils présentent l'inconvénient de n'offrir aucune sécurité quant à leur exécution par l'autre partie. Il ne faut donc recourir à ces instruments que dans des circonstances particulières, pour compléter ou préciser un accord existant, ou, à la rigueur, pour organiser une coopération administrative de portée limitée. Dans tous les cas, les ministres ne peuvent s'engager que dans la stricte limite de leurs attributions et la compétence de la partie étrangère doit être vérifiée autant que possible. Pour un texte qui relèverait soit en France, soit en ce qui concerne la partie étrangère, de plusieurs ministres, il ne peut être fait usage de la technique de l'arrangement administratif.

II - Négociation des accords.

Dans la présente circulaire, le terme « accord » est utilisé pour désigner tous les engagements internationaux, que ce soient des traités ou des accords en forme simplifiée.

1. La décision d'ouvrir une négociation

La décision d'ouvrir une négociation ou de refuser la proposition qui est faite en ce sens par un Etat constitue un acte de politique étrangère engageant la France.

Lorsqu'un ministre autre que le ministre des affaires étrangères constate la nécessité de disposer d'un nouvel accord bilatéral ou multilatéral ou de modifier un accord existant, il lui incombe d'en informer le ministre des affaires étrangères. Il fait de même lorsqu'il s'agit d'un projet d'arrangement administratif. En effet, seul ce ministre dispose d'une connaissance précise de l'ensemble de nos relations internationales lui permettant de juger de l'opportunité d'une telle négociation. Lorsque des divergences de vues sur l'ouverture d'une négociation opposent plusieurs ministres, le ministre des affaires étrangères saisit le Premier ministre aux fins d'arbitrage.

2. La définition du cadre de la négociation

Lorsqu'un ministre autre que le ministre des affaires étrangères propose à celui-ci l'ouverture d'une négociation, il fait connaître à ce dernier la teneur de l'accord dont il souhaite la négociation dans des délais compatibles avec un examen approfondi. Cette information permet à la direction compétente du ministère des affaires étrangères, en relation avec la direction des affaires juridiques, de définir la nature de l'instrument, de procéder à une première mise au point de sa rédaction et de vérifier que les dispositions de celui-ci seront conformes au droit international, aux engagements conventionnels souscrits par la France et au droit interne. En cas de nécessité, les difficultés rencontrées lors de cette mise en forme font l'objet de réunions d'arbitrage sous l'autorité du cabinet du Premier ministre.

Le ministre des affaires étrangères procède à la consultation de tous les ministres pouvant être intéressés à la négociation.

Puis le ministre des affaires étrangères, en coopération, le cas échéant, avec le ministre principalement concerné, définit ou approuve le mandat des négociateurs et la composition de la délégation. Ce mandat est constitué par les positions que ceux-ci ont à soutenir durant la négociation.

La pratique actuelle n'impose pas aux négociateurs d'être munis de pouvoirs formels au stade de la négociation, sauf si les parties à cette négociation ou l'organisateur de celle-ci l'exigent.

3. L'agenda prévisionnel de la négociation et des procédures ultérieures

Un agenda prévisionnel indicatif est établi conjointement par le ministre des affaires étrangères et, le cas échéant, le ministre en charge de la négociation, en même temps qu'est défini le cadre de la négociation.

(..)

4. La conduite de la négociation

Il est indispensable qu'une information précise sur le contenu et l'évolution des discussions soit diffusée à l'ensemble des ministères intéressés, notamment lorsque ces discussions sont de nature à affecter sensiblement la teneur de l'accord. Lorsqu'un ministre autre que le ministre des affaires étrangères conduit la négociation, il doit veiller à ce que ce dernier dispose d'un suivi détaillé de la négociation.

(...)

Lors de l'examen des questions juridiques que soulève le projet en cours de négociation, une importance particulière doit être accordée à la conformité des dispositions de celui-ci avec la Constitution. Le secrétaire général du Gouvernement doit être tenu informé de toute difficulté d'ordre constitutionnel soulevée par la négociation d'un accord. Il lui appartient de saisir, si nécessaire, le Conseil d'Etat d'une demande d'avis sur la conformité du projet à la Constitution.

(...)

III - Rédaction et présentation.

1. La langue des négociations et des accords

(...)

2. Eléments habituels d'un accord international

(...)

En dehors du cas des engagements correspondant à une opération entraînant nécessairement une dépense spécifique, l'accord doit contenir une clause de réserve budgétaire qui permet de limiter l'engagement financier de l'Etat aux crédits votés par le Parlement dans le cadre des lois de finances annuelles.

(...)

La mention des mécanismes de règlement des différends sur l'interprétation des instruments est une faculté.

Si de tels mécanismes ne sont pas mentionnés dans un accord, les différends sur son interprétation se régleront par la voie diplomatique. En cas d'échec, il peut être convenu de recourir à un autre mode de règlement des différends, par exemple l'arbitrage. Cela suppose l'accord des deux parties.

(...)

Toute mention relative au règlement des différends doit faire l'objet d'une consultation préalable de la direction des affaires juridiques du ministère des affaires étrangères.

(...)

3. Particularités selon les types d'accord

a) Forme solennelle et forme simplifiée

Outre la formule précédant la signature, les accords en forme solennelle ne se distinguent des accords en forme simplifiée que sur quelques points. Il sont en principe intitulés « traités () entre la République française et ». Il peut être agréé entre les parties de mentionner les plénipotentiaires qui ont négocié le traité (cf annexe II). En outre, le texte doit prévoir une ratification.

b) Protocole de signature

Un protocole de signature est une annexe de nature interprétative. Il commence généralement par les mots : « Au moment de signer le présent traité (ou accord), les plénipotentiaires (ou les représentants des deux gouvernements) sont tombés d'accord pour donner l'interprétation suivante à l'article du traité (ou de l'accord). » Il ne comporte pas de clauses finales, mais est signé comme le texte de base.

c) Echange de lettres ou de notes

Un échange de lettres est une forme particulière d'accord, en principe réservée à des engagements dont le texte est assez court. Il répond également à des règles de présentation particulière (cf annexe III). Un accord peut aussi être conclu sous forme d'échange de notes, lequel se caractérise par le style impersonnel et les formules de politesse traditionnelles.

IV - Signature.

1. Compétence

En dehors du Président de la République, du Premier ministre et du ministre des affaires étrangères, tous les signataires d'un accord, quelle que soit sa dénomination, doivent être munis de pouvoirs. A la différence des accords, les arrangements administratifs peuvent être signés sans pouvoirs. Toutefois, lorsqu'un ambassadeur procède à leur signature au nom d'un ministre, il doit être muni de l'autorisation de celui-ci.

Par la circulaire n° 4251/SG du 17 juillet 1995, j'ai précisé qu'afin de valoriser la conclusion de nos accords auprès des Etats concernés, ces accords doivent être signés soit par les ministres, ministres délégués ou secrétaires d'Etat eux-mêmes à Paris ou dans les Etats concernés, soit, à défaut, par les ambassadeurs dans leur Etat de résidence. Le cas des protocoles financiers est traité dans la note n° 2561 du 17 juillet 1995. Dans tous les cas de figure, il convient d'informer ces derniers de l'imminence d'une telle signature, afin qu'ils puissent s'assurer de la préparation de nos partenaires et apprécier l'écho donné à cet événement dans leur Etat de résidence.

L'article 52 de la Constitution prévoit que le Président de la République négocie et ratifie les traités. Le texte constitutionnel ne prévoit pas qu'il les signe, mais ne l'exclut pas. En revanche, l'article 19 de la Constitution ne mentionne pas les actes prévus à l'article 52 parmi ceux qui sont dispensés du contreseing du Premier ministre et, le cas échéant, des ministres responsables. Ce contreseing apparaît donc nécessaire. Le terme de « ministre responsable » doit être interprété comme visant le ou les ministres auxquels incombe, à titre principal, la préparation et l'application du traité et qui, à ce titre, ont normalement assumé la responsabilité de la négociation. Il ne s'étend pas à tous les ministres qui devront tirer les conséquences de la ratification du traité.

(...)

2. Procédure

Lorsque le ministre principalement concerné n'est pas le ministre des affaires étrangères, il demande à ce dernier des pouvoirs. Ils sont établis par la direction des affaires juridiques (sous-direction des accords et traités) du ministère des affaires étrangères, à la demande du service traitant de ce ministère.

Ce dernier transmet à cette fin un dossier comprenant :

- une note précisant les nom, prénom(s) et qualité du bénéficiaire des pouvoirs (...);
- une note explicative comportant une analyse sommaire de l'accord et indiquant, lorsque celui-ci doit entrer en vigueur du seul fait de sa signature, les raisons pour lesquelles il n'a pas à être soumis au Parlement ;
- le texte définitif de l'accord ou à défaut sa dernière version, ainsi que les modifications susceptibles d'y être apportées.

(...)

3. Dispositions protocolaires

(...)

4. Conservation

La conservation des originaux des accords bilatéraux ou multilatéraux dont la France est dépositaire, ou des copies certifiées conformes des accords multilatéraux dans les autres cas, est assurée par le ministère des affaires étrangères. Si l'accord a été signé à l'étranger, il revient à l'ambassade d'acheminer au Protocole, sous bordereau enregistré, l'original ou la copie conforme qui revient à la France. La direction des archives et de la documentation et la direction des affaires juridiques (sous-direction des accords et traités) sont informées de la signature de l'accord, par télégramme si elle a eu lieu à l'étranger ou par avis de signature si elle a eu lieu à Paris (cf annexe V).

V - Autorisation de ratifier ou d'approuver.

Le ministre des affaires étrangères est compétent pour mettre en oeuvre la procédure permettant à la France d'exprimer son consentement à être liée¹ par l'instrument international, y compris lorsque celui-ci a été négocié par un autre ministre. Il détermine, à partir des dispositions qui ont été signées, s'il convient ou non de solliciter une autorisation parlementaire pour approuver, ratifier l'accord ou y adhérer.

1. La demande d'autorisation parlementaire de ratification ou d'approbation

La Constitution prévoit que certains engagements internationaux sont soumis au Parlement avant leur ratification ou leur approbation. La liste en est donnée par l'article 53, qui dispose que « les traités de paix, les traités de commerce, les traités ou accords relatifs à l'organisation internationale, ceux qui engagent les finances de l'Etat, ceux qui modifient des dispositions de nature législative, ceux qui sont relatifs à l'état des personnes, ceux qui comportent cession, échange ou adjonction de territoire, ne peuvent être ratifiés ou approuvés qu'en vertu d'un loi ».

Une fois la signature de l'accord effectuée, le ministre concerné prend l'attache du ministre des affaires étrangères afin que celui-ci examine si cet accord relève ou non de l'article 53 de la Constitution. Il doit en être ainsi pour tous les accords, y compris pour ceux qui constituent des amendements ou des ajouts par rapport à un accord principal, dans la mesure où aucune règle de parallélisme des formes ne peut être invoquée pour appliquer à l'accord complémentaire le traitement réservé à l'accord principal. C'est précisément le cas lorsque l'accord principal ne comporte pas de dispositions de nature législative ou ayant une incidence sur les finances publiques et qui de ce fait ne relève pas de la procédure de l'article 53, alors que l'avenant, comportant de telles dispositions, y sera soumis.

La direction des affaires juridiques du ministère des affaires étrangères procède à l'analyse requise en fonction du contenu propre de chaque accord et en examinant chacune de ses clauses. Sauf pour les traités de paix et de commerce, les accords relatifs à l'état des personnes et ceux qui comportent cession, échange ou adjonction de territoire, il n'est pas

¹ Terminologie : au regard du droit français, le consentement d'un Etat à être lié par un accord international peut s'exprimer par la signature, la ratification, l'approbation ou l'adhésion. La signature a cet effet lorsque l'accord prévoit l'entrée en vigueur à la signature ou lorsqu'il ne comporte, pour son entrée en vigueur, aucune condition relative à une procédure ultérieure (ratification, approbation, acceptation). La ratification exprime ce consentement dans le cas des accords en forme solennelle, l'approbation dans le cas des accords en forme simplifiée. L'adhésion s'entend du consentement à être lié par un accord multilatéral après la période initiale d'ouverture à la signature. Dans un accord multilatéral, qui peut mentionner expressément dans ses clauses finales divers modes d'expression du consentement à être lié, il convient de s'assurer que l'un au moins de ces modes soit visé.

possible de définir a priori les accords dont l'objet les ferait entrer ou non dans les prévisions de l'article 53. Quelques indications peuvent néanmoins être fournies, notamment à partir de la jurisprudence du Conseil constitutionnel et du Conseil d'Etat.

Les accords de siège sont d'ordinaire soumis à autorisation législative, dans la mesure où ils contiennent des dispositions sur les privilèges et immunités.

Les accords édictant une obligation financière directe et certaine sont considérés comme engageant les finances de l'Etat. Il en est ainsi lorsque cette contribution financière, qui peut prendre des formes variées (participation à un mécanisme de financement spécifique, mise à disposition de personnels ou de biens) constitue pour le Gouvernement une obligation, dont l'inexécution serait considérée par les autres parties comme un manquement aux engagements internationaux de la France.

Dès lors que l'une au moins des stipulations d'un accord ressortit au domaine de la loi, tel qu'il est déterminé par l'article 34 de la Constitution, l'autorisation du Parlement pour sa ratification ou son approbation doit être recherchée. Cette exigence s'applique même dans les cas où la législation en vigueur satisfait en l'état à toutes les obligations résultant du traité ou de l'accord en cause, sans qu'il soit besoin de la modifier ou de la compléter.

Lorsque la réponse à la question de savoir si l'accord relève de la procédure prévue par l'article 53 soulève une difficulté, il appartient au ministre des affaires étrangères de consulter le secrétaire général du Gouvernement.

2. La procédure de ratification ou d'approbation

(...)

VI - Entrée en vigueur.

L'entrée en vigueur d'un accord a lieu conformément aux dispositions de cet accord prévues à cet effet.

1. Les accords bilatéraux

Les accords en forme simplifiée entrent en vigueur après remise à l'autre partie d'un instrument d'approbation ou, plus généralement, d'une notification de l'accomplissement des procédures exigées par le droit interne pour l'entrée en vigueur de cet accord. La clause finale habituellement retenue fixe l'entrée en vigueur au premier jour du deuxième mois suivant la remise du deuxième instrument d'approbation ou de la deuxième des notifications (cf annexe I).

Les accords en forme solennelle entrent en vigueur par l'échange des instruments de ratification. L'instrument de ratification est un acte signé par le Président de la République, par lequel celui-ci fait sien l'engagement souscrit en son nom, et contresigné par le Premier ministre et par le ministre des affaires étrangères. Les instruments de ratification peuvent être adressés à l'Etat cocontractant par une lettre du ministre des affaires étrangères, auquel cas, la remise n'étant pas simultanée, ils prennent effet à la date de réception du second instrument de ratification, ou à l'issue d'un délai à partir de cette date fixé dans l'accord. Il est également possible de recourir à la technique traditionnelle de l'entrée en vigueur le jour de l'échange des instruments de ratification. L'usage est alors de procéder à l'échange dans le cadre d'une cérémonie. Une variante de cette méthode consiste à prévoir un délai entre le jour de l'échange et celui de l'entrée en vigueur, le plus souvent fixé à un mois.

L'entrée en vigueur dès la signature est réservée aux accords en forme simplifiée qui n'entrent pas dans le champ de l'article 53 de la Constitution et dont l'entrée en vigueur ne nécessite pas, de ce fait, de procédure parlementaire. Même pour ce type d'actes, il est néanmoins préférable de prévoir un délai entre la signature et l'entrée en vigueur, afin de pouvoir préparer la publication de l'accord. La clause finale fixe alors l'entrée en vigueur au premier jour du deuxième mois suivant la signature. Dans ces cas, le ministre des affaires étrangères doit se montrer très vigilant lors de la délivrance des pouvoirs de signature et s'assurer de ce que l'autorisation du Parlement n'a pas à être recherchée et que les ministres ont donné leur assentiment par lettres d'accord.

Les arrangements administratifs peuvent entrer en vigueur dès la signature, dans la mesure où, par définition, ils sont conclus dans le cadre strict de la législation en vigueur et des disponibilités budgétaires de leur signataire, ne relèvent que des attributions de celui-ci et ne nécessitent d'autre procédure interne que la consultation du ministre des affaires étrangères qui en apprécie l'opportunité politique et la qualité de la rédaction.

2. Les accords multilatéraux

(...)

3. L'application provisoire

(...)

VII - Réserves et déclarations interprétatives.

Une réserve à un accord international est une déclaration unilatérale faite par un Etat lorsqu'il signe, ratifie ou approuve cet accord, par laquelle il vise à exclure ou à modifier l'effet juridique de certaines dispositions de cet accord en ce qui le concerne.

Une réserve ne peut être formulée lorsque l'accord la prohibe expressément. Elle doit rester en outre compatible avec le droit des traités. Ainsi une réserve qui consisterait purement et simplement à écarter telle ou telle disposition du traité ne serait pas admissible.

(...) Les autres Etats contractants peuvent faire objection à la réserve. L'objection a une portée en fait essentiellement politique, sauf si l'Etat qui l'émet décide en même temps que l'accord dans son ensemble ne s'appliquera pas dans ses rapports avec l'Etat auteur de la réserve.

Il convient, dans ces conditions, d'être particulièrement prudent avant de recourir à cette faculté : on ne saurait en effet préjuger la portée qu'attribueraient à une réserve (le cas échéant, contraire à l'objet et au but d'un accord) les organes internationaux éventuellement chargés de l'application de cet accord, ou les juridictions qui seraient saisies de la validité d'une telle réserve.

En conséquence, le texte de toute réserve projetée doit être soumis en temps utile à la direction des affaires juridiques du ministère des affaires étrangères, afin que celle-ci en apprécie la validité. (...)

Bien que la convention de Vienne n'en fasse pas mention, le droit des traités autorise les Etats à émettre des déclarations interprétatives. Il s'agit de déclarations unilatérales par lesquelles l'Etat précise la portée qu'il attribue à telle ou telle disposition de l'accord. Comme pour les réserves, leur texte ne doit pas être incompatible avec le but et l'objet de l'accord. Il doit être également soumis à la direction des affaires juridiques du ministère des affaires étrangères.

Lorsque la nécessité de formuler des réserves ou des déclarations interprétatives a été établie, l'usage est d'y procéder au moment de la signature de l'accord mais elles

peuvent être formulées ou modifiées jusqu'au moment de la ratification ou de l'approbation de cet accord. Elles sont ensuite confirmées lors de l'expression par la France de son consentement définitif.

La formulation de réserves relève de la seule compétence du pouvoir exécutif. Dans la pratique, le texte des réserves et des déclarations interprétatives dont a été assortie la signature d'un accord qui nécessite une procédure parlementaire est communiqué au Conseil d'Etat et au Parlement en même temps que le projet de loi autorisant la ratification ou l'approbation.

VIII - Publication.

1. L'obligation de publication

La publication a pour objet :

- de rendre public le contenu de l'accord ;
- d'introduire l'accord dans l'ordre juridique national.

Sauf cas exceptionnels, tous les accords doivent faire l'objet d'une publication au Journal officiel de la République française, conformément aux dispositions du décret n° 53-192 du 14 mars 1953 modifié relatif à la ratification et à la publication des engagements internationaux souscrits par la France. Cette obligation doit être respectée strictement, notamment dans la mesure où de nombreux accords peuvent affecter des intérêts privés. En cas de non-publication, en effet, l'accord, s'il est d'effet direct, n'est pas opposable aux personnes et, d'une manière générale, n'est pas invocable dans l'ordre juridique interne.

Le décret n° 86-707 du 11 avril 1986 a rendu obligatoire la publication dans les mêmes formes de l'acte portant dénonciation par la France d'un accord publié conformément au décret de 1953. Cette publication est en effet nécessaire pour l'information des particuliers.

2. L'initiative de la procédure de publication

Elle relève du ministre des affaires étrangères qui, après avoir constaté la date de l'entrée en vigueur pour la France de l'accord et vérifié qu'aucun des ministres intéressés ne s'oppose à sa publication, saisit le secrétaire général du Gouvernement du décret portant publication, aux fins d'accomplissement des procédures de signature et de publication de celui-ci.

3. Les délais de publication

La publication de l'accord ne peut se faire avant l'entrée en vigueur de celui-ci afin d'éviter l'introduction dans l'ordre interne de dispositions dépourvues de portée juridique sur le plan international. Mais il importe qu'elle intervienne le plus vite possible après l'entrée en vigueur. Le ministre des affaires étrangères est chargé de veiller à ce que la publication soit quasi simultanée de l'entrée en vigueur et qu'en tout état de cause le délai n'excède pas un mois. Les ministres intéressés et le secrétaire général du Gouvernement lui apportent leurs concours pour respecter ces délais.

Il est à déplorer que la publication des traités et accords soit trop souvent tardive aujourd'hui. Plus de diligence doit désormais être observée en la matière.

4. Le contenu de la publication

Le décret portant publication est accompagné du texte in extenso de l'accord et des réserves ou déclarations interprétatives formulées par la France au moment de la

signature ou lors du dépôt des instruments de ratification. Il mentionne la date d'entrée en vigueur pour la France.

Lorsqu'un engagement modifie ou complète un engagement précédent dont la publication n'aurait pas été effectuée, il est nécessaire de publier celui-ci simultanément avec sa modification.

Le décret portant publication est signé par le Président de la République, le Premier ministre et le ministre des affaires étrangères à l'exclusion de tout autre ministre. Pour les conventions internationales du travail, le ministre chargé du travail est également appelé à signer ce décret.

La publication est toujours effectuée sous le timbre du ministère des affaires étrangères.

(...)

5. Effets de la publication

En vertu de l'article 55 de la Constitution, « les accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie ».

Certains accords ne créent d'obligations qu'à la charge des Etats. C'est ce que le Conseil d'Etat (décision GISTI du 23 avril 1997) a déterminé pour certains articles de la convention de l'Organisation des Nations unies relative aux droits de l'enfant. En revanche, comme le souligne le même arrêt à propos de la convention n° 118 de l'OIT du 28 juin 1962, les autres accords peuvent être invoqués par les particuliers et prévalent sur le droit interne, soit qu'ils soient d'effet direct, soit que les mesures de transposition en droit interne qu'ils appelaient dans un délai donné ne soient pas intervenues ou soient intervenues incomplètement, dans ce délai.

Lorsqu'un ministre autre que le ministre des affaires étrangères considère qu'un accord cesse d'être adapté à l'évolution de nos relations avec un Etat, il lui incombe d'en saisir le ministre des affaires étrangères. Ce ministre est seul compétent, sous mon autorité, pour prendre les mesures qui s'imposent : dénonciation unilatérale par la France ; abrogation sur la base d'une entente commune des parties ; décision de suspension d'un accord ou de certaines de ses dispositions.

Les principes et les règles rappelés ci-dessus ont pour but de garantir la cohérence et l'unité de la politique étrangère de la France, lorsqu'elle conduit à prendre des engagements internationaux. Il convient de veiller strictement à leur respect. Le ministre des affaires étrangères, en liaison avec le secrétaire général du Gouvernement, fera rapport au Premier ministre sur leur mise en œuvre.

Pour le Premier ministre et par délégation :

Le secrétaire général du Gouvernement,

Signé : Jean-Marc Sauvé

ANNEXE N° 8

DECRET N° 53-192 DU 14 MARS 1953 RELATIF A LA RATIFICATION ET A LA PUBLICATION DES ENGAGEMENTS INTERNATIONAUX SOUSCRITS PAR LA FRANCE

(J.O. 15 mars 1953)

Article premier

Le ministre des affaires étrangères est seul chargé de pourvoir à la ratification et à la publication des conventions, accords, protocoles et règlements internationaux dont la France est signataire ou par lesquels la France se trouve engagée. Il en est de même en ce qui concerne le renouvellement ou la dénonciation de ces accords.

Toutefois, en ce qui concerne les conventions internationales du travail, le ministre des affaires étrangères pourvoit à la ratification et à la publication de ces conventions conjointement avec le ministre du travail.

Article 2

Les ministres, pour leur département, et pour les services administratifs dotés de la responsabilité civile qui leur sont rattachés lorsqu'ils ont participé directement ou par l'intermédiaire de leurs représentants à l'élaboration ou à la dénonciation de conventions, accords, protocoles et règlements engageant la France envers un Etat ou une organisation internationale, ou pris au sein d'une organisation internationale à laquelle appartient la France, sont tenus de transmettre au ministre des affaires étrangères le texte de ces conventions, accords, protocoles et règlements, quels que soient l'importance et le caractère de ceux-ci et immédiatement après la signature ou l'adoption.

Article 3

Après transmission au ministre des affaires étrangères et, s'il y a lieu, ratification, les conventions, accords, protocoles ou règlements, prévus aux articles précédents et de nature à affecter, par leur application, les droits ou les obligations des particuliers, doivent être publiés au *Journal officiel* de la République française.

Toutefois ces conventions, accords, protocoles ou règlements, peuvent être intégralement insérés dans un Bulletin officiel spécial, imprimé par les soins du *Journal officiel* et offert au public. Dans ce cas, la mention dans le *Journal officiel* de l'insertion ainsi opérée, avec indication précise de la date et du numéro du Bulletin spécial de référence, tient lieu de publication et entraîne les mêmes effets.

Les dispositions du présent article ne sont pas applicables aux règlements émanant d'une organisation internationale lorsque ces règlements sont intégralement publiés dans le Bulletin officiel de cette organisation, offert au public, et lorsque cette publication suffit, en vertu des dispositions expresses d'une convention engageant la France, à rendre ces règlements opposables aux particuliers.

Article 4

(Ajouté, D. n. 86-707, 11 avril 1986, art. 1^{er})

Les réserves ou déclarations interprétatives dont sont éventuellement assortis les instruments français de ratification ou d'approbation des conventions, accords, protocoles ou règlements internationaux publiés en application des deux premiers alinéas de l'article 3 doivent être publiées dans les mêmes formes que ceux-ci, lorsqu'elles sont de nature à affecter par leur application les droits ou les obligations des particuliers.

Article 5

(Ajouté, D. n. 86-707, 11 avril 1986, art. 1^{er})

L'acte portant dénonciation par la France d'une convention, d'un accord, d'un protocole ou d'un règlement international publié conformément aux deux premiers alinéas de l'article 3 doit être publié dans les mêmes formes.

L'acte portant retrait d'une réserve ou d'une déclaration interprétative publiée en application des dispositions de l'article 4 doit être publié dans les mêmes conditions.

ANNEXE N° 9

LISTE DES ACCORDS BILATERAUX DE DÉFENSE OU DE COOPÉRATION MILITAIRE DE LA FRANCE ⁽¹⁾

PAYS	NATURE DE L'ACCORD	DATE	LOI DU	PUBLICATION
Europe				
BULGARIE	Arrangement administratif entre ministères de la Défense.	30.07.92	—	Annexé au présent rapport
	Accord relatif à la mise à disposition d'un coopérant militaire technique au ministère de la Défense de la République de Bulgarie.	26.01.01	—	Annexé au présent rapport
ESTONIE	Arrangement administratif entre ministères de la Défense.	11.05.94	—	Annexé au présent rapport
HONGRIE	Arrangement administratif entre ministères de la Défense.	21.06.91	—	Annexé au présent rapport
POLOGNE	Arrangement administratif entre ministères de la Défense (accord intergouvernemental en négociation).	15.06.92	—	Annexé au présent rapport
ROUMANIE	Accord relatif à la coopération dans le domaine de la défense.	24.10.98	—	Annexé au projet de loi Sénat n° 102 (2001-2002) ⁽³⁾
SLOVAQUIE	Arrangement administratif entre ministères de la Défense.	21.06.94	—	Annexé au présent rapport
REPUBLIQUE TCHEQUE	Arrangement administratif entre ministères de la Défense.	13.11.97	—	Annexé au présent rapport
TURQUIE	Accord-cadre relatif à la coopération dans le domaine de la défense.	13.01.00	—	JO du 08.12.00
UKRAINE	Accord intergouvernemental de coopération dans le domaine de la défense.	15.02.96	—	Annexé au présent rapport

Afrique et Océan indien

BENIN	Accord de coopération militaire technique. Echange de lettres sur les facilités d'escales et de transit.	27.02.75	03.06.77	JO du 10.01.78
	Protocole relatif à la sécurité des vols des aéronefs militaires.	31.03.66	—	RGTF
BURKINA-FASO	Accord d'assistance militaire technique.	24.03.61	26.07.61	JO du 05.02.62
	Convention relative au soutien logistique des forces armées.	14.07.65	—	JO du 01.06.67
BURUNDI	Accord particulier relatif au concours en personnel militaire pour l'organisation, l'instruction et l'emploi de l'escadrille burundaise.	07.10.69	—	JO du 21.04.70
	Extension de l'accord précité à l'ensemble des forces armées burundaises.	31.05.74 05.06.74	—	JO du 01.07.75
CAMEROUN	Accord spécial de défense.	21.02.74	—	<i>CLASSIFIÉ</i>
	Accord de coopération militaire.	21.02.74	20.05.75	JO du 17.12.75
	Convention fixant les règles et modalités du soutien logistique aux forces armées.	21.02.74	—	JO du 17.12.75
	Protocole relatif à la sécurité des vols des aéronefs militaires.	18.07.66	—	RGTF
CENTRAFRIQUE	Accord de défense.	15.08.60	22.11.60	JO du 24.11.60
	Convention fixant les règles et conditions du concours au soutien logistique des forces terrestres, aériennes et de la Gendarmerie (avenant de mars 1973).	10.09.65	—	<i>CLASSIFIÉE</i>
	Protocole relatif à la sécurité des vols des aéronefs militaires.	21.05.66	—	RGTF
	Accord concernant l'assistance militaire technique.	08.10.66	—	RGTF
COMORES	Accord de coopération en matière de défense (arrangement technique en cours d'élaboration).	10.11.78	15.04.81	JO du 12.02.83

	Convention relative au concours militaire technique.	04.08.79	15.04.81	JO du 12.02.83
CONGO	Accord de coopération technique en matière de formation des cadres et d'équipement de l'armée populaire nationale.	01.01.74	20.05.73	JO du 10.02.82
CONGO (EX-ZAÏRE)	Accord général de coopération militaire technique.	22.05.74	29.11.78	JO du 04.09.80
	Accord particulier de coopération en matière d'aéronautique militaire.		—	<i>CLASSIFIÉ</i>
	Arrangement de coopération militaire technique dans les domaines de l'aéronautique : • avenant n° 1 en date du 07.07.75 • avenant n° 2 en date du 02.03.76 • avenant n° 3 en date du 07.05.77		—	<i>CLASSIFIÉ</i>
	Arrangement relatif à l'instruction du personnel zaïrois dans les écoles de l'armée de l'Air française.		—	<i>CLASSIFIÉ</i>
	Arrangement de coopération militaire technique dans le domaine de la force terrestre. • Avenant n° 1 en date du 07.02.78.	09.07.76	—	<i>CLASSIFIÉ</i>
COTE D'IVOIRE	Accord de défense.	24.04.61	26.07.61	JO du 05.02.62
	Accord d'assistance militaire technique.	24.04.61	26.07.61	JO du 05.02.62
	Convention relative au maintien de l'ordre.	09.02.62	—	<i>CLASSIFIÉE</i>
	Convention fixant les règles et conditions du concours français au soutien des forces terrestres, aériennes et de Gendarmerie.	08.04.65	—	RGTF
	Protocole relatif à la sécurité des vols des aéronefs militaires.	03.09.65	—	<i>CLASSIFIÉ</i>
	Accord particulier pour la coopération en matière d'armement.	26.01.78	—	<i>CLASSIFIÉ</i>

(COTE D'IVOIRE)	Accord particulier pour la formation des pilotes	19.03.80	—	<i>CLASSIFIÉ</i>
DJIBOUTI	Protocole provisoire fixant les principes de la coopération militaire.	27.06.77	—	JO du 10.11.85
	Echange de lettres fixant les conditions fiscales applicables aux AMT.	28.04.78	—	Annexé au présent rapport
	Convention relative à la création et au fonctionnement d'un bureau postal militaire.	03.09.79	—	JO du 08.12.79
	– Modifiée par un échange de lettres du 12.02.85.		—	JO du 19.02.86
	Convention au sujet des compétences de la prévôté en matière de délits ou fautes commises par les AMT.	14.02.80	—	JO du 16.01.87
GABON	Accord de défense (3 annexes, dont annexe 2 : Assistance militaire technique).	17.08.60	22.11.60	JO du 24.11.60
	Convention spéciale relative au maintien de l'ordre.	18.03.61	—	<i>CLASSIFIÉE</i>
	Convention fixant les règles du soutien logistique des forces terrestres, aériennes et de la Gendarmerie.	25.08.65	—	<i>CLASSIFIÉE</i>
	Protocole relatif à la sécurité des vols des avions militaires.	17.11.65	—	<i>CLASSIFIÉ</i>
	Accord particulier relatif à l'instruction des personnels de l'armée de l'Air sur Mirage (+ avenant du 29.08.80).	01.02.80	—	<i>CLASSIFIÉ</i>
GUINEE EQUATORIALE	Accord de coopération militaire technique.	09.03.85	18.11.87	JO du 16.04.88 et JO du 18.05.89
GUINEE	Accord de coopération militaire technique.	07.04.85	18.11.87	Projet de loi AN n° 776 (8è législ)
MADAGASCAR	Convention de soutien logistique.	04.05.66	—	JO du 30.07.75
	Convention concernant les affaires militaires et l'assistance technique.	04.06.73	—	JO du 30.07.75
	Rectificatifs aux conventions du 04.06.73.	26.10.73 et 05.11.73	—	—

	Convention concernant l'hôpital militaire d'Antananarivo.	29.12.78	—	JO du 04.10.81
	Accord relatif à la coopération militaire.	12.06.98	—	Annexé au présent rapport
MALAWI	Accord particulier entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Malawi relatif au détachement d'un conseiller technique auprès du Gouvernement de la République du Malawi.	29.03.80	—	Annexé au présent rapport
MALI	Accord de coopération militaire technique.	06.05.85	18.11.87	Projet de loi AN n° 774 (8 ^e législ)
	Echange de lettres fixant les conditions fiscales applicables aux assistants militaires techniques (AMT).	08.07.86 et 27.07.86	—	JO du 05.12.90
MAROC	Accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume du Maroc relatif à la coopération militaire technique.	11.10.94	—	Annexé au présent rapport
MAURICE	Echange de lettres relatif à la contribution mensuelle de l'île Maurice aux dépenses de personnels AMT.	14.09.79	—	JO du 30.04.80
	Accord particulier de coopération militaire.	25.09.79	23.12.80	Projet de loi AN n° 1798 (6 ^e législ)
MAURITANIE	Protocole relatif à la sécurité des vols des aéronefs militaires.	16.09.65	—	RGTF
	Accord de coopération militaire technique.	27.04.86	18.11.87 ⁽²⁾	Projet de loi AN n° 777 (8 ^e législ)
	Echange de lettres fixant les conditions fiscales applicables aux AMT.	21.09.86 et 19.02.87	—	Annexé au présent rapport
NIGER	Accord de coopération militaire technique.	19.02.77	05.07.79	JO du 26.04.80
RWANDA	Accord particulier d'assistance militaire. • Avenant en date du 20.04.83. • Avenant en date du 26.08.92.	18.07.75	—	Annexés au rapport d'information AN n° 1271 (11 ^e législ), Tome II ⁽²⁾

SENEGAL	Accord de coopération en matière de défense.	29.03.74	19.12.75	JO du 30.11.76
	Convention fixant les règles et conditions du concours au soutien logistique des forces terrestres, aériennes, maritimes, de la Gendarmerie, des unités militaires du service civique et des formations paramilitaires (garde républicaine, sapeurs pompiers).	29.03.74	—	JO du 30.11.76
	Protocole relatif à la sécurité des vols des aéronefs militaires.	29.03.74	—	JO du 30.11.76
SEYCHELLES	Accord particulier de coopération en matière navale.	05.01.79	—	<i>CLASSIFIÉ</i>
TCHAD	Accord de coopération militaire technique complété par l'accord du 16.06.76.	06.03.76	09.11.77	JO du 30.04.78
	Convention fixant les règles et conditions du concours au soutien logistique des forces armées.	06.03.76	—	JO du 30.04.78
	Annexe relative au fonctionnement de l'hôpital militaire de N'Djamena.	16.06.76	21.04.78	JO du 30.04.78
	Convention spéciale relative au maintien de l'ordre.	06.03.61	—	<i>CLASSIFIÉE</i>
TOGO	Accord de défense.	10.07.63	—	<i>CLASSIFIÉ</i>
	Convention fixant les règles et conditions du concours au soutien logistique des forces terrestres, aériennes et de la Gendarmerie.	29.04.65	—	RGTF
	Protocole relatif à la sécurité des vols des aéronefs militaires.	28.10.65	—	<i>CLASSIFIÉ</i>
	Accord de coopération militaire technique.	23.03.76	06.07.78 ⁽²⁾	Projet de loi AN n° 125 (6è législ)
TUNISIE	Convention de coopération technique militaire entre le Gouvernement de la République tunisienne et le Gouvernement de la République française.	02.05.73	—	Annexée au présent rapport
	Echange de lettres.	21.09.77	—	<i>CLASSIFIÉ</i>

ZIMBABWE	Arrangement technique entre le ministère de la Défense de la République française et le ministère de la Défense de la République du Zimbabwe relatif à la coopération dans le domaine des équipements de défense.	10.12.92	—	<i>CLASSIFIÉ</i>
-----------------	---	----------	---	------------------

Moyen-Orient et Golfe persique

ARABIE SAOUDITE	Accord de coopération et d'assistance militaires entre le Gouvernement du Royaume d'Arabie Saoudite et le Gouvernement de la République française.	09.10.82	—	<i>CLASSIFIÉ</i>
------------------------	--	----------	---	------------------

EMIRATS ARABES UNIS	Accord de coopération en matière de défense entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de l'Etat des Emirats Arabes Unis.	18.01.95	—	<i>CLASSIFIÉ</i>
----------------------------	--	----------	---	------------------

JORDANIE	Accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume hachémite de Jordanie relatif à la coopération militaire et aux relations bilatérales dans le domaine de la défense.	02.12.95	—	<i>CLASSIFIÉ</i>
-----------------	--	----------	---	------------------

LIBAN	Echange de lettres.	28.02.85	—	Annexé au présent rapport
--------------	---------------------	----------	---	---------------------------

QATAR	Accord entre le Gouvernement de l'Etat du Qatar et le Gouvernement de la République française relatif à la coopération dans le domaine de la défense.	02.08.94	—	<i>CLASSIFIÉ</i>
--------------	---	----------	---	------------------

	Accord technique entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de l'Etat du Qatar concernant les modalités d'application de la coopération en matière de défense.	25.10.98	—	<i>CLASSIFIÉ</i>
--	---	----------	---	------------------

Asie du sud-est

CAMBODGE	Accord relatif à la coopération technique dans le domaine de la Défense.	06.07.93	—	Annexé au présent rapport
	Accord relatif à la coopération militaire technique.	25.02.94	—	Annexé au présent rapport
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.	21.10.98	—	Annexé au projet de loi Sénat n° 238 (2000-2001) ⁽³⁾
THAÏLANDE	Accord intergouvernemental relatif à la logistique de défense.	26.04.00	—	En instance de publication au JO

• *Renvois :*

(1) *L'application de certains de ces accords peut se trouver actuellement suspendue, à l'initiative de la France ou du pays partenaire.*

(2) *L'accord particulier d'assistance militaire et ses avenants ont été publiés par la mission d'information de l'Assemblée nationale sur le Rwanda (rapport d'information n° 1271, 11^{ème} législature, tome II, pp. 80 à 94). Son application est actuellement suspendue.*

(3) *Le projet de loi de ratification est actuellement en discussion devant le Parlement.*

• *Autres mentions :*

— *Annexé au présent rapport : le texte de cet accord, non publié mais non secret, figure ci-après.*

— *CLASSIFIÉ : cet accord est classifié secret-défense ou confidentiel-défense. Il n'a pas été communiqué à votre rapporteur.*

— *JO du ... : publié au Journal officiel, Lois et décrets du.*

— *RGTF : Cet accord a été publié au RGTF (Recueil général des traités de la France), recueil réalisé sous l'égide du ministère des Affaires étrangères et publié à la Documentation française. Il figure au volume II de la 2^{ème} série du RGTF, consacrée aux accords bilatéraux non publiés.*

— *Projet de loi n° ... : La loi a autorisé l'approbation de l'accord et non sa ratification, jugée non nécessaire. Le texte de l'accord, qui n'a pas été publié au JO, a été publié en annexe au projet de loi demandant l'autorisation de l'approbation.*

Source : Ministère des Affaires étrangères.

ANNEXE N° 10

ACCORDS ET ARRANGEMENTS ADMINISTRATIFS EN MATIERE DE COOPERATION MILITAIRE ET DE DEFENSE ENTRE LA FRANCE ET LES PAYS D'EUROPE CENTRALE ET ORIENTALE

A l'occasion du questionnaire qu'il a adressé au ministère des Affaires étrangères pour l'élaboration du rapport pour avis de la Commission de la Défense nationale et des Forces armées sur le budget des affaires étrangères pour 2000, votre rapporteur a demandé que lui soient transmis les accords de coopération militaire et de défense jusqu'ici non publiés, ou sinon, en cas d'impossibilité, les motifs qui s'opposaient à cette transmission.

S'agissant des accords et arrangements administratifs conclus avec les pays d'Europe centrale, orientale et balkanique, votre rapporteur a reçu du ministère des Affaires étrangères la réponse suivante :

« La Commission de la Défense nationale et des Forces armées voudra bien trouver ci-joint les textes demandés, à l'exception de l'accord franco-roumain du 24 octobre 1998, qui sera communiqué au Parlement dans le cadre de la procédure de ratification (ce texte comporte en effet des dispositions de nature législative - article 53 de la Constitution). Son passage devant le Parlement devrait intervenir d'ici la fin de l'année ».

En conséquence, on trouvera ci-après les accords ainsi communiqués.

ARRANGEMENT ENTRE LE MINISTERE DE LA DEFENSE DE LA REPUBLIQUE
FRANÇAISE ET LE MINISTERE DE LA DEFENSE DE LA REPUBLIQUE DE BULGARIE
RELATIF A L'ETABLISSEMENT D'UNE COOPERATION MILITAIRE
(30 JUILLET 1992)

Considérant l'esprit et les principes du Traité d'entente, d'amitié et de coopération entre la République française et la République de Bulgarie, signé à Paris le 18 février 1992,

Désirant fonder de nouvelles relations entre les forces armées dans un esprit d'ouverture et de compréhension mutuelle,

Le ministère de la défense de la République française et le ministère de la défense de la République de Bulgarie désignés ci-après « les parties », conviennent de ce qui suit, dans la limite autorisée par les lois et règlements français et bulgare.

Article I

Il est institué une coopération entre les ministères français et bulgare de la défense.

Cette coopération s'exerce entre les forces armées dans les domaines d'intérêt commun et autour de sujets d'intérêt mutuel clairement identifiés dans le domaine de l'armement.

Article II

Afin de concevoir, coordonner et contrôler la coopération entre les forces armées, il est créé une commission militaire mixte franco-bulgare, co-présidée par un officier général de l'Etat-major des Armées ou par un haut responsable du ministère de la Défense, de chaque partie. Elle est composée de part et d'autre d'un secrétaire, de l'attaché militaire ou de défense et, en fonction des sujets abordés, d'officiers ou de fonctionnaires des différentes armées ou services.

Cette commission se réunit à Paris ou à Sofia, en principe alternativement et une fois par an.

Elle examine le bilan de la coopération passée et dresse le plan de la coopération pour l'année suivante.

Ce plan est signé par les deux co-présidents.

Tous les sujets de nature à concourir à la réalisation du but défini dans le préambule peuvent être inscrits d'un commun accord à l'ordre du jour, ainsi que des sujets de nature plus générale portant sur les doctrines militaires ou stratégiques et sur l'avenir de la sécurité européenne.

Article III

Les principaux domaines où peut s'exercer la coopération entre les forces armées sont :

- les concepts de sécurité, de défense et d'équipement des forces,
- l'organisation générale et le fonctionnement du ministère de la défense et des Etats-majors,
- la formation des cadres,
- l'organisation et la conduite de l'instruction et de l'entraînement,
- la santé,
- les relations humaines et les questions sociales,
- l'histoire militaire,
- les relations publiques,
- la maîtrise des armements,
- les procédures de contrôle des exportations d'armements,
- l'informatique générale et opérationnelle.

Article IV

La coopération entre les forces armées se réalise par :

- des visites de hautes autorités militaires,
- l'accueil de stagiaires dans les écoles militaires,
- l'envoi de missions de durée variable pour l'étude en commun d'un sujet donné,
- des escales de navires de guerre,
- des visites entre unités ou écoles militaires,
- la communication de documentations diverses et de textes réglementaires portant sur l'organisation des forces armées nationales.

Article V

La coopération dans le domaine de l'armement s'établira, dans une première phase par la définition des sujets d'intérêt commun, puis par la mise en place, si cela est opportun, d'un comité mixte franco-bulgare.

La mission de ce comité sera de coordonner et de contrôler la coopération en matière d'armement.

Il sera coprésidé par un haut responsable de l'armement de chaque ministère de la défense.

Il observera les mêmes procédures de fonctionnement que celles de la commission mixte.

Article VI

Les principes de financement de la coopération sont les suivants :

6.1. - la partie d'envoi prend à sa charge les frais de transport aller et retour entre les deux pays.

6.2. - la partie d'accueil prend à sa charge tous les frais liés à la mission et au séjour de la délégation sur son territoire national (transport de service, hébergement, alimentation).

6.3. - le régime juridique applicable aux stagiaires de longue durée dans les écoles militaires est celui prévu par les lois et règlements de l'Etat d'accueil.

6.4. - la partie d'envoi garantit une couverture assurance accident et maladie pour les membres de ses délégations.

Article VII

La communication d'informations et de documents entre les parties ainsi que la protection des informations et documents échangés sont soumis aux législations et réglementations nationales en matière de sécurité.

Article VIII

Les Parties peuvent à tout moment amender d'un commun accord le présent arrangement.

Article IX

Le présent arrangement est conclu pour une durée de cinq ans. Il est ensuite prorogé par tacite reconduction tous les cinq ans.

Chaque partie peut le dénoncer sous forme écrite avec un préavis de six mois.

Le présent arrangement entre en vigueur le jour de sa signature.

Fait à Paris, le 30 juillet 1992 en deux exemplaires originaux, chacun en langue française et bulgare, les deux textes faisant également foi.

Le Ministre de la Défense
de la République française

Le Ministre de la Défense
de la République de Bulgarie

Signé : Pierre Joxe

Signé : Alexandre Staliiski

ACCORD ENTRE LE GOUVERNEMENT DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
ET LE GOUVERNEMENT DE LA RÉPUBLIQUE DE BULGARIE
RELATIF À LA MISE À DISPOSITION D'UN COOPÉRANT MILITAIRE TECHNIQUE
AU MINISTÈRE DE LA DÉFENSE DE LA RÉPUBLIQUE DE BULGARIE
(26 JANVIER 2001)

Le gouvernement de la République française, d'une part, et le gouvernement de la République de Bulgarie, d'autre part, désignés ci-après « les parties »,

considérant les bonnes relations existant entre les deux Etats concrétisées dans l'arrangement entre le ministère de la Défense de la République française et le ministère de la Défense de la République de Bulgarie relatif à l'établissement d'une coopération militaire du 30 juillet 1992.

sont convenus de ce qui suit :

Article I

1. La partie française met à la disposition de la partie bulgare un officier supérieur, ci-après dénommé le coopérant militaire technique, pour exercer les fonctions de conseiller au Ministère de la Défense de la République de Bulgarie dans les domaines suivants

- (a) restructuration et réorganisation,
- (b) planification et entraînement,
- (c) formation et instruction,
- (d) soutien logistique,
- (e) interopérabilité des systèmes CH,
- (f) communication et relations publiques.

2. Le coopérant militaire technique ne peut exercer d'autres fonctions que celles définies ci-dessus. Il ne peut, en aucun cas, être associé à la préparation ou à l'exécution d'opérations de guerre, de maintien ou de rétablissement de l'ordre, de la légalité ou de la souveraineté nationale, ni intervenir dans ces opérations, sous quelque forme que ce soit.

Article II

1. La durée du séjour du coopérant militaire technique est fixée en principe à deux ans, à partir du jour de son arrivée sur le territoire de la République de Bulgarie.

2. Pour la durée du séjour mentionnée à l'alinéa 1 du présent article, le coopérant militaire technique et sa famille qui résident sur le territoire de la République de Bulgarie bénéficient d'un droit de résidence de longue durée.

3. Pour les besoins de cet Accord, par « famille » il convient d'entendre le conjoint du coopérant militaire technique et les enfants qui sont à charge et qui ne sont pas citoyens de la République de Bulgarie.

Article III

1. Le coopérant militaire technique relève de l'autorité du gouvernement de la République française par l'intermédiaire de l'ambassade de France à Sofia. Pendant son séjour sur le territoire de la République de Bulgarie, il conserve son statut de militaire français.
2. Le coopérant militaire technique sert avec son uniforme, son grade et ses insignes conformément à la réglementation en vigueur dans les armées françaises.
3. Mis à la disposition du Ministère de la Défense de la République de Bulgarie, le coopérant militaire technique respecte les règlements en vigueur au sein de ce ministère et des forces armées bulgares.
4. Le pouvoir disciplinaire est réservé à l'autorité française. La partie bulgare informe la partie française par l'intermédiaire de l'Ambassade de France des faits contraires aux règlements mentionnés au paragraphe trois du présent article.
5. La mission du coopérant militaire technique peut être interrompue par concertation entre les parties.

Article IV

1. Dans la limite et le cadre de ses disponibilités budgétaires, la partie française prend à sa charge:
 - a. les frais de séjour, de logement et de mise en place initiale du coopérant militaire technique et des membres de sa famille;
 - b. le rapatriement du corps en cas de décès du coopérant militaire technique ou d'un membre de sa famille.
2. La partie bulgare assure au coopérant militaire technique au Ministère de la Défense un bureau et toutes les facilités nécessaires.
3. Pour la partie bulgare, le Ministère de la Défense bulgare prend à sa charge les frais de:
 - a. transport, séjour et logement liés à l'exercice de ses fonctions sur le territoire de la République de Bulgarie;
 - b. véhicule, si cela s'avère nécessaire, pour l'exercice des fonctions sur le territoire de la République de Bulgarie;
 - c. accès aux bibliothèques et autres fonds d'information qui sont nécessaires à l'exercice de ses fonctions.

Article V

Pendant leur séjour sur le territoire de la République de Bulgarie, le coopérant militaire technique et les membres de sa famille bénéficient:

a. de l'exonération totale de tous les impôts et taxes douanières à l'importation et à l'exportation de leurs biens;

b. de l'exemption de tout impôt sur les traitements et émoluments qui sont versés au coopérant militaire technique au titre de ses fonctions;

c. des soins médicaux et dentaires dans les établissements médicaux militaires bulgares dans les mêmes conditions que les personnels bulgares;

d. de l'accès aux clubs, mess, maisons de vacances et magasins des forces armées bulgares dans les mêmes conditions et au même titre que les officiers bulgares et leurs familles;

e. en cas de crise en Bulgarie, des facilités de rapatriement sur le territoire français dans les mêmes conditions que le personnel diplomatique.

Article VI

1. Le coopérant militaire technique et les membres de sa famille respectent la législation de la République de Bulgarie.

2. La partie bulgare applique les dispositions de la Convention du 19 juin 1995 entre les Etats partis au traité de l'Atlantique Nord et les autres Etats participant au Partenariat pour la Paix sur le statut de leurs forces ainsi que son protocole additionnel, dite « SOFA PPP », pour les infractions commises par le coopérant militaire technique et les membres de sa famille durant leur séjour sur le territoire de la République de Bulgarie.

La partie française applique à l'occasion de ce séjour les mêmes règles que la partie bulgare.

Article VII

1. Pour la partie bulgare, le Ministère de la Défense bulgare assume la responsabilité et prend à sa charge les dommages causés ou subis par le coopérant militaire technique dans le service ou à l'occasion du service. Ces dommages concernent aussi bien le personnel ou le matériel des forces armées bulgares que les tiers.

Dans cette hypothèse, la partie bulgare renonce à toute recours contre les autorités françaises.

Toutefois, si les parties estiment conjointement que les dommages survenus résultent d'une faute lourde, dûment constatée, du coopérant militaire technique, elles déterminent les modalités de réparation du dommage par la partie française.

2. Pour la partie bulgare, le Ministère de la Défense bulgare se substitue, en outre, aux autorités françaises dans l'instance engagée par des tiers ou leurs ayants droits, pour l'indemnisation des dommages qu'ils ont subis dans l'exécution ou en rapport avec l'exécution de la mission du coopérant militaire technique, soit dans leur personne, soit dans leurs biens, sauf en cas de faute lourde du coopérant militaire technique.

3. La partie française supporte les dommages causés, en dehors du service, par le coopérant militaire technique.

Article VIII

Les différends relatifs à l'application ou à l'interprétation du présent accord sont réglés par négociations entre les parties.

Article IX

1. Chacune des parties notifie à l'autre l'accomplissement des formalités constitutionnelles requises en ce qui la concerne pour l'entrée en vigueur du présent accord, qui prend effet le lendemain du jour de réception de la seconde notification.

2. Le présent Accord est conclu pour une durée de six (6) ans renouvelable par tacite reconduction pour de nouvelles périodes de deux (2) ans.

3. Le présent Accord peut être amendé, à tout moment, par écrit, d'un commun accord des parties. L'entrée en vigueur des amendements a lieu conformément au paragraphe 1 du présent article.

4. Le présent Accord peut être dénoncé par chacune des parties, sous réserve d'une notification écrite adressée à l'autre partie avec un préavis de deux mois.

Fait à Sofia, le 26 janvier 2001 en deux exemplaires, chacun en langues française et bulgare, les deux textes faisant également foi.

Pour le gouvernement
de la République française,

Pour le gouvernement
de la République de Bulgarie

Signé : Dominique Chassard
Ambassadeur de France

Signé : Velizar Chalamanov
Vice-Ministre de la Défense

ARRANGEMENT ENTRE LE MINISTRE DE LA DEFENSE DE LA REPUBLIQUE
FRANÇAISE ET LE MINISTRE DE LA DEFENSE DE LA REPUBLIQUE D'ESTONIE
CONCERNANT UNE COOPERATION BILATERALE
DANS LE DOMAINE DE LA DEFENSE
(11 MAI 1994)

Le ministre de la défense de la République française et le ministre de la défense de la République d'Estonie, dénommés ci-après « les Parties » :

— considérant le traité d'entente, d'amitié et de coopération entre la République française et la République d'Estonie signé à Paris le 26 janvier 1993, et notamment son article 5,

— désirant promouvoir les relations amicales et la coopération entre les forces armées françaises et estoniennes,

— et désireux de développer une coopération étroite et durable dans le domaine de la défense,

sont convenus de ce qui suit, dans la limite des lois et règlements français et estoniens applicables sur le territoire de l'Etat de chacune des parties.

Article I

Il est institué une coopération entre le ministère de la défense de la République française et le ministère de la défense de la République d'Estonie.

Cette coopération s'exerce entre les forces armées dans des domaines d'intérêt commun et autour de sujets d'intérêt mutuel clairement identifiés.

Article II

La coopération peut traiter tous les aspects des différents domaines relevant des compétences du Ministère de la défense, mais plus particulièrement les domaines suivants :

2.1 - Les concepts de défense et de sécurité, particulièrement en Europe.

2.2 - Les types d'organisation et d'équipement des forces armées, de leurs réserves et de leurs soutiens logistiques.

2.3 - L'administration et la gestion du personnel civil et militaire.

2.4 - La formation et le perfectionnement des officiers, des sous-officiers et des fonctionnaires du ministère de la défense.

2.5 - La communication et l'information dans les armées.

2.6 - La législation et les règlements militaires.

2.7 - L'histoire militaire.

2.8 - Les activités sportives dans le cadre du Conseil International du Sport Militaire.

Article III

3.1 - Cette coopération est réalisée selon l'une des formes ci-dessous :

1 — Visites de délégations officielles au niveau des responsables des ministères de la défense et des armées.

2 — Accueil de stagiaires dans l'enseignement militaire.

3 — Escales de bâtiments des marines de guerre, visites entre états-majors et unités des armées, voyages d'étude d'écoles militaires, escales d'aéronefs.

4 — Consultations et échanges d'expérience sous forme de conférences, symposiums, colloques, séminaires, etc.

5 — Echanges d'informations, de documentations, d'études, etc.

6 — Manifestations sportives dans le cadre du Conseil International du Sport Militaire.

3.2 - Les visites officielles, ainsi que les autres formes de coopération, se font en fonction des besoins arrêtés par les deux parties.

Article IV

Afin de renforcer la compréhension et la confiance mutuelle entre les hautes autorités, les parties réalisent à des intervalles réguliers des visites d'une autorité du niveau ministériel, des chefs d'état-major des armées ou d'armée, ou d'un grand service équivalent.

Article V

Afin de coordonner et de contrôler la coopération entre les forces armées, il est créé un groupe de travail mixte franco-estonien, co-présidé par un responsable des armées de chaque Etat. Il est composé d'un secrétaire et de l'attaché de défense ou, en son absence, d'un membre de l'ambassade.

Ce groupe de travail se réunit chaque année alternativement à Tallinn et à Paris. Il dresse le bilan de l'année écoulée et fixe le plan de la coopération pour l'année suivante. Ce plan comporte le sujet des actions décidées, les formes, les dates, les lieux de réalisation et les autorités responsables. Il est signé par les co-présidents.

Tous les sujets de nature à concourir à la réalisation de l'objet du présent arrangement peuvent être inscrits d'un commun accord à l'ordre du jour, ainsi que des sujets de nature plus générale portant sur les doctrines militaires ou stratégiques et sur l'avenir de la sécurité européenne, en particulier dans la région baltique.

Article VI

Les parties s'engagent à ne pas communiquer à des tiers les informations acquises à l'occasion de l'exécution du présent arrangement et à prendre toutes dispositions pour

assurer la protection et maintenir la confidentialité des informations considérées par l'une ou l'autre partie comme classifiées ou protégées.

Article VII

Les principes de financement de cette coopération sont les suivants :

7.1 - L'Etat d'envoi prend à sa charge les frais de transport aller et retour entre le point de départ et le lieu de destination de l'Etat d'accueil.

7.2 - L'Etat d'accueil prend à sa charge :

— pour les délégations et les stages courts en dehors des écoles, les frais des transports de service à partir du lieu de destination convenu sur son territoire, l'hébergement et la restauration, les frais liés à l'activité elle-même (réunion, stage) et aux manifestations culturelles qu'elle organise, les communications de service à destination de l'Etat d'envoi ;

— pour les stagiaires de longue durée dans les écoles ou instituts d'enseignement militaire, les frais de stage et de séjour en fonction de la législation de l'Etat d'accueil.

7.3 - Le droit aux prestations du service de santé militaire des deux parties et la prise en charge financière de ces prestations sont régis par les lois et réglementations en vigueur en France et en Estonie.

Article VIII

Le présent arrangement entre en vigueur le jour de sa signature. Il est conclu pour une durée de 5 ans. A la fin de cette période, l'arrangement est prorogé annuellement pour une période d'une année par tacite reconduction.

Les parties peuvent à tout moment amender par écrit le présent arrangement d'un commun accord.

Chacune des deux parties peut dénoncer le présent arrangement par écrit. Cette dénonciation prend effet 90 jours après sa notification à l'autre partie.

Fait à Paris, le onze mai mil neuf cent quatre-vingt quatorze, en deux exemplaires, chacun en langue française et estonienne, les deux textes faisant également foi.

Le Ministre d'Etat,
Ministre de la Défense
de la République française

Le Ministre de la Défense
de la République d'Estonie

Signé : François LÉOTARD

Signé : illisible

ARRANGEMENT ADMINISTRATIF ENTRE LE MINISTRE DE LA DEFENSE
DE LA REPUBLIQUE FRANÇAISE ET LE MINISTRE DE LA DEFENSE
DE LA REPUBLIQUE DE HONGRIE ET ENTRE LES ARMEES FRANÇAISES
ET HONGROISE RELATIF A L'INSTAURATION D'UNE COOPERATION
ENTRE LES MINISTERES FRANÇAIS ET HONGROIS DE LA DEFENSE
(22 JUIN 1991)

Considérant le communiqué conjoint entre le ministre de la défense de la République française et le ministre de la défense de la République de Hongrie du 18 décembre 1990.

S'agissant dans un esprit d'ouverture et de compréhension mutuelle dans la limite autorisée par les lois françaises et hongroises, par les engagements internationaux de chacun des Etats et par les règlements respectifs de leurs forces armées.

Le ministre de la défense de la République française et le ministre de la défense de la République de Hongrie désignés ci-après, « les parties » conviennent de ce qui suit.

Article I

Il est institué une coopération entre les ministères français et hongrois de la défense.

Cette coopération s'exercera entre les forces armées et, dans la mesure où des sujets d'intérêt commun auront pu être dégagés, dans le domaine de l'équipement.

Article II

Afin de concevoir, de coordonner et de contrôler la coopération entre les forces armées, il est créé une commission militaire mixte franco-hongroise, co-présidée par un officier général des armées de chaque Etat. Elle est composée d'un secrétaire, des attachés de défense respectifs et, en fonction des sujets abordés, d'officiers des différentes armées et services.

Cette commission se réunit chaque année, alternativement à Paris et à Budapest. Elle dresse le bilan de l'année écoulée et fixe les actions à entreprendre pour l'année suivante. Tous les sujets de nature à concourir à la réalisation du but défini dans le préambule peuvent être inscrits d'un commun accord à l'ordre du jour.

Les co-présidents sont autorisés à correspondre directement entre eux, en respectant toutefois les procédures diplomatiques.

Article III

Afin de renforcer la compréhension et la confiance mutuelles entre les hautes autorités, les parties réaliseront à des intervalles réguliers une visite dans l'un ou l'autre des pays d'une autorité du niveau Chef d'état-major interarmées ou d'armée ou d'un grand service équivalent.

Article IV

Afin de participer à l'effort de réorganisation des forces armées hongroises, le ministre de la défense de la République française propose une coopération dans le domaine de la formation.

Pour cela, il est effectué soit des échanges, soit des accueils en France sans réciprocité, de stagiaires officiers depuis le niveau de la formation initiale jusqu'à celui de l'enseignement militaire supérieur. Dans chacun des pays les stagiaires sont soumis aux règles nationales en vigueur, eu égard à leur statut.

De même, afin de favoriser l'information des responsables dans des secteurs tels que les relations publiques, les relations humaines, la législation et la réglementation, les techniques financières, budgétaires, et de programmation, la logistique et les moyens qu'elle met en œuvre, des visites réciproques de délégations d'experts et de conférenciers sont organisées.

Article V

Afin d'améliorer la connaissance mutuelle entre les forces armées respectives, les parties réalisent des échanges tels que :

- visites entre unités de même vocation de l'armée de terre, de l'armée de l'air et des services (Commissariat, service de santé...),
- visites entre écoles supérieures militaires, instituts de défense et académies militaires,
- rencontres de spécialistes d'histoire militaire,
- rencontres sportives.

Article VI

6.1 - Dans le domaine de l'équipement, les parties procéderont à des contacts d'information réciproque.

6.2 - La coopération dans le domaine de l'équipement s'établira, dans la mesure où des sujets d'intérêt mutuel auront pu être dégagés, sur les principes du respect des réglementations applicables en France et en Hongrie et de l'intérêt respectif des parties et des organismes industriels concernés.

6.3 - Dans le cas où les parties concluraient après concertation à l'opportunité d'une coopération dans le domaine de l'équipement, elles pourront créer pour la mettre en œuvre, la coordonner et la contrôler dans la limite de leurs responsabilités, un comité mixte franco-hongrois qui sera présidé par un haut responsable de l'équipement de chaque ministère de la défense.

6.4 - Ce comité observera les mêmes règles de fonctionnement que celles de la commission mixte.

Article VII

Les principes de financement de cette coopération sont les suivants :

7.1 - Les voyages entre les deux pays sont à la charge du pays d'envoi,

7.2 - Dans le cadre des décisions arrêtées par la commission mixte, la France prend à sa charge les frais de scolarité et les bourses éventuelles des stagiaires invités ainsi que l'ensemble de l'accueil des délégations hongroises (transport sur le territoire national, hébergement, restauration) à partir de leur arrivée sur le territoire national,

7.3 - Dans les mêmes conditions, la Hongrie prend à sa charge les frais de scolarité des stagiaires français ainsi que l'ensemble de l'accueil des délégations françaises (transport sur le territoire national, hébergement, restauration), à partir de leur arrivée sur le territoire national.

Article VIII

Les parties peuvent, d'un commun accord, procéder à l'adaptation des programmes mis en place par le présent arrangement, sans que celle-ci soit considérée comme emportant dénonciation de tout ou partie du présent arrangement.

Les parties contractantes peuvent, à tout moment, amender le présent arrangement, d'un commun accord. Chacune des deux parties peut dénoncer le présent arrangement par écrit, avec un préavis de 90 jours.

Le présent arrangement est prorogé annuellement, par tacite reconduction.

Article IX

Il est annexé au présent arrangement la liste des dispositions mises en œuvre dès 1991 et le projet de programme des activités prévues par les deux parties pour 1992 et 1993.

Le présent arrangement entre en vigueur, après sa signature par les deux parties à compter du 1^{er} juillet 1991.

Fait à Budapest, le 21 juin 1991, en deux exemplaires, chacun en langue française et hongroise, les deux textes faisant également foi.

Pour le ministre de la défense
de la République française
Le Chef d'état-major des armées

Pour le ministre de la défense de la République
de Hongrie
Le Chef d'état-major et 1^{er} adjoint au
Commandant des Forces de défense hongroises

Signé : Amiral Jacques LANXADE

Signé : Général de division Lászlo BORSITS

ANNEXE A L'ARRANGEMENT ADMINISTRATIF FRANCO-HONGROIS
—
PROJET D'ACTIONS DE COOPÉRATION

1. ACTIONS PRÉLIMINAIRES EN 1991

Juin 1991 : visite du chef d'état-major des armées françaises en Hongrie.

Dernier semestre de 1991

En France :

- réunion de la commission mixte franco-hongroise,
- accueil d'un officier supérieur hongrois, stagiaire à l'école supérieure de guerre interarmées (ESGI) pour un an,
- accueil d'une mission hongroise (4 à 5 officiers - 5 à 6 jours) afin d'étudier :
 - soit le système d'instruction de l'armée de terre et de l'armée de l'air françaises,
 - soit le système logistique des forces armées françaises.

En Hongrie :

- accueil d'une mission française (4 à 5 officiers – 4 à 5 jours) pour une étude commune des problèmes N.B.C.,
- accueil d'une mission française de la Délégation générale à l'armement (3 à 4 ingénieurs – 2 à 3 jours) pour une étude des possibilités de coopération,
- accueil d'une mission du SIRPA (4 officiers – 3 jours).

2. PROJET DE PROGRAMME 1992

Ce projet ne prend pas en compte la coopération dans le domaine de l'enseignement et de la formation militaire qui sera étudié lors de la réunion de la commission mixte.

21. - Visites et accueils en France

211. - 1er semestre

- visite d'une haute autorité militaire hongroise (4 à 5 personnes – 3 jours),
- accueil d'une mission de l'armée de l'air hongroise (4 à 5 officiers – 5 à 6 jours) pour une étude de l'armée de l'air et l'ALAT françaises,
 - accueil d'une mission de l'organisme de relations publiques du ministère de la défense hongrois (4 officiers - 3 jours),
 - accueil d'une mission du service de santé hongrois (4 à 5 personnes - 4 à 5 jours),

212. - 2ème semestre

— accueil d'une mission de l'armée de terre hongroise (4 à 5 officiers - 5 à 6 jours) pour une étude particulière à préciser,

— accueil d'une mission des services du matériel hongrois (3 à 4 officiers - 2 à 3 jours) pour une étude avec la DGA,

— une à deux rencontres sportives au cours de l'année entre équipes militaires françaises et hongroises.

22. - Visites et accueils en Hongrie

221. - 1er semestre

— accueil d'une mission de l'armée de terre française (4 à 5 officiers - 4 à 5 jours) pour étude de sujets d'intérêt commun (à préciser),

— visite d'une délégation des régiments de hussards français (4 officiers - 4 jours),

— visite de spécialistes français d'histoire militaire (3 officiers - 4 jours),

222. - 2ème semestre

— réunion de la commission mixte franco-hongroise à Budapest,

— une à deux rencontres sportives au cours de l'année entre équipes militaires hongroises et françaises.

3. PROJET DE PROGRAMME 1993

Ce projet ne prend pas en compte la coopération dans le domaine de l'enseignement et de la formation militaire qui sera étudié lors de la réunion de la commission mixte.

31. - Visites et accueils en France

— réunion de la commission mixte franco-hongroise à Paris,

— accueil de deux missions d'étude de l'armée hongroise (chacune 4 à 5 officiers - 5 à 6 jours),

— accueil de spécialistes hongrois d'histoire militaire (3 officiers - 4 jours),

— visite d'une délégation des régiments blindés hongrois (hussards) : (4 officiers - 4 jours),

— une à deux rencontres sportives entre équipes militaires françaises et hongroises.

32. - Visites et accueils en Hongrie

— visite du Chef d'état-major de l'armée de terre ou de l'armée de l'air,

- accueil d'une mission du service de santé français (4 à 5 personnes - 4 à 5 jours),

- une à deux rencontres sportives au cours de l'année entre équipes militaires hongroises et françaises.

ARRANGEMENT ENTRE LE MINISTRE DE LA DEFENSE DE LA REPUBLIQUE
FRANÇAISE ET LE MINISTRE DE LA DEFENSE NATIONALE DE LA REPUBLIQUE
POLONAISE RELATIF A L'INSTAURATION D'UNE COOPERATION
DANS LE DOMAINE DE LA DEFENSE
(15 JUIN 1992)

Le ministre de la défense de la République française et le ministre de la défense nationale de la République polonaise désignés ci-après « les parties »,

— considérant le traité d'amitié et de solidarité entre la République française et la République de Pologne du 9 avril 1991,

— désirant établir des relations confiantes et amicales entre les forces armées françaises et polonaises,

— agissant dans un esprit d'ouverture et de compréhension mutuelle, dans les limites autorisées par les lois et règlements français et polonais, ainsi que les engagements internationaux de chacun des Etats,

conviennent de ce qui suit.

Article I

La coopération entre les deux ministères de la défense s'exerce dans les domaines suivants :

11. - Des échanges de vues sur :

— les concepts de défense et de sécurité, particulièrement en Europe et à propos du processus de la CSCE,

— les types d'organisation des forces armées, de leurs réserves et de leurs soutiens logistiques,

— l'administration et la gestion du personnel,

12. - La formation et le perfectionnement des officiers, des sous-officiers et des fonctionnaires du ministère de la défense.

13. - L'armement et le matériel, en particulier pour les questions de recherche et développement.

14. - La communication et l'information dans les armées.

15. - La législation et les règlements militaires.

16. - L'histoire militaire.

17. - Les activités culturelles.

18. - Les activités sportives.

Article II

21. - Les principales formes de coopération sont les suivantes :

a - visites de délégations officielles au niveau des ministres de la défense, des chefs d'Etat-major des armées (ou inspecteur général), des commandants d'armée, des commandants de régions militaires ou de grands services des ministères de la défense, des hauts fonctionnaires des ministères de la défense et des responsables militaires d'échelons inférieurs ;

b - escales de bâtiments des marines de guerre et d'aéronefs militaires, visites entre états-majors et entre unités des trois armées, et voyages d'étude d'écoles militaires ;

c - consultations et échanges d'expérience sous forme de conférences, symposiums, colloques, séminaires, expositions etc ;

d - études théoriques et pratiques dans les écoles et instituts d'étude et de recherche par des stages, des échanges d'enseignants et de stagiaires entre écoles militaires et unités ;

e - échanges d'informations, de documentations, d'études etc ;

f - manifestations culturelles (reportages écrits et télévisés) ;

g - manifestations sportives.

22. - Les visites officielles sont effectuées alternativement, selon le principe de la réciprocité, tandis que les autres formes de coopération se feront en fonction des besoins décidés par les deux parties.

23. - Les manifestations culturelles sont en principe liées aux calendriers des organisations culturelles internationales.

24. - Les manifestations sportives sont réalisées par priorité dans le cadre du Conseil international du sport militaire (CISM).

25. - Toutes les actions de coopération respectent les lois et réglementations en vigueur de l'Etat d'accueil.

Article III

Les échanges de délégation par les deux Parties seront régis par les principes suivants.

31. - La Partie d'envoi prend à sa charge les frais de voyage aller et retour et garantit une couverture assurance maladie et accident pour les membres de la délégation.

32. - La Partie d'accueil prend à sa charge les frais d'hébergement, d'alimentation et de transport de service sur son propre territoire.

33. - Les dépenses liées à l'hébergement et à l'alimentation de délégations importantes, comprenant plus de dix personnes telles que des groupes artistiques, des pèlerins, des élèves... sont en principe à la charge de la Partie d'envoi, sauf si la commission mixte définie à l'article 6 en décide autrement.

Article IV

Pour les élèves et stagiaires dans les écoles militaires, la Partie d'accueil assure les frais de formation dans les conditions définies par sa propre réglementation.

Article V

En vertu du présent arrangement, est élaboré un plan annuel de coopération qui est signé alternativement dans chacun des deux Etats par les co-présidents de la commission mixte, définie à l'article 6, avant le 31 décembre de l'année précédente.

Article VI

61. - Le plan annuel de coopération est élaboré par une commission mixte franco-polonaise, co-présidée par un officier général ou un représentant civil du ministère de la défense de chaque Etat.

62. - Cette commission mixte se compose d'un secrétaire, des attachés de défense respectifs et, en fonction des sujets abordés, de fonctionnaires de la défense et d'officiers des différentes armées et services.

63. - La commission se réunit chaque année alternativement en République française et en République polonaise avant le 30 novembre.

64. - La commission dresse le bilan de l'année écoulée, fixe les actions à entreprendre pour l'année suivante et définit les options principales de la coopération pour les années ultérieures.

65. - Les co-présidents fixent les modalités d'application du présent arrangement, chaque fois que cela est nécessaire.

66. - Tous les sujets de nature à concourir à la réalisation du but défini en préambule, y compris des sujets de discussions d'ordre général, peuvent être inscrits d'un commun accord à l'ordre du jour.

67. - Les Parties échangent leurs propositions pour l'année suivante, dans le cadre du plan de coopération, chaque année un mois et demi avant la date de la réunion.

68. - Les co-présidents correspondent par voie diplomatique sur les sujets relatifs à la réalisation du présent arrangement.

Article VII

Pour mettre en œuvre, coordonner et contrôler, dans la limite de leurs responsabilités, la coopération dans le domaine de l'armement, les Parties instituent un comité mixte franco-polonais.

Il est présidé par un haut responsable d'armement de chaque ministère de la défense. Il se compose d'un secrétaire, des officiers et experts compétents en fonction des sujets mis à l'ordre du jour.

Les deux présidents fixent d'un commun accord l'ordre du jour et la fréquence des rencontres.

Article VIII

Les informations et les documents recueillis dans le cadre de cette coopération sont protégés conformément aux lois et règlements de chaque Etat.

Article IX

Les Parties peuvent à tout moment amender d'un commun accord le présent arrangement et procéder à des modifications concernant l'étendue, les formes et les principes de la coopération.

Article X

Le présent arrangement est conclu pour une durée de cinq ans. Il est ensuite prorogé par tacite reconduction tous les cinq ans si aucune des Parties ne le dénonce par écrit avec un préavis de six mois.

Le présent arrangement entre en vigueur le jour de sa signature.

Fait à Paris, le 15 juin 1992 en deux exemplaires originaux, chacun en langue française et polonaise, les deux textes faisant également foi.

Le Ministre de la Défense
de la République française

Le Ministre de la Défense Nationale de
la République polonaise

Signé : Pierre Joxe

Signé : Dr Janucz Onyszkiewicz

ARRANGEMENT ENTRE LE MINISTRE DE LA DEFENSE DE LA REPUBLIQUE
FRANCAISE ET LE MINISTRE DE LA DEFENSE DE LA REPUBLIQUE SLOVAQUE
CONCERNANT UNE COOPERATION BILATERALE
DANS LE DOMAINE DE LA DEFENSE
(21 JUIN 1994)

Le ministre de la défense de la République française et le ministre de la défense de la République slovaque, dénommés ci-dessous « les parties »,

— considérant les profonds bouleversements intervenus dans la situation politique et stratégique en Europe,

— considérant le « Traité d'entente et d'amitié entre la République française et la République fédérative tchèque et slovaque » conclu le 1^{er} octobre 1991,

— considérant les résultats positifs de la réalisation d'une coopération bilatérale antérieure dans le domaine militaire,

— désireux de poursuivre les relations traditionnelles d'amitié et de coopération dans le domaine militaire,

— et décidés à poursuivre le développement et l'approfondissement des contacts et d'une coopération fondée sur la confiance,

sont convenus de ce qui suit :

ARTICLE I

Il est institué une coopération entre le ministère de la défense de la République française et le ministère de la défense de la République slovaque.

Cette coopération s'exerce entre les forces armées dans les domaines d'intérêt commun et autour de sujets d'intérêt mutuel clairement identifiés dans le domaine de l'armement.

ARTICLE II

La coopération peut traiter tous les domaines de compétence du ministère de la défense sur lesquels les parties se sont mises d'accord lors des commissions mixtes, et plus particulièrement les domaines suivants :

2.1 - La formation des cadres ; pour cela, il est effectué soit des échanges, soit des accueils de stagiaires officiers à tous les niveaux, mais privilégiant la formation des jeunes officiers.

2.2 - L'organisation du commandement territorial et opérationnel, le fonctionnement des états-majors, le rôle de l'informatique dans le commandement.

2.3 - L'organisation et le fonctionnement des systèmes de transmissions terre et air à tous les niveaux.

2.4 - La défense antiaérienne.

2.5 - La santé et l'intervention humanitaire.

Des échanges et des stages de toute nature peuvent être organisés entre les parties pour se faire mutuellement bénéficier des connaissances et des pratiques dans les domaines couverts par les services de santé des armées.

2.6 — Les relations publiques et la communication dans les armées.

2.7 — Les relations humaines à l'intérieur des armées ainsi que toutes les questions sociales propres aux militaires.

2.8 — L'organisation générale et le rôle des soutiens, de la logistique, des services du génie et du matériel dans les armées de terre et de l'air.

2.9 — La législation et la réglementation relatives à la défense et aux armées.

2.10 — L'organisation financière et budgétaire, la programmation, l'élaboration et le suivi du budget de la défense, le contrôle de son exécution.

2.11 — L'administration et la gestion du personnel et du matériel.

2.12 — L'histoire militaire.

2.13 — La géographie militaire et la topographie.

2.14 — L'information régulière et réciproque sur toutes les questions concernant la sécurité.

ARTICLE III

Cette coopération est réalisée selon l'une des formes ci-dessous, après accord des co-présidents :

3.1 - Des consultations de toute nature ou des réunions de travail informelles et inopinées peuvent être organisées entre les autorités de tous niveaux quand cela est nécessaire.

3.2 - Des congrès, colloques, conférences ou séminaires.

3.3 - Des échanges de documentation.

3.4 - Des séjours dans des unités des armées de terre ou de l'air, pour participer à l'instruction ou à des exercices au niveau troupe ou état-major, ou comme observateur à l'occasion d'exercices de grandes unités.

3.5 - Des échanges d'officiers entre écoles de l'Enseignement militaire supérieur, aux niveaux stagiaires ou professeurs, pour des discussions, des cours ou de stages.

3.6 - Rencontres sportives dans le cadre du Conseil International du Sport Militaire.

ARTICLE IV

Afin de renforcer la compréhension et la confiance mutuelle entre les hautes autorités, les parties réalisent à des intervalles réguliers des visites réciproques d'une autorité du niveau ministériel, des chefs d'Etat-major des armées ou d'armée, ou d'une autorité d'un grand service équivalent.

ARTICLE V

Afin de concevoir, de coordonner et de contrôler la coopération entre les forces armées, il est créé une commission militaire mixte franco-slovaque, co-présidée par un officier général des armées de chaque Etat. Elle est composée d'un secrétaire, des attachés de défense respectifs et, en fonction des sujets abordés, d'officiers des différentes armées et services.

Cette commission se réunit chaque année avant le 30 novembre alternativement à Paris et à Bratislava. Elle dresse le bilan de l'année écoulée et le plan de la coopération pour l'année suivante. Ce plan comporte les actions de coopération décidées, leur objet, leurs modalités, dates et lieux de réalisation ainsi que les organismes responsables de leur exécution. Il est signé par les co-présidents.

Tous les sujets de nature à concourir à la réalisation du but défini dans l'article 1 peuvent être inscrits d'un commun accord à l'ordre du jour, ainsi que des sujets de nature plus générale portant sur les doctrines militaires ou stratégiques et sur l'avenir de la sécurité européenne.

Les co-présidents correspondent entre eux par l'intermédiaire des attachés de défense.

ARTICLE VI

6.1 - La coopération dans le domaine de l'armement s'établira progressivement, sur les thèmes reconnus comme étant d'intérêt mutuel, selon les principes du respect des réglementations respectives applicables en France et en Slovaquie et selon l'intérêt respectif des parties.

6.2 - Dans le domaine de l'équipement en armements des forces armées, les parties procèdent à des contacts d'information réciproque et à un recensement des secteurs sur lesquels les échanges pourraient plus particulièrement se développer.

6.3 - De façon à mettre en œuvre, coordonner et contrôler, dans la limite de leurs responsabilités, la coopération dans le domaine de l'armement, les parties procèdent à des rencontres régulières entre responsables des administrations des deux pays chargées de l'armement.

ARTICLE VII

Les principes de financement de cette coopération, fondés sur la réciprocité, sont les suivants :

7.1 - La partie d'envoi prend à sa charge :

— les frais de transport aller et retour entre le point de départ et le lieu de destination du pays d'accueil ;

— les indemnités nécessaires aux dépenses personnelles de ses ressortissants (membres de délégation et stagiaires).

7.2 - La partie d'accueil prend à sa charge :

— pour les délégations et les stages courts en dehors des écoles, les frais des transports de service à partir de lieu de destination convenu sur son territoire, l'hébergement et la restauration, les frais liés à l'activité elle-même (réunion, stage) et aux manifestations culturelles qu'elle organise, les communications de service à destination du pays d'envoi ;

— pour les stagiaires de longue durée dans les écoles ou institut d'enseignement militaire, les frais de scolarité.

7.3 - Le droit aux prestations du service de santé militaire des deux parties et la prise en charge financière de ces prestations sont régis par les lois et réglementations en vigueur sur le territoire des Etats de chacune des deux parties.

ARTICLE VIII

Les parties s'engagent à ne pas communiquer à des tiers les informations acquises à l'occasion de l'exécution du présent arrangement et à prendre toutes dispositions pour assurer la protection et maintenir la confidentialité des informations considérées par l'une ou l'autre partie comme classifiées ou protégées.

ARTICLE IX

Le présent arrangement se substitue pour la partie slovaque à l'arrangement entre le ministre de la défense de la République française et le ministre de la défense de la République fédérative tchèque et slovaque, signé à Paris le 3 avril 1992 et concernant une coopération bilatérale dans le domaine militaire.

Le présent arrangement entre en vigueur le jour de sa signature. Il est conclu pour une durée de 5 ans. Après la fin de cette période, l'arrangement sera prorogé annuellement pour une période d'une année par tacite reconduction.

Les parties peuvent à tout moment amender le présent arrangement d'un commun accord.

Chacune des deux parties peut dénoncer le présent arrangement par écrit. Cette dénonciation prend effet 90 jours après sa notification à l'autre partie.

Fait à Paris, le 21 juin 1994 en deux exemplaires, chacun en langue française et slovaque, les deux textes faisant également foi.

Le Ministre d'Etat,
Ministre de la
Défense de la République
Française

Le Ministre de la Défense de la
République Slovaque

Signé : François Léotard

Signé : illisible

ARRANGEMENT ENTRE
LE MINISTRE DE LA DEFENSE DE LA REPUBLIQUE FRANCAISE
ET LE MINISTRE DE LA DEFENSE DE LA REPUBLIQUE TCHEQUE
RELATIF A LA COOPERATION DANS LE DOMAINE DE LA DEFENSE
(13 NOVEMBRE 1997)

Le ministre de la défense de la République française et le ministre de la défense de la République tchèque, dénommés ci-après « les parties contractantes »

se fondant sur le traité d'entente et d'amitié entre la République fédérative tchèque et slovaque et la République française, signé à Paris le 1^{er} octobre 1991,

constatant que l'évolution de la situation en Europe, marquée en particulier par l'affirmation de nouvelles démocraties, est propice au développement et à l'approfondissement de nouvelles relations de partenariat et de coopération entre les Etats européens,

soulignant la nécessité d'inscrire au cœur de cette coopération les questions de sécurité et de défense, au moment où s'engage la recomposition globale de l'architecture européenne de sécurité,

rappelant que la recomposition globale de l'architecture européenne de sécurité, dans laquelle s'inscrivent l'élargissement de l'Alliance atlantique et l'élargissement de l'Union européenne, doit permettre d'effacer les divisions artificielles qui ont marqué le continent européen,

considérant que cet esprit de partenariat et de coopération doit régir les relations entre tous les Etats européens, sans discrimination,

rappelant en particulier la décision prise à Madrid par les chefs d'Etat et de gouvernement de l'Alliance atlantique d'inviter la République tchèque à entamer les négociations d'adhésion,

considérant que le renforcement de l'identité européenne de sécurité et de défense constituera une contribution majeure à la sécurité et à la stabilité en Europe,

considérant que l'ensemble de ces évolutions a pour but d'établir, sur l'ensemble du continent, la paix et la sécurité,

considérant les résultats positifs de la coopération bilatérale déjà entreprise dans le domaine de la défense,

constatant l'utilité de cette coopération dans l'optique des efforts des deux parties visant la mise en œuvre d'une politique étrangère et de sécurité commune dans le cadre de l'intégration européenne,

rappelant l'engagement de renforcer la confiance mutuelle par une ouverture plus marquée aux questions militaires, dans le cadre de l'Organisation de la sécurité et de la coopération en Europe,

rappelant que l'objectif de cette coopération est de contribuer au maintien de la paix et de la stabilité en Europe, par le rapprochement des institutions militaires, la multiplication des échanges et la diversification des relations dans le domaine de la sécurité et de la défense,

constatant leur volonté d'approfondir et d'élargir le cadre de leur coopération dans le domaine de la défense,

sont convenus de ce qui suit :

Article I

- 1) «La partie d'envoi» est celle qui envoie des personnels sur le territoire de l'Etat de l'autre partie contractante.
- 2) «La partie d'accueil» est celle qui accueille les personnels envoyés par l'autre partie contractante en vue d'un séjour sur le territoire de son Etat.
- 3) «Le lieu défini d'avance» est le lieu où les personnels de la partie d'envoi entrent sur le territoire de l'Etat de la partie d'accueil.
- 4) «Les membres de la délégation» sont des personnels de la partie d'envoi qui sont envoyés en mission sur le territoire de l'Etat de la partie d'accueil, sans qu'il s'agisse de stagiaires, d'étudiants ou de personnes mises à disposition.
- 5) «Les stagiaires» sont des personnels de la partie d'envoi qui sont accueillis dans des unités et des formations de la partie d'accueil. L'objectif de leur séjour est d'apprendre à connaître les méthodes de travail et d'exécution des missions dans les unités et formations de la partie d'accueil.
- 6) «Les étudiants» sont des personnels de la partie d'envoi qui, en vue de l'acquisition ou du perfectionnement de leur formation, étudient dans une école militaire ou dans un autre établissement de formation militaire de la partie d'accueil.
- 7) «Les personnes mises à disposition» sont des personnels de la partie d'envoi affectés dans des unités ou des établissements de la partie d'accueil. L'objectif de leur séjour est, notamment, le transfert de leur expérience aux personnels de la partie d'accueil et l'assistance à leur formation. Elles comprennent, par exemple, des officiers experts techniques et des lecteurs de langue.

Article II

La coopération, basée sur le principe de la réciprocité, peut porter sur différents domaines de la défense et, conduire en particulier, à :

- a) des échanges d'analyses stratégiques sur les conditions de la stabilité en Europe et sur les aspects militaires de son renforcement ;
- b) la recherche d'axes principaux de développement de la coopération mutuelle, notamment dans le programme du Partenariat pour la paix ;
- c) des échanges d'informations sur les concepts de sécurité et de défense ;

d) des actions de formation organisées par une partie contractante au profit de personnels de l'autre partie contractante ;

e) des échanges de connaissance et d'expériences, notamment dans les domaines suivants :

- la défense de l'Etat en temps de paix et en temps de crise ;
- l'organisation des forces armées et la préparation du système de montée en puissance des forces ;
- la couverture des besoins des forces armées par le secteur civil dans les conditions de l'économie de marché et la transformation de l'industrie de défense ;
- la planification, la programmation et l'élaboration du budget de la défense ainsi que le contrôle de son exécution ;
- la législation et les prescriptions juridiques concernant la défense et les forces armées ;
- l'enseignement militaire, les sciences et la recherche ;
- l'administration et la gestion du personnel ;
- la normalisation et la standardisation de l'armement, de la technique et du matériel ;
- la gestion du personnel et du matériel de réserve ;
- l'organisation du commandement et de la gestion, l'édification des systèmes de communication et d'information, le rôle de l'informatique dans le commandement ;
- le contrôle de l'espace aérien ;
- la gestion et les activités des services de santé des armées ;
- la protection sociale, l'assurance maladie, et la retraite des membres des forces armées ;
- les relations publiques des forces armées, les activités d'édition et de publication des parties contractantes ;
- la police militaire ;
- l'intervention humanitaire par les forces et moyens du ressort des parties contractantes en cas de cataclysmes ou de sinistres industriels ;
- les concepts, l'organisation générale et les modes de gestion de la logistique, y compris la mise en place d'un système de catalogage ;
- l'utilisation des camps d'entraînement militaires ;
- la solution de problèmes écologiques dans les camps d'entraînement militaires, la participation des membres des forces armées aux interventions contre les sinistres et les catastrophes écologiques, la participation des parties contractantes à la politique nationale de protection de l'environnement ;
- la géographie militaire et la topographie ;
- l'histoire militaire ;
- la culture et le sport dans les forces armées ;
- les loisirs dans les forces armées ;

f) l'échange de personnels et d'expériences dans le domaine du désarmement conventionnel et des mesures de confiance et de sécurité en Europe ;

g) l'examen des possibilités de mener des opérations conjointes de maintien de la paix ou de participer à des opérations humanitaires dans le cadre de l'organisation des Nations-Unies, de l'Organisation de la sécurité et la coopération en Europe, de l'Organisation du traité de l'Atlantique nord ou de l'Union de l'Europe Occidentale, et des échanges d'expériences en la matière ;

h) des approches communes dans la recherche, le développement et l'acquisition de matériels militaires (par la suite « armement »).

Article III

La coopération des parties contractantes prend notamment les formes suivantes :

a) visites officielles et rencontres de travail des ministres de la défense et d'autres représentants des parties contractantes ;

b) consultations, conférences, entretiens bilatéraux, réunions de travail, colloques, séminaires et autres échanges d'expérience ;

c) participation de personnels d'une partie contractante à des stages de courte durée organisés par l'autre partie contractante ;

d) visites entre unités et organismes des forces armées des Etats des parties contractantes en vue de la connaissance mutuelle des méthodes d'entraînement ;

e) séjours d'études de personnels d'une partie contractante dans les écoles militaires et d'autres organismes de formation militaire de l'autre partie contractante pour y acquérir ou perfectionner leur formation ;

f) mise à la disposition d'une partie contractante de personnels de l'autre partie contractante pour participer à la formation, en particulier linguistique, des membres de leurs forces armées ;

g) échanges d'informations et de documents ;

h) activités culturelles et rencontres sportives dans le cadre du Conseil International du Sport Militaire ;

i) exercices communs entre les forces armées.

Article IV

1) Le statut des forces armées participant aux exercices visés à l'article 3 i) du présent arrangement fait l'objet d'un accord spécifique.

2) Des arrangements techniques entre les autorités militaires compétentes de deux parties contractantes fixent les modalités du déroulement des exercices.

Article V

1) Une commission militaire mixte (par la suite seulement «Commission») est instituée. Elle est chargée de la mise en place de la coopération bilatérale dans le domaine de la défense. Les tâches principales de la Commission sont notamment les suivantes :

- planification de la coopération ;
- coordination de la coopération ;
- analyse et évaluation de la coopération ;
- échanges d'avis dans les domaines d'intérêt commun.

2) La Commission est composée des délégations des parties contractantes. Le chef de la délégation tchèque est le représentant du ministère de la défense de la République tchèque, responsable du domaine des relations internationales. Le chef de la délégation française est le représentant du chef d'Etat-major des Armées. Les chefs de ces délégations sont en même temps co-présidents de la Commission et leur tâche consiste dans la gestion des activités de la Commission. Les attachés de défense des deux Etats, et d'autres personnels et spécialistes, désignés en fonction des sujets discutés, font partie de la délégation.

3) Les deux co-présidents correspondent entre eux par l'intermédiaire des attachés de défense.

4) La Commission se réunit chaque année alternativement en République tchèque et en France.

5) Les modalités concrètes de la coopération des parties contractantes sont fixées par des plans annuels de coopération bilatérale qui sont toujours préparés par la Commission pour l'année civile suivante.

6) Le plan de coopération bilatérale comportera la liste des actions convenues, leur objet, leurs dates et lieux de réalisation et les autres modalités. Le plan de coopération bilatérale est signé par les deux co-présidents de la commission.

7) Les actions de coopération incluses dans le plan bilatéral sont financées conformément aux dispositions des articles 7 et 8 du présent arrangement.

8) Les modalités de prise en charge des frais occasionnés par des actions de coopération non incluses dans le plan de coopération font l'objet d'un accord préalable des parties. Les dispositions des articles 7 et 8 du présent arrangement ne sont pas nécessairement applicables.

Article VI

1) Les parties contractantes, dans l'étendue des compétences qui leur sont confiées, conformément aux prescriptions juridiques tchèques et françaises, encouragent la coopération entre les organismes et entreprises d'armement en République tchèque et en France.

2) Un comité mixte (par la suite seulement « Comité ») est institué, chargé de la mise en œuvre de la coopération des parties contractantes dans le domaine de l'armement.

3) Le Comité est composé des délégations des parties contractantes. Les chefs de délégation sont des représentants des parties contractantes responsables de l'armement. Les chefs de ces délégations sont en même temps co-présidents du Comité. Leur tâche consiste dans la gestion des activités du Comité. D'autres personnels et spécialistes, désignés en fonction des sujets discutés, font partie de la délégation. Les attachés de défense peuvent assister aux réunions du Comité.

4) Les deux co-présidents correspondent entre eux par l'intermédiaire des attachés de défense.

5) Le Comité se réunit chaque année alternativement en République tchèque et en France. En cas de besoin, les parties contractantes peuvent convenir d'une autre fréquence des rencontres du Comité.

6) Les tâches principales du Comité consistent notamment en :

- un échange d'informations sur les activités, dans le cadre de la coopération, des organismes et entreprises d'armement des parties contractantes ;
- l'échange d'informations en vue d'identifier les possibilités de coopération ;
- l'étude et la discussion de projets de coopération ;
- le suivi et le contrôle de la coopération déjà réalisée.

Article VII

1) Pour les membres des délégations, les stagiaires, les étudiants et les personnes mises à disposition, la partie d'envoi prend en charge :

- le transport aller et retour jusqu'au lieu défini d'avance, sauf autre convention ;
- l'argent de poche pour la durée de séjour ;
- les documents exigés par l'Etat de la partie d'accueil pour l'entrée et la sortie de son territoire ;
- en cas de transport par aéronefs militaires, les frais liés à l'accueil, au stationnement, à la garde, à l'entretien et au ravitaillement en carburant de ces aéronefs, sauf autre convention.

2) Si la durée du séjour des membres de la délégation, des stagiaires, des étudiants et des personnes mises à disposition dépasse 30 jours, la partie d'envoi assure à ses frais leur restauration.

Article VIII

1) Si la durée du séjour n'excède pas 30 jours, pour les membres des délégations, les stagiaires, les étudiants, les personnes mises à disposition, la partie d'accueil prend en charge, sur son territoire :

- le transport entre le lieu défini d'avance sur le territoire de son Etat et le lieu de séjour des membres des délégations, des stagiaires, des étudiants ou des personnes mises à

disposition, les transferts des membres des délégations conformément à leur programme de visite, le transport jusqu'au lieu d'où les membres des délégations, les stagiaires, les étudiants ou les personnes mises à la disposition quitteront le territoire de son Etat ;

— l'hébergement et la restauration ;

— le programme culturel qu'elle pourrait organiser ;

— les communications téléphoniques de service avec l'Etat de la partie d'envoi.

2) Si la durée du séjour excède 30 jours, la partie d'accueil prend en charge sur le territoire de son Etat, l'hébergement dans des établissements militaires des membres des délégations, des stagiaires, des étudiants et des personnes mises à disposition.

3) La partie d'accueil prend à sa charge les frais de scolarité des étudiants.

Article IX

Le statut des membres des délégations, des stagiaires, des étudiants et des personnes mises à disposition doit faire l'objet d'un accord entre la République française et la République tchèque relatif au séjour temporaire des membres des forces armées sur le territoire de l'autre Etat.

Article X

1) L'échange d'informations classifiées fait l'objet d'un accord bilatéral spécifique.

2) Tant que cet accord n'est pas en vigueur, les informations que les parties contractantes se transmettent au cours de la coopération au titre du présent arrangement sont protégées conformément aux prescriptions juridiques de l'Etat de la partie contractante qui a reçu les informations.

3) Les parties contractantes ne peuvent ni divulguer ni communiquer à un tiers les informations classifiées acquises de l'autre partie contractante, sans l'approbation écrite préalable de cette dernière.

Article XI

Les différends qui peuvent prendre naissance entre les parties contractantes lors de la coopération selon le présent arrangement sont tranchés sans tarder par discussion des parties contractantes.

Article XII

1) Le présent arrangement entre en vigueur le jour de l'entrée en vigueur de l'accord relatif au séjour temporaire des membres des forces armées sur le territoire de l'autre Etat mentionné à l'article 9 du présent arrangement. Il est conclu pour une durée indéterminée.

2) Le présent arrangement peut à tout moment être amendé d'un commun accord écrit entre les parties contractantes.

3) Chacune des deux parties contractantes peut dénoncer le présent arrangement, la dénonciation prenant effet 6 mois après sa notification écrite à l'autre partie contractante.

4) Dès que le présent arrangement entre en vigueur, l'arrangement entre le ministre de la défense de la République française et le ministre de la défense de la République fédérative tchèque et slovaque, concernant une coopération bilatérale dans le domaine militaire, signé à Paris le 3 avril 1992 est abrogé en tant qu'il concerne les rapports entre la République française et la République tchèque.

Fait, à Paris, le 13 novembre 1997, en deux exemplaires, chacun en langue française et tchèque, les deux textes faisant également foi.

Le ministre de la défense
de la République française

Signé : Alain RICHARD

Le ministre de la défense
de la République tchèque

Signé : Miloslav VYBORNÝ

ACCORD ENTRE LE GOUVERNEMENT DE LA REPUBLIQUE FRANÇAISE
ET LE GOUVERNEMENT D'UKRAINE RELATIF A L'ETABLISSEMENT D'UNE
COOPERATION BILATERALE DANS LE DOMAINE DE LA DEFENSE
(15 FEVRIER 1996)

Le gouvernement de la République Française et le gouvernement d'Ukraine, dénommés ci-dessous les « Parties »,

Considérant le traité d'entente et de coopération entre la République Française et l'Ukraine signé à Paris le 16 juin 1992,

désirant établir et développer des contacts confiants et amicaux entre les forces armées des deux Etats,

sont convenus de ce qui suit :

Article I

Il est institué une coopération dans le domaine de la défense entre le gouvernement de la République Française et le gouvernement d'Ukraine, fondée sur l'égalité des droits des parties et leur avantage mutuel et la règle de la réciprocité.

Cette coopération s'effectue entre les forces armées et les autres composantes de chacun des ministères concernés.

Article II

La coopération entre les parties s'effectue sur la base de plans annuels qui sont élaborés par des groupes de travail composés de représentant des deux parties.

Article III

Afin de renforcer la compréhension et la confiance mutuelles, les parties effectuent à des intervalles réguliers des visites réciproques entre les ministères de la défense, le chef d'état-major des armées françaises et le chef d'état-major général des forces armées d'Ukraine, les chefs d'état-major d'armée, les directeurs de service et les commandants de forces.

Article IV

La coopération traite des domaines suivants :

- la formation des cadres, en effectuant soit des échanges, soit des accueils de stagiaires, la priorité étant donnée à celle des jeunes officiers,
- les échanges d'informations sur les concepts de défense et de sécurité,
- l'échange de connaissances et d'expériences dans les domaines tels que l'organisation générale de la défense, la gestion du personnel, la communication, les relations publiques, la logistique, la conception et l'organisation du service de santé militaire, la topographie militaire et la géodésie,
- l'équipement en matériels et armements des forces armées.

Article V

Dans le domaine de l'équipement en matériels et armement des forces armées, les parties procèdent à des contacts d'information réciproque et à un recensement des domaines présentant un intérêt mutuel.

Si cela s'avère nécessaire, les parties peuvent instituer des rencontres régulières entre responsables des services chargés de l'armement, de façon à mettre en œuvre et coordonner la coopération dans ce domaine.

Article VI

La coopération est réalisée selon les formes suivantes :

- des consultations ou des réunions de travail entre autorités de tous niveaux,
- des rencontres entre délégations de grandes unités ou d'écoles militaires,
- des escales officielles et de routine de bâtiments des marines de guerre,
- des colloques, conférences ou séminaires,
- des rencontres sportives dans le cadre du conseil international du sport militaire (CISM).

Article VII

Les principes de financement de la coopération sont les suivants :

La partie d'envoi prend à sa charge :

- les frais de transport aller et retour entre le point de départ et le lieu de destination de l'Etat d'accueil,
- en cas de transport par aéronefs militaires, les frais liés à l'accueil, au parking, à la garde, à l'entretien et au ravitaillement de ces aéronefs,
- les indemnités nécessaires aux dépenses personnelles de ses ressortissants (membres de délégation et stagiaires),
- une assurance maladie et accident pour son personnel, lorsque celle-ci n'est pas prévue par la législation nationale de l'Etat d'accueil,
- les frais liés au rapatriement d'un malade vers son Etat d'origine.

La partie d'accueil prend à sa charge :

- pour les délégations, les frais liés aux transports de service à partir du lieu de destination convenu sur son territoire et à l'activité elle-même (réunion, stage), ainsi que les frais liés à l'hébergement et à la restauration, d'une part des délégations elles-mêmes, d'autre part des équipages des aéronefs militaires assurant leur transport, et aux manifestation culturelles qu'elle pourrait organiser,
- pour les stagiaires de longue durée dans les écoles ou instituts d'enseignement militaire, les frais de scolarité.

Le droit aux prestations de service de santé militaire des deux parties et la prise en charge financière de ces prestations sont régis par les lois et réglementations en vigueur sur le territoire de chacun des deux Etats.

Les frais liés aux manifestations sportives se font conformément aux règlements du CISM.

Les dispositions mentionnées ci-dessus s'appliquent aux délégations de dix personnes au plus, mais ne s'appliquent ni aux groupes de musique et artistiques, ni aux équipes sportives hors CISM. Le financement en sera régi, dans chaque cas, d'un commun accord entre les parties.

Article VIII

Des accords et arrangements particuliers, de même que des contrats entre des organismes relevant des parties, peuvent être conclus pour la mise en œuvre de la coopération prévue par le présent accord.

Article IX

Les parties s'engagent à ne pas communiquer à des tiers les informations et documents acquis à l'occasion de l'exécution du présent accord. Ces informations et documents sont protégés conformément aux lois et règlements de chaque Etat et ne peuvent pas être utilisés par l'une des parties au détriment de l'autre partie.

Article X

Tout litige lié à l'interprétation ou à l'exécution du présent accord est réglé par voie de négociations entre les deux parties.

Article XI

Le présent accord entre en vigueur le jour de sa signature. Il est conclu pour une durée de cinq ans. A la fin de cette période, l'accord peut être prorogé pour des périodes successives de cinq ans par tacite reconduction, sauf si l'une des deux parties notifie par écrit à l'autre partie un avis contraire six mois au moins avant le terme de validité du présent accord.

Les parties peuvent d'un commun accord amender par écrit le présent accord.

Chacune des deux parties peut dénoncer le présent accord par voie diplomatique. Cette dénonciation prend effet quatre-vingt-dix jours après réception de la notification officielle par l'autre partie.

Fait à Kiev le 15 février 1996 en deux exemplaires chacun en langues française et ukrainienne, les deux textes faisant également foi.

Pour le gouvernement de la République
Française,
Le ministre de la défense

Pour le gouvernement d'Ukraine

Signé : Charles Millon

Signé : illisible

ANNEXE N° 11

ACCORDS DE COOPERATION MILITAIRE ET DE DEFENSE ENTRE LA FRANCE ET LES PAYS DU MAGHREB, D'AFRIQUE ET DE L'OCEAN INDIEN

A l'occasion du questionnaire qu'il a adressé au ministère des Affaires étrangères pour l'élaboration du rapport pour avis de la Commission de la Défense nationale et des Forces armées sur le budget des affaires étrangères pour 2000, votre rapporteur a demandé que lui soient transmis les accords de coopération militaire et de défense jusqu'ici non publiés, ou sinon, en cas d'impossibilité, les motifs qui s'opposaient à cette transmission.

S'agissant des accords signés avec les pays du continent africain ou de l'Océan Indien, il a reçu la réponse suivante :

« La Commission de la Défense nationale et des Forces armées a souhaité que lui soit transmis un ensemble de textes relatifs à notre coopération militaire ou de défense avec des pays du continent africain ou de l'Océan Indien.

« Plusieurs types d'accords sont concernés :

— des accords de défense conclus avec des Etats francophones au début des années 60 au lendemain de leur accession à l'indépendance, par lesquels la France s'engageait à leur prêter concours en cas de crise ;

— des accords particuliers et des protocoles négociés dans les années qui ont suivi pour répondre au besoin de soutien logistique, d'encadrement et de formation des armées de ces pays, mis à jour jusque dans les années 80 ;

— des arrangements techniques dans le domaine de l'aéronautique ou de la fourniture d'armement ;

— des conventions destinées à régler le régime fiscal des assistants militaires techniques français dans ces pays ;

— des accords de coopération militaire, plus récents, ne relevant plus d'une logique de substitution mais de partenariat.

« La plupart de ces textes sont classifiés, à des degrés divers, de « Secret » à « Confidentiel Défense », classification explicable pour partie en raison de la matière et des clauses de ces accords, pour partie en raison des conditions dans lesquelles ils avaient à l'époque pu être négociés.

« En conséquence, le Département ne peut transmettre à la Commission de la Défense nationale et des Forces armées que les textes non classifiés dans la version dont il dispose, à savoir :

— Djibouti : échange de lettres fixant les conditions fiscales applicables aux assistants militaires techniques, en date du 28 avril 1978 ;

— *Malawi : accord particulier entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Malawi, relatif au détachement d'un Conseiller technique auprès de la République du Malawi, en date du 29 mars 1980 ;*

— *Maroc : accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume du Maroc relatif à la coopération militaire technique, en date du 11 octobre 1994 ;*

— *Mauritanie : échange de lettres fixant les conditions fiscales applicables aux assistants militaires techniques, en date des 21 septembre 1986 et 19 février 1987 (dont l'application est actuellement suspendue) ;*

— *Tunisie : convention de coopération technique militaire entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République tunisienne en date du 2 mai 1973 ».*

En conséquence :

— on trouvera ci-après par ordre alphabétique les accords ainsi communiqués auquel on a ajouté l'accord de coopération militaire et de défense passés avec les pays d'Afrique et de l'Océan indien avec Madagascar, communiqué précédemment dans les mêmes conditions à votre rapporteur ;

— les accords anciens non communiqués doivent être désormais considérés comme protégés par les dispositions relatives au secret de la défense nationale et des affaires étrangères.

ÉCHANGE DE LETTRES DU 28 AVRIL 1978 FIXANT LES CONDITIONS
FISCALES APPLICABLES AUX PERSONNELS MILITAIRES FRANÇAIS
MIS A LA DISPOSITION DE LA REPUBLIQUE DE DJIBOUTI

Monsieur le Président de la République,

Le protocole provisoire fixant les conditions de stationnement des Forces Françaises sur le territoire de la République de Djibouti, signé le 27 juin 1977, prévoit en son article 7 que les Personnels militaires français sont soumis au régime fiscal défini par la convention relative au personnel de Coopération technique.

Les conditions d'imposition des personnels de Coopération technique font l'objet de l'annexe V à la convention relative au concours en personnel apporté par le gouvernement de la République française aux services publics de la République de Djibouti, signée ce jour.

Le gouvernement de la République française propose au gouvernement de la République de Djibouti de n'appliquer qu'à compter du 1^{er} janvier 1978 le barème fixé par l'arrêté 77/CI/FIN du 30 juin 1977 pour l'imposition des personnels militaires, qu'il s'agisse des membres des Forces Armées Françaises ou de l'Assistance militaire technique.

Pour la période antérieure, le barème applicable demeure celui fixé par la délibération 74/8e/L. du 23 décembre 1974.

Si ces dispositions rencontrent l'agrément du gouvernement de la République de Djibouti, la présente lettre et votre réponse constitueront un accord entre nos deux gouvernements, accord qui entrera en vigueur le même jour que la convention relative au concours en personnel apporté par la République française aux services publics de la République de Djibouti et le restera aussi longtemps que celle-ci.

Veillez agréer, Monsieur le Président de la République, les assurances de ma très haute considération.

Fait à Paris, le 28 avril 1978

Signé : Robert GALLEY

Son Excellence
Monsieur HASSAN GOULED APTIDON
Président de la République de
Djibouti

Monsieur le Ministre,

Vous avez bien voulu m'adresser, à la date de ce jour, la lettre dont la teneur suit :

« Le protocole provisoire fixant les conditions de stationnement des Forces Françaises sur le territoire de la République de Djibouti, signé le 27 juin 1977, prévoit en son article 7 que les personnels militaires français sont soumis au régime fiscal défini par la convention relative au personnel de Coopération technique.

« Les conditions d'imposition des personnels de Coopération technique font l'objet de l'annexe V à la convention relative au concours en personnel apporté par le gouvernement de la République française aux services publics de la République de Djibouti, signée ce jour.

« Le gouvernement de la République française propose au gouvernement de la République de Djibouti de n'appliquer qu'à compter du 1^{er} janvier 1978 le barème fixé par l'arrêté 77/CI/FIN du 30 juin 1977 pour l'imposition des personnels militaires, qu'il s'agisse des membres des Forces Armées Françaises ou de l'Assistance militaire technique.

« Pour la période antérieure, le barème applicable demeure celui fixé par la délibération 74/8e/L. du 23 décembre 1974.

« Si ces dispositions rencontrent l'agrément du gouvernement de la République de Djibouti, la présente lettre et votre réponse constitueront un accord entre nos deux gouvernements, accord qui entrera en vigueur le même jour que la convention relative au concours en personnel apporté par la République française aux services publics de la République de Djibouti et le restera aussi longtemps que celle-ci ».

J'ai l'honneur de vous faire savoir que le gouvernement de la République de Djibouti donne son accord aux propositions formulées dans cette correspondance.

Veillez agréer, Monsieur le Ministre, les assurances de ma très haute considération.

Fait à Paris, le 28 avril 1978

Signé : HASSAN GOULED APTIDON

Son Excellence
Monsieur Robert GALLEY
Ministre de la Coopération de la
République française

Monsieur le Président de la République,

La convention relative au concours en personnel apporté par la République française au fonctionnement des services publics de la République de Djibouti prévoit en son article XVII que le gouvernement de la République de Djibouti fournit à chaque agent mis à sa disposition un logement meublé correspondant à ses fonctions et à sa situation de famille.

En vue de faciliter la mise en œuvre des prestations ainsi définies, le gouvernement de la République française propose les dispositions suivantes : dans la mesure où ces prestations entraîneront un transfert sur le budget de la République de Djibouti de charges qu'il ne supportait pas précédemment, ces charges supplémentaires feront l'objet d'un concours financier de la République française.

Le montant de ce concours sera défini annuellement par la commission franco-djiboutienne de coopération.

Si ces dispositions rencontrent l'agrément du gouvernement de la République de Djibouti, la présente lettre et votre réponse constitueront un accord entre nos deux gouvernements, accord qui entrera en vigueur le même jour que la convention relative au concours en personnel apporté par la République française au fonctionnement des services publics de la République de Djibouti et le restera aussi longtemps que celui-ci.

Veuillez agréer, Monsieur le Président de la République, les assurances de ma haute considération.

Fait à Paris, le 28 avril 1978

Signé : Robert GALLEY

Son Excellence
Monsieur HASSAN GOULED APTIDON
Président de la République de
Djibouti

Monsieur le Ministre,

Vous avez bien voulu à la date du 26 avril 1978 m'adresser la lettre dont la teneur suit :

« La convention relative au concours en personnel apporté par la République française au fonctionnement des services publics de la République de Djibouti prévoit en son article XVII que le gouvernement de la République de Djibouti fournit à chaque agent mis à sa disposition un logement meublé correspondant à ses fonctions et à sa situation de famille.

« En vue de faciliter la mise en œuvre des prestations ainsi définies, le gouvernement de la République française propose les dispositions suivantes : dans la mesure où ces prestations entraîneront un transfert sur le budget de la République de Djibouti de charges qu'il ne supportait pas précédemment, ces charges supplémentaires feront l'objet d'un concours financier de la République française.

« Le montant de ce concours sera défini annuellement par la commission franco-djiboutienne de coopération.

« Si ces dispositions rencontrent l'agrément du gouvernement de la République de Djibouti, la présente lettre et votre réponse constitueront un accord entre nos deux gouvernements, accord qui entrera en vigueur le même jour que la convention relative au concours en personnel apporté par la République française au fonctionnement des services publics de la République de Djibouti et le restera aussi longtemps que celui-ci ».

J'ai l'honneur de vous faire savoir que le gouvernement de la République de Djibouti donne son accord aux propositions formulées dans cette correspondance.

Veillez agréer, Monsieur le Ministre, les assurances de ma haute considération.

Fait à Paris, le 28 avril 1978

Signé : HASSAN GOULED APTIDON

Son Excellence
Monsieur Robert GALLEY
Ministre de la Coopération
de la République française

ACCORD ENTRE LE GOUVERNEMENT DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
ET LE GOUVERNEMENT DE LA RÉPUBLIQUE DE MADAGASCAR
RELATIF A LA COOPÉRATION MILITAIRE
(12 JUIN 1998)

Le Gouvernement de la République Française
et le Gouvernement de la République de Madagascar
ci-après désignés «la partie française»
et « la partie malgache »

Considérant la volonté commune de consolider et de développer les relations entre la République Française et la République de Madagascar sur la base de l'égalité des droits, du respect mutuel de la souveraineté et de la non-ingérence dans les affaires intérieures,

Considérant la nécessité d'établir une coopération fondée sur les liens d'amitiés unissant le peuple français et le peuple malgache,

Considérant l'accord général du 4 juin 1973 entre la République Malgache et la République Française, notamment les dispositions relatives à l'assistance technique et aux affaires militaires,

Décident de mettre en œuvre de nouvelles modalités de coopération militaire et pour ce faire, sont convenus de ce qui suit :

TITRE I
DISPOSITIONS GÉNÉRALES

Article 1

A la demande de la partie malgache, la partie française apporte son concours pour la réalisation d'objectifs de développement, de formation et de sécurité au travers d'actions de coopération militaire définies d'un commun accord.

Article 2

La coopération militaire peut revêtir les aspects suivants :

- mise à disposition de l'Etat Malgache d'assistants militaires techniques français,
- accueil sur le territoire de la République française de stagiaires malgaches,
- fourniture parla partie française de prestations, de matériels et d'équipements à la partie malgache.

L'enseignement dispensé par la coopération française sera effectué en langue française.

Article 3

Les actions de coopération militaires sont conduites pour la partie française, par le chef de Mission d'Assistance Militaire placé sous l'autorité de l'Ambassadeur de France à Madagascar.

Article 4

Le chef de mission d'assistance militaire bénéficie du statut diplomatique défini par la convention de Vienne du 18 avril 1961 sur les relations diplomatiques.

Les fonctions de chef de mission d'assistance militaire peuvent le cas échéant être exercées par l'Attaché de défense près l'Ambassade de France à Madagascar.

Le dispositif de coopération concerné par cet accord comprend :

- un détachement militaire d'assistance technique et de coordination chargé de . l'administration des coopérants, de la gestion des dossiers et de la scolarité des stagiaires malgaches, du suivi des fournitures françaises de prestations, matériels et équipements,

- des détachements militaires d'assistance technique regroupant les coopérants engagés dans une même action de coopération.

Article 5

Les stagiaires malgaches visés à l'article 2 du présent accord et accueillis sur le territoire de la République française peuvent être admis, dans les conditions définies par la réglementation française, soit comme élèves dans les écoles militaires, soit comme stagiaires dans des écoles ou formations militaires.

Cette réglementation, qui fait notamment état des facilités accordées par la France aux stagiaires étrangers, est communiquée, par la partie française à la partie malgache.

Article 6

La fourniture et le soutien par la partie française de prestations, de matériels et d'équipements à la partie malgache visés à l'article 2 du présent accord sont effectués à titre gratuit ou onéreux et font l'objet d'arrangements techniques conclus entre les autorités compétentes des deux parties.

Les prestations de service peuvent être mises en œuvre par des individus ou des détachements, comprenant des spécialistes ou des techniciens militaires ou civils. Les prestations peuvent aussi être assurées par un élément des forces françaises, détaché spécialement pour cette mission. Quelle que soit la durée de la prestation, l'emploi et les conditions de séjour de ces personnels sont régis par les dispositions du titre II du présent accord.

Lorsque tout ou partie des prestations est fournie gratuitement par la partie française, elle fait l'objet d'une exonération ou d'une prise en charge par la partie malgache des taxes, redevances et droits divers.

Les matériels et équipements fournis à la partie malgache ou achetés sur place par la partie française pour les besoins du service, sont exonérés de droits de douane et de toutes autres taxes ou redevances lors de leur entrée sur le territoire malgache ou au moment où la mission militaire en fait l'acquisition sur place. Toute taxe ou frais supplémentaires dus au titre du dépassement des délais forfaitaires de réception du matériel par la partie malgache est à la charge de celle-ci.

Les matériels et équipements bénéficient des garanties consenties par les constructeurs et prestataires de service auxquels le gouvernement de la République Française ne saurait se substituer.

Les matériels et équipements fournis à titre gratuit par la partie française ne pourront être réexportés.

TITRE II
RÈGLES RELATIVES À LA MISE A DISPOSITION
D'ASSISTANTS MILITAIRES TECHNIQUES FRANÇAIS
SUR LE TERRITOIRE DE LA RÉPUBLIQUE DE MADAGASCAR

Article 7

Les assistants militaires techniques français mis à la disposition de la partie malgache peuvent être nommés :

- soit pour effectuer à titre individuel un séjour de longue durée conformément aux règles de gestion en vigueur dans les forces armées françaises ;

- soit pour effectuer une mission de courte durée à titre individuel (spécialistes) ou collectif (détachement temporaire ou Groupe d'Assistants Techniques).

Les assistants militaires techniques sont désignés par la partie française.

Tout changement dans l'affectation en cours de séjour ou dans la durée de séjour est décidé conjointement. En cas d'événement exceptionnel exigeant le rapatriement d'un assistant militaire français, la partie française est tenue d'en informer la partie malgache dans les plus brefs délais.

Article 8

Les assistants militaires techniques sont affectés à la Mission d'assistance militaire visée à l'article 3 du présent accord.

Les assistants militaires techniques et leur famille respectent la législation et la réglementation en vigueur sur le territoire de la République de Madagascar.

Pendant leur séjour à Madagascar, Les assistants militaires techniques continuent de servir sous leur statut de militaires français. Ils sont soumis à la réglementation en vigueur dans les forces armées malgaches, sous réserve que celle-ci ne soit pas contraire à la législation et à la réglementation françaises. Le pouvoir disciplinaire demeure toutefois réservé à la partie française. La partie malgache informe la partie française par l'intermédiaire de l'ambassadeur de France des actes qu'elle considère comme passibles de sanctions disciplinaires.

Sauf circonstances particulières, les militaires français servent dans les forces armées malgaches sous l'uniforme malgache avec le grade de la hiérarchie de ces forces armées correspondant à celui dont ils sont titulaires dans les forces armées françaises.

Les assistants militaires techniques ne peuvent en aucun cas être associés à des opérations de guerre, de maintien ou de rétablissement de l'ordre public ou de la légalité, ni se voir imposer la participation à des activités ou manifestations étrangères au service.

Les militaires français en service dans les forces armées malgaches sont employés par le commandement malgache selon les règles traditionnelles de leur armée, arme ou service d'origine. Toutes les décisions les concernant sont portées à la connaissance des autorités françaises.

Article 9

La partie française prend en charge les frais liés à la mise à disposition des assistants militaires techniques en ce qui concerne :

- les droits à solde et indemnités diverses,
- le transport des assistants militaires techniques et de leur famille sur les trajets aller et retour ainsi que les indemnités qui y sont liées,
- les frais de déplacement correspondant aux missions accomplies par les assistants militaires techniques pour des questions relatives à leur situation statutaire,
- le coût des évacuations sanitaires des assistants militaires techniques dont l'état de santé nécessite une telle mesure, en cas de maladies ou de blessures imputables au service. La partie malgache prend en charge les frais de déplacement des assistants militaires techniques résultant de l'exécution de missions réalisées à son profit.

En cas de maladie ou d'accident, la partie malgache s'engage à garantir la prise en charge, les soins et les prestations médicales et hospitalières dont pourraient avoir besoin les assistants militaires techniques et leur famille. Les modalités de cette prise en charge sont arrêtées d'un commun accord entre les parties.

Article 10

Les assistants militaires techniques peuvent importer en franchise leurs effets d'usage courant. Ils peuvent importer ou acquérir, sous le régime de l'admission temporaire du mobilier, du matériel nécessaire à leur installation et deux véhicules privés pour leur usage personnel ou familial. Ils peuvent les réexporter dans les mêmes conditions à leur départ de Madagascar. Ils jouissent des mêmes exemptions d'imposition que les personnels administratifs et techniques de la mission diplomatique française à Madagascar et sont

imposés en France selon les règles fiscales françaises. Les assistants militaires techniques jouissent du droit de transférer en France les montants des économies réalisées sur leurs rémunérations, les indemnités afférentes à leur emploi et le produit de la vente éventuelle de leurs biens personnels réalisée lors de leur départ.

A la demande de la partie française, la partie malgache met à la disposition des assistants militaires techniques les moyens nécessaires au fonctionnement des mess. Les denrées destinées aux mess bénéficient de la franchise en douane et de l'exonération des taxes de consommation

La partie malgache fournit gratuitement aux assistants militaires techniques les logements meublés qui sont nécessaires pour eux-mêmes et leur famille. Les logements doivent correspondre à l'indice de rémunération et à la situation familiale des assistants militaires techniques.

Article 11

La partie malgache s'engage à prendre toute mesure garantissant la sécurité des assistants militaires techniques et leur famille et de leurs biens.

La partie malgache s'engage à prendre en charge la réparation des dommages causés par les assistants militaires techniques dans le service ou à l'occasion du service, aussi bien aux personnels et aux matériels de l'armée malgache qu'à des tiers. Elle s'engage à rembourser à la partie française les dépenses ayant résulté pour cette dernière des dommages subis par les assistants militaires techniques dans les mêmes circonstances, quelles qu'en soient les causes. En cas d'action judiciaire intentée à l'occasion de tels dommages, la partie malgache se substitue dans l'instance aux assistants militaires techniques mis en cause.

Cependant, si les deux parties au présent accord estiment conjointement que les dommages résultent d'une faute lourde dûment constatée des assistants militaires techniques, elles conviennent entre elles du montant du remboursement qui sera effectué par la partie française. Par faute lourde, il convient d'entendre la faute intentionnelle, l'erreur grossière ou la négligence grave.

En cas d'événement grave dans lequel seraient impliqués des assistants militaires techniques, la partie française a la faculté de désigner un officier français comme observateur auprès de la commission d'enquête nommée parla partie malgache.

Article 12

Les assistants militaires techniques et leur famille jouissent de l'immunité de juridiction pour les actes accomplis par eux, y compris pour leurs paroles et leurs écrits, dans le service ou à l'occasion du service.

En cas d'infraction pénale commise hors service par les assistants militaires techniques ou des membres de leur famille, la partie malgache expulse les auteurs desdites infractions par l'intermédiaire de l'ambassade de France à Madagascar. Celle-ci fait rapatrier les auteurs en France où l'affaire est soumise aux autorités compétentes aux fins de poursuites éventuelles. La partie malgache examine avec bienveillance les demandes de transfert de juridictions que pourrait être amenée à formuler la partie française en faveur des assistants militaires techniques et des membres de leur famille dans le cas d'infractions justiciables des juridictions de l'une et l'autre des parties.

Article 13

Les deux parties s'engagent à ne pas divulguer les informations obtenues à l'occasion de l'exécution du présent accord.

Article 14

Le présent accord est conclu pour une durée de trois ans. Il est renouvelable par tacite reconduction pour la même période de trois ans.

Il peut être amendé d'un commun accord écrit entre les parties. Chacune des parties peut dénoncer le présent accord. La dénonciation est effective six mois après la notification écrite à l'autre partie.

Des arrangements techniques conclus entre les autorités compétentes des deux parties préciseront les dispositions du présent accord.

Article 15

Le présent accord entre en vigueur à la date de sa signature entre les parties. A cette date il se substitue à toute disposition antérieure régissant la coopération militaire.

En foi de quoi, les représentants dûment autorisés des deux parties ont signé le présent accord.

Fait à Antananarivo, le 12 juin 1998, en double exemplaire, chacun en langue française, les deux faisant également foi.

Pour le Gouvernement
de la République Française

Signé : Camille ROHOU
Ambassadeur de France

Pour le Gouvernement
de la République de Madagascar

Signé : Le Général de division
Marcel RANSEVA
Ministre des Forces armées

ACCORD PARTICULIER
ENTRE LE GOUVERNEMENT DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
ET LE GOUVERNEMENT DE LA RÉPUBLIQUE DU MALAWI
RELATIF AU DETACHEMENT D'UN CONSEILLER TECHNIQUE
AUPRES DU GOUVERNEMENT DE LA REPUBLIQUE DU MALAWI

LE GOUVERNEMENT DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
représenté par Jean GROSSIN,
Ambassadeur de France au Malawi

ET

LE GOUVERNEMENT DE LA RÉPUBLIQUE DU MALAWI
représenté par Brian Lomax Walker, Senior Deputy
Secretary Office of the President and Cabinet

Considérant l'Accord Général relatif à la création d'une force aérienne conclu le 29 mars 1980 entre le gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Malawi,

Considérant les bonnes relations existant entre les deux pays et plus particulièrement leur volonté de coopération dans le domaine de l'aéronautique,

Sont convenus de ce qui suit :

ARTICLE 1 - Dispositions Générales

Le Gouvernement de la République française met à la disposition du Gouvernement du Malawi un pilote d'hélicoptère, officier de l'Armée de Terre française pour exercer les fonctions de conseiller technique auprès de la Force Aérienne du Malawi.

Ce conseiller ne peut exercer d'autres fonctions que celles définies ci-dessous.

Il ne peut être, en aucun cas, associé à la préparation ou à l'exécution d'opérations de guerre, de maintien ou de rétablissement de l'ordre ou de la légalité, ni intervenir dans ces opérations sous quelque forme que ce soit.

ARTICLE 2 - Définition du détachement

Le conseiller technique est détaché comme moniteur pilote sur hélicoptère PUMA et ALOUETTE 3. Pour maintenir son aptitude professionnelle, il devra réaliser au minimum 15 heures de vol par mois.

ARTICLE 3 - Durée du séjour

3.1. - La durée du séjour de ce conseiller est fixé à 1 an à partir de l'arrivée de l'intéressé, celle-ci ne pouvant avoir lieu avant l'entrée en vigueur de l'accord.

La période pendant laquelle le conseiller est à la disposition du Gouvernement de la République du Malawi s'achève à la date de reprise du service dans l'Armée Française et au plus tard à la date d'expiration de l'accord prévue à l'article 8 ci-dessous.

Cette période inclut les droits à permission acquis par le conseiller pendant son séjour.

Toute décision relative à la prolongation de la durée du séjour du conseiller doit être prise conjointement par les deux parties trois mois avant l'expiration du dit séjour. Un avenant précisera les conditions financières de cette éventuelle prolongation.

Pour chaque année de séjour, le conseiller bénéficie de 45 jours de congé.

3.2. - Le conseiller résidera à Lilongwe.

3.3. - En cas de prolongation au-delà d'un an, le conseiller ainsi que les membres de sa famille bénéficieront d'un voyage gratuit aller et retour entre le Malawi et la France.

ARTICLE 4 - Dispositions de commandement

4.1. - Le conseiller relève du Gouvernement de la République française par l'intermédiaire de l'Ambassadeur de France à Lilongwe.

4.2. - Le conseiller sert avec l'uniforme, le grade et les insignes qu'il a dans l'Armée française. Il peut être autorisé par le Gouvernement de la République du Malawi à revêtir la tenue civile.

4.3. - Placé pour emploi auprès de l'Etat-Major des Armées du Malawi, il se conforme aux règlements en vigueur au sein de ce commandement.

Le pouvoir disciplinaire demeure réservé à l'autorité française. Les autorités Malawites informent le Gouvernement de la République française par l'intermédiaire de l'Ambassade de France des faits qu'elles estiment répréhensibles.

Il peut recevoir la visite d'Autorités de l'Armée française chargées de s'assurer de la qualité des services rendus par le conseiller. Ces visites sont notifiées au Commandement Malawite avec un préavis de 15 jours au minimum.

4.4. - Les Gouvernements de la République française ou du Malawi peuvent l'un ou l'autre prendre l'initiative de la relève d'office du conseiller en cours de séjour. Cette initiative doit être fondée sur des motifs graves que chaque Gouvernement fait connaître à l'autre par l'intermédiaire de l'Ambassade de France à Lilongwe. «Les frais résultant de cette relève seront à la charge de celui des deux Gouvernements qui en aura pris l'initiative».

ARTICLE 5 - Facilités offertes au Conseiller et à sa famille

5.1. - Le Gouvernement du Malawi met à la disposition du Conseiller un logement meublé d'un confort compatible avec son grade et sa situation de famille.

5.2. - A l'entrée sur le territoire du Malawi, le Gouvernement du Malawi accorde au conseiller et aux membres de sa famille la franchise douanière pour l'importation temporaire des effets personnels, de l'ameublement et d'un véhicule privé. Ces mêmes articles pourront être réexportés dans les mêmes conditions que pour l'importation.

Au terme de sa mission, ces biens devront être réexpédiés vers le pays d'origine ou vendus sur place ; dans ce dernier cas, ils seront soumis à la réglementation douanière du Malawi.

5.3. - Le conseiller est exempté au Malawi de tous impôts et autres charges fiscales.

5.4. - Le conseiller et sa famille bénéficient de l'assistance médicale et hospitalière dans les mêmes conditions que les militaires Malawites de rang analogue.

5.5. - Le conseiller et sa famille reçoivent l'aide et la protection accordées aux membres des Forces Aériennes Malawites.

Un permis de conduire Malawite lui sera délivré ainsi qu'aux membres de sa famille sur présentation du permis de conduire français.

5.6. - Il aura accès aux mess, aux magasins hors taxes, clubs et coopératives des Forces Armées Malawites, dans les mêmes conditions que les militaires Malawites.

5.7. - Le Gouvernement du Malawi accorde par l'entremise de son Ministère des Affaires Etrangères au Conseiller technique ainsi qu'aux membres de sa famille des visas qui leur permettent des entrées et des sorties multiples, pour la durée de leur séjour. A cet effet, la liste de ces personnels sera adressée au dit Ministère.

5.8. - Le Conseiller technique et les membres de sa famille bénéficient des mêmes facilités, en ce qui concerne les réglementations monétaires ou de change que celles qui sont accordées aux représentants des Gouvernements étrangers en mission officielle temporaire ; ils peuvent en outre effectuer librement tous transferts de fonds leur appartenant entre le Malawi et la France.

5.9. - Le Conseiller et les membres de sa famille bénéficient des mêmes facilités de rapatriement en France que les personnels diplomatiques en cas de crise internationale.

5.10. - Pour l'exécution de son service le conseiller disposera d'un véhicule et d'un conducteur mis à sa disposition par le Gouvernement du Malawi.

ARTICLE 6 - Dispositions juridiques et réglementaires

6.1. - Pendant son séjour au Malawi, le conseiller technique conserve son statut militaire propre vis-à-vis du Gouvernement de la République française.

6.2. - Le conseiller français jouit de l'immunité de juridiction pour les actes accomplis par lui, y compris pour ses paroles et ses écrits dans les services ou à l'occasion du service.

6.3. - Les infractions aux lois Malawites commises en dehors du service par le conseiller ou par un membre de sa famille relèvent de la compétence des autorités judiciaires Malawites.

Pendant la période d'instruction relative à l'infraction commise, la personne concernée est tenue à la disposition des autorités judiciaires Malawites dans un local de l'Ambassade de France.

La sentence éventuelle est exécutée dans un établissement pénitentiaire français. A cette fin, la personne concernée est remise à l'Ambassade de France aux fins de rapatriement, et purgera la peine dans les locaux pénitentiaires français. Le Gouvernement Malawite est informé du lieu de détention.

6.4. - Le Gouvernement Malawite examinera avec bienveillance les demandes de transfert de juridiction que pourrait être amené à formuler le Gouvernement de la République française en faveur du conseiller ou des membres de sa famille, dans le cas d'infractions à la législation du Malawi, justiciables des juridictions de ce pays et pour lesquelles une juridiction française aurait également compétence.

ARTICLE 7 - Réparation des dommages

Le Gouvernement du Malawi prend à sa charge les dommages causés par le Conseiller technique, dans le service ou à l'occasion du service, aussi bien aux personnels ou aux matériels des Forces Armées Malawites et aux tiers, qu'au dit conseiller.

En cas d'action judiciaire intentée à l'occasion de tels dommages, l'Etat Malawite se substitue dans l'instance au personnel mis en cause.

Cependant, si les deux parties du présent accord estiment que les dommages causés résultent d'une faute lourde dûment constatée du Conseiller technique français, elles conviendront entre elles du remboursement qui sera effectué par le Gouvernement de la République française.

ARTICLE 8 - Mise en œuvre de l'accord

8.1. - Chacun des deux Gouvernements notifiera à l'autre l'accomplissement des procédures nécessaires à l'entrée en vigueur du présent accord. Celui-ci entrera en vigueur pour une durée de 1 an à la date de la dernière de ces ratifications.

Il pourra être prolongé ou abrégé par accord entre les deux parties, la demande étant présentée avec un préavis de 90 jours.

Il peut être dénoncé par l'un ou par l'autre des deux Gouvernements cette dénonciation prenant effet 90 jours après sa notification à l'autre Gouvernement.

8.2. - Le présent accord peut être modifié d'un commun accord entre les deux Gouvernements, les amendements qui lui sont apportés entrant en vigueur selon les règles prévues à l'article 8.1. ci-dessus.

8.3. - En foi de quoi les représentants dûment autorisés des deux Gouvernements ont signé le présent accord.

FAIT à LILONGWE, le 29 mars 1980

(en double exemplaire en Français et en Anglais, les deux textes faisant également foi).

Pour le Gouvernement de
la République française

Pour le Gouvernement de la
République du Malawi

Signé : Jean Grossin

Signé : Brian Lomax Walker

ACCORD ENTRE LE GOUVERNEMENT DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
ET LE GOUVERNEMENT DU ROYAUME DU MAROC
RELATIF A LA COOPÉRATION MILITAIRE TECHNIQUE
(11 OCTOBRE 1994)

Le gouvernement de la République française et le gouvernement du Royaume du Maroc, ci-après dénommés «les parties», guidés par la volonté de consolider et de développer la coopération militaire technique entre les forces armées de la République française et du Royaume du Maroc sur la base de l'égalité des droits, du respect mutuel de la souveraineté, de l'intégrité territoriale et de la non-ingérence de chaque Etat dans les affaires intérieures de l'autre, sont convenus, de ce qui suit :

TITRE 1

**Champ d'application et modalités de
la coopération militaire technique**

Article 1

Les deux parties s'accordent pour privilégier le partenariat entre leurs forces armées et poursuivre une coopération dynamique, dans les domaines suivants :

- formation spécialisée des personnels,
- soutien technique des matériels,
- activité opérationnelle.

Article 2

La coopération de la partie française dans le domaine de la formation spécialisée des personnels des forces armées royales est assurée, à la demande de la partie marocaine :

- par la présence de coopérants militaires (formateurs de haut niveau et experts), ci-après dénommés « les coopérants militaires »,
- par la présence d'experts en mission pour une durée inférieure à six mois, qui relèvent des dispositions du titre 2 du présent accord, à l'exception de celles de l'article 5, de celles du second alinéa de l'article 6, ainsi que de celles des articles 7 et 8.

Cette politique de coopération, élaborée d'un commun accord et précisée par des réunions bilatérales périodiques visées à l'article 16 du présent accord, est conduite :

- pour la partie française : par un organisme qualifié de « service de coopération militaire technique ». Le chef, qui dirige cet organisme sous

l'autorité de l'ambassadeur de France au Maroc, peut être l'attaché de défense près l'ambassade de France au Maroc,

— pour la partie marocaine : par le deuxième bureau de l'état-major général des forces armées royales qui se charge de centraliser toutes les actions interarmes et interarmées afférentes à la coopération et d'en organiser la gestion avec les organismes concernés.

Les coopérants militaires peuvent être détachés pour emploi auprès des écoles ou unités des forces armées royales selon les besoins exprimés par la partie marocaine, pour y apporter leurs conseils et leurs expériences en matière d'instruction et, sans préjudice des dispositions de l'article 3, de soutien technique.

Les actions de formation peuvent être prolongées par des stages spécialisés dans les organismes du ministère de la défense français pour du personnel militaire marocain ou dans des établissements des forces armées royales pour du personnel militaire français. Elles sont complétées par la fourniture à titre gratuit ou onéreux de documents d'instruction dont la partie détentrice s'engage à faciliter l'acquisition.

Des visites d'information ou des missions de courte durée peuvent également être organisées en France au profit de cadres militaires marocains ou au Maroc au profit de cadres militaires français, dans le but de parfaire leurs connaissances respectives.

Article 3

La partie française est disposée à faire bénéficier la partie marocaine de son expérience et de son savoir-faire pour le soutien technique des matériels d'origine française en service dans les forces armées royales.

Elle est disposée, dans le cadre de la réglementation française et selon les procédures contractuelles appropriées, à :

— faire en sorte que la maintenance des matériels français en service dans les forces armées royales soit assurée,

— garantir la meilleure continuité possible de l'approvisionnement en munitions des systèmes d'armes français en service dans les forces armées royales,

— répondre favorablement à la demande de mise en place et d'actualisation de la documentation technique,

— assister les forces armées royales dans la mise en place éventuelle de l'infrastructure nécessaire à la mise à hauteur des matériels français,

— faciliter aux forces armées royales l'accès aux technologies nouvelles et le transfert à leur profit, à des fins de reconstruction ou de fabrication éventuelle d'ensembles, sous-ensembles et composants divers de certains équipements français (terre - air - mer) en dotation dans les forces armées royales.

Dans le cadre de cette coopération technique et afin d'aider la partie marocaine à définir et à mettre en œuvre les moyens techniques nécessaires au soutien des matériels, des missions d'expertise et de conseil peuvent être effectuées à la demande de l'une des parties soit en France, soit au Maroc.

Des actions de formations spécifiques dans le domaine du soutien technique peuvent également être étudiées en concertation entre les deux parties, selon les dispositions de l'article 2.

Article 4

La coopération en matière d'activité opérationnelle entre les parties se concrétise par la programmation annuelle d'exercices franco-marocains qui peuvent être soit spécifiques à chaque armée ou arme, soit à composantes interarmées. Les deux parties correspondent à ce sujet par la voie diplomatique pour ce qui concerne les souhaits des états-majors. Des arrangements techniques entre les autorités militaires compétentes des deux parties fixent les modalités de déroulement des exercices franco-marocains.

Des échanges d'officiers peuvent être prévus et organisés soit dans le cadre d'exercices nationaux ou bilatéraux franco-marocains, soit dans le cadre d'exercices multilatéraux en France ou au Maroc comme observateurs invités.

TITRE 2

Les coopérants militaires

Article 5

Les effectifs, les affectations, les fonctions, rôles et tâches des coopérants militaires sont étudiés, puis arrêtés chaque année d'un commun accord.

Les coopérants militaires sont affectés pour une durée de deux ans. La prolongation pour une ou deux années maximum peut être accordée individuellement en fonction des demandes exprimées par la partie marocaine et des impératifs de gestion de la partie française.

Tout changement d'emploi en cours de séjour est arrêté d'un commun accord.

Les coopérants militaires peuvent être accompagnés de leur famille. Par famille, il convient d'entendre le conjoint et les enfants des coopérants militaires ainsi que les ascendants éventuels à leur charge.

Article 6

Les coopérants militaires continuent de servir sous leur statut de militaire français.

Ils portent en service et à l'occasion des cérémonies officielles marocaines l'uniforme marocain. Ils portent leur uniforme national lors des cérémonies et manifestations officielles françaises.

En aucun cas, ils ne peuvent être associés à des opérations de guerre, de maintien ou de rétablissement de l'ordre public, ni se voir imposer la participation à des activités ou manifestations étrangères au service.

Les coopérants militaires s'engagent à respecter en toutes circonstances les lois et règlements en vigueur au Maroc. Ils se conforment aux règlements en vigueur dans les forces armées royales et sont soumis pour ce qui concerne l'instruction et le soutien technique à l'autorité du commandant de l'unité au sein de laquelle ils sont affectés.

Les appréciations portées par les autorités marocaines sur la manière de servir des coopérants militaires sont adressées au chef du service de coopération militaire technique par le canal du deuxième bureau de l'état-major général des forces armées royales.

Le pouvoir disciplinaire sur les coopérants militaires est réservé à l'autorité française. La partie marocaine informe la partie française des faits qu'elle estime répréhensibles. Elle est tenue informée des suites qui en découlent.

Les parties française et marocaine peuvent l'une et l'autre prendre l'initiative de la relève d'office d'un coopérant en cours de séjour. Cette initiative doit être fondée sur des motifs graves que chaque partie fait connaître à l'autre.

Les coopérants militaires ne peuvent intervenir dans le commandement du personnel marocain, ni assumer de responsabilités dans l'administration militaire marocaine ou dans la gestion des matériels des forces armées royales.

Le pouvoir disciplinaire à l'encontre du personnel marocain est réservé à l'autorité marocaine. Les coopérants militaires rendent compte au commandement marocain des faits qu'ils estiment répréhensibles.

Dans le cadre de leurs actions de formation, les coopérants militaires détachés auprès des forces armées royales peuvent avoir accès, sous réserve du respect des règles de confidentialité propres à chaque armée ou arme et après accord des autorités compétentes, aux différents corps de troupe et aux différentes unités en service, dans les écoles et centres, pour y prolonger l'instruction théorique dispensée.

Le chef du service de coopération militaire technique ou ses adjoints peuvent rendre visite à une unité ou à un établissement des forces armées royales où servent des coopérants militaires, après accord du deuxième bureau de l'état-major général des forces armées royales. Les coopérants, dont les autorités militaires marocaines disposent pour emploi, peuvent prendre contact avec le chef du service de coopération militaire technique ou ses adjoints dans la mesure compatible avec les nécessités du service.

Article 7

La période pendant laquelle les coopérants militaires sont mis pour emploi auprès des forces armées royales part du jour de leur arrivée au service de la coopération militaire technique et s'achève à la date de leur remise à disposition de la partie française. Cette date est fixée de manière à ce que soient épuisés les droits à permission acquis par ces personnels pendant la durée de leur séjour et non encore satisfaits au terme normal de leur affectation.

Outre les fêtes légales françaises pendant lesquelles ils ont quartier libre, les coopérants militaires ont droit à quarante-cinq jours ouvrables de permission de détente pour chaque période de douze mois passés au Maroc au titre de la coopération.

Les permissions de détente peuvent être prises en une ou plusieurs fois. Celles pour la France seront augmentées une fois par an de six jours de délais de route correspondant aux trajets aller et retour. Les permissions sont cumulables en fin de séjour dans la limite de quatre-vingt-dix jours. Elles sont accordées après consultation des autorités marocaines.

La partie marocaine assure aux coopérants militaires et, le cas échéant, à leur famille, l'assistance médicale et hospitalière dans les mêmes conditions que celles qu'elle accorde aux membres des forces armées royales.

Article 8

La partie marocaine prend à sa charge les dépenses de soldes, prestations familiales et primes de technicité, dues aux personnels en coopération durant la période pendant laquelle ils sont placés pour emploi auprès des forces armées royales marocaines dans les mêmes conditions que pour un militaire marocain de grade, ancienneté et qualification équivalents.

Les coopérants militaires peuvent importer en franchise leurs effets personnels d'usage courant. Ils peuvent importer ou acquérir, dans un délai de six mois sous le régime de l'admission temporaire, du mobilier et un véhicule privé destiné à leur usage personnel et familial. Ils peuvent les exporter dans les mêmes conditions à leur départ définitif.

La partie marocaine autorise le transfert en France d'une partie de la rémunération qu'elle verse, dans les conditions prévues par la réglementation marocaine des changes.

La partie française prend à sa charge les frais de mutation et de déménagement des coopérants français.

Les coopérants militaires ont droit, pour eux-mêmes, leur conjoint et les enfants à leur charge, au transport aller-retour gratuit par voie aérienne du lieu de leur résidence au Maroc jusqu'à Paris et vice-versa, dans la classe correspondant à leur grade selon la réglementation marocaine, à raison d'un voyage par période de deux ans comptés de millésime en millésime, l'obtention du titre de transport étant réglée directement par les autorités marocaines. En cas de déplacement par voie routière ou maritime, une indemnité égale au prix du billet d'avion Rabat/Paris/Rabat leur est allouée et réglée d'avance.

Article 9

Durant leur séjour, les coopérants militaires et leur famille reçoivent de la partie marocaine l'aide et la protection qu'elle accorde aux personnels de ses propres forces armées.

La partie marocaine s'engage à prendre en charge la réparation des dommages causés par les coopérants militaires dans le service ou à l'occasion du service, aussi bien aux personnels et aux matériels des forces armées royales qu'à des tiers. Elle s'engage à rembourser à la partie française les dépenses ayant résulté pour cette dernière des

dommages subis par les coopérants militaires dans les mêmes circonstances, quelles qu'en soient les causes.

En cas d'action judiciaire intentée à l'occasion de tels dommages, la partie marocaine se substitue dans l'instance aux coopérants militaires mis en cause.

Cependant, si les deux parties au présent accord estiment conjointement que les dommages résultent d'une faute lourde dûment constatée des coopérants militaires, elles conviennent entre elles du montant du remboursement qui sera effectué par la partie française. Par faute lourde, il convient d'entendre la faute intentionnelle, l'erreur grossière ou la négligence grave.

En cas d'accident dans lequel seraient impliqués des coopérants militaires, la partie française a la faculté de désigner un officier français comme observateur auprès de la commission d'enquête nommée par la partie marocaine.

TITRE

Formation et perfectionnement des personnels

Article 10

La partie française assure, dans la limite de ses moyens, la formation et le perfectionnement des personnels des forces armées royales dans les écoles ou unités militaires françaises suivant les procédures et les conditions fixées par la réglementation française pour l'admission des élèves et stagiaires étrangers dans les écoles et formations militaires françaises.

Le nombre de places réservées aux élèves et stagiaires marocains dans les établissements militaires français est fixé chaque année en fonction des besoins exprimés par les autorités marocaines, des capacités d'accueil des organismes concernés et des contingences budgétaires françaises.

La partie française, nonobstant la limitation de capacité, est disposée à favoriser l'intensification de l'accès des élèves et stagiaires marocains aux grandes écoles scientifiques, techniques et de formation militaire supérieure du second degré.

La partie française prend en charge les frais d'instruction et de déplacement des élèves et des stagiaires à l'intérieur du territoire français. Les frais d'entretien (hébergement, alimentation), la solde ainsi que les frais de transport du Maroc en France et vice-versa restent à la charge de la partie marocaine.

La partie française peut accorder des bourses au profit d'élèves et de stagiaires marocains en France pour leur assurer, en fonction des circonstances, des conditions de séjour convenables.

L'attribution de ces bourses est décidée par les autorités françaises au vu des éléments fournis par les autorités marocaines et transmis avec avis par le chef du service de coopération militaire technique.

Article 11

Les élèves et stagiaires marocains demeurent statutairement dans les cadres des forces armées royales. Ils portent en service et à l'occasion des cérémonies officielles leur uniforme national.

Les élèves et stagiaires marocains s'engagent à respecter les lois et règlements en vigueur en France ainsi que les règles de discipline générale en vigueur dans les forces armées françaises.

Durant leur séjour, les élèves et stagiaires marocains en France, leur conjoint et les enfants à leur charge, reçoivent de la partie française l'aide et la protection qu'elle accorde aux personnels de ses propres forces armées.

Les appréciations portées par les autorités françaises sur la manière de servir des élèves et stagiaires marocains sont adressées à la partie marocaine par le canal de l'attaché de défense près l'ambassade du Royaume du Maroc à Paris.

L'examen des problèmes concernant la situation des élèves et stagiaires militaires marocains au regard de leur statut peut faire l'objet de missions d'autorités marocaines. Les conditions dans lesquelles s'accomplissent ces missions sont fixées par entente entre les deux parties.

Dans le cadre de leur formation ou de leur stage, les élèves et stagiaires marocains peuvent avoir accès, sous réserve des règles de confidentialité propres à chaque armée ou arme, et après accord des autorités compétentes, aux différents corps de troupe et aux différentes unités en service pour y prolonger l'instruction dispensée en écoles.

Article 12

Les élèves et stagiaires marocains sont soumis pour ce qui concerne l'instruction et le soutien technique à l'autorité du commandant de l'unité au sein de laquelle ils effectuent leur formation. La partie française et la partie marocaine peuvent l'une comme l'autre prendre l'initiative d'interrompre un stage. Cette décision doit être fondée sur des motifs graves que la partie qui en prend l'initiative fait impérativement connaître à l'autre.

La partie française prend à sa charge la réparation des dommages causés par les élèves et stagiaires marocains dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions. Au cas où les dommages résulteraient d'une faute lourde de l'élève ou du stagiaire marocain, reconnue conjointement par les deux parties, la partie française demandera à la partie marocaine le remboursement de tout ou partie des indemnités qu'elle aura été amenée à verser.

En cas d'action judiciaire intentée à l'occasion de tels dommages, la partie française se substitue dans l'instance à l'élève ou au stagiaire mis en cause.

En cas de dommage subi dans ou à l'occasion du service par un élève ou un stagiaire marocain, hormis le cas de faute lourde, la partie française versera à l'intéressé des indemnités équitables. Les demandes d'indemnités seront transmises à la partie française à la diligence de la partie marocaine.

Article 13

La partie française assure aux élèves et stagiaires marocains, et, le cas échéant, à leur conjoint et aux enfants à leur charge, l'assistance médicale et hospitalière dans les mêmes conditions que celles qu'elle accorde aux membres de ses forces armées.

Article 14

A titre de réciprocité, les élèves et stagiaires français au Maroc bénéficient d'un traitement équivalent à celui des élèves et des stagiaires marocains en France, tel que défini aux articles 10 à 13 du présent accord.

TITRE 4

Dispositions financières

Article 15

La partie française est disposée à présenter favorablement aux organismes français compétents les besoins exprimés par la partie marocaine, et à œuvrer pour faciliter la prise en compte de certains d'entre-eux dans le cadre de la coopération bilatérale.

A cet égard et afin de répondre au souci de la partie marocaine de rechercher des modes de financement pour les actions de soutien et d'acquisition des matériels, la partie française accepte de considérer au cas par cas les demandes de crédits relatives à chaque projet nouveau, soit d'acquisition de matériels, soit de rénovation d'équipements en service.

TITRE 5

Dispositions finales

Article 16

Un échange de correspondances par voie diplomatique règle les besoins annuels à satisfaire dans le cadre de la coopération militaire technique franco-marocaine.

Dans cet esprit, des réunions bilatérales entre états-majors français et marocain se tiennent à la demande de l'une ou l'autre des parties.

Constatant l'importance d'un dialogue de haut niveau, les deux parties conviennent de la nécessité de réunir tous les trois ans une commission mixte franco-marocaine chargée de définir et de préciser les orientations majeures souhaitables de la coopération militaire technique. Cette commission se réunira alternativement dans chacun des Etats.

Article 17

Des arrangements techniques entre les autorités compétentes des deux parties pourront être conclus dans le cadre du présent accord.

Article 18

Le présent accord entre en vigueur à la date de sa signature par les parties. Il est conclu pour une durée de cinq ans et est ensuite renouvelable d'année en année par tacite reconduction.

Article 19

Le présent accord peut être amendé d'un commun accord entre les deux parties.

Chacune des deux parties peut dénoncer le présent accord. La dénonciation est effective six mois après la notification écrite à l'autre partie.

Article 20

Le présent accord abroge et remplace l'accord sous forme d'échange de lettres entre le gouvernement de la République française et le gouvernement du Royaume du Maroc relatif à la coopération militaire technique des 19 et 23 mars 1973.

En foi de quoi, les représentants des deux gouvernements, dûment autorisés à cet effet, ont signé le présent accord.

Fait à Paris, le 11 octobre 1994, en double exemplaire, chacun en langues française et arabe, les deux faisant également foi.

Le Ministre d'Etat,
Ministre de la Défense
de la République française

Le Premier ministre,
Ministre des Affaires étrangères
et de la Coopération
du Royaume du Maroc

Signé : François LÉOTARD

Signé : Abdellatif FILALI

ÉCHANGE DE LETTRES DES 21 SEPTEMBRE 1986 ET 19 FEVRIER 1987 FIXANT
LES CONDITIONS FISCALES APPLICABLES AUX PERSONNELS MILITAIRES
FRANÇAIS MIS A LA DISPOSITION DU GOUVERNEMENT
DE LA RÉPUBLIQUE ISLAMIQUE DE MAURITANIE

Nouakchott, le 21 septembre 1986

Monsieur le Ministre,

En vue de compléter l'accord de coopération militaire technique signé entre nos deux gouvernements le 27 avril 1986, j'ai l'honneur, d'ordre de mon gouvernement, de vous proposer les mesures suivantes fixant les règles d'imposition applicables aux personnels militaires français mis à la disposition du gouvernement de la République Islamique de Mauritanie.

En effet, aucune disposition n'ayant été prévue à cet égard dans l'accord du 27 avril 1986, il conviendrait de maintenir en vigueur les règles prévues par le paragraphe « e » de l'article 1er de la convention pour la formation militaire du 2 septembre 1976 qui disposait que les personnels français étaient soumis aux règles d'imposition détaillées dans l'annexe II de l'accord de coopération technique relatif au personnel du 15 février 1973.

Je vous serais très obligé de 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 un accord entre nos deux gouvernements qui fera partie intégrante de l'accord de coopération militaire technique.

Veillez agréer, Monsieur le Ministre, les assurances de ma très haute considération.

Signé : Jean BELLIVIER
Ambassadeur de France
en Mauritanie

Son Excellence
le Lieutenant-Colonel AHMED OULD MINNIH
Ministre des Affaires Etrangères
et de la Coopération
de la République Islamique de Mauritanie
NOUAKCHOTT

Nouakchott, le 19 février 1987

Monsieur l'Ambassadeur,

J'ai pris connaissance de votre lettre du 21 septembre 1986 relative aux règles d'imposition applicables aux personnels militaires français mis à la disposition du gouvernement de la République Islamique de Mauritanie dans le cadre de l'accord de coopération militaire technique signé entre nos deux gouvernements du 27 avril 1986.

J'ai l'honneur de porter à votre connaissance que mon gouvernement donne son accord pour que les règles d'imposition de ce personnel militaire soient celles prévues par le paragraphe « E » de l'article 1er de la convention pour la formation militaire du 2 septembre 1976 et de l'annexe II de l'accord de coopération technique du 15 février 1973.

Veillez agréer, Monsieur l'Ambassadeur, les assurances de ma très haute considération.

Signé : Commandant
Mohamed Lemine Ould N'Diayane
Ministre des Affaires étrangères et
de la Coopération

Son Excellence Monsieur Jean BELLIVIER
Ambassadeur de France à
NOUAKCHOTT

CONVENTION DE COOPÉRATION TECHNIQUE MILITAIRE
ENTRE LE GOUVERNEMENT DE LA RÉPUBLIQUE TUNISIENNE
ET LE GOUVERNEMENT DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
(SIGNÉE LE 2 MAI 1973)

En application de la politique générale de coopération menée par les deux pays, et consacrée par le communiqué commun publié au terme de la visite officielle effectuée en France en Juin 1972 par le Président de la République Tunisienne,

Le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République Tunisienne, désireux de maintenir et de développer les liens d'amitié et les échanges entre les Forces Armées Françaises et Tunisiennes sont convenus de ce qui suit :

1. — Des experts militaires français peuvent être mis à la disposition du Gouvernement Tunisien.
2. — Des cadres de l'Armée Tunisienne peuvent être admis en stage dans les Ecoles et Etablissements Militaires Français.
3. — La coopération militaire peut également se concrétiser à l'occasion de visites, escales, voyages d'études, cérémonies diverses organisées d'un commun accord.

TITRE I

EXPERTS MILITAIRES

Article premier :

Des officiers et des sous-officiers français peuvent être mis à la disposition du Gouvernement Tunisien pour exercer les fonctions d'experts militaires. Les conditions d'emploi de ces experts, qui demeurent statutairement dans les cadres de l'Armée Française et continuent de porter l'uniforme français, sont définies conformément aux dispositions ci-après :

Article 2 :

Les effectifs des experts militaires sont fixés d'un commun accord entre les deux Gouvernements. Leur séjour est normalement de deux ans.

Les experts militaires relèvent de l'Ambassade de France en Tunisie par l'intermédiaire de l'Attaché des Forces Armées.

Article 3 :

La mission et les conditions générales d'emploi des experts sont définies d'un commun accord entre les autorités tunisiennes et françaises.

Les conditions spécifiques d'utilisation de ces experts sont arrêtées par les autorités tunisiennes en accord avec l'Attaché des Forces Armées près l'Ambassade de France à Tunis.

L'Attaché des Forces Armées informe les experts mis à la disposition des Forces tunisiennes de leur condition d'emploi et, sans s'immiscer dans le fonctionnement des organismes auprès desquels ils sont détachés, il contrôle leur action en liaison avec les autorités tunisiennes.

Le pouvoir disciplinaire sur les experts est réservé à l'autorité française. Il est exercé par l'Attaché des Forces Armées suivant les règles en vigueur dans l'Armée Française. Les autorités tunisiennes informent l'Ambassade des faits qu'elles estiment répréhensibles. Elles sont tenues informées des suites qui en découlent.

Article 4 :

Les relations entre les personnels militaires français et tunisiens sont régies par les règles traditionnelles de la courtoisie militaire.

Les experts militaires ne seront en aucun cas utilisés en dehors de la mission qui leur est dévolue et telle qu'elle sera définie d'un commun accord conformément aux dispositions de l'article trois de la présente convention.

Article 5 :

Le Gouvernement tunisien assumera la responsabilité des dommages causés en service ou à l'occasion du service et résultant de l'exécution de la présente convention.

Article 6 :

Le Gouvernement tunisien assure aux experts militaires et à leur famille l'aide et la protection accordée aux membres de ses Forces Armées.

En cas d'infraction pénale commise par les experts militaires français ou par les membres de leur famille, le Gouvernement tunisien procède à l'expulsion des auteurs des dites infractions et les fait rapatrier en France où seront engagées à leur rencontre toutes poursuites utiles conformes au droit français.

L'Ambassade de France est informée immédiatement des faits reprochés aux intéressés et de la procédure d'expulsion engagée contre eux.

Article 7 :

Les experts militaires ont droit à 45 jours de congé par an, à prendre sur place ou à l'extérieur, accordés en une ou plusieurs fois en fonction des nécessités du service qui relèvent de l'appréciation des autorités tunisiennes.

L'Attaché des Forces Armées près l'Ambassade de France en Tunisie est tenu informé de l'octroi de ces permissions et en délivre les titres aux intéressés.

Article 8 :

Le Gouvernement français prend à sa charge la solde des experts militaires.

Le Gouvernement tunisien leur verse une indemnité de sujétion, dont le montant, après retenue des impôts, est égal aux six dixièmes de la solde indiciaire brute qu'ils percevaient en France. Cette indemnité est payable mensuellement.

Il leur verse également, le cas échéant, des indemnités pour frais de déplacement, prévues pour les militaires de grade correspondant dans l'Armée tunisienne. Chaque expert a la faculté de transférer à tout moment en France 25 % des sommes versées par le Trésor Tunisien, et pendant la période des congés annuels la totalité des sommes.

Le transport des experts et de leur famille, à l'aller entre le lieu de résidence en France et leur garnison d'affectation en Tunisie, et au retour, est à la charge du Gouvernement français, selon les règles propres à l'Armée française.

Les militaires français détachés auprès de l'Armée Tunisienne sont autorisés à importer en franchise douanière en Tunisie, sous le régime de l'importation temporaire, leurs effets personnels, leur mobilier et un véhicule privé.

Article 9 :

Les experts militaires français ont accès aux cercles, mess, restaurants, coopératives de l'Armée tunisienne, et peuvent être admis dans les Hôpitaux Militaires tunisiens dans les mêmes conditions que le personnel de l'Armée tunisienne.

TITRE II

**STAGIAIRES TUNISIENS
DANS LES ÉCOLES MILITAIRES FRANÇAISES**

Article 10 :

Le Gouvernement français examinera avec la plus grande bienveillance et satisfera dans toute la mesure du possible les demandes du Gouvernement tunisien tendant à l'envoi de stagiaires militaires dans les écoles, formations et établissements militaires français.

Ces stagiaires seront soumis à la réglementation en vigueur dans l'Armée française relative aux stagiaires étrangers.

Ils ont librement accès aux cercles, mess, restaurants et coopératives de l'Armée française et peuvent être admis dans les Hôpitaux Militaires français dans les mêmes conditions que le personnel de l'Armée française.

Le Gouvernement français prend à sa charge les frais d'instruction et d'entretien des stagiaires, ainsi que les frais de leur voyage de retour en Tunisie.

TITRE III

Article 11 :

La coopération militaire peut également se concrétiser à un haut niveau par des échanges sous d'autres formes : visites, escales, participation à des exercices, missions temporaires, etc... organisées à la demande de l'un ou l'autre gouvernement.

Article 12 :

La présente convention prendra effet à la date de sa signature.

Elle peut être dénoncée à tous moments par l'un ou l'autre des deux gouvernements, cette dénonciation prenant effet 90 jours après sa notification à l'autre gouvernement.

Fait à Tunis, le 2 mai 1973

Pour le Gouvernement
de la République française

S.E. Monsieur Georges GAUCHER
Ambassadeur Extraordinaire
et Plénipotentiaire de France en Tunisie
Signé : GAUCHER

Pour le Gouvernement
de la République Tunisienne

Monsieur Slaheddine BALY
Secrétaire Général du Ministère
de la défense Nationale
Signé : BALY

ANNEXE N° 12

ACCORDS DE COOPERATION MILITAIRE ET DE DEFENSE ENTRE LA FRANCE ET LES PAYS D'ASIE OU DU MOYEN-ORIENT

A l'occasion du questionnaire qu'il a adressé au ministère des Affaires étrangères pour l'élaboration du rapport pour avis de la Commission de la Défense nationale et des Forces armées sur le budget des affaires étrangères pour 2000, votre rapporteur a demandé que lui soient transmis les accords de coopération militaire et de défense jusqu'ici non publiés, ou sinon, en cas d'impossibilité, les motifs qui s'opposaient à cette transmission.

S'agissant des accords conclus avec des pays d'Asie, incluant le Moyen-Orient, votre rapporteur a reçu la réponse suivante :

« La Commission de la Défense nationale et des Forces armées voudra bien trouver ci-après les textes demandés, relatifs à notre coopération avec le Cambodge et le Liban. La communication de l'accord concernant Singapour est prévue dans les mois qui viennent, dans le cadre de la procédure de ratification de ce texte qui comporte des dispositions de nature législative. Les accords relatifs à l'Arabie Saoudite, aux Emirats Arabes Unis, au Qatar et à la Jordanie comportent des clauses de confidentialité qui ne permettent pas de les communiquer ».

En conséquence :

— on trouvera ci-après les accords ainsi communiqués ;

— les accords anciens non communiqués doivent être désormais considérés comme protégés par les dispositions relatives au secret de la défense nationale et des affaires étrangères.

ACCORD ENTRE LE GOUVERNEMENT DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
ET LE GOUVERNEMENT NATIONAL PROVISOIRE DU CAMBODGE
RELATIF A LA COOPÉRATION TECHNIQUE DANS LE DOMAINE DE LA DÉFENSE
(6 JUILLET 1993)

Le gouvernement de la République française et le gouvernement National Provisoire du Cambodge,

Rappelant que leurs deux pays sont liés par l'Histoire et une amitié séculaire,

Constatant avec satisfaction le bon déroulement des élections organisées par l'APRONUC où le peuple Cambodgien a fait entendre librement sa voix,

Désireux de renforcer les progrès de la démocratie et de permettre l'établissement de la paix et de la stabilité au Cambodge,

Sont convenus d'établir une coopération technique dans les domaines de la défense et de la sécurité.

Article 1

A la demande du Gouvernement National Provisoire du Cambodge, le Gouvernement de la République française est disposé à participer activement à l'assistance technique nécessaire à la constitution d'une armée nationale, en association avec les Etats désireux de se joindre à cette entreprise.

Article 2

Le Gouvernement Français enverra rapidement une mission d'évaluation des besoins de la nouvelle armée nationale. Il enverra, dès le 1^{er} septembre, des officiers d'état-major auprès des hautes autorités de la Défense, chargés de les assister dans l'étude du cadre général, des modalités et des moyens de la restructuration des forces armées.

Article 3

Cette étude portera notamment sur l'architecture générale et la restructuration des forces armées cambodgiennes.

Elle désignera d'un commun accord entre les parties les domaines où la coopération bilatérale apportera sa contribution.

Article 4

Le Gouvernement National Provisoire du Cambodge et le Gouvernement de la République française conviennent de se consulter régulièrement dans le cadre d'un comité

conjoint. Composé de représentants des ministères cambodgiens compétents et de représentants des ministères français de la Défense, des Affaires Etrangères et de la Coopération, le comité conjoint se réunira régulièrement afin de développer, du commun accord des parties, la coopération en vue de l'organisation des forces armées cambodgiennes.

Article 5

Des accords et arrangements techniques bilatéraux particuliers préciseront le cadre et les modalités des actions de coopération à entreprendre sur la base des principes énoncés dans le présent texte.

Fait à Phnom Penh, le 6 juillet 1993, en double exemplaire, en langues française et khmère, toutes les deux faisant également foi.

Pour le Gouvernement
de la République française

François LÉOTARD
Ministre d'Etat
Ministre de la Défense

Signé : François LÉOTARD

Pour le Gouvernement
National Provisoire du Cambodge

S.A.R. Sdech Krom Luong
NORODOM RANARIDDH
Co-président du
Gouvernement National
Provisoire du Cambodge

Signé : NORODOM RANARIDDH

Son Excellence
Monsieur HUN SEN
Co-président du
Gouvernement National
Provisoire du Cambodge

Signé : HUN SEN

ACCORD ENTRE LE GOUVERNEMENT DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
ET LE GOUVERNEMENT ROYAL DU CAMBODGE
RELATIF A LA COOPÉRATION MILITAIRE TECHNIQUE
(25 FÉVRIER 1994)

Le Gouvernement de la République française et le Gouvernement Royal du Cambodge
ci-après désignés « la partie française » et « la partie cambodgienne »

Considérant les accords de Paris du 23 octobre 1991 sur le Cambodge, et notamment l'accord relatif à la souveraineté, l'indépendance, l'intégrité et l'inviolabilité territoriales, la neutralité et unité nationale du Cambodge et les principes qu'il contient que les parties contractantes se sont engagées à respecter,

Considérant l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement National Provisoire du Cambodge relatif à la coopération technique dans le domaine de la défense du 6 juillet 1993,

Considérant leur volonté commune de consolider et de développer leurs relations sur la base de l'égalité des droits, du respect mutuel de leur souveraineté, de l'intégrité territoriale et de la non-ingérence dans leurs affaires intérieures,

Considérant la nécessité d'établir entre eux une coopération fondée sur les liens d'amitié unissant leurs peuples.

Désireux en application de l'article 5 de l'accord du 6 juillet 1993 de développer une coopération militaire technique,

sont convenus de ce qui suit :

Titre I

Dispositions générales

Article 1

A la demande de la partie cambodgienne, la partie française apporte son concours pour la réalisation d'objectifs de développement, de formation et de sécurité au travers d'actions de coopération militaire technique, définies d'un commun accord.

Article 2

La coopération militaire technique peut revêtir les trois aspects suivants :

— mise à disposition d'assistants militaires techniques français sur le territoire du Royaume du Cambodge.

— accueil sur le territoire de la République française des élèves et stagiaires cambodgiens.

— fourniture et soutien par la partie française de prestations, de matériels et d'équipements militaires à la partie cambodgienne.

L'enseignement dispensé pour la coopération française est effectué en langue française et cambodgienne, l'interprète étant en cas de besoin fourni par la partie cambodgienne.

Article 3

Les actions de coopération militaire technique sont conduites par la mission d'assistance militaire placée sous l'autorité de l'Ambassadeur de France au Cambodge.

Le chef de Mission d'Assistance Militaire bénéficie du statut diplomatique défini par la convention de Vienne du 18 avril 1961 sur les relations diplomatiques.

Les fonctions de chef de Mission d'Assistance Militaire peuvent le cas échéant être exercées par l'Attaché de Défense près l'Ambassade de France au Cambodge.

Article 4

Les stagiaires cambodgiens visés à l'article 2 du présent accord et accueillis sur le territoire de la République française peuvent être admis, dans les conditions définies par la réglementation française, soit comme élèves dans les écoles militaires, soit comme stagiaires dans des écoles ou formations militaires.

Article 5

La fourniture et le soutien par la partie française de prestations, de matériels et d'équipements militaires à la partie cambodgienne, visés à l'article 2 du présent accord font l'objet d'arrangements techniques conclus entre les autorités compétentes des deux parties.

Les prestations de service peuvent être mises en œuvre par des individus ou des détachements, qui peuvent être des spécialistes ou des techniciens, militaires ou civils. Les prestations peuvent également être assurées par un élément des forces françaises, détaché spécialement pour cette mission. Quelle que soit la durée de la prestation, l'emploi et les conditions de séjour de ces personnels sont régis par les dispositions du titre II du présent accord.

Lorsque tout ou partie des prestations est fournie gratuitement par la partie française, elle fait l'objet d'une exonération ou d'une prise en charge par la partie cambodgienne des taxes, redevances et droits divers.

Les matériels ou équipements nécessaires au fonctionnement de la mission ou fournis à la partie cambodgienne pour le besoin du service sont exonérés de droits de douane et de toutes autres taxes et redevances lors de leur entrée sur le territoire cambodgien. Toute taxe ou frais supplémentaires dus au titre du dépassement des délais forfaitaires de réception du matériel par la partie cambodgienne est à la charge de celle-ci.

Les matériels et équipements bénéficient des garanties consenties par les constructeurs et prestataires de services auxquels le Gouvernement de la République française ne saurait se substituer.

Les matériels et équipements fournis à titre gratuit par la partie française ne pourront être réexportés.

Titre II

Règles relatives à la mise à disposition d'assistants militaires techniques français sur le territoire du Royaume du Cambodge

Article 6

Les assistants militaires techniques français mis à la disposition de la partie cambodgienne peuvent être désignés :

— soit pour effectuer à titre individuel un séjour de longue durée conformément aux règles de gestion en vigueur dans les forces armées françaises.

— soit pour effectuer une mission de courte durée à titre individuel (spécialistes, techniciens) ou collectif (détachement d'assistance militaire et d'instruction).

Les assistants militaires techniques sont désignés par la partie française.

Tout changement dans l'affectation en cours de séjour ou dans la durée du séjour est décidé conjointement. En cas d'événement exceptionnel exigeant le rapatriement d'un assistant militaire technique français, la partie française est tenue d'en informer au préalable la partie cambodgienne.

Article 7

Les assistants militaires techniques sont affectés à la mission d'assistance militaire visée au premier alinéa de l'article 3 du présent accord.

Les assistants militaires techniques et leur famille respectent la législation et la réglementation en vigueur sur le territoire du Royaume du Cambodge.

Pendant leur séjour au Cambodge, les assistants militaires techniques continuent de servir sous leur statut de militaires français. Ils sont soumis à la réglementation en vigueur dans les forces armées cambodgiennes, sous réserve que celle-ci ne soit pas contraire à la législation et à la réglementation française. Le pouvoir disciplinaire demeure toutefois réservé à la partie française. La partie cambodgienne informe la partie française par l'intermédiaire de l'Ambassadeur de France des actes qu'elle considère comme passibles de sanctions disciplinaires.

Les assistants militaires techniques ne peuvent en aucun cas être associés à des opérations de guerre, de maintien ou de rétablissement de l'ordre public ou de la légalité, ni se voir imposer la participation à des activités ou manifestations étrangères au service. Les militaires français en service dans les forces armées cambodgiennes sont employés par le commandement cambodgien selon les règles traditionnelles de leur armée, arme ou service d'origine. Toutes les décisions les concernant sont portées à la connaissance des autorités françaises.

Article 8

La partie française prend en charge les frais liés à la mise à disposition des assistants militaires techniques en ce qui concerne :

- les droits à la solde et indemnités diverses.
- le transport des assistants militaires techniques et de leur famille sur les trajets aller et retour ainsi que les indemnités qui y sont liées.
- les frais de déplacement correspondant aux missions accomplies par les assistants militaires techniques pour des questions relatives à leur situation statutaire.
- le coût des évacuations sanitaires des assistants militaires techniques dont l'état de santé nécessite une telle mesure.

La partie cambodgienne prend en charge les frais réels justifiés qui sont occasionnés par les déplacements des assistants militaires techniques, lors de l'exécution de missions effectuées à sa demande, ou décidées conjointement.

En cas de maladie ou d'accident, la partie cambodgienne s'engage à assurer selon ses moyens la prise en charge, les soins et les prestations médicales et hospitalières dont pourraient avoir besoin les assistants militaires techniques et leur famille. Les modalités de cette prise en charge sont arrêtées d'un commun accord entre les parties.

Article 9

Les assistants militaires techniques peuvent importer en franchise leurs effets d'usage courant. Ils peuvent importer ou acquérir sous le régime de l'admission temporaire les matériels nécessaires à leur installation et un véhicule privé pour leur usage personnel ou familial. Ils peuvent les réexporter dans les mêmes conditions à leur départ définitif du Cambodge. Ils jouissent des mêmes exemptions d'imposition que les personnels administratifs et techniques de la mission diplomatique française au Cambodge et sont imposés en France selon les règles fiscales françaises.

Les assistants militaires techniques jouissent du droit de transférer en France le montant des économies réalisées sur leurs rémunérations, les indemnités afférentes à leur emploi et le produit de la vente éventuelle de leurs biens personnels réalisée lors de leur départ.

A la demande de la partie française, la partie cambodgienne met à la disposition des assistants militaires techniques les infrastructures disponibles et facilite la mise en place des moyens nécessaires au fonctionnement des mess. Les denrées destinées aux mess bénéficient de la franchise en douane et de l'exonération des taxes de consommation.

La partie cambodgienne fournit gratuitement aux assistants militaires techniques les logements meublés qui sont nécessaires pour eux-mêmes et leur famille. Les caractéristiques et la qualité des logements sont arrêté d'un commun accord entre les parties avant la mise en place des assistants militaires techniques.

Article 10

La partie cambodgienne prend toutes les mesures nécessaires pour assurer la sécurité des assistants militaires techniques et leur famille et de leurs biens.

La partie cambodgienne prend en charge la réparation des dommages dûment justifiés, causés par les assistants militaires techniques dans le service ou à l'occasion du service, aussi bien aux personnels et aux matériels de l'armée cambodgienne qu'à des tiers. Elle s'engage à rembourser à la partie française les dépenses ayant résulté pour cette dernière des dommages subis par les assistants militaires techniques dans les mêmes circonstances.

En cas d'action judiciaire intentée à l'occasion de tels dommages, la partie cambodgienne se substitue dans l'instance aux assistants militaires techniques mis en cause. Cependant, si les deux parties au présent accord estiment conjointement que les dommages résultent d'une faute lourde dûment constatée des assistants militaires techniques, elles conviennent entre elles du montant du remboursement qui sera effectué par la partie française. Par faute lourde, il convient d'entendre la faute intentionnelle, l'erreur grossière ou la négligence grave.

En cas d'accident dans lequel seraient impliqués des assistants militaires techniques la partie française a la faculté de désigner un Officier français comme observateur auprès de la commission d'enquête nommée par la partie cambodgienne.

Article 11

Les assistants militaires techniques jouissent de l'immunité de juridiction pour les actes accomplis par eux, y compris pour leurs paroles et leurs écrits, dans le service ou à l'occasion du service.

En cas d'infraction pénale commise hors service par les assistants militaires techniques ou des membres de leur famille, la partie cambodgienne expulse les auteurs des dites infractions par l'intermédiaire de l'Ambassade de France au Cambodge qui les fait rapatrier en France où l'affaire est soumise aux autorités compétentes aux fins de la poursuite éventuelle. La partie cambodgienne examine avec bienveillance les demandes de transfert de juridictions que pourrait être amenée à formuler la partie française en faveur des assistants militaires techniques et des membres de leur famille dans le cas d'infractions justiciables des juridictions de l'une et l'autre des parties.

Titre III
Dispositions finales

Article 12

Les deux parties s'engagent à ne pas divulguer les informations obtenues à l'occasion de l'exécution du présent accord.

Article 13

Le présent accord est conclu pour une durée de trois ans. Il est renouvelable par tacite reconduction pour la même période de trois ans.

Il peut être amendé d'un commun accord écrit entre les parties.

Chacune des parties peut dénoncer le présent accord. La dénonciation est effective six mois après la notification écrite à l'autre partie.

Des arrangements techniques conclus entre les autorités compétentes des deux parties préciseront les dispositions du présent accord.

Article 14

Le présent accord entre en vigueur à la date de sa signature entre les parties. A cette date il se substitue à toute disposition antérieure régissant la coopération militaire.

En foi de quoi, les représentants dûment autorisés des deux parties ont signé le présent accord.

Fait à Phnom-Penh, le 25 février 1994, en double exemplaire, chacun en langue française et khmère, les deux faisant également foi.

Pour le Gouvernement
de la République Française

Pour le Gouvernement
Royal du Cambodge

Signé : PASCAL CHARLAT
Chargé d'Affaires a-i. de France

Signé : NORODOM SIRIVUDH
Vice Premier Ministre
Ministre des Affaires Etrangères
et de la Coopération Internationale

ÉCHANGE DE LETTRES DU 28 FEVRIER 1985
RELATIF A LA COOPERATION TECHNIQUE MILITAIRE FRANCO-LIBANAISE

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Beyrouth, le 19 janvier 1985

Ambassade de France au Liban

Monsieur le Ministre,

J'ai l'honneur de proposer à votre Excellence que la « Convention de coopération technique militaire entre la France et le Liban » en date du 16 juillet 1975 modifiée par nos échanges de lettres du 28 novembre 1977 et du 25 avril 1980 et toujours en vigueur, soit modifiée à nouveau de la façon suivante :

« *ARTICLE 2 :*

« Les conseillers techniques dont la mission est définie à l'Article 3, sont mis en place dès l'entrée en vigueur du présent Accord. La durée de leur séjour est d'un an, renouvelable par accord entre les Chefs d'Etats-Majors des parties. Ces derniers peuvent également, en tant que de besoin, directement convenir de modifier l'effectif, la qualification ainsi que l'affectation des conseillers techniques ».

Le dernier alinéa sans changement.

« *ARTICLE 3 :*

« Le conseiller technique, officier supérieur de l'armée de terre, est placé auprès de l'Institut d'enseignement militaire supérieur libanais en qualité de professeur.

Les trois conseillers techniques détachés comme spécialistes radar sont placés auprès de la force aérienne du Liban. Leur lieu de travail est BEYROUTH. L'officier air est le chef du « détachement air » ; il a les attributions d'un commandant d'unité et, à ce titre, contrôle et suit l'emploi et l'activité du détachement.

L'expert mécanicien marine est mis à la disposition de la marine libanaise en qualité de conseiller technique pour la conduite du matériel de sa compétence, la mise en œuvre et l'entretien du bâtiment de type EDIC (Engin de Débarquement d'Infanterie et Chars) acquis par le gouvernement de la République libanaise. Son lieu de travail habituel est la base navale de Jounieh où il dispose d'un local avec téléphone. L'expert mécanicien marine ne fait pas partie de l'équipage du bâtiment et ne doit appareiller en aucun cas avec lui ».

Le dernier alinéa sans changement.

« *ARTICLE 7 :*

« *Le gouvernement libanais prend à sa charge :*

a) une indemnité forfaitaire en livres libanaises servie mensuellement à terme échu d'un montant de :

— 4 200 LL pour l'officier supérieur breveté ou diplômé

— 3 500 LL pour l'officier radariste

— 2 500 LL pour l'expert mécanicien marine et les sous-officiers radaristes ».

Le reste de l'article sans changement.

Les autres dispositions de l'accord restent valables.

Si ces modifications rencontrent l'agrément du gouvernement de la République libanaise, j'ai l'honneur de vous proposer que cette lettre et la réponse de votre Excellence constituent un accord entre nos deux gouvernements modifiant la convention de coopération technique militaire signée le 16 juillet 1975 et modifiée par les échanges de lettres du 28 novembre 1977 et du 25 avril 1980. Il entrera en vigueur à la date de réponse de votre Excellence.

Je prie Votre Excellence d'agréer les assurances de ma plus haute considération.

Signé : Fernand Wibaux
Ambassadeur de France au

Liban

Son Excellence
Monsieur le Ministre des
Affaires Etrangères du Liban

RÉPUBLIQUE LIBANAISE

Ministère des Affaires étrangères
et des libanais d'outre-mer

Le Ministère des Affaires Etrangères présente ses compliments à l'Ambassade de France et se référant à la note de l'Ambassade N° 13/AMB/AL du 19/1/1985 a l'honneur de lui notifier l'accord des autorités Libanaises au projet de texte annexe à sa note précitée réaménageant certaines dispositions de la Convention de Coopération Technique Militaire franco-libanaise du 16 juillet 1975, modifiée par les échanges de lettres des 28 novembre 1977 et 25 avril 1980.

Le Ministère des Affaires Etrangères saisit cette occasion pour renouveler à l'Ambassade de France les assurances de sa très haute considération.

Beyrouth, le 28/2/1985

Signé : illisible

Ambassade de France
Beyrouth

ANNEXE N° 13

REPERTOIRE DES SIGLES

ACRI	<i>African Crisis Response Initiative</i> (programme américain d'aide à la maîtrise des crises en Afrique).
ALINDIEN	Commandement des forces maritimes de l'Océan Indien.
ALPACI	Commandement des forces maritime de l'Océan pacifique.
CECLANT	Commandement en chef de l'Atlantique.
CEMA	Chef d'état-major des Armées.
CID	Collège interarmées de défense.
CIEMG	Commission interministérielle pour l'étude de l'exportation des matériels de guerre.
COIA	Centre opérationnel interarmées.
COMSUP	Officier général, commandant supérieur de forces de souveraineté.
DAMI	Détachement d'assistance militaire et d'instruction.
DAOI	Direction d'Afrique et de l'Océan indien.
DAS	Délégation aux Affaires stratégiques.
DCMD	Direction de la coopération militaire et de défense.
DGA	Délégation générale pour l'armement.
DGCID	Direction générale de la coopération internationale et du développement.
DGGN	Direction générale de la Gendarmerie nationale.
DGPN	Direction générale de la Police nationale.
DIO	Détachement d'instruction opérationnelle.
EMA	Etat-major des armées.
EMIA	Etat-major interarmées de planification opérationnelle.
ENVR	Ecole nationale à vocation régionale.
FAZSOI	Forces armées de la zone sud de l'Océan indien.
FFCV	Forces françaises du Cap-Vert (au Sénégal).
FSP	Fonds de solidarité prioritaire.
IHEDN	Institut des Hautes Etudes de Défense Nationale.
KFOR	<i>Kosovo Force</i> (Force de l'OTAN au Kosovo).
MCMD	Mission (locale) de coopération militaire et de défense.
MMC	Mission militaire de coopération.
ONG	Organisation non gouvernementale.
ONU	Organisation des Nations Unies.
OSCE	Organisation pour la coopération et la sécurité en Europe.
OTAN	Organisation du Traité de l'Atlantique Nord.
OTASE	Organisation du Traité de l'Asie du sud-est.

RECAMP	Renforcement des capacités africaines de maintien de la paix.
RESCO	Récupération et sauvetage au combat
SCTIP	Service de coopération technique internationale de police.
SFOR	<i>Stabilization Force</i> (Force de l'OTAN en Bosnie-Herzégovine).
SGDN	Secrétariat général de la défense nationale.
SICEB	Session internationale Centre-Europe, Etats baltes et balkaniques de l'IHEDN.
SOFA	<i>Status of forces Agreement</i> (Accord sur le statut des forces).
TD	Télégramme diplomatique.
VLRA	Véhicule de liaison, de reconnaissance et d'appui.

3394 -Rapport d'information de M. Bernard Cazeneuve (commission de la Défense) sur la réforme de la coopération militaire