

N° 698

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2011-2012

Enregistré à la Présidence du Sénat le 24 juillet 2012

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1)
sur le projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la
République française et le Gouvernement de Géorgie relatif à la coopération en
matière de sécurité intérieure,*

Par M. Raymond COUDERC,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Louis Carrère, président ; MM. Didier Boulaud, Christian Cambon, Jean-Pierre Chevènement, Robert del Picchia, Mme Josette Durrieu, MM. Jacques Gautier, Robert Hue, Xavier Pintat, Yves Pozzo di Borgo, Daniel Reiner, vice-présidents ; Mmes Leila Aïchi, Joëlle Garriaud-Maylam, MM. Gilbert Roger, André Trillard, secrétaires ; M. Pierre André, Mme Kalliopi Ango Ela, MM. Bertrand Auban, Jean-Michel Baylet, René Beaumont, Pierre Bernard-Reymond, Jacques Berthou, Jean Besson, Michel Billout, Jean-Marie Bockel, Michel Boutant, Jean-Pierre Cantegrit, Pierre Charon, Marcel-Pierre Cléach, Raymond Couderc, Jean-Pierre Demerliat, Mme Michelle Demessine, MM. André Dulait, Hubert Falco, Jean-Paul Fournier, Pierre Frogier, Jacques Gillot, Mme Nathalie Goulet, MM. Alain Gournac, Jean-Noël Guérini, Joël Guerriau, Gérard Larcher, Robert Lafoauly, Jeanny Lorgeoux, Rachel Mazuir, Christian Namy, Alain Néri, Jean-Marc Pastor, Philippe Paul, Jean-Claude Peyronnet, Bernard Piras, Christian Poncelet, Roland Povinelli, Jean-Pierre Raffarin, Jean-Claude Requier, Richard Tuheiva, André Vallini.

Voir le(s) numéro(s) :

Sénat : 524 et 699 (2011-2012)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
I. L'INDÉPENDANCE DE LA GÉORGIE, EN 1991, A ÉTÉ ACCOMPAGNÉE D'IMPORTANTES DIFFICULTÉS POLITIQUES ET ÉCONOMIQUES	6
A. DE DIFFICILES RELATIONS AVEC LA RUSSIE DÈS LE XIX ^E SIÈCLE	6
B. UN DYNAMISME ÉCONOMIQUE AMOINDRI PAR LA GUERRE DE 2008, PUIS PAR LA CRISE MONDIALE.....	6
II. UN ACCORD DE COOPÉRATION MUTUELLEMENT SOUHAITÉ POUR CONFORTER LES FORCES DE SÉCURITÉ GÉORGIENNES FACE AUX NOMBREUX DÉFIS QU'ELLES ONT À RELEVER	7
A. LES PRINCIPALES MENACES PÈSENT SUR LA GÉORGIE EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ INTÉRIEURE.....	7
B. LES ACTIONS DE COOPÉRATION BILATÉRALES DÉJÀ ENGAGÉES	8
C. UN ACCORD REPRENANT LARGEMENT LES DISPOSITIONS DU TEXTE TYPE RÉDIGÉ PAR LA FRANCE	10
CONCLUSION	11
EXAMEN EN COMMISSION	13
ANNEXE I - Présentation de la Géorgie (source MAEE)	14
ANNEXE II - Liste des accords similaires signés par la Géorgie (source MAEE)	15
ANNEXE III – Carte de la Géorgie	16

Mesdames, Messieurs,

La France et la Géorgie ont signé, le 21 janvier 1994, un traité d'entente, d'amitié et de coopération, dont l'article 18 portait sur la coopération de sécurité intérieure.

Des échanges mutuels de personnels aux fins de formation se sont développés sur cette base, et leur caractère fructueux a conduit en 2002 à la création, au sein de notre ambassade à Tbilissi, d'un service de sécurité intérieure (S.S.I.).

Le développement de cette coopération a requis la conclusion d'un accord spécifique, élaboré de septembre 2008 à novembre 2009, date de sa signature.

Ce texte fournit à la coopération bilatérale une base juridique claire et cohérente avec les accords de même type déjà conclus par la France.

I. L'INDÉPENDANCE DE LA GÉORGIE, EN 1991, A ÉTÉ ACCOMPAGNÉE D'IMPORTANTES DIFFICULTÉS POLITIQUES ET ÉCONOMIQUES

A. DE DIFFICILES RELATIONS AVEC LA RUSSIE DÈS LE XIX^E SIÈCLE

La Géorgie, constituée en royaume indépendant au XI^e siècle, est annexée par la Russie impériale au début du XIX^e siècle. De nouveau indépendante de 1918 à 1945, elle est intégrée au sein de l'Union soviétique à la fin de la deuxième guerre mondiale.

L'implosion de l'URSS en 1991 permet à Tbilissi de recouvrer son indépendance, mais dans un contexte de revendications séparatistes.

Stabilisée politiquement avec l'accession d'Edouard Chevardnadze à la tête de l'Etat, qui institue un pouvoir présidentiel fort, la situation économique, en forte dégradation, conduit, en novembre 2003, à la « révolution des roses », portant au pouvoir Mikhaïl Saakachvili, jeune président pro-occidental formé en France et aux Etats-Unis.

Subsistent cependant, à la déception des Géorgiens, d'importantes disparités économiques entre l'élite politique et le peuple, un pouvoir fort sans émergence de contrepoids, notamment dans le domaine judiciaire, soumis à l'exécutif, et des irrédentismes (Abkhazie, Ossétie du Sud) attisés par Moscou.

La guerre engagée par le président géorgien, en août 2008, contre la Russie, aboutit à une défaite de Tbilissi, et à la déclaration d'indépendance des provinces rebelles. Elles ne sont cependant reconnues que par la Russie et le Venezuela.

Les élections locales de mai 2010 ont été remportées par le parti du Président, en dépit d'un vaste mouvement de protestation de l'opposition contre l'autoritarisme qu'elle prêtait à Mikhaïl Saakachvili, d'avril à juillet 2009.

La constitution de 1995, révisée en 2004, 2005 et 2007, doit entrer en vigueur dans sa nouvelle version en 2013, à la fin du mandat en cours du Président Saakachvili, qui ne pourra en briguer un troisième.

B. UN DYNAMISME ÉCONOMIQUE AMOINDRI PAR LA GUERRE DE 2008, PUIS PAR LA CRISE MONDIALE

Ces deux éléments consécutifs ont réduit l'attractivité économique du pays.

Après avoir bénéficié d'une forte croissance (12,3 % en 2007 ; 9,4 % en 2006 ; 9,6 % en 2005), l'économie géorgienne a vu celle-ci réduite en 2008 (2,3 %), avant d'entrer en récession (- 4 %) en 2009. Une amélioration modérée de la conjoncture a été observée en 2010.

La croissance géorgienne est soutenue par l'essor de la production industrielle et de la construction, auquel les réalisations de l'**oléoduc Bakou-Tbilissi-Ceyhan** et du **gazoduc Bakou-Tbilissi-Erzerum** ont contribué. L'économie géorgienne s'est fortement tertiarisée : les services représentent désormais plus de la moitié du PIB, tandis que l'agriculture, encore dominante au début des années 2000 (30 %) ne constitue désormais que 10 % de l'activité.

Le conflit avec la Russie et les tensions politiques internes ont affecté l'attractivité de l'économie géorgienne et la confiance des investisseurs étrangers : les flux d'Investissements Directs Etrangers (IDE) ont chuté fortement : -67,4 % par rapport à 2007 (de 2 015 millions de dollars en 2007 à 658 millions de dollars en 2009).

La récession a été cependant contenue par l'aide internationale massive obtenue lors de la conférence des bailleurs de fonds réunie à Bruxelles en octobre 2008 (4,5 milliards USD d'aide pour 2008-2010), et l'intervention rapide du FMI (accord de confirmation de 750 millions USD, augmentés de 420 millions USD en août 2009). Ces flux d'aide, qui représentent au total près du tiers du PIB géorgien, ont permis de compenser la forte réduction des IDE, et de stabiliser le système financier. Des réformes fiscales et des privatisations sont en cours ; les secteurs de l'énergie et le secteur bancaire sont totalement privatisés.

Ces réformes ont contribué à créer un environnement propice au développement économique. Au classement « Doing Business 2010 » de la Banque Mondiale, la Géorgie a gagné 27 places par rapport à 2007, et se classe désormais à la 11^{ème} position mondiale. En matière de lutte contre la corruption, la Géorgie se situe à la 66^{ème} place sur 180 dans le classement établi par Transparency International.

II. UN ACCORD DE COOPÉRATION MUTUELLEMENT SOUHAITÉ POUR CONFORTER LES FORCES DE SÉCURITÉ GÉORGIENNES FACE AUX NOMBREUX DÉFIS QU'ELLES ONT À RELEVER

A. LES PRINCIPALES MENACES PÈSENT SUR LA GÉORGIE EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ INTÉRIEURE

Depuis le changement de Président, en 2003, la Géorgie a connu une **profonde modernisation** de son appareil d'Etat, et particulièrement **de ses structures judiciaires et policières** (renvoi en 2004 de près de 15 000 fonctionnaires des organes sécuritaires de l'Etat). **Les principaux efforts restant à mener à bien portent sur la restructuration de ces organes, et la formation des agents des services de police.**

Comme pour tout pays en transition, **la formation des personnels en matière d'éthique et de déontologie** nécessite du temps. La conduite des

missions de police administrative, tant en matière de sécurité publique et de sécurité routière que de maintien de l'ordre, requiert un exercice maîtrisé de la coercition. De plus, la mise en œuvre de mécanismes de contrôle interne de l'action des services et de lutte contre la concussion et la corruption constitue encore une priorité pour les autorités locales.

La lutte contre la criminalité transnationale organisée nécessite une formation dans les domaines de haute technicité (grande délinquance financière et blanchiment, cybercriminalité). Les résultats opérationnels des structures de coordination nationale récemment créées devront être confirmés.

La gestion des frontières du pays et de la lutte contre l'immigration irrégulière doit s'appuyer sur une coopération transfrontalière avec les pays voisins, par la conduite d'investigations menées de part et d'autre des frontières et la réalisation de patrouilles mixtes ou coordonnées.

La lutte contre le terrorisme, même s'il n'existe pas d'indice de menace ou d'utilisation avérée du territoire géorgien par des réseaux relevant du terrorisme transnational d'origine confessionnelle, **doit être développée**. La rémanence d'un terrorisme d'essence séparatiste, lié à la situation dans les provinces d'Abkhazie et d'Ossétie du Sud, peut en effet constituer un facteur de risque.

B. LES ACTIONS DE COOPÉRATION BILATÉRALES DÉJÀ ENGAGÉES

L'action du Service de sécurité intérieure (SSI), composé d'un attaché de sécurité intérieure, actuellement un commandant de police, et d'une secrétaire-interprète, est complétée par les **échanges de personnels** réalisés dans le cadre d'actions de coopération technique : 28 missions de courte durée ont ainsi été réalisées en Géorgie de 2007 à 2011 (audits, séminaires et formations), ainsi que 12 visites d'étude.

Sur le plan financier, la coopération bilatérale de sécurité intérieure s'appuie d'abord sur les **crédits délégués au SSI par la Direction de la coopération de sécurité et de défense (DCSD) du ministère des Affaires étrangères**. En moyenne annuelle, ces crédits s'élèvent à environ 35 000 euros ; ils ont cependant été limités à 25 000 euros pour l'année 2011, dans un contexte budgétaire contraint.

L'autofinancement géorgien occupe une part croissante dans le budget de la coopération bilatérale, du fait de la stabilisation politique et du développement économique de l'Etat géorgien, et constitue un gage de l'implication croissante de ce pays dans la relation bilatérale.

Un développement de projets sous financements de l'Union européenne est attendu. Les services français n'ont pas saisi l'opportunité offerte depuis 2007 au titre de la politique européenne de voisinage (PEV) de l'UE, par l'éligibilité de la Géorgie aux crédits IEVP (instrument européen de voisinage et de partenariat qui a remplacé les anciens programmes TACIS

pour les pays d'Europe orientale). Mais l'organisation d'un séminaire régional en matière de lutte contre le trafic de stupéfiants (instrument TAIEX d'expertise court terme), et la candidature, déposée par la France en juillet 2011, pour la conduite d'un jumelage (instrument d'expertise moyen terme) relatif à la gestion de crise en matière de sécurité civile, d'une durée d'un an et doté d'un montant approximatif de 800 000 euros, montre une évolution de l'attitude de notre pays.

Dans le domaine de la coopération policière, 34 actions ont été menées durant la période 2007-2011 avec les services policiers du ministère de l'Intérieur géorgien (23 missions en Géorgie et 11 visites d'étude en France), dans des domaines correspondant aux priorités exprimées par les deux pays, et dans la constante logique française de retour en sécurité intérieure pour notre pays.

Les priorités portent sur la lutte contre la criminalité transnationale organisée, dont les principaux aspects sont la délinquance itinérante, le trafic de stupéfiants, de substances psychotropes et de précurseurs chimiques, la cybercriminalité et fraudes aux moyens de paiement et le blanchiment d'argent.

Si la Géorgie ne représente pas, à l'heure actuelle, une source directe d'immigration irrégulière vers l'Europe et la France, elle constitue cependant **un pays de rebond utilisé de manière croissante par certains réseaux de traite des êtres humains**. Ceci conduit à des formations en matière de lutte contre la fraude documentaire et de sûreté aéroportuaire.

Dans une logique générale de soutien à la modernisation des structures administratives de l'Etat géorgien, des formations et stages sont régulièrement organisés pour perfectionner et approfondir les connaissances des policiers géorgiens, particulièrement dans les domaines de la conduite des enquêtes judiciaires et de la gestion des scènes de crime, des techniques d'intervention policière et de lutte contre l'insécurité routière.

Cette coopération technique doit conduire à une amélioration des pratiques professionnelles de la police géorgienne, et le développement des relations et échanges d'informations entre services spécialisés des deux pays doivent permettre des **résultats opérationnels probants**, surtout dans le domaine de la lutte contre la grande criminalité organisée. Des résultats tangibles ont déjà été obtenus, avec le démantèlement en juin 2007 d'un réseau de trafic de Subutex (médicament de substitution à l'héroïne) en région parisienne, et la mise en examen de 12 personnes.

La lutte contre les organisations criminelles transnationales de « voleurs dans la loi » (vory v zakone) géorgiens, opérant à l'échelle du continent européen, et ayant des ramifications en France, constitue une priorité. Ainsi, l'opération européenne « Java » (initiée en mars 2010 par l'Espagne), a permis l'arrestation de plus de 80 criminels géorgiens d'envergure, et l'interpellation de trois chefs de réseaux de vols commis en bande organisée.

Une intensification des échanges opérationnels en matière de lutte contre l'immigration irrégulière est en cours depuis 2009 (éloignement de 230 Géorgiens de France et actions bilatérales réalisées à l'occasion d'opérations menées sous l'égide de l'agence européenne Frontex entre septembre 2009 et mars 2010). Ces contacts se sont accentués avec le développement d'une émigration irrégulière géorgienne à destination de différents pays européens, et d'une utilisation tendanciellement plus importante de la Géorgie comme pays de transit à destination de l'espace Schengen. Une filière géorgienne, organisée depuis Moscou et Kiev, et utilisant de fausses vignettes Schengen, a ainsi été démantelée en juin 2010 avec le concours des services de police géorgiens.

C. UN ACCORD REPRENANT LARGEMENT LES DISPOSITIONS DU TEXTE TYPE RÉDIGÉ PAR LA FRANCE

Un accord-type a été élaboré par notre pays pour rationaliser et unifier le contenu des nombreux accords bilatéraux de coopération en matière de sécurité intérieure qui sont actualisés ou nouvellement conclus.

C'est sur cette base qu'a été rédigé le présent texte. **L'article premier** détermine les domaines de la coopération technique et opérationnelle ; **les articles 2 à 5** précisent les modalités de cette coopération.

Les articles 6 et 7 portent spécifiquement sur la coopération en matière de sécurité civile, que ce soit dans ses modalités ou dans le contenu de l'assistance apportée en cas de catastrophe naturelle ou technologique.

L'article 8 définit les modalités de traitement des demandes de coopération, et **l'article 9** organise les échanges d'information, en prévoyant leur confidentialité, la restriction de leur utilisation (les échanges d'informations à caractère personnel ne sont pas prévus). Enfin, **les articles 10 à 15** définissent les autorités responsables de l'exécution de l'accord, les modalités de financement de la coopération, le règlement d'éventuels différends, et les conditions d'entrée en vigueur, de modification, de dénonciation et de durée. L'accord est conclu pour trois ans, et renouvelable par tacite reconduction pour des durées identiques.

CONCLUSION

Ratifié dès 2009 par la Géorgie, le présent accord doit l'être également par notre pays, qui apportera ainsi sur des bases juridiques claires et précises son concours à la modernisation de l'appareil sécuritaire géorgien, en voie de profonde réorganisation pour le rendre effectivement opérationnel et juridiquement probant.

Cet accord viendra ajouter l'expertise française à la coopération bilatérale apportée à Tbilissi par 13 pays, dont 8 Etats membres de l'Union européenne.¹

¹ Voir Annexe II

EXAMEN EN COMMISSION

La commission des affaires étrangères et de la défense a examiné le présent rapport lors de sa séance du 24 juillet 2012.

Après l'exposé du rapporteur, un débat s'est engagé.

M. Alain Gournac – Vous savez l'intérêt que je porte à la Géorgie, qui m'a conduit à présider le groupe interparlementaire d'amitié avec ce pays. J'apprécie le caractère équilibré de l'exposé de M. Couderc. La Géorgie progresse, en effet, vers la démocratie, mais ses forces de l'ordre doivent pouvoir bénéficier de l'appui français. C'est d'ailleurs notre intérêt bien compris, car les réseaux criminels issus de ce pays étendent leurs activités à l'Europe entière.

Suivant l'avis du rapporteur, la commission a adopté le présent projet de loi et proposé qu'il fasse l'objet d'un examen en forme simplifiée en séance publique.

ANNEXE I - Présentation de la Géorgie (source MAEE)

Données géographiques et générales

Nom officiel : Géorgie

Nature du régime : République

Chef de l'Etat : Mikheïl SAAKACHVILI (depuis 2004, réélu pour 5 ans en janvier 2008)

Premier ministre : Nika GUILAOURI

Ministre des Affaires étrangères : Grigol VASHADZE

Données géographiques

Superficie : 69.700 km²

Capitale : Tbilissi (1,1 million d'habitants)

Villes principales : Koutaïssi, Batoumi, Soukhoumi, Roustavi, Zougdid

Langue (s) officielle (s) : Géorgien

Monnaie : Lari

Fête nationale : 26 mai

Données démographiques

Population : 4,4 millions d'habitants (dont 52 % urbains) (dont Ossétie du sud, 40000 (est.), et Abkhazie 180000 (est.) [chiffres contestés])

Taux d'accroissement naturel (2009) : 3,8 ‰

Taux de mortalité infantile (2009) : 14,9 ‰

Espérance de vie (2009) : 71,6 ans

Taux d'alphabétisation : 100 %

Population sous le seuil de pauvreté : 31 %

Religions : Orthodoxes (83,9 %), Musulmans (9,9 %), Chrétiens de rite arménien (3,9 %), Catholiques (0,8 %)

Indice de développement humain (PNUD 2009) : 0,778 (89^{ème} rang mondial)

Communauté française en Géorgie : 273 immatriculés (2010)

Communauté géorgienne en France : 2760 personnes majeures

Consulat (s) de France : Tbilissi

ANNEXE II - Liste des accords similaires signés par la Géorgie (source MAEE)

Les contacts habituels du SSI au sein du ministère de l'intérieur géorgien ont communiqué au SSI la liste suivante¹ :

- Autriche : accord signé le 22 février 2010 ; en vigueur (*)
- Azerbaïdjan : accord signé le 30 avril 2002 ; en vigueur
- Bulgarie : accord signé le 18 mars 2011 ; en vigueur (*)
- Egypte : accord signé le 3 juin 1999 ; en vigueur
- Estonie : accord signé le 13 septembre 2010 ; en vigueur (*)
- Italie : accord signé le 11 mars 2010 ; en vigueur (*)
- Lettonie : accord signé le 26 octobre 2001 ; en vigueur
- Ouzbékistan : signé le 4 septembre 1995 ; en vigueur
- Pologne : signé le 31 mai 2007 ; en vigueur
- Roumanie : signé le 14 mai 2004 ; en vigueur
- Royaume-Uni : signé le 23 juin 2000 ; en vigueur
- Turquie : signé le 13 janvier 1994 ; en vigueur
- Ukraine : signé le 21 octobre 1992 ; en vigueur

¹ *Ceux-ci n'ont en revanche pas spécifié si ces accords constituent des accords intergouvernementaux à proprement parler ou s'il s'agit d'engagements bilatéraux plus légers (arrangements administratifs voire déclarations/lettres d'intention).*

ANNEXE III – Carte de la Géorgie

