

N° 178

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2008-2009

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 23 janvier 2009

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur les **opérations extérieures sous le contrôle du Parlement**,*

Par MM. Josselin de ROHAN, Didier BOULAUD, Christian CAMBON, Jean-Louis CARRÈRE, Robert del PICCHIA, Mme Michelle DEMESSINE, MM. André TRILLARD et André VANTOMME,

Sénateurs.

---

(1) *Cette commission est composée de : M. Josselin de Rohan, président ; MM. Jacques Blanc, Didier Boulaud, Jean-Louis Carrère, Jean-Pierre Chevènement, Robert del Picchia, Jean François-Poncet, Robert Hue, Joseph Kergueris, vice-présidents ; Mmes Monique Cerisier-ben Guiga, Joëlle Garriaud-Maylam, MM. André Trillard, André Vantomme, Mme Dominique Voynet, secrétaires ; MM. Jean-Paul Alduy, Jean-Etienne Antoinette, Robert Badinter, Jean-Michel Baylet, René Beaumont, Jacques Berthou, Jean Besson, Michel Billout, Didier Borotra, Michel Boutant, Christian Cambon, Marcel-Pierre Cléach, Raymond Couderc, Mme Michelle Demessine, M. André Dulait, Mme Josette Durrieu, MM. Jean Faure, Jean-Paul Fourmier, Mme Gisèle Gautier, M. Jacques Gautier, Mme Nathalie Goulet, MM. Jean-Noël Guérini, Michel Guerry, Hubert Haenel, Robert Lafoauly, Simon Loueckhote, Philippe Madrelle, Pierre Mauroy, Rachel Mazuir, Jean-Luc Mélenchon, Louis Mermaz, Mme Lucette Michaux-Chevry, MM. Jean Milhau, Charles Pasqua, Xavier Pintat, Bernard Piras, Christian Poncelet, Yves Pozzo di Borgo, Jean-Pierre Raffarin, Daniel Reiner, Roger Romani, Mme Catherine Tasca.*



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>I. QUELS CRITÈRES POUR LES OPEX ET LEUR PROLONGATION ?</b> .....	7
<b>II. LES ENGAGEMENTS EXTÉRIEURS DE LA FRANCE</b> .....	9
1. <i>Les objectifs et contrats opérationnels fixés par le livre blanc et la loi de programmation militaire</i> .....	9
2. <i>Les forces françaises déployées</i> .....	10
3. <i>Les opérations extérieures en cours</i> .....	11
a) répartition des opérations par mandat .....	11
b) répartition géographique.....	12
4. <i>Quel financement ?</i> .....	13
<b>CÔTE D'IVOIRE</b> .....	16
<b>AFGHANISTAN</b> .....	21
<b>LIBAN</b> .....	27
<b>BALKANS - BOSNIE-HERZÉGOVINE ET MACÉDOINE</b> .....	31
<b>KOSOVO</b> .....	39
<b>TCHAD</b> .....	48



Mesdames, Messieurs,

En application de l'article 35 de la Constitution<sup>1</sup>, le Gouvernement fera une déclaration à l'Assemblée nationale et au Sénat, suivie d'un débat et d'un vote, sur la prolongation des opérations extérieures menées par la France sur quatre théâtres d'opérations, en Côte d'Ivoire, au Kosovo, au Liban, au Tchad et en République centrafricaine, le 28 janvier 2009. Un débat de même type avait déjà été organisé le 22 septembre 2008 sur l'engagement des troupes françaises en Afghanistan.

Au cours de l'année 2008, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées s'est rendue en Côte d'Ivoire, en Afghanistan, au Liban, au Kosovo, en Bosnie-Herzégovine et en Macédoine et, en 2009, au Tchad.

Ces déplacements poursuivaient un double objectif :

- le premier était d'informer la commission et le Sénat sur la pertinence politique et stratégique de nos engagements extérieurs et de contrôler l'adéquation des moyens mis en oeuvre pour atteindre les objectifs fixés ;
- le second était de manifester l'intérêt, l'attention et la considération de la représentation sénatoriale pour l'action menée par les soldats français au service de la paix internationale et de notre sécurité.

Ces missions, qui se sont voulues le plus opérationnel possible ont, à chaque fois, engagé deux membres sur une base paritaire majorité-opposition.

---

<sup>1</sup> **Art. 35.** - La déclaration de guerre est autorisée par le Parlement.

Le Gouvernement informe le Parlement de sa décision de faire intervenir les forces armées à l'étranger, au plus tard trois jours après le début de l'intervention. Il précise les objectifs poursuivis. Cette information peut donner lieu à un débat qui n'est suivi d'aucun vote.

Lorsque la durée de l'intervention excède quatre mois, le Gouvernement soumet sa prolongation à l'autorisation du Parlement. Il peut demander à l'Assemblée nationale de décider en dernier ressort.

Si le Parlement n'est pas en session à l'expiration du délai de quatre mois, il se prononce à l'ouverture de la session suivante.

<b>Côte d'Ivoire</b>	Mme Michèle Demessine (CRC) M. Jacques Peyrat (UMP)	14-17 avril 2008
<b>Afghanistan</b>	M. Robert del Picchia (UMP) M. Jean-Louis Carrère (SOC)	26 avril-2 mai 2008
<b>Liban</b>	M. Josselin de Rohan (UMP) M. Gérard Roujas (SOC)	5-8 mai 2008
<b>Bosnie-Herzégovine</b>	M. Christian Cambon (UMP) M. Didier Boulaud (SOC)	4-9 mai 2008
<b>Kosovo</b>	M. André Trillard (UMP) M. Didier Boulaud (SOC)	12-15 octobre 2008
<b>Tchad</b>	M. Josselin de Rohan (UMP) M. André Vantomme (SOC)	5-7 janvier 2009

Ces missions ont été préparées en étroite coordination avec le ministère des affaires étrangères et avec le ministère de la défense. En particulier, des briefings ont été systématiquement organisés avec le Centre de planification et de conduite des opérations (CPCO) de l'état-major des armées.

Les programmes de ces missions ont, à chaque fois, comporté un volet politique et un volet militaire. Dans chaque pays, des entretiens ont été ménagés avec les autorités de l'exécutif comme du pouvoir législatif avant de se rendre sur le terrain. Dans toute la mesure du possible, ces missions ont eu lieu à l'occasion de relèves en accompagnant les unités en VAM (Vol aérien militaire) et en partageant les conditions de vie des militaires sur le terrain.

En vue du débat du 28 janvier 2009, le présent rapport d'information a pour objet de mettre les informations et les réflexions recueillies sur le terrain à la disposition du Sénat et de disposer ainsi d'un éclairage sur la pertinence de la prolongation de nos opérations extérieures.

## I. QUELS CRITÈRES POUR LES OPEX ET LEUR PROLONGATION ?

Membre fondateur de l'Union européenne, comptant parmi les premiers contributeurs en hommes et en contribution budgétaire de l'OTAN et membre permanent du Conseil de sécurité, la France a une responsabilité particulière dans le maintien de la paix et de la sécurité internationale. Cette responsabilité mondiale engage notre pays et justifie nos engagements. Pour autant, ceux-ci doivent être contrôlés et pleinement justifiés au regard des objectifs politiques et stratégiques définis et décidés par le Président de la République. Comme l'indique le Livre blanc « afin de respecter le principe de séparation entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif, les conditions et modalités opérationnelles d'engagement de nos forces resteront du seul ressort du chef de l'État et du Gouvernement ».

Le Livre blanc pour la défense et la sécurité nationale a déterminé **quatre zones critiques pour la France et l'Europe** :

- « arc de crise » Mauritanie-Pakistan, où les intérêts français et européens peuvent être directement touchés par l'apparition de conflits ;
- Afrique sub-saharienne ;
- continent européen (stabilisation non achevée des Balkans et politique de puissance de la Russie vis-à-vis de l'étranger proche) ;
- Asie, avec impact possible pour l'Europe sous diverses formes (mise en jeu de la clause de défense collective en cas d'implication des Etats-Unis ; routes maritimes et approvisionnements stratégiques ; effets économiques et financiers).

Un premier élément d'appréciation se trouve donc naturellement dans la définition géographique des menaces.

Mais le Livre blanc a aussi appelé à une **sélectivité dans nos engagements extérieurs**, en retenant 7 principes directeurs (outre l'appréciation politique de la nécessité de l'action militaire, la nécessité d'une capacité d'engagement de niveau suffisant et une définition de l'opération dans l'espace et, si possible, dans le temps, avec une évaluation de son coût).

### **Engagement des forces armées à l'étranger : sept principes directeurs**

- Caractère grave et sérieux de la menace contre la sécurité nationale ou la paix et la sécurité internationale.
- Examen, préalable à l'usage de la force armée, des autres mesures possibles, sans préjudice de l'urgence tenant à la légitime défense ou à la responsabilité de protéger.
- Respect de la légalité internationale.

- Appréciation souveraine de l'autorité politique française, liberté d'action, et capacité d'évaluer la situation en permanence.
- Légitimité démocratique, impliquant la transparence des objectifs poursuivis et le soutien de la collectivité nationale, exprimé notamment par ses représentants au Parlement.
- Capacité d'engagement français d'un niveau suffisant, maîtrise nationale de l'emploi de nos forces et stratégie politique visant le règlement durable de la crise.
- Définition de l'engagement dans l'espace et dans le temps, avec une évaluation précise du coût.

Source : Livre blanc sur la défense et sécurité nationale

Ces critères ont récemment été précisés par le Président de la République, M. Nicolas Sarkozy, qui avait défini, le 13 juillet 2007, une « règle simple » : « chaque soldat français engagé en opération le sera de manière utile, au service d'une cause légitime, pour mettre en œuvre une politique lisible ».

Lors de ses vœux aux armées, présentés depuis le camp du bataillon français de la Force intérimaire des Nations unies au Liban (Finul), le 6 janvier 2009, il a précisé cette règle en souhaitant que l'on puisse s'assurer :

- « que nos engagements correspondent bien à la défense de nos intérêts stratégiques,
- que la nature et le volume de nos contributions nous procurent bien l'effet de levier diplomatique et militaire escompté pour apporter une solution rapide à la résolution des crises dans lesquelles nous nous impliquons. »

Ces différents éléments d'analyse créent progressivement une jurisprudence de l'emploi de l'article 35 de la Constitution. Si l'application de celui-ci ne pose naturellement aucun problème pour les opérations nouvelles, la question se pose de déterminer quand et pourquoi le Gouvernement se doit de venir devant le Parlement afin de solliciter son autorisation pour prolonger l'intervention des forces françaises sur des théâtres d'opérations extérieures.

S'agissant de l'Afghanistan, de la Côte d'Ivoire, du Liban, du Kosovo ou du Tchad et de la République Centrafricaine, on peut constater que, dans ces différents exemples, des modifications du contexte sont intervenues :

- en Afghanistan, la décision prise par le Gouvernement de renforcer le contingent français de la FIAS justifie pleinement la consultation du Parlement ;

- en Côte d'Ivoire, alors même que les effectifs ont déjà été considérablement déflatés, la poursuite des négociations dans le cadre du processus de Ouagadougou et le report de l'élection présidentielle pourraient inciter à une réflexion sur le bon niveau des effectifs français dans ce pays ;
- au Liban, où notre pays est traditionnellement fortement impliqué, les récents événements à Gaza ont montré le rôle puissamment stabilisateur de la Finul ;
- s'agissant du Kosovo la stabilisation de ce pays, indépendant depuis le 17 février 2008, et le déploiement de la mission EULEX, permettent de s'interroger sur le maintien du format et de la participation française à la KFOR ;
- enfin, la fin programmée de l'opération Eufor-Tchad-RCA au 15 mars 2009 devrait naturellement entraîner un retrait de nos effectifs de la force internationale de l'ONU et pourrait se traduire, à l'inverse, par un renforcement du dispositif Epervier.

Avant d'aborder la question du coût et du surcoût des OPEX il convient de présenter un bilan global des engagements extérieurs de la France.

## II. LES ENGAGEMENTS EXTÉRIEURS DE LA FRANCE

### 1. Les objectifs et contrats opérationnels fixés par le livre blanc et la loi de programmation militaire

**Pour la fonction *intervention***, les armées doivent contribuer à la sécurité internationale en participant à des opérations de stabilisation et de maintien de la paix et d'être en mesure de faire face à un conflit majeur à l'extérieur du territoire dans un cadre multinational. Les armées doivent ainsi être capables de projeter (jusqu'à 7 000 à 8 000 km) :

- en six mois, une force terrestre pouvant aller jusqu'à 30 000 hommes pour une durée d'un an, suivie d'une action de stabilisation ;
- une force aérienne de combat de 70 avions ;
- une force navale ou aéronavale de combat de 2 à 3 groupes d'intervention.

Les armées doivent en outre tenir prête en permanence et sous bref préavis une capacité de réaction pouvant être engagée dans un cadre national ou multinational et constituée d'unités d'intervention terrestre

(5 000 hommes), aérienne et maritime et des forces de présence et de souveraineté.

Ces interventions de maintien de la paix s'inscrivent dans un cadre multilatéral avec en particulier l'ONU, l'Union européenne et l'OTAN. Pour ce qui concerne l'Union européenne, la loi de programmation militaire souligne qu'elle doit devenir un acteur majeur de la gestion des crises et de la sécurité internationale. Elle s'est en ce sens fixé des objectifs concrets pour les prochaines années :

- Une capacité d'intervention globale de 60 000 hommes, déployables pendant un an sur un théâtre éloigné, avec les composantes aériennes et maritimes nécessaires, doit être ainsi effectivement développée.
- L'Union européenne devra être en mesure de conduire simultanément deux à trois opérations de maintien ou de rétablissement de la paix, et plusieurs opérations civiles moins importantes, sur des théâtres différents.
- Elle devra rechercher la mutualisation de certains moyens européens. Les capacités européennes de planification et de conduite d'opérations, militaires et civiles, monteront en puissance.

Une vision globale de la projection de nos forces doit également tenir compte des forces prépositionnées articulées à terme en deux points d'appui sur les façades occidentale et orientale de l'Afrique et pouvant intervenir dans la bande sahélienne, d'une présence renforcée (avec au moins une base) dans le Golfe Arabo-persique ainsi que d'une capacité de projection régionale dans certains DOM-TOM (Antilles-Guyane, la Réunion, Nouvelle Calédonie).

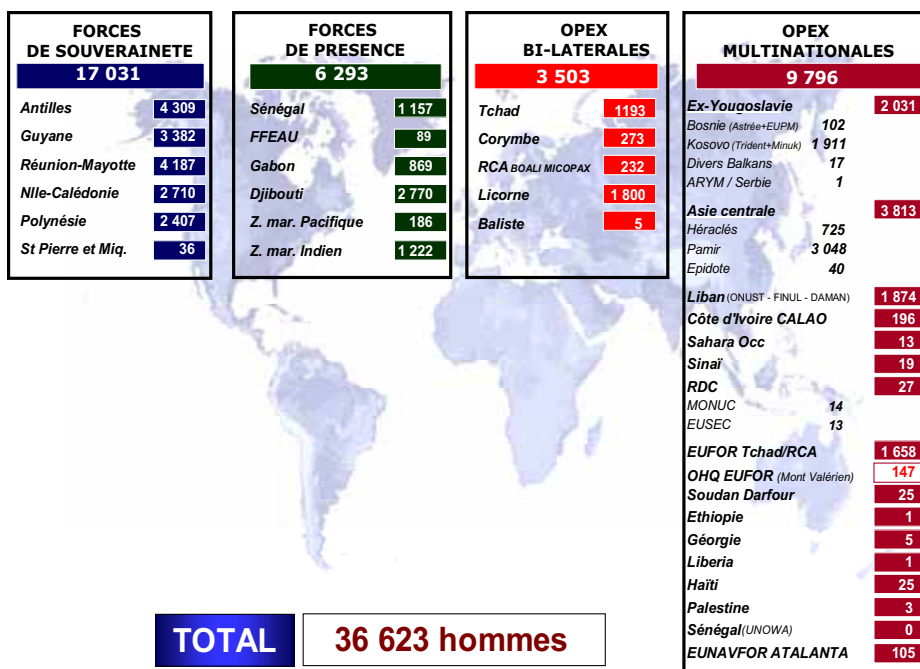
## **2. Les forces françaises déployées**

L'armée française déploie aujourd'hui un total de 36 623 hommes dont 9 796 pour les OPEX multinationales, 3 503 pour les OPEX bilatérales, 6 293 pour les forces de présence et 17 031 pour les forces de souveraineté.

Cette répartition des opérations extérieures permet de constater la prédominance des opérations multinationales qui représentent plus de 60 % de l'ensemble. Toutefois, l'équilibre est rétabli si l'on ajoute aux 30 % d'opérations nationales les 6 293 hommes qui participent aux forces de présence principalement au Sénégal, au Gabon et à Djibouti.

La carte ci-après résume les engagements actuels.

## FORCES FRANCAISES DEPLOYÉES SYNTHESE



\* OHQ EUFOR ne rentrant pas en compte dans les totaux

### 3. Les opérations extérieures en cours

#### a) répartition des opérations par mandat

26,71 % des interventions de l'armée française à l'extérieur du territoire, soit 3 478 hommes, s'effectuent sur une base nationale. Il s'agit principalement de deux opérations : Licorne en Côte d'Ivoire avec 1 808 hommes, et Epervier au Tchad avec 1 159 hommes.

Les opérations menées sous l'égide de l'OTAN comptent pour 36,24 % et engagent 4 718 militaires français. Le théâtre d'opérations le plus important est l'Afghanistan avec l'opération Pamir qui regroupe 2 912 hommes. L'autre théâtre majeur est celui du Kosovo au sein de la KFOR avec 1 786 hommes.

Les opérations de maintien de la paix auxquelles la France participe, sous le drapeau onusien, représentent 16,41 % des opérations en cours, soit 2 136 hommes. Il s'agit principalement de l'opération FINUL/DAMAN au Liban (1 853 hommes).

L'engagement européen dans la gestion de crise conduit la France à participer à un certain nombre d'opérations qui représentent 15,09 % du total

et 1 964 hommes dont l'essentiel est déployé au sein de l'opération Eufor Tchad RCA (1 597 hommes).

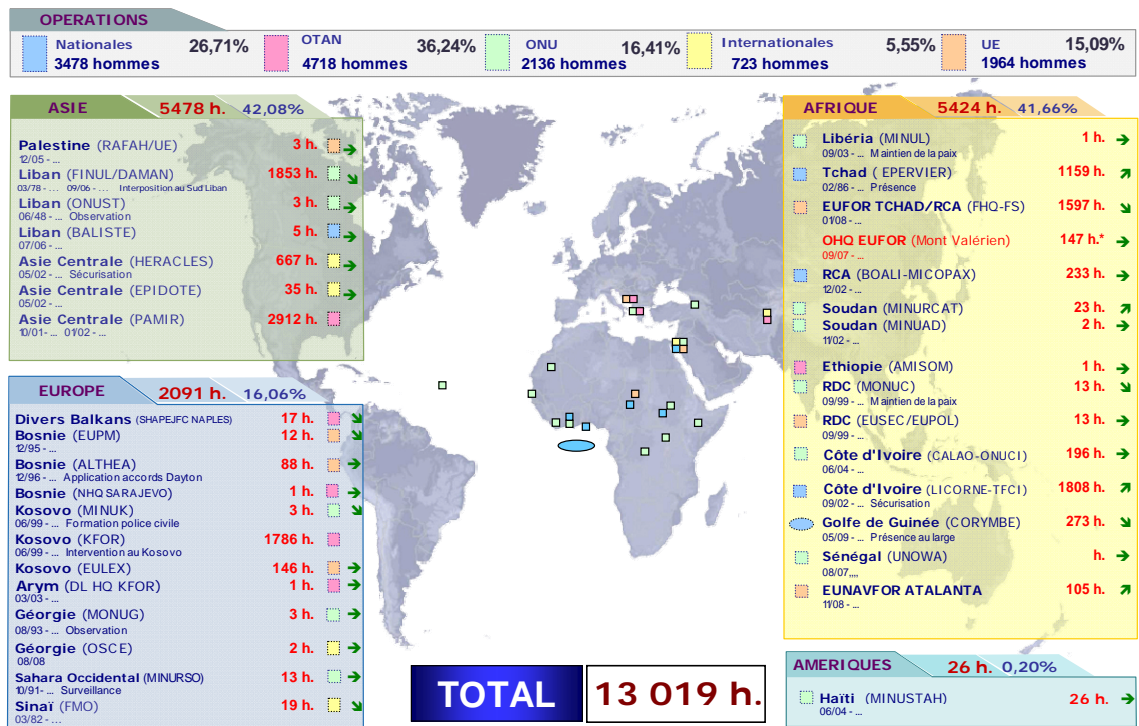
Enfin, 5,55 % de nos opérations sont sous un mandat international autre que ceux de l'ONU, de l'OTAN ou de l'Union européenne. Il s'agit de l'opération HERACLES et EPIDOTE en Asie centrale.

*b- répartition géographique*

Plus de 80 % des opérations se situent en Afrique et en Asie, chacune de ces zones comptant approximativement pour 42 % des interventions extérieures. La répartition en hommes est également équilibrée, avec 5 400 militaires dans chacune de ces deux zones.

L'Europe compte pour 16 % (2 091 hommes) et l'Amérique pour 0,20 % avec la participation de 26 militaires français au sein de la MINUSTAH déployée à Haïti.

**OPERATIONS EN COURS**



#### 4. Quel financement ?

Phénomène nouveau dans l'immédiat après guerre froide, les OPEX font désormais partie intégrante de l'activité des armées et n'ont plus de caractère exceptionnel. Comme l'a souligné le chef d'état-major des armées devant votre Commission à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 2009, elles se caractérisent désormais par leur durée, leur durcissement, leur dispersion géographique et leur diversité.

Depuis 1999, les effectifs moyens engagés s'élèvent à 12 000 militaires pour des périodes de quatre mois, un chiffre qui n'a connu que de faibles variations ces dernières années. Ce sont désormais des opérations de longue durée dont le coût, pour celles qui sont engagées, est relativement prévisible.

**Les « surcoûts » des opérations extérieures correspondent aux dépenses supplémentaires engagées par les armées sur les théâtres d'opérations par rapport aux dépenses liées à une activité « normale ».**

Ces surcoûts se répartissent entre les dépenses de personnels (indemnité de sujétions pour service à l'étranger ou ISSE), les dépenses de fonctionnement (alimentation, fonctionnement courant, transport, carburant, entretien des personnels, maintien en condition opérationnelle) et les dépenses d'investissement, en particulier les dépenses liées aux infrastructures. Ils comprennent également les contributions françaises au financement des coûts communs des opérations de l'OTAN et de l'Union européenne dont le montant était de 31 millions d'euros en 2006 et s'élève à 108 millions d'euros en 2008. Correspondant à une définition extrêmement restrictive des coûts communs, le mécanisme « Athéna » de financement des opérations de l'Union européenne laisse à la charge des principaux contributeurs en troupes la plus grande part du financement des coûts et devrait être révisé dans le sens d'un meilleur partage du fardeau.

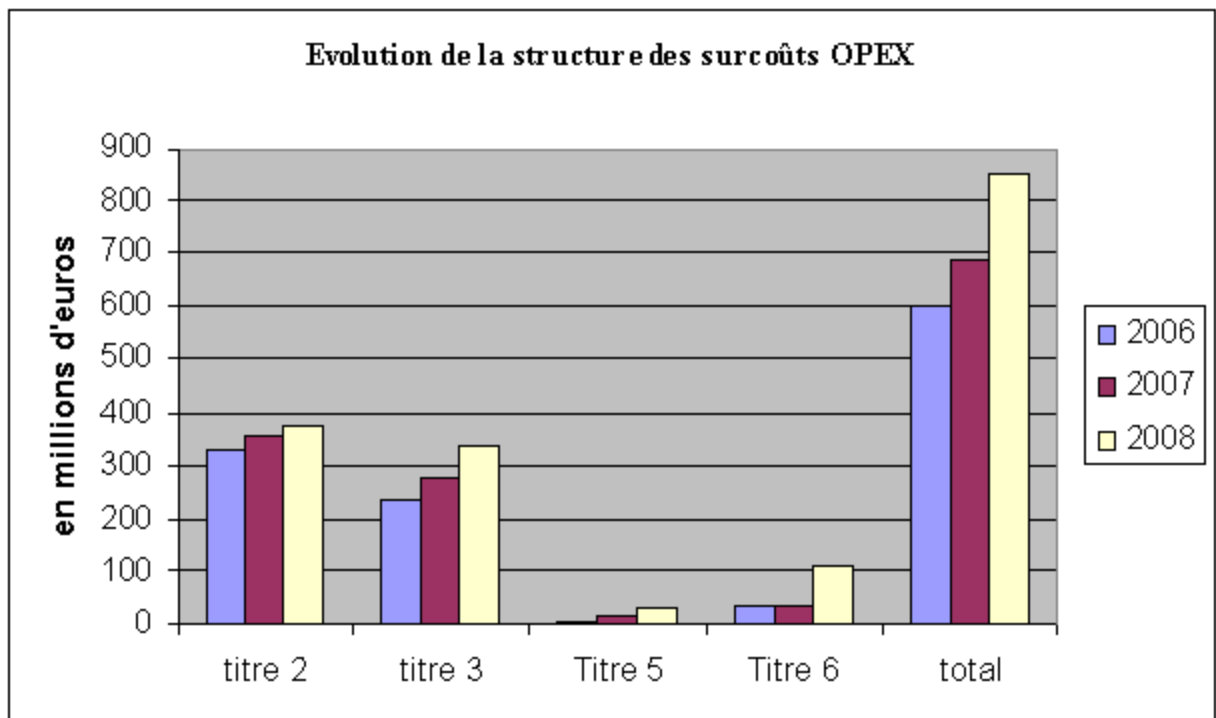
La structure de ces surcoûts a évolué avec les années : initialement constitué quasi exclusivement de dépenses de personnel (indemnités pour sujétions de service à l'étranger), il comprend désormais une part importante de crédits de fonctionnement et de contributions aux organisations internationales pour le financement des coûts communs.

Ces surcoûts sont des surcoûts bruts et ne comptabilisent pas d'éventuels remboursements lorsque les troupes françaises sont engagées sous le drapeau européen ou sous celui des nations-unies, ils ne sont que partiels<sup>1</sup> et interviennent après un certain délai. Pour l'année 2008, ces remboursements représentent 37 millions d'euros sur un montant total de 833 millions d'euros de surcoûts.

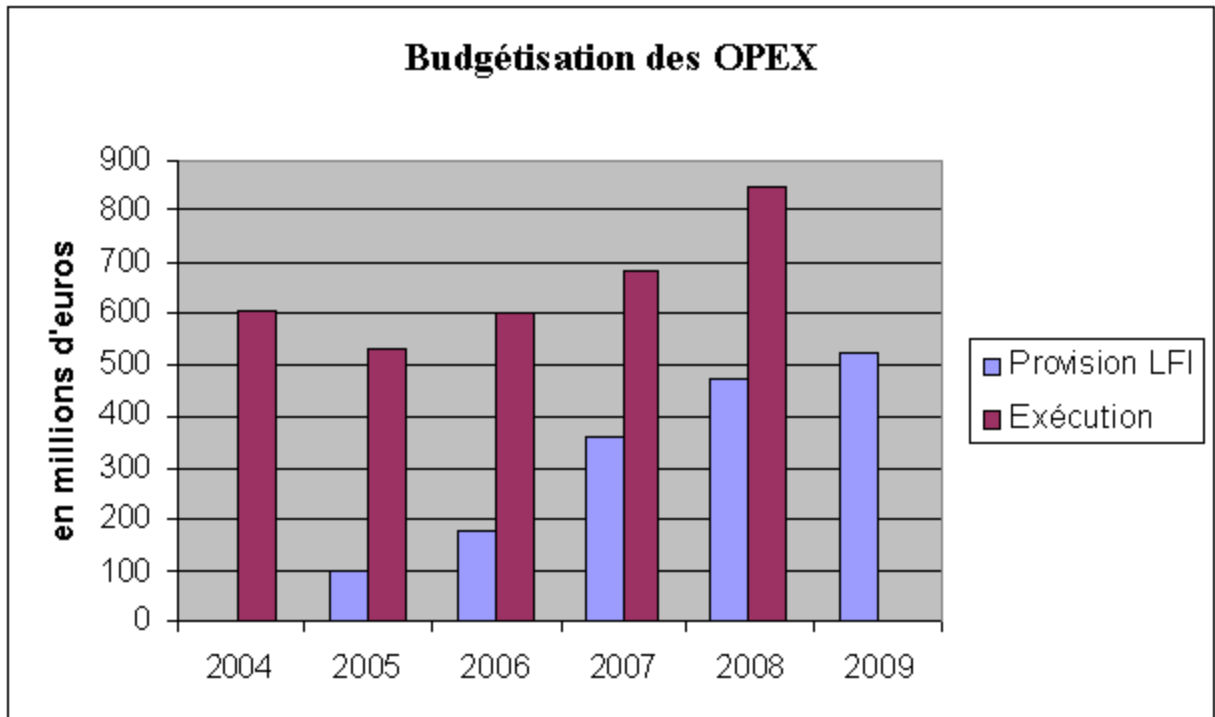
---

<sup>1</sup> 900 euros par homme et par jour ce qui représente environ un quart du coût.

<b>Théâtres d'opérations</b>	<b>2006 en €</b>	<b>2007 en €</b>	<b>2008 en €</b>
Afghanistan	122,3	169,8	236,2
Côte d'Ivoire	164,2	151,7	116,3
Liban	42,5	64,0	78,9
Tchad (EPERVIER)	78,5	83,0	104,2
Tchad (EUFOR)	0,0	11,5	130,3
Bosnie	24,2	18,0	7,5
Kosovo	85,8	92,7	103,2
Autres	85,8	94,3	75,8
<b>Total général</b>	<b>603,4</b>	<b>685,0</b>	<b>852,3</b>



Jusqu'en 2001, les surcoûts OPEX ont été financés par des annulations de crédits à due concurrence sur les crédits consacrés aux équipements des armées.



Depuis 2005, une dotation est inscrite dans le projet de loi de finances initiale, complétée en loi de finances rectificative, le différentiel ayant contribué à la résorption des reports de crédits d'investissements de la loi de programmation 1997-2002 à hauteur d'environ 583 millions d'euros pour 2005 et 2006.

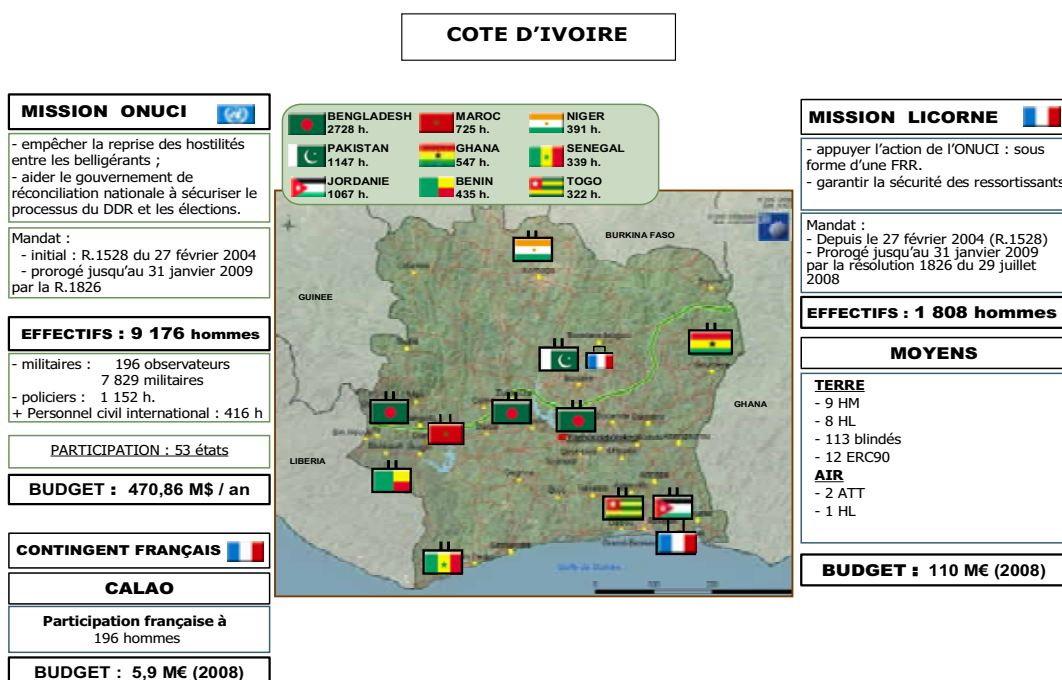
Afin d'éviter l'incertitude pesant chaque année sur les financements complémentaires apportés en loi de finances rectificative, il est souhaitable de mener à terme, c'est à dire au plus près des prévisions de dépenses, le processus de budgétisation des OPEX.

La loi de programmation militaire prévoit une budgétisation plus complète et porte la provision en loi de finances initiale de 510 millions d'euros en 2009, à 570 millions d'euros en 2010 et à 630 millions d'euros en 2011. Elle prévoit en outre que les crédits mis en réserve au titre des différents ministères pourront être mobilisés pour contribuer à résorber le différentiel : « en gestion, les surcoûts nets non couverts par la provision (hors titre 5 nets des remboursements des organisations internationales) seront financés par prélèvement sur la réserve de précaution interministérielle ».

## CÔTE D'IVOIRE

Mme Michelle Demessine et M. Jacques Peyrat ont présenté, le mercredi 21 mai 2008, une communication sur le déplacement qu'ils ont effectué en Côte d'Ivoire auprès de la Force Licorne, du 14 au 17 avril 2008.

La carte ci-dessous constitue une actualisation des données recueillies par la mission au mois d'avril 2008.



Mme Michelle Demessine a précisé qu'il s'agissait du premier déplacement effectué auprès de nos forces déployées à l'étranger à l'initiative du Président Josselin de Rohan. Depuis, deux autres missions se sont rendues respectivement en Afghanistan et au Liban et une autre est prévue ultérieurement auprès de l'EUFOR-Tchad. De plus, dans le cadre des missions annuelles, une délégation de la commission s'est rendue en Bosnie Herzégovine et en Macédoine et une autre se rendra prochainement au Kosovo.

Elle a ensuite présenté un bref rappel historique de la Côte d'Ivoire depuis son indépendance, en 1960, sous la présidence de Félix Houphouët-Boigny, qui fut cinq fois ministre au sein des différents gouvernements français, de 1956 à 1959. Soulignant son fort attachement à la France, elle a rappelé qu'il avait décidé de conforter la stabilité intérieure et extérieure de

son pays par la présence permanente d'un détachement de l'armée française, basé à Abidjan.

Elle a relevé que la vie politique ivoirienne avait été durablement marquée par l'existence du parti unique fondé par le Président, le PDCI (parti démocratique de Côte d'Ivoire). La Côte d'Ivoire, a-t-elle souligné, constituait alors le fleuron des pays francophones ouest-africains, du fait de la stature intellectuelle et politique de son Président, et de son remarquable essor économique, fondé sur l'exploitation du bois, du café et du cacao. L'abondante main d'oeuvre requise par ces cultures était recrutée au-delà des frontières ivoiriennes, notamment en Haute-Volta, devenue Burkina-Faso en 1984.

Mme Michelle Demessine a indiqué que cette situation favorable avait commencé à se dégrader au milieu des années 1980, du fait de l'érosion du pouvoir politique et de la chute des prix de ces cultures sur les marchés mondiaux. Aussi, lors de sa disparition, en décembre 1993, Félix Houphouët-Boigny laissait un pays fragilisé par l'absence d'une règle claire de succession, et sans réelle cohésion nationale. Ces ferments de division allaient ensuite prospérer. Le président de l'Assemblée nationale, Henri Konan Bédié, achève le mandat présidentiel, selon une disposition introduite tardivement dans la Constitution (1990). Massivement réélu en 1995, faute de réel opposant, il est renversé, en décembre 1999, par l'ancien chef d'état-major de l'armée, Robert Gueï. Ce dernier fait alors adopter par référendum, en juillet 2000, la réforme de la Constitution préparée par son prédécesseur, texte marqué par l'exclusion de la candidature à la présidence de tout candidat « n'étant pas ivoirien, né de père et de mère ivoiriens ».

Cette précision visait à écarter de la compétition politique l'ancien Premier ministre nommé par Félix Houphouët-Boigny en 1990, Alassane Ouattara, antérieurement représentant du Burkina-Faso auprès du FMI.

En octobre 2000, Robert Gueï proclame sa victoire à l'élection présidentielle, à laquelle s'étaient également présentés Alassane Ouattara, dirigeant du rassemblement des républicains (RDR), en dépit des dispositions de la récente Constitution, et Laurent Gbagbo, président du Front populaire ivoirien (FPI), ce qui suscite des troubles importants. La commission électorale proclame élu Laurent Gbagbo et le FPI remporte les législatives du 10 décembre suivant. Ces fortes dissensions politiques conduisent le pays à une instabilité durable.

Le 19 septembre 2002, une tentative de coup d'Etat, menée par les « Forces nouvelles », originaires du nord, provoque des troubles majeurs, dont la mort de Robert Gueï. Les villes de Bouaké, au centre, et de Korhogo, au nord, passent sous contrôle rebelle, dont Guillaume Soro est la figure dominante.

Pour protéger l'importante communauté française (environ 10.000 personnes) installée en Côte d'Ivoire, les premiers éléments militaires français arrivent le 22 septembre. Ces soldats constituent la Force Licorne, qui compte 2 500 hommes dès la fin du mois de décembre 2002.

Cependant, la crise ivoirienne ne cesse de s'aggraver et de s'internationaliser à compter de 2003. Les accords de Marcoussis (24 janvier), prévoyant un gouvernement de « réconciliation nationale », conduisent à un raidissement anti-français, d'autant que la résolution 1464 du Conseil de sécurité en reprend la teneur, et autorise les forces françaises et celles de la CEDEOA (communauté économique des Etats d'Afrique de l'Ouest) à prendre pour six mois les mesures requises pour assurer la sécurité des civils, ivoiriens et expatriés. Reconduite pour six mois en août, la résolution 1464 est suivie de la résolution 1528 du 27 février 2004, créant l'ONUCI (Opération des Nations unies en Côte d'Ivoire), dont les 6.200 hommes sont totalement déployés en octobre 2004.

Le 6 novembre 2004, dans le cadre de l'opération « Dignité » lancée deux jours auparavant par les forces armées nationales de Côte d'Ivoire (FANCI) pour reconquérir le nord du pays, un cantonnement français est bombardé à Bouaké par un avion Sukoï de ces forces, faisant 9 morts et 31 blessés au sein de nos soldats.

Le Président Chirac décide alors de détruire l'aviation ivoirienne au sol. Des émeutes éclatent à Abidjan ; des expatriés français sont molestés, et la foule des « patriotes » est contenue par un feu continu de plusieurs heures, l'empêchant de franchir les deux seuls ponts qui mènent à l'aéroport et à la base voisine où stationne la Force Licorne.

Le 15 novembre, le Conseil de sécurité de l'ONU adopte la résolution 1572 instaurant un embargo sur les armes à destination de la Côte d'Ivoire.

Les années 2005 et 2006 sont ponctuées par une succession d'accords sans lendemain et de résolutions sans effet de l'ONU.

Enfin, le 4 mars 2007, est signé entre les deux principaux acteurs de la crise, Laurent Gbagbo et Guillaume Soro, l'accord politique de Ouagadougou (APO), conduisant le premier à nommer le second Premier ministre, le 29 mars. Le 15 janvier 2008, le Conseil de sécurité vote la résolution 1795, prolongeant le mandat de l'ONUCI et de Licorne jusqu'au 31 juillet 2008.

Le processus de désarmement, démobilisation et réinsertion (DDR) est en cours. Parallèlement, ces effectifs de la Force Licorne, qui avaient atteint jusqu'à 3 500 hommes au plus fort de la crise, en 2004, ont été réduits. Depuis février 2008, Licorne regroupe 1 800 soldats, avec une nouvelle mission d'accompagnement du processus de paix, conjointement avec l'ONUCI, ces deux forces étant regroupées sous la dénomination de « forces impartiales ».

M. Jacques Peyrat est intervenu pour confirmer l'opportunité de déplacements de ce type, qui permettent de manifester l'intérêt des parlementaires envers nos forces envoyées en opérations extérieures (OPEX). Il a précisé que sa collègue et lui-même avaient rejoint la Côte d'Ivoire dans un Airbus militaire transportant une centaine de soldats français affectés à

l'ONUCI, dont 90 soldats du Génie et 10 commandos de l'air, et que 46 pays contribuaient à fournir les 6.500 hommes de l'ONUCI, dont 200 Français.

Il a indiqué que la majorité des 1.800 éléments de la Force Licorne sont affectés à Abidjan, au camp de Port Bouët, antérieurement occupé par le 43e BIMA (brigade d'infanterie de marine), à la demande de l'ancien président Félix Houphouët-Boigny. Le reste des Français (300 personnes) est basé à Bouaké, l'ancienne capitale de la zone rebelle, dont le site est doté d'une antenne chirurgicale prioritairement destinée à nos soldats, mais qui soigne également des malades issus de la population locale.

Il s'est félicité de la confiance retrouvée et de la coopération instaurée entre les membres de l'armée française, des Forces Nouvelles de Guillaume Soro, de l'armée régulière ivoirienne et de l'ONUCI, qui s'est notamment traduite par 300 patrouilles communes effectuées en deux mois, dont une centaine de nuit.

Puis il a rappelé que la Force Licorne était aujourd'hui investie de deux missions concomitantes. L'une vise à sensibiliser la population locale au rôle positif joué par les pacificateurs des « forces impartiales » : dans le cadre d'opérations civilo-militaires, un certain nombre d'actions sont entreprises, outre les actions en matière de santé, comme par exemple la distribution de matériel pédagogique, ou la réfection d'écoles, la réparation de la pompe à eau d'un puits par le Génie militaire.

L'autre mission de Licorne consiste à assurer une rapide « réversibilité » de sa posture en cas de troubles. La délégation a assisté à une démonstration de contrôle de foule, réalisée par des forces de gendarmerie et de l'armée de terre, au sein du camp de Port Bouët, et à la simulation, effectuée par des éléments des forces spéciales, de l'extraction de deux ressortissants français réfugiés sur le toit d'un immeuble pris d'assaut par des éléments incontrôlés. M. Jacques Peyrat a souligné la parfaite maîtrise de nos forces dans l'accomplissement de ces missions très différentes. Précisant que les éléments français composant Licorne se succédaient en Côte d'Ivoire par rotation de quatre à six mois, il a rappelé l'évolution des coûts de cette Force passés de 191 millions d'euros en 2004 à 157 millions d'euros en 2007 au sein du budget global des OPEX, qui devrait approcher le milliard en 2008. Il a déploré l'insuffisante budgétisation du coût des OPEX dans les projets de loi de finances initiaux.

M. Jacques Peyrat a rappelé que le Président Laurent Gbagbo avait fixé au 30 novembre prochain la date, très attendue, des élections présidentielles, ce qui constitue un signe supplémentaire de la normalisation politique en cours en Côte d'Ivoire. Il a salué l'importante contribution apportée à cette normalisation par les forces de l'ONUCI, sous le commandement du général béninois Fernand Amoussou, et par l'action résolue de l'envoyé spécial du Secrétaire général des Nations-Unies et chef de mission de l'ONUCI, M. Choi Yong-Jin de nationalité sud-coréenne, en poste depuis

octobre 2007. Il a conclu en espérant que tous ces facteurs se conjugueraient pour parvenir à une paix durable en Côte d'Ivoire.

Mme Michelle Demessine a salué la totale maîtrise de nos soldats dans la réalisation de leurs missions, qu'elles touchent à l'humanitaire ou à l'utilisation de la force si nécessaire. Elle a estimé que les éléments de Licorne s'efforçaient d'accompagner, dans la mesure de leurs moyens, le processus électoral, dont l'aboutissement pourrait contribuer au rapatriement progressif de nos soldats.

Elle a souligné que la décision du Président Chirac de détruire au sol l'aviation ivoirienne, après le bombardement de Bouaké, n'avait pas eu pour seul but la riposte, mais visait également à priver les forces régulières ivoiriennes de leurs moyens aériens dans leur reconquête des territoires rebelles, qui s'était préalablement traduite par des actions violentes et indiscriminées envers les populations civiles du nord, faisant craindre un risque de dérive vers des affrontements ethniques généralisés.

M. Jacques Peyrat a tenu à déplorer les lacunes des équipements attribués à nos fantassins qui par exemple, ne disposent pas de gilets portemunitions adaptés au climat chaud. Cela conduit souvent à l'acquisition personnelle d'équipements qui, de toute évidence, devraient faire partie du paquetage du soldat.

En conclusion, M. Josselin de Rohan, président, s'est félicité de ces déplacements, qui manifestent l'intérêt porté à nos soldats par la représentation nationale. Il a souligné que le dernier point évoqué par M. Jacques Peyrat ferait l'objet des remarques adéquates auprès de l'armée de terre.

## AFGHANISTAN

MM. Robert del Picchia et Jean-Louis Carrère ont présenté, le mercredi 28 mai 2008, une communication sur la mission qu'ils ont effectuée en Afghanistan du 26 avril au 2 mai 2008.

En application du nouvel article 35 de la constitution le gouvernement a demandé au Sénat et à l'Assemblée nationale d'approuver par un vote, le 22 septembre 2008, la poursuite et le renforcement de l'engagement français en Afghanistan.

Dans son intervention M. Josselin de Rohan, président de la commission des affaires étrangères, de la défense des forces armées, avait rappelé la définition des principes qui guident la contribution française, et celle des 39 autres pays, à la reconstruction de l'Afghanistan. Ils sont les suivants :

- un engagement ferme et commun s'inscrivant dans la durée ;
- le soutien à une prise de responsabilités accrue par les Afghans, et au renforcement de leur leadership ;
- une approche globale de la communauté internationale, conjuguant efforts civils et militaires ;
- une coopération et un engagement accrus avec les voisins de l'Afghanistan, en particulier le Pakistan.

La stratégie poursuivie a été définie dans une déclaration des chefs d'État et de Gouvernement lors du sommet de l'OTAN qui s'est tenu à Bucarest du 2 au 4 avril 2008 :

*« Notre vision du succès est claire : que l'extrémisme et le terrorisme ne constituent plus une menace pour la stabilité, que les forces de sécurité nationales afghanes aient la direction des opérations et soient autonomes, et que le gouvernement afghan puisse faire bénéficier tous ses citoyens, dans l'ensemble du pays, de la bonne gouvernance, de la reconstruction et du développement. Notre vision s'appuie sur un plan politico-militaire interne à moyen terme – conforme au Pacte pour l'Afghanistan et à la Stratégie de développement national de l'Afghanistan. »*

À la suite d'un certain nombre de remarques - dont celle de la commission des affaires étrangères, de la défense des forces armées du Sénat - et de l'embuscade qui a coûté la vie à 10 soldats français le 18 août 2008, 104 millions d'euros ont été consacrés à l'amélioration de la protection des troupes.

M. Robert del Picchia a d'abord rappelé l'histoire récente de ce pays, occupé par l'Armée rouge de l'Union soviétique de 1979 à 1989, et qui a connu, jusqu'en 2001, une guerre civile puis l'imposition d'un régime islamiste taliban, en fait dominé et piloté par l'organisation terroriste internationale Al-

Qaïda. A la suite des attentats de New York du 11 septembre 2001, le régime des talibans a été renversé par une coalition internationale rassemblée par les Etats-Unis sous le couvert de l'article 51 de la charte des Nations unies au titre de l'autodéfense (Enduring Freedom).

A la suite de cette intervention initiale de l'opération « Enduring Freedom », une force internationale d'assistance et de sécurité (FIAS) a été déployée sous commandement de l'OTAN et sous mandat du Conseil de sécurité des Nations unies. L'objectif de cette force est la stabilisation du pays par l'appui aux autorités légitimes. M. Robert del Picchia a rappelé qu'en avril 2008, ce sont 51 000 hommes, appartenant à 39 pays, qui se sont déployés dans les cinq régions de commandement de l'Afghanistan.

Les forces françaises mises en place sur le théâtre afghan comptent 2 200 militaires répartis en Afghanistan, au Tadjikistan, au Kirghizistan et dans l'Océan Indien. M. Robert del Picchia a rappelé qu'au sommet de l'OTAN, à Bucarest, le Président de la République a annoncé le déploiement d'effectifs supplémentaires de l'ordre d'un bataillon.

Depuis la date de la communication en commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, le dispositif français en Afghanistan a été modifié :

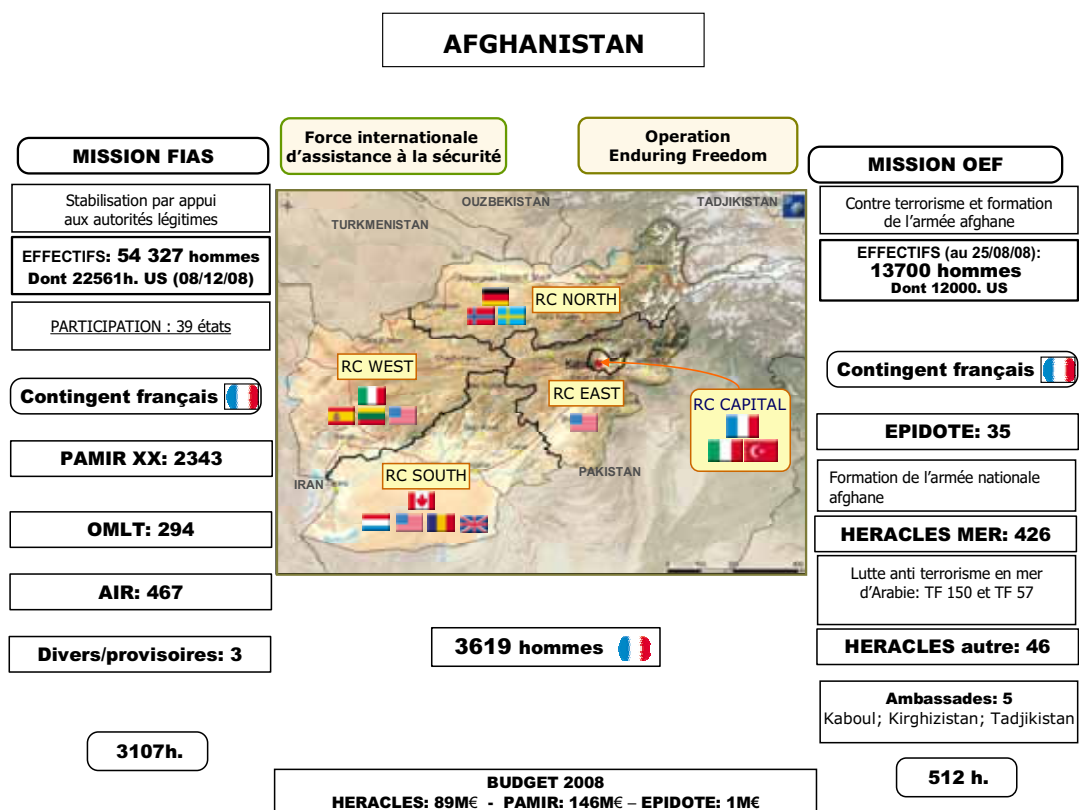
Environ 3 400 militaires français sont désormais présents en Afghanistan, au Tadjikistan, au Kirghizistan et en Océan Indien, dans le cadre des opérations de la Force internationale d'assistance à la sécurité (FIAS) de l'OTAN et de l'opération Enduring Freedom (OEF). Parmi eux, 2 800 militaires français sont engagés sur le territoire afghan.

Le Président de la République Nicolas Sarkozy avait annoncé, le 3 avril 2008, au sommet de l'OTAN à Bucarest, cette évolution du dispositif militaire français en Afghanistan.

En réponse à la demande des alliés, la France renforce sa présence dans le Commandement régional (RC) Est où opèrent déjà les Operational Mentoring and Liaison Teams (OMLT) françaises. Un nouveau bataillon s'y déploie sous commandement de la Force internationale d'assistance à la sécurité (FIAS). Cet engagement des troupes françaises au sein du RC-Est, à proximité des troupes déjà engagées dans le RC-C (Kaboul) et des OMLT, favorise la cohérence opérationnelle du dispositif français.

A l'été 2008, la France a pris la direction du Commandement régional – Capital (RC-C) à la suite de l'Italie. Cette responsabilité implique la mise en place de capacités françaises spécifiques sur Kaboul : état-major renforcé, moyens de traitement de l'information (SIC). Elle comprend l'extension de la zone d'action du bataillon français au district de Surobi.

Par ailleurs, la France déploie une OMLT (Operationnal Mentor and Liaison Team) supplémentaire en Afghanistan depuis l'été 2008. Cette nouvelle équipe sera rattachée au contingent néerlandais déployé dans la province d'Oruzgan dans le commandement régional Sud. *Source : Ministère de la défense*



L'essentiel des forces françaises est concentré sur la région capitale (RC-C) dont la France devrait reprendre la responsabilité du commandement en août 2008. Le bataillon français assure plusieurs missions. La première consiste dans l'aide apportée aux forces de sécurité afghane pour la sécurisation du nord-ouest de la ville de Kaboul ainsi que pour la sécurisation du nord de la zone de responsabilité autour de l'axe stratégique Kaboul-Bagram. Les actions du bataillon français se traduisent par de multiples patrouilles de jour et de nuit, y compris avec l'armée nationale afghane, permettant de sécuriser une zone où, seuls, 3 % des incidents sont recensés, mais qui est d'une importance vitale, puisqu'elle abrite le siège des pouvoirs publics afghans ainsi que les principales installations internationales.

M. Robert del Picchia a souligné l'importance particulière de l'action de l'armée française d'assistance à l'armée nationale afghane (ANA) dans sa montée en puissance et dans sa formation. Il a notamment décrit les actions menées au sein de l'opération EPIDOTE, qui a permis la formation de plus de 5 000 officiers afghans, en faisant particulièrement porter les efforts sur la formation des formateurs, de manière à rendre l'armée nationale afghane autonome dans ce domaine. Par ailleurs, une vingtaine de formateurs des forces spéciales françaises contribue, avec les Américains, à la formation des forces spéciales afghanes. Enfin, l'action menée par la France au sein des OMLT (Operational Mentor and Liaison Team) est particulièrement importante. Les équipes françaises, que la mission a eu l'occasion de

rencontrer à plus de 150 km de Kaboul, sont totalement intégrées dans les unités opérationnelles de l'armée nationale afghane, qu'elles accompagnent et conseillent dans toutes leurs missions. Elles ont pour rôle de conseiller les militaires afghans dans le développement de l'instruction et de l'entraînement, dans la planification et la conduite des opérations ainsi que dans la mise en oeuvre d'actions coordonnées entre la force internationale et l'armée nationale afghane.

Une partie de la mission sénatoriale s'est également déroulée auprès du détachement Air français à Kandahar. Sur cette base militaire, la France déploie six avions de combat, trois Rafales et trois Mirage, ainsi qu'un dispositif d'appui à Douchanbé et les appareils de ravitaillement en vol et de transport. M. Robert del Picchia s'est félicité de la décision de localiser notre détachement aérien à Kandahar, ce qui lui permet d'être au plus directement au contact des autres forces alliées, de rendre plus visible la participation française, et de permettre ainsi de démontrer les extraordinaires qualités du Rafale comme avion de combat polyvalent.

M. Robert del Picchia et M. Jean-Louis Carrère ont ensuite exposé le déroulement de la mission sénatoriale sur place. Ils se sont notamment félicités de l'extrême qualité, de la tenue et de la cohérence du contingent français en Afghanistan, que ce soit au niveau du commandement, des officiers et sous-officiers ou des hommes de troupe.

Ils ont décrit leurs rencontres, tant au niveau du bataillon français dans ses missions opérationnelles que de la coopération civilo-militaire, du dispositif de soutien médico-chirurgical, d'Epidote et des OMLT.

M. Robert del Picchia a indiqué que le dernier jour de la mission avait été consacré à des entretiens politiques au Parlement afghan, en particulier avec le vice-président du Sénat (Meshrano Jirga), les commissions des affaires étrangères et de la défense ainsi qu'avec le président de l'assemblée nationale afghane (Wolesi Jirga). Il a relevé que les interlocuteurs s'étaient félicités de la coopération française militaire et civile à la reconstruction du pays. Cette coopération était distinguée de l'action d'autres intervenants aux tendances « néo-colonialistes ». L'ensemble des interlocuteurs ont souligné la priorité qu'il convenait de donner à l'aide, non seulement sur les questions de sécurité mais surtout pour lutter contre la pauvreté, accélérer le développement en faisant porter l'effort sur l'agriculture et les travaux d'infrastructure. Les interlocuteurs du Sénat afghan ont insisté sur la nécessité d'une afghanisation, tant dans le domaine militaire que dans le domaine du développement. En particulier, les membres de la commission des affaires étrangères ont souligné le besoin impérieux d'une meilleure coordination de l'aide occidentale afin de rendre l'aide plus efficace, et donc plus visible pour la population. Les deux commissions, qui se sont félicitées de la qualité technique de l'aide française, ont néanmoins regretté la faiblesse des moyens mis en oeuvre par notre pays pour réaliser ses objectifs.

En conclusion, M. Robert del Picchia a mis en évidence la fragilité des efforts occidentaux à la stabilisation et à la reconstruction de l'Afghanistan. Il a notamment indiqué que, si le travail effectué par les militaires, en matière de sécurisation, semblait porter ses fruits, il était fragilisé, et fondamentalement remis en question, par les carences et les insuffisances en matière de développement, de gouvernance et d'action diplomatique. Il a estimé que le succès ou l'échec de la communauté internationale en Afghanistan se jouait essentiellement sur la question du développement.

S'agissant de la situation sécuritaire, il a rappelé que la mission s'était ouverte, le jour des moudjahidines, le 27 avril, par l'attentat visant le président Karzai, et au cours duquel un parlementaire avait été tué. La mission s'est terminée par des affrontements très violents, à Kaboul même, qui, après plusieurs heures de combat, ont fait plus de 12 morts. La multiplication des incidents, même s'ils sont limités à une certaine portion du territoire, est porteuse de fortes inquiétudes. Les insurgés, improprement rassemblés sous le titre global de « talibans » comptent aujourd'hui à peu près 4 000 combattants permanents et entre 14 et 20 000 sympathisants. Les maladresses en matière militaire, et notamment les dommages collatéraux, heureusement limités depuis quelques mois par des instructions strictes, conduisent à l'assimilation des forces de stabilisation et de paix à des forces d'occupation. Cette tendance ne peut vraisemblablement que s'accroître si un effort déterminant n'est pas effectué en matière de développement. De ce point de vue, la faible coordination des efforts occidentaux, le retour de l'aide dans les pays d'origine, pour une part estimée par les ONG à 40 %, ajoutés aux problèmes fondamentaux posés par la corruption, une faible gouvernance et la question récurrente de la drogue, sont particulièrement préoccupants.

M. Robert del Picchia a enfin souligné que la situation était d'autant plus complexe qu'il était évident que les objectifs des différentes puissances présentes en Afghanistan n'étaient pas les mêmes.

M. Jean-Louis Carrère est intervenu pour faire remarquer que les messages transmis par les parlementaires afghans étaient très clairs et a souligné l'extrême gravité de la décision d'envoyer des troupes supplémentaires, sans que l'accent soit mis de manière concomitante sur le développement. Il a rendu hommage à la qualité des soldats français déployés sur le terrain et a relevé l'utilité de la présence de parlementaires de la commission des affaires étrangères et de la défense du Sénat auprès des troupes déployées sur ses théâtres d'opérations. Elle est un témoignage de l'intérêt du Sénat pour l'action des hommes et des femmes des forces armées françaises au service de la paix et la stabilité de cette région.

Il a également fait remarquer que la leçon majeure de cette expérience de terrain était la nécessité de mettre en concordance la stratégie politique et les moyens susceptibles de lui venir en appui, au-delà des considérations budgétaires qui semblaient dicter l'élaboration du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale.

M. Hubert Haenel s'est inquiété des remarques faites par les missionnaires sur les carences en matière de petit équipement, qui conduisaient de manière totalement anormale les militaires du rang à acquérir eux-mêmes des équipements complémentaires. Il s'est également interrogé sur les « caveats » et sur la participation des réservistes au sein des troupes déployées sur le terrain.

M. André Dulait a rappelé que la précédente mission de la commission en Afghanistan s'était principalement penchée sur les efforts en matière de formation au bénéfice de l'armée nationale afghane. Il avait été alors constaté un taux de désertion, après formation, important, dû à l'attractivité financière des seigneurs de la guerre. Il a par ailleurs relevé l'importance des actions civiles, notamment en matière de santé, mettant en évidence l'exemple de l'hôpital mère-enfant de Kaboul, complexe médical mis au service de l'ensemble de la population et qui permet de changer l'image de l'action occidentale dans ce pays.

M. André Vantomme s'est interrogé sur les limites des moyens que la France pouvait consacrer aux OPEX et sur celles des effectifs susceptibles d'être déployés. Il s'est également interrogé sur la connaissance réelle de la situation de terrain chez les décideurs politiques de l'exécutif. Il s'est inquiété de l'augmentation considérable de la production de pavot, qui est devenu la source essentielle de financement des talibans.

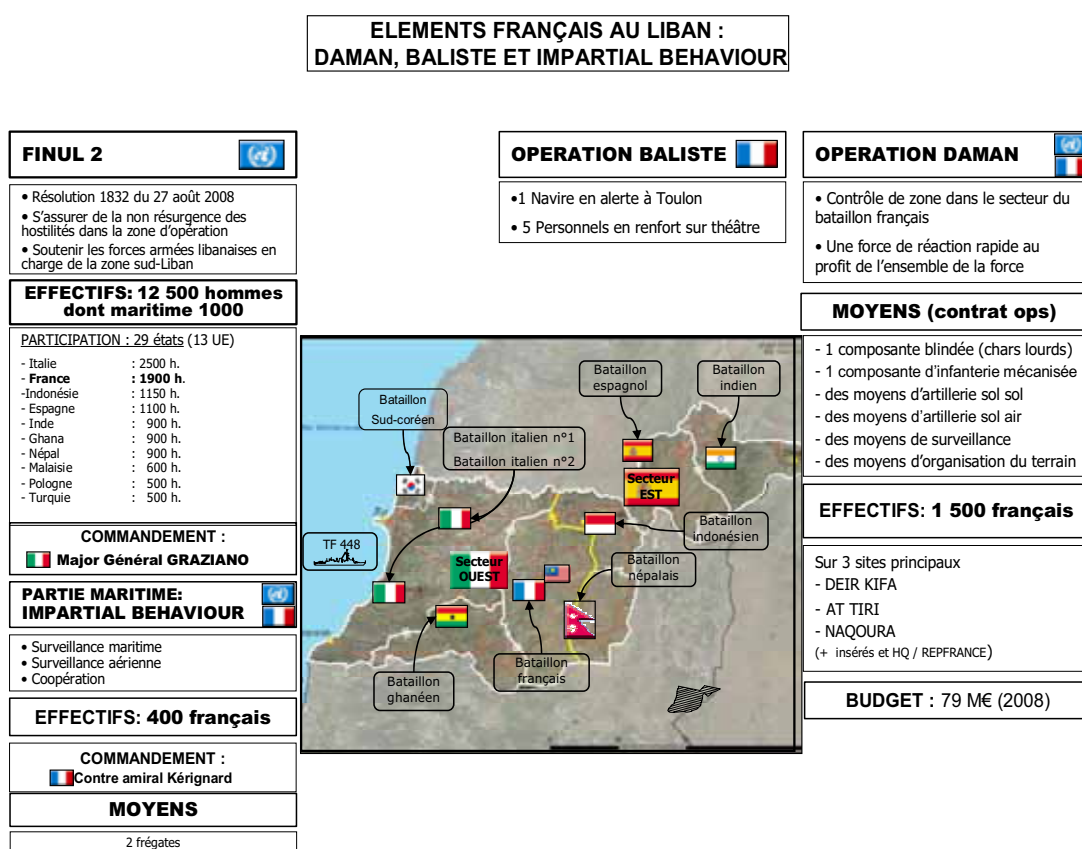
Mme Michelle Demessine, de retour de Berlin où elle a participé à l'assemblée parlementaire de l'OTAN, s'est interrogée sur l'efficacité de la montée en puissance de l'armée nationale afghane, sur la question de la production et du trafic de drogue et sur le rôle central du Pakistan dans la résolution de la crise.

Mme Joëlle Garriaud-Maylam a rappelé le déplacement qu'elle avait effectué, à titre personnel, en 2004, dans ce pays, et a insisté sur l'importance particulière de la coopération en matière d'éducation.

## LIBAN

MM. Josselin de Rohan, président, et Gérard Roujas, ont présenté, le mercredi 28 mai 2008, une communication sur la mission qu'ils ont effectuée au Liban, auprès du contingent français de la Finul, du 5 au 8 mai 2008.

La carte ci-dessous constitue une actualisation des données recueillies par la mission au mois d'avril 2008.



M. Josselin de Rohan a tout d'abord rappelé l'historique de la mise en place de la Finul à la suite de l'invasion du Sud Liban par l'armée israélienne en 1978. A la suite de ces événements, une force d'interposition de l'ONU avait été envoyée afin de confirmer le retrait des forces israéliennes, de rétablir la paix et la sécurité internationales et d'aider le gouvernement libanais à assurer la restauration de l'effectivité de son autorité dans la région.

En dépit de cette présence, l'armée israélienne est intervenue à nouveau en 1982 et a occupé une partie importante du Liban jusqu'en juin 2000. La guerre de 2006 a été d'une nature particulière puisque, pour la première fois, l'armée israélienne s'est trouvée opposée à une très forte































































