



## INTERVENTIONS EXTÉRIEURES DE LA FRANCE : RENFORCER L'EFFICACITÉ MILITAIRE PAR UNE APPROCHE GLOBALE COORDONNÉE

*Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées*

**Rapport d'information de MM. Jacques Gautier, Daniel Reiner, Jean-Marie Bockel, Jeanny Lorgeoux, Cédric Perrin et Gilbert Roger, sénateurs**  
Rapport n° 794 (2015-2016)

La France est engagée depuis 2008 dans de nombreuses opérations extérieures. Depuis 2011, des opérations majeures en termes de durée et d'intensité ont été menées parfois simultanément : *Harmattan*, en Libye (2011-2012), *Serval*, au Mali (2013-2014) à laquelle a succédé *Barkhane* étendue à la bande sahélo-saharienne, toujours en cours, *Sangaris* en République centrafricaine, lancée en décembre 2013 qui devrait arriver à son terme d'ici la fin de l'année et *Chammal* en Irak et en Syrie, lancée à l'été 2014, toujours en cours.

**Ce niveau d'engagement inédit mérite une attention particulière.**

**Les OPEX sont restées dans le cadre défini par les Livres blancs**

La quasi-totalité des opérations extérieures concernent des crises intérieures à des États et sont motivées par des motifs humanitaires de protection des populations civiles, par la nécessité de mettre un terme à des conflits intérieurs à la demande des autorités d'un État ou du CSNU, par la lutte contre le terrorisme, pour apporter du conseil et de la formation aux forces armées et de sécurité d'États fragiles et pour se substituer à des États défaillants et assurer la sécurité en mer.

Elles sont restées situées sur l'arc de crise, défini par les Livres blancs : Afrique de l'ouest-RCA-Moyen-Orient.

Elles respectent la légalité internationale, soit une demande d'aide d'un État souverain menacé (légitime défense collective), soit une résolution du CSNU,

soit l'affirmation de la légitime défense individuelle (en Syrie contre Daech).

Elles sont menées, seules ou en coalition (Pamir, Harmattan, Chammal), très rarement au sein d'une force des Nations unies<sup>1</sup>. Lorsque nous décidons seuls, nous agissons souvent de conserve avec des forces régionales ou des forces des Nations unies auxquelles nous souhaitons passer le relais pour prendre en charge tout ou partie des opérations de stabilisation (Mali, RCA).



**En OPEX, les forces armées sont engagées au-delà des contrats opérationnels**

Le niveau d'engagement de nos forces se situe au-delà du contrat opérationnel pour les opérations de gestion des crises avec une forte sollicitation sur les effectifs (jamais en dessous de 7 500 en moyenne annuelle depuis 2008, mais avec des pics ponctuels d'engagements

<sup>1</sup> à l'exception de Daman/FINUL et de la présence de quelques officiers dans des états-majors

simultanés pouvant atteindre 14 000), et d'importants déploiements en matériel.

Cette situation est aggravée par la concomitance d'un engagement désormais fort sur le territoire national (Sentinelle) et par les caractéristiques particulières des théâtres sur lesquels les forces sont engagées :

- éloignement, extension nécessitant d'importants moyens en aéromobilité, ravitaillement en vol, systèmes de conduite, organisation logistique ;
- climat, terrain, modes et rythme des actions éprouvants pour les matériels et les personnels ;
- durée et simultanéité : 2 voire 3 théâtres d'opérations majeurs.

Ces opérations mettent en évidence la persistance des lacunes capacitaires qui ne seront comblées que très progressivement et les conséquences de la priorité donnée à la disponibilité opérationnelle du matériel en OPEX : sa détérioration en métropole, qui affecte la préparation opérationnelle des forces, déjà mise à mal par Sentinelle.

**Les forces armées ont donc des difficultés à se régénérer ; une situation de tension qui ne peut s'inscrire sans risque dans la durée.**

Le Président de la République a pris des mesures pour arrêter les déflations d'effectifs et amorcer une légère remontée en puissance. Elles doivent être confirmées en LFI et confortées.

Il est peu probable, compte tenu de la conflictualité du monde et des menaces, que nous soyons, à l'avenir, moins engagés en OPEX, d'où la nécessité de réétudier les contrats opérationnels et en tirer les conséquences sur le format et les moyens. **Une remontée en puissance qui, par construction, s'étalera sur plusieurs années est indispensable.**

**Les opérations sont réussies sur le plan militaire, mais la stabilisation souffre de la qualité opérationnelle limitée des soutiens internationaux, de l'étirement des processus de transition et de la lenteur du redressement économique**

La plupart des opérations commencent par des actions de coercition généralement conduites avec succès grâce à une boucle décisionnelle courte et performante et un outil militaire efficace disposant d'un large spectre de capacités. Ces réussites confortent l'image de la France et soutiennent ses exportations d'armement.

Les opérations de stabilisation qui leur succèdent, par construction et par nécessité (voir le contre-exemple de la Libye), et s'étirent dans la durée sont menées en mode coopératif avec des forces régionales ou multinationales pour pallier le manque d'effectifs à déployer et asseoir leur légitimité. Leur qualité opérationnelle est discutable, ce qui nous contraint souvent à rester plus longtemps que prévu sur les théâtres d'opérations ou à les renforcer.

Les forces des Nations unies ont une génération lente, des mandats trop limités, des équipements insuffisants, un niveau opérationnel et une combativité médiocres.

La formation des forces locales par les missions de l'Union européenne n'est pas suffisante sur le plan opérationnel (ex. Mali) et leur équipement ne peut être financé dans ce cadre.

La stabilisation est dépendante de l'amorce d'une transition politique et du redémarrage économique du pays. Autant d'éléments sur lesquels nous ne disposons pas d'une maîtrise totale, mais seulement d'une capacité d'influence qu'il ne faut pas hésiter à utiliser avec fermeté.

**Les opérations militaires sont insuffisamment soutenues par une approche globale préparée en amont et coordonnée**

L'intervention militaire est nécessaire pour arrêter la violence et faire évoluer le rapport de force, elle n'est pas en elle-même une solution à la crise. Au-delà, il faut être présent par le déploiement des moyens civils nécessaires à la stabilisation et à la reconstruction.

Ce concept d'approche globale, largement exposé dans les Livres blancs est difficile à mettre en œuvre, en raison du fonctionnement en silo des administrations

et de la faiblesse de l'interministérialité. Les *task forces* mises en place par le MAEDI, peu nombreuses, sont des organes de concertation et de suivi, plus que de pilotage et de décision. Seule la concentration des moyens au sein du Centre de crise constitue une ébauche pour les mesures urgentes mais avec de faibles moyens. La coordination stratégique par le SGDSN reste conceptuelle et peu opérationnelle, elle a besoin d'un bras armé.

Les moyens pour soutenir ces actions sont faibles et dispersés :

- insuffisance du budget de l'aide publique au développement,
- réduction de celui de la coopération structurelle militaire et de sécurité,
- orientation transversale de l'AFD qui privilégie les prêts aux dons et ne s'intéresse pas suffisamment aux théâtres de crise. L'annonce d'un accroissement des crédits d'aide au développement de plus de 370 millions euros sur trois ans doit être une occasion de s'orienter vers cette finalité,
- nécessité d'influer sur les donateurs internationaux, afin d'orienter leurs actions vers le post-crise et la prise en compte des besoins de sécurité.



### Un financement interministériel conforté

La France a consacré un peu plus d'1 milliard d'euros par an aux OPEX de 2008 à 2015, soit 0,25 % des dépenses de l'Etat. Ces dépenses, difficilement prévisibles, sont soumises à un mode de financement particulier en gestion qui, préserve *a minima* les budgets de fonctionnement et d'équipement des armées. Néanmoins, un certain nombre de coûts ne sont pas intégrés.

Il n'existe pas de mécanismes spécifiques d'évaluation des surcoûts de l'approche globale ni de financement interministériel.

### Un contrôle parlementaire affermi

La réforme constitutionnelle de 2008 a permis une information du Parlement, complétée par une procédure d'autorisation de la prolongation de l'opération au-delà de quatre mois. Depuis 2008, les opérations soumises au nouveau dispositif ont toujours donné lieu à une déclaration du Gouvernement en séance publique suivie d'un débat. Le Parlement, appelé à se prononcer sur les interventions ayant débuté depuis plus de quatre mois, en a toujours autorisé la prolongation. Ce dispositif constitue une augmentation significative des pouvoirs de contrôle du Parlement ; pour autant, le choix des modalités revient à l'exécutif. Certaines opérations n'ont pas été soumises<sup>2</sup>.

Les commissions chargées de la défense ont été informées, mais sans référence à l'article 35, alinéa 2 et, en conséquence, l'exécutif s'est dispensé d'organiser un vote d'autorisation de prolongation ultérieure.

Ces modalités ne permettent pas d'organiser des votes réguliers sur la prolongation des OPEX. Alors que certaines peuvent durer plusieurs dizaines d'années, elles ne feront de fait l'objet que d'une seule autorisation initiale, forme de « clause d'éternité ».

Parce que nos armées agissent pour défendre nos valeurs et notre politique étrangère, il est important qu'elles puissent bénéficier régulièrement du soutien explicite de la souveraineté nationale par l'intermédiaire de ses représentants. L'initiative ne peut en

<sup>2</sup> Par exemple : le renforcement et l'intervention directe de la force Licorne en Côte d'Ivoire en 2011, la participation aux opérations de l'Union européenne Atalante et Sophia ; la participation à des opérations accompagnant des opérations françaises (par ex : EUTM Mali, EUFOR RCA) ; l'opération Barkhane de contre-terrorisme dans la bande sahélo-saharienne et de coopération aux forces des pays du G5 Sahel (prolongement des opérations Serval et Épervier, mais avec un cadre élargi et une approche stratégique différente).

revenir qu'à l'exécutif, sauf à modifier les équilibres constitutionnels.

En revanche, il est indispensable de mettre en œuvre les dispositions de l'article 4 de la Loi de programmation militaire 2014-2019 qui prévoit un débat annuel sur les OPEX.

### Principales propositions

**Proposition n° 1 :** Réétudier le contrat opérationnel attaché aux opérations de gestion de crises, en tirant les conséquences sur le format, l'équipement et la préparation opérationnelle et apporter les moyens budgétaires nécessaires. **En conséquence, se donner comme objectif, aux termes de la prochaine LPM, de tendre vers la norme OTAN des 2% du PIB** comme la France s'y est engagée au sommet de Newport en 2014.

**Proposition n° 2 :** Prendre en compte dans la LFI les décisions récentes relatives aux effectifs et aux équipements pour amorcer ainsi la remontée en puissance.

**Proposition n° 3 :** Améliorer le maintien en condition des matériels.

**Proposition n° 4 :** Agir au sein des Nations unies en faveur de forces « Casques bleus » plus robustes et plus efficaces.

**Proposition n° 5 :** Inviter l'Union européenne à déployer les « *battle groups* » et en particulier les corps européens déjà activés, pour des opérations de stabilisation.

**Proposition n° 6 :** Améliorer la formation délivrée aux forces armées locales dans le cadre des missions EUTM.

### Proposition n° 7 : Concevoir une approche globale coordonnée

Améliorer l'approche globale au niveau stratégique.

Conforter le rôle du SGDSN pour la mise en œuvre de la réflexion stratégique sur les zones d'intérêt (stratégie Sahel).

**Nommer un représentant spécial par théâtre d'opérations chargé de piloter l'accompagnement des opérations civiles.**

**Renforcer les moyens budgétaires dédiés à l'accompagnement des opérations militaires extérieures et au post-crise.**

- Augmenter les moyens dédiés à l'action civilo-militaire dans le budget des opérations extérieures.
- Augmenter les crédits de la coopération structurelle de sécurité et de défense
- Créer une facilité de prévention et de sortie de crise gérée par l'AFD et lui affecter 1/3 à 1/2 de l'abondement annoncé de 370 millions d'euros des crédits d'aide au développement

Évaluer les dépenses réalisées et étudier le financement interministériel des surcoûts de l'approche globale des OPEX.

**Proposition n° 8 : Sécuriser le financement interministériel des OPEX.**

**Proposition n° 9 : Affermir le contrôle parlementaire.**

Mettre en œuvre l'article 4 de la LPM 2014-2019 qui prévoit un débat annuel sur les OPEX.

Lancer la réflexion sur l'opportunité d'une nouvelle validation parlementaire des interventions militaires à l'étranger au-delà de celle des quatre mois.

Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées

<http://www.senat.fr/notice-rapport/2015/r15-794-notice.html>



Jacques Gautier  
(Les Républicains –  
Hauts-de-Seine)



Daniel Reiner  
(Socialiste et Républicain –  
Meurthe-et-Moselle)



Jean-Marie Bockel  
(UDI-UC – Haut-Rhin)



Jeanny Lorgeoux  
(Socialiste et Républicain –  
Loir-et-Cher)



Cédric Perrin  
(Les Républicains – Territoire de  
Belfort)



Gilbert Roger  
(Socialiste et Républicain –  
Seine-Saint-Denis)