

N° 794

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2015-2016

Enregistré à la Présidence du Sénat le 13 juillet 2016

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le bilan des opérations extérieures,

Par MM. Jacques GAUTIER, Daniel REINER, Jean-Marie BOCKEL,
Jeanny LORGEUX, Cédric PERRIN et Gilbert ROGER,

Sénateurs.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Pierre Raffarin, *président* ; MM. Christian Cambon, Daniel Reiner, Jacques Gautier, Mmes Nathalie Goulet, Josette Durrieu, Michelle Demessine, MM. Xavier Pintat, Gilbert Roger, Robert Hue, Mme Leïla Aïchi, *vice-présidents* ; M. André Trillard, Mmes Hélène Conway-Mouret, Joëlle Garriaud-Maylam, MM. Joël Guerriau, Alain Néri, *secrétaires* ; MM. Michel Billout, Jean-Marie Bockel, Michel Boutant, Jean-Pierre Cantegrit, Bernard Cazeau, Pierre Charon, Robert del Picchia, Jean-Paul Emorine, Philippe Esnol, Hubert Falco, Bernard Fournier, Jean-Paul Fournier, Jacques Gillot, Mme Éliane Giraud, MM. Gaëtan Gorce, Alain Gournac, Mme Sylvie Goy-Chavent, MM. Jean-Pierre Grand, Jean-Noël Guérini, Claude Haut, Mme Gisèle Jourda, M. Alain Joyandet, Mme Christiane Kammermann, M. Antoine Karam, Mme Bariza Khiari, MM. Robert Lafoaulu, Jacques Legendre, Jeanny Lorgeux, Claude Malhuret, Jean-Pierre Masseret, Rachel Mazuir, Christian Namy, Claude Nougéin, Philippe Paul, Mme Marie-Françoise Perol-Dumont, MM. Cédric Perrin, Yves Pozzo di Borgo, Henri de Raincourt, Alex Türk, Raymond Vall, Bernard Vera.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	11
PRINCIPALES PROPOSITIONS	13
TITRE PREMIER - OPEX : UN CONCEPT À GÉOMÉTRIE VARIABLE	17
I. D'UN POINT DE VUE MATÉRIEL, IL FAUT ATTENDRE LA LOI DE PROGRAMMATION MILITAIRE 2014-2019 POUR DÉFINIR DE FAÇON EXPLICITE CE QU'EST UNE INTERVENTION EXTÉRIEURE	17
A. UNE DÉFINITION MINIMALISTE DÉDUITE DE LONGS DÉVELOPPEMENTS	17
1. <i>Le Livre blanc de 2008</i>	17
2. <i>La LPM 2009-2014</i>	18
3. <i>Le Livre blanc de 2013</i>	18
B. LA LPM 2014-2019 : UNE DÉFINITION SYNTHÉTIQUE	19
II. L'ARTICLE 35 DE LA CONSTITUTION NE DONNE PAS DE DÉFINITION PRÉCISE D'UNE INTERVENTION EXTÉRIEURE	20
A. L'ARTICLE 35 DÉCRIT UNE PROCÉDURE D'ASSOCIATION DU PARLEMENT AU PROCESSUS DE DÉCISION MAIS NE DONNE PAS DE DÉFINITION FORMELLE	20
B. LES TRAVAUX PRÉPARATOIRES ÉCLAIRENT CETTE NOTION PAR UNE DÉMARCHE DÉDUCTIVE	21
C. DANS LA PRATIQUE, LA NOTION A ÉTÉ INTERPRÉTÉE DE FAÇON RESTRICTIVE.....	22
III. FAIT GÉNÉRATEUR D'UNE OPEX : LA DÉCISION D'INTERVENTION PRISE PAR LE PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE EN CONSEIL DE DÉFENSE.....	23
A. UNE DÉCISION D'ENGAGEMENT DU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE	23
B. UNE DÉCLINAISON RÉGLEMENTAIRE INTERNE AU MINISTÈRE DE LA DÉFENSE.....	24
TITRE 2 - UN CADRE GLOBALEMENT RESPECTÉ	29
I. LES OBJECTIFS ET FINALITÉS	29
A. LIVRE BLANC 2008 : UNE DOUBLE FINALITÉ D'INTERVENTION ET L'ESQUISSE D'UNE APPROCHE CIVILO-MILITAIRE.....	29

B. LIVRE BLANC 2013 : LE PERFECTIONNEMENT DU CONCEPT DE LA DOUBLE FINALITÉ ET DE L'ARTICULATION CIVILO-MILITAIRE.....	31
C. TYPOLOGIE DES INTERVENTIONS ENGAGÉES DEPUIS 2008.....	35
1. <i>L'absence d'engagement dans des conflits interétatiques</i>	35
2. <i>La quasi-totalité des opérations concernent des conflits internes</i>	36
D. L'INTERVENTION MILITAIRE : UNE EXCEPTION FRANÇAISE	38
1. <i>Une « passion française » ?</i>	38
2. <i>Un monde plus instable</i>	39
3. <i>La rareté des puissances actives</i>	40
II. DES OPÉRATIONS CONCENTRÉES SUR UN « ARC DE CRISE » : « AFRIQUE DE L'OUEST RCA-MOYEN-ORIENT »	41
A. LIVRE BLANC 2008 : PRINCIPE DE CONCENTRATION ET ESQUISSE DE L'ARC DE CRISE.....	41
B. LIVRE BLANC 2013 : UNE PRIORISATION DES ZONES D'INTÉRÊT ET ADAPTATION DU DISPOSITIF PRÉPOSITIONNÉ	42
C. TYPOLOGIE DES INTERVENTIONS ENGAGÉES DEPUIS 2008.....	44
III. DES OPÉRATIONS MENÉES DANS UN CADRE LÉGAL	46
A. LES PRESCRIPTIONS DES LIVRES BLANCS DE 2008 ET 2013	46
1. <i>Livre blanc de 2008</i>	46
2. <i>Livre blanc de 2013</i>	46
B. LES CONDITIONS DE LA LÉGALITÉ DES OPÉRATIONS EXTÉRIEURES	47
1. <i>La Charte des Nations unies : fondement de la légalité internationale</i>	47
2. <i>La demande d'un État souverain menacé</i>	48
3. <i>La possibilité d'intervention lorsqu'aucune des conditions ne sont formellement réunies</i>	50
4. <i>La France est ainsi l'un des pays les plus attachés à la légalité internationale de ses engagements militaires</i>	51
IV. DES OPÉRATIONS MENÉES SEUL, EN COALITION OU EN PARTENARIAT	53
A. LES LIVRES BLANCS DE 2008 ET 2013 : UNE ORIENTATION VERS L'ACTION DANS UN CADRE MULTINATIONAL.....	53
1. <i>Livre blanc 2008 : l'action autonome par défaut</i>	53
2. <i>Livre blanc 2013 : l'action autonome par nécessité</i>	53
B. 2008-2015 : LA PART DES OPÉRATIONS MENÉES EN AUTONOMIE S'ACCROÎT.....	54
V. LA DÉCISION D'INTERVENTION OBÉIT-ELLE À UNE ANALYSE STRATÉGIQUE SUFFISANTE ?	56
A. LA PRÉPARATION DES DÉCISIONS D'INTERVENTION	57
1. <i>Veille et anticipation</i>	57
2. <i>La planification</i>	59
3. <i>Le conseil de défense</i>	63
B. DES MÉTHODES DIFFÉRENTES D'ÉVALUATION.....	64

C. LES OPEX AU CRIBLE DE L'ANALYSE STRATÉGIQUE.....	66
TITRE 3 - DES OPÉRATIONS MENÉES AU-DELÀ DES LIMITES DES CONTRATS OPÉRATIONNELS DES ARMÉES	69
I. UN CONTRAT DÉFINI DANS LES LIVRES BLANCS ET LES LPM.....	69
A. DES CONTRATS OPÉRATIONNELS AJUSTÉS.....	69
1. <i>Livre blanc 2008 et loi de programmation militaire 2009-2014</i>	69
2. <i>Livre blanc 2013 et LPM 2014-2019</i>	70
B. DES CAPACITÉS LIMITÉES PAR LE NIVEAU D'ÉQUIPEMENT.....	73
1. <i>Livre blanc 2008 et loi de programmation militaire 2009-2014</i>	73
2. <i>Livre blanc de 2013 et LPM 2014-2019 actualisée</i>	75
II. DES ENGAGEMENTS AU-DELÀ DES LIMITES DU CONTRAT OPÉRATIONNEL.....	79
A. UN NIVEAU D'ENGAGEMENT TRÈS IMPORTANT	79
B. UNE FORTE SOLLICITATION EN EFFECTIFS	79
C. UN DÉPLOIEMENT IMPORTANT DE MATÉRIELS	81
D. UNE TENSION ACCRUE PAR LE DÉPLOIEMENT SUR LE THÉÂTRE NATIONAL.....	81
III. DES OPÉRATIONS DE PLUS EN PLUS EXIGEANTES	82
A. LA DISPERSION ET L'ÉTENDUE DES THÉÂTRES.....	82
1. <i>Des théâtres multiples</i>	82
2. <i>Des théâtres éloignés de la métropole et discontinus entre eux</i>	83
3. <i>Des théâtres particulièrement étendus</i>	83
4. <i>Des exigences supplémentaires pas toujours satisfaites</i>	84
B. DES THÉÂTRES D'OPÉRATION ÉPROUVANTS.....	91
1. <i>Des théâtres difficiles par leurs caractéristiques physiques</i>	91
2. <i>Des théâtres dans lesquels l'approvisionnement local est difficile</i>	91
3. <i>Des contraintes supplémentaires</i>	91
C. DES OPÉRATIONS DE PLUS EN PLUS SIMULTANÉES ET CUMULATIVES	93
D. DES MODES DE COMBAT QUI ÉVOLUENT.....	95
1. <i>Les caractéristiques nouvelles de l'ennemi</i>	95
2. <i>L'utilisation massive des technologies de l'information et de la communication</i>	96
3. <i>Une attention médiatique permanente</i>	97
4. <i>Des modes d'action qui évoluent</i>	97
IV. UN CONTRAT QUI DOIT S'ADAPTER À L'ÉVOLUTION DE LA NATURE DES CONFLITS	101
A. LA PERSISTANCE DE LACUNES CAPACITAIRES DÉJÀ OBSERVÉES LORS DE L'EXÉCUTION DE LA PRÉCÉDENTE LPM.....	101

B. UNE PRESSION PERMANENTE SUR LE MCO ET SUR LA PRÉPARATION OPÉRATIONNELLE DES MILITAIRES EN MÉTROPOLE.....	104
1. Une dégradation des indicateurs observés en cours d'exécution de la LPM 2009-2014.....	104
2. En OPEX, la disponibilité opérationnelle des matériels est maintenue au prix d'efforts et de sacrifices	106
C. DES TENSIONS SUR LES RESSOURCES HUMAINES	109
D. DES AJUSTEMENTS NÉCESSAIRES.....	110
1. Le comblement des « trous » capacitaires.....	110
2. La nécessaire revalorisation des ressources au profit de la MCO	111
3. Des augmentations d'effectifs.....	111
E. VERS UNE RÉÉVALUATION DU CONTRAT OPÉRATIONNEL POUR LA GESTION DES CRISES EXTÉRIEURES	113
TITRE 4 - DES RÉSULTATS TANGIBLES MAIS DIFFICILES À STABILISER DANS LA DURÉE.....	115
I. UN CERTAIN SUCCÈS DES OPÉRATIONS MILITAIRES MENÉES PAR LES FORCES FRANÇAISES.....	116
A. UNE CAPACITÉ DE DÉCISION RECONNUE	116
1. Une procédure simple	117
2. Reposant sur un travail de planification.....	117
3. Et une capacité autonome d'information	117
4. Sauvegardant jusqu'au dernier moment la liberté d'appréciation du Président de la République	118
B. LA CAPACITÉ EFFECTIVE D'EXÉCUTER LE SPECTRE DES ACTIONS NÉCESSAIRES POUR UNE OPÉRATION DE GESTION DE CRISE DANS UN MODÈLE COOPÉRATIF OU EN COALITION.....	118
1. Une capacité d'entrée en premier maintenue	118
2. Une capacité à soutenir un engagement rude dans la première phase en attendant le déploiement d'une force internationale ou la remontée en puissance des forces locales.....	119
3. Une capacité d'organisation logistique pour projeter et soutenir les forces	120
4. Une capacité à appuyer l'action d'une force multinationale	121
5. Une capacité à être un contributeur important et reconnu au sein de coalition internationale.....	122
6. Une capacité à mener des actions de lutte contre le terrorisme	123
7. Une capacité à soutenir les forces locales par des actions de formation et de coopération opérationnelle, d'équipement et de mentorat.....	123
8. Une capacité à cohabiter avec la population civile locale	124
C. UNE CAPACITÉ PLUS LIMITÉE DE MENER CERTAINES ACTIONS EN COMPLÈTE AUTONOMIE	125
1. La capacité d'entrée en premier face à un ennemi disposant d'un niveau de protection élevé (Libye, Syrie...).....	126
2. La capacité de durer dans une opération de stabilisation longue avec des effectifs réduits	126
D. DES RÉSULTATS GLOBALEMENT SATISFAISANTS.....	130
1. Les opérations ont en règle générale permis de rétablir un niveau suffisant de sécurité	130
2. Les récentes opérations ont conforté la position de la France sur la scène internationale et donc son influence	133
3. Elles ont eu une incidence sur les exportations françaises d'armement.....	134

II. UNE PRISE DE RELAIS DÉCEVANTE PAR LES FORCES INTERNATIONALES, NOTAMMENT DES NATIONS UNIES, POUR ASSURER LA STABILISATION.....	136
A. LA GÉNÉRATION DE FORCES EST SOUVENT PLUS LENTE QUE PRÉVUE (EUROPE EUFOR, NATIONS UNIES)	137
B. LEUR MANDAT EST SOUVENT TROP LIMITATIF	138
C. LEURS CAPACITÉS INSUFFISANTES PEINENT À PRENDRE EN CHARGE TOUT LE SPECTRE DES OPÉRATIONS.....	139
D. LEUR COMBATIVITÉ EST PARFOIS FAIBLE	141
E. LES CONTRAINTES BUREAUCRATIQUES	143
F. LES INTERFÉRENCES POLITIQUES	144
G. L'INSERTION DANS LA POPULATION LOCALE	144
III. LA FORMATION DES ARMÉES LOCALES : UNE APPRÉCIATION TRÈS MITIGÉE DES MISSIONS MENÉES PAR L'UNION EUROPÉENNE	145
A. UN INVESTISSEMENT CONDITIONNÉ PAR LA VOLONTÉ DES AUTORITÉS POLITIQUES LOCALES.....	146
B. UN EFFORT PARTICULIER DANS LE SAHEL	146
1. <i>La mise en place de missions</i>	147
2. <i>L'extension des missions au G5 Sahel</i>	149
3. <i>La question des équipements</i>	150
C. UN EFFORT POUR LA FORMATION DES FORCES ARMÉES CENTRAFRICAINES.....	152
1. <i>Un bilan d'EUMAM</i>	152
2. <i>Le mandat d'EUTM RCA</i>	155
IV. UN PROCESSUS DE TRANSITION POLITIQUE DIFFICILE À METTRE EN PLACE	158
A. LA CRISE RÉSULTE SOUVENT DES DÉFAILLANCES DU POUVOIR POLITIQUE EN PLACE.....	158
B. LES PROCESSUS DE TRANSITION SONT TOUJOURS LENTS.....	159
C. UN PROCESSUS QUI PEUT ÊTRE CHAOTIQUE	161
V. UN PROCESSUS DE REDRESSEMENT ÉCONOMIQUE COMPLIQUÉ À METTRE EN ŒUVRE.....	163
A. LA CRISE EST SOUVENT LA CONSÉQUENCE D'UN AFFAIBLISSEMENT ÉCONOMIQUE OU D'UNE DÉSORGANISATION DE L'ÉCONOMIE ET DU TISSU SOCIAL QUI PEUT ÊTRE CONJONCTURELLE OU STRUCTURELLE.....	163
B. LA CONSOLIDATION REPOSE SUR UN ACCOMPAGNEMENT QUI ENGLOBE DES ASPECTS TRÈS DIVERS ET UNE APPROCHE GLOBALE	166

TITRE 5 - APPORTER UNE SOLUTION DURABLE AUX CRISES, COMPLÉTER LES OPÉRATIONS MILITAIRES PAR LA MISE EN ŒUVRE D'UNE APPROCHE GLOBALE COORDONNÉE	171
I. L'INTERVENTION MILITAIRE EST UN LEVIER, CE N'EST PAS UNE SOLUTION	171
II. LA SOLUTION DES CRISES DOIT ÊTRE RECHERCHÉE DANS UNE APPROCHE GLOBALE OU INTÉGRÉE, QUI PRÉCÈDE, ACCOMPAGNE ET PROLONGE L'ACTION MILITAIRE	172
A. UN CONCEPT ONUSIEN D'UNE EFFICACITÉ VARIABLE	173
1. <i>La mission multidimensionnelle</i>	174
2. <i>Une mission intégrée</i>	174
3. <i>Un système lourd, souvent bureaucratique, et addictogène</i>	175
4. <i>Dont le succès repose sur la capacité à mobiliser des partenaires impliqués et efficaces y compris sur le plan militaire</i>	176
B. UN CONCEPT EUROPÉEN ENCORE UN PEU ORPHELIN DU VOLET MILITAIRE	176
1. <i>Globalement les missions conduites par l'Union européenne au titre de la politique de sécurité et de défense commune sont restées d'un niveau très modeste</i>	177
2. <i>Une priorité à l'aide au développement</i>	178
3. <i>Une attention récente aux questions de sécurité et une approche régionale</i>	179
4. <i>Des éléments éparses d'une « approche globale »</i>	182
5. <i>Une action qui manque singulièrement de lisibilité</i>	182
C. UN CONCEPT FRANÇAIS QUI A DE LA PEINE À SE MATÉRIALISER	183
1. <i>Une littérature abondante</i>	183
2. <i>Une mise en œuvre impressionniste encore très marquée par une logique de silo</i>	186
3. <i>Une approche globale dépourvue de moyens</i>	202
D. UNE OU DES APPROCHES GLOBALES	208
1. <i>Un empilement de structures sur chaque théâtre</i>	208
2. <i>Une dimension régionale souvent absente</i>	209
3. <i>La mise en place de fonds dédiés, une solution à développer</i>	209
4. <i>La difficile question de l'appropriation</i>	213
III. QUELLE STRATÉGIE POUR LA FRANCE ?	213
A. L'IMPOSSIBILITÉ DE TOUT FAIRE ?	214
B. DISPOSER D'UNE CAPACITÉ STRATÉGIQUE DE PRÉPARATION ET DE CONDUITE DE L'APPROCHE GLOBALE	215
1. <i>Une stratégie pour les régions fragiles de notre zone d'intérêt</i>	215
TITRE 6 - UN EFFORT FINANCIER CONSÉQUENT, BÉNÉFICIAIRE DE MODALITÉS SPÉCIFIQUES MAIS INCOMPLÈTE DANS SON APPRÉCIATION	225
I. UN EFFORT FINANCIER IMPORTANT	225
A. UN COÛT ÉLEVÉ, MAIS SOUTENABLE POUR LE BUDGET DE L'ÉTAT EU ÉGARD AUX ENJEUX	225
1. <i>Un coût jamais inférieur à 830 millions d'euros depuis 2008</i>	225
2. <i>Une proportion faible des dépenses de l'État, mais en progression</i>	226

3. La notion de « surcoût OPEX » ne prend qu'imparfaitement en compte les charges pesant sur le budget de la défense.....	226
B. DES MODALITÉS PARTICULIÈRES DE FINANCEMENT	231
1. L'établissement de règles dans les lois de programmation militaire	231
II. L'ABSENCE D'AGRÉGATION DES FINANCEMENTS DE L'APPROCHE GLOBALE	235
TITRE 7 - UN CONTRÔLE PARLEMENTAIRE À APPROFONDIR.....	237
I. UN CONTRÔLE INTERMITTENT CAR À L'INITIATIVE DE L'EXÉCUTIF, Y COMPRIS DANS LE CHOIX DES MODALITÉS	239
A. LES INTERVENTIONS CONCERNÉES ; UNE UTILISATION DU DISPOSITIF DE L'ARTICLE 35 À LA DISCRÉTION DU GOUVERNEMENT	239
1. Quelles opérations ?	239
2. Quelles modalités ?.....	243
B. L'ARTICLE 35, ALINÉA 3, SOUMET LA PROLONGATION DES INTERVENTIONS AU-DELÀ DE QUATRE MOIS À UN VOTE DES ASSEMBLÉES PARLEMENTAIRES	247
1. Les modalités	247
2. Le Parlement a été appelé à se prononcer sur les interventions ayant débuté depuis plus de quatre mois à la date de promulgation de la loi constitutionnelle.....	248
3. Toutes les interventions dont le Parlement a été informé au titre de l'article 35, alinéa 2, ont été soumises à autorisation de prolongation	249
4. La durée de l'autorisation n'est pas bornée dans le temps.....	250
C. LES DISPOSITIONS DE L'ARTICLE 35, ALINÉA 1, SUR LA DÉCLARATION DE GUERRE N'ONT JAMAIS ÉTÉ APPLIQUÉES.....	252
II. UN CONTRÔLE A RÉAFFERMIR	253
CONCLUSION	257
EXAMEN EN COMMISSION.....	259
DÉPLACEMENT EN RÉPUBLIQUE CENTRAFRICAINE (BANGUI ET BOALI) (20-24 MAI 2016).....	273
DÉPLACEMENT AUPRÈS DE LA FORCE BARKHANE (NDJAMENA, AGUELAL, GAO, NIAMEY) (8 AU 11 JUIN 2016).....	275
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	276

La France est engagée depuis 2008 dans de nombreuses opérations extérieures¹ (OPEX).

Cet engagement s'inscrit dans une tradition interventionniste ancienne qui repose sur une responsabilité particulière de la France au nom des valeurs qu'elle porte, en tant que membre du conseil de sécurité des Nations unies, de son histoire et de ses intérêts, du maintien de son influence et des impératifs de sa sécurité.

Force est de constater que, depuis 2011, des opérations majeures en terme de durée et d'intensité ont été menées parfois simultanément : Harmattan, depuis le large des côtes libyennes, du 18 mars 2011 au 31 janvier 2012, Serval, au Mali du 11 janvier 2013 au 1^{er} août 2014, à laquelle a succédé Barkhane étendue à la bande sahélo-saharienne, toujours en cours, Sangaris en République centrafricaine, lancée le 5 décembre 2013 qui devrait arriver à son terme d'ici la fin de l'année 2016 et Chammal en Irak et en Syrie, lancée le 8 août 2014, toujours en cours.

Ce niveau d'engagement inédit mérite une attention particulière.

Ces opérations répondent-elles aux objectifs et aux finalités assignées ? Sont-elles menées dans un cadre légal ou légitime au regard du droit international ? La France dispose-t-elle, pour les mener à bien, d'une autonomie suffisante ? Le contrat capacitaire de ses forces armées permet-il d'aboutir à l'effet militaire recherché ? L'outil militaire est-il en mesure d'apporter une solution durable aux crises justifiant les interventions ? Le coût budgétaire des opérations extérieures est-il trop élevé et à qui incombe-t-il de le supporter ? Le contrôle parlementaire sur les opérations est-il suffisant ? C'est à l'aune des réponses à ces questions qu'un bilan pourra être tiré de huit années d'interventions militaires extérieures. Huit années, car il a paru pertinent au groupe de travail de travailler sur une période englobant deux Livres blancs sur la sécurité et la défense nationale et deux lois de programmation militaire qui sont les documents de référence qui encadrent la politique de la défense.

¹ En 2015, vingt-cinq opérations d'importance très inégales étaient en cours, ne mobilisant parfois que quelques militaires au sein d'états-majors ou de missions d'observation.

PRINCIPALES PROPOSITIONS

Proposition n° 1 : Compte tenu des engagements actuels sur les différents théâtres (en OPEX et sur le territoire national), il conviendra de réétudier les contrats opérationnels, d'en tirer les conséquences sur le format, l'équipement et la préparation opérationnelle des forces armées, mais aussi les conséquences budgétaires, dans la prochaine loi de programmation, en rappelant l'engagement pris lors du sommet de l'OTAN de Newport en 2014 de tendre vers la norme OTAN des 2 % du PIB (p. 114).

Proposition n° 2 : Il importe que la Loi de finances initiale pour 2017 prenne en compte les décisions relatives aux effectifs et aux équipements annoncées cette année et amorce ainsi la remontée en puissance (p. 112).

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

Renforcer les équipes chargées de la maintenance et améliorer les systèmes de liaison entre les personnels chargés du MCO, qu'ils soient sur les théâtres d'opérations ou en métropole et y associer les industriels (p. 111).

Réexaminer la politique d'acquisition des lots de pièces de rechange et des lots de déploiement (p. 103).

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

Influer sur les Nations unies pour la constitution d'une force permanente de 15 000 hommes et, en son sein, celle d'une force d'intervention rapide opérationnelle et permanente susceptible de déployer en quelques jours 2 000 hommes et leurs équipements sur une zone de crise à la demande du CSNU (p. 138).

Adapter les mandats des forces des Nations unies en élargissant leurs capacités à mener des actions offensives contre les groupes armés irréguliers (p. 139).

Identifier dès avant les conférences de génération de forces, les unités des forces armées nationales susceptibles d'apporter de la puissance aux forces des Nations unies et intégrer certaines d'entre elles à la force d'action rapide à constituer (p. 140).

Inviter les Nations unies à renforcer la préparation opérationnelle de leurs forces en instaurant des cycles de formation par les forces armées des États disposant de capacités opérationnelles reconnues. Créer un fond spécifique des Nations unies pour financer ces formations (p. 143).

Renforcer la coopération structurelle et opérationnelle avec les États contributeurs aux opérations de maintien de la paix sur les théâtres d'opérations où la France conduit une OPEX (p. 143).

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 dans la zone d'intérêt européenne (p. 138).

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

Propositions Sahel :

Agir au sein des instances européennes et des États membres pour rendre les formations dispensées plus opérationnelles (p. 149).

Renforcer la coopération entre EUTM et Barkhane, permettre aux instructeurs d'EUTM de participer à des opérations de Barkhane ou à des patrouilles mixtes pour connaître la réalité du terrain et des combats et parfaire l'instruction apportée aux forces armées maliennes (p. 149).

Mettre en place un fonds dédié de l'Union européenne pour financer la construction de capacités à l'appui de la sécurité et du développement et utiliser le mécanisme de « *clearing house* » pour les équipements non relevables de ce fonds (p. 152 et 181).

Propositions RCA (p. 156) :

Permettre à EUTM de disposer d'armement pour la formation des FACA.

Mettre en place une levée progressive de l'embargo sur les armes au profit des unités des FACA dont la formation aura été préalablement validée.

Organiser un mentorat au profit des FACA dans le cadre d'une coopération opérationnelle et, a minima, dans le cadre de patrouilles mixtes avec les unités de la MINUSCA.

Proposition n° 7 : Concevoir une approche globale coordonnée pour la solution des crises.

Améliorer l'approche globale au niveau stratégique, pour mieux intégrer les actions diplomatiques, militaires et d'aide au développement comme éléments de prévention des conflits et de gestion des crises (p. 215).

Conforter le rôle du SGDSN pour la mise en œuvre de la réflexion stratégique sur les zones d'intérêt (stratégie Sahel) (p. 217).

Nommer un représentant spécial par théâtre d'opérations chargé de piloter l'accompagnement des opérations civiles d'expertise, de coopération et d'aide au développement pendant la phase d'intervention militaire et la

période de post-crise. Lorsqu'une intervention militaire est engagée, le Représentant spécial de théâtre participe à l'adaptation de la stratégie et devient le « bras opérationnel » du SGDSN pour la mise en œuvre de la stratégie et la mobilisation des moyens (p. 218).

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.** Favoriser un rapprochement entre EMA et AFD pour assurer le financement et la continuité des actions engagées dans le cadre civilo-militaire et faciliter l'engagement d'action d'aide au développement en situation de crise (p. 220).
- **Augmenter les crédits de la coopération structurelle de sécurité et de défense (DCSD)** pour lui permettre de développer des projets englobant si nécessaire les aspects civilo-militaires dans le cadre des projets validés par le Représentant spécial de théâtres (p. 222).
- Orienter l'assistance et l'aide au développement en direction des États fragiles et des États où la France intervient ou est intervenue militairement, en appui à la politique de prévention des conflits, d'accompagnement des OPEX et de gestion du post-crise. **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** (p. 223).
- **Influer sur l'international** pour faire reconnaître comme des dossiers prioritaires ceux présentés par des États fragiles de notre zone d'intérêt et les États en reconstruction post crise là où la France s'est engagée militairement, permet ou a permis un retour à un niveau acceptable de sécurité pour une approche plus souple en matière d'aide et d'assistance, notamment pour ce qui concerne la sécurité intérieure et extérieure de ces États (programme de formation, acquisition de matériel...) (p. 224).

Évaluer financièrement les dépenses réalisées et étudier la possibilité d'un financement interministériel de tout ou partie des surcoûts de la partie civile de l'approche globale des OPEX (p. 224 et 236). Se doter de tableaux de bords pour apprécier l'effort financier consenti au titre des opérations civiles et civilo-militaires sur les théâtres où la France est engagée militairement (p. 203).

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

Sécuriser le financement interministériel des opérations extérieures et, en parallèle et selon la même logique, le financement interministériel pour les opérations intérieures (p. 234).

Améliorer la nomenclature des dépenses prises en charge au titre des surcoûts OPEX pour y inclure certaines dépenses actuellement non prises en compte (comme par exemple, le vieillissement prématuré du matériel) (p. 230).

Mettre en place des agrégats permettant le suivi des coûts pour le régime des pensions des militaires, pour celui des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et pour le régime de l'action sociale des militaires, des dispositions spécifiques dont ils (ou leurs ayants-cause) bénéficient, en raison de leur participation à des OPEX (p. 231).

Proposition n° 9 : Affermir le contrôle parlementaire.

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 (p. 253).

Dans cette perspective, construire une méthodologie d'évaluation et de contrôle des opérations extérieures et mettre en place, au sein de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, un rapporteur ou des rapporteurs permanents chargés de préparer un débat annuel sur les OPEX (p. 255).

Lancer la réflexion sur l'opportunité d'une nouvelle validation parlementaire des interventions militaires à l'étranger au-delà de celle des quatre mois (p. 251).

TITRE PREMIER - OPEX : UN CONCEPT À GÉOMÉTRIE VARIABLE

La notion d'opérations extérieures mérite une clarification. Le concept ne comporte pas « une », mais « des » définitions selon que l'on se place sur le plan stratégique, opératif, administratif ou juridique. Il n'existe donc pas de définition unifiée de ce qu'est une opération extérieure, mais bien autant de champs d'application que de dispositions, qu'elles soient constitutionnelles, législatives ou réglementaires, concernant ces opérations, parfois qualifiées également d'interventions.

Sans doute trouve-t-on dans la littérature politico-stratégique, et dans les ouvrages de stratégie militaire, de nombreuses et excellentes définitions des interventions ou des opérations extérieures, mais il est étonnant de constater dans les textes officiels constitutionnels, législatifs ou réglementaires, l'absence, jusqu'en 2013, d'une définition matérielle synthétique du concept et, sur le plan formel, une multitude de dispositions juridiques spécifiques mais qui ne s'appliquent qu'à des domaines particuliers.

I. D'UN POINT DE VUE MATÉRIEL, IL FAUT ATTENDRE LA LOI DE PROGRAMMATION MILITAIRE 2014-2019 POUR DÉFINIR DE FAÇON EXPLICITE CE QU'EST UNE INTERVENTION EXTÉRIEURE

A. UNE DÉFINITION MINIMALISTE DÉDUITE DE LONGS DÉVELOPPEMENTS

Les Livres blancs et les lois de programmation militaire (LPM) successifs au prix de circonvolutions définissaient de façon implicite les interventions comme une fonction stratégique exercée en dehors du territoire national par des moyens militaires.

1. Le Livre blanc de 2008

Le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale, publié en juin 2008, définit une stratégie de sécurité nationale qui repose sur un équilibre nouveau entre cinq grandes fonctions : connaissance et anticipation, prévention, dissuasion, protection et intervention. La notion ne fait pas l'objet d'une définition précise, mais il est indiqué que l'intervention permet à l'État, « *de donner à la sécurité nationale, en étroite coordination avec nos partenaires européens et nos Alliés, la profondeur, la capacité d'adaptation et la*

mobilité nécessaires à toute stratégie de défense dans le monde du XXI^e siècle¹. » Bien entendu, « c'est la combinaison de ces différentes fonctions qui permet d'assurer la sécurité nationale²».

Ce document place, plus loin³, de façon plus explicite, le concept d'intervention à l'extérieur du territoire national : *« l'intervention, particulièrement à l'extérieur du territoire national, demeurera un mode d'action essentiel de nos forces armées. La capacité d'intervention doit permettre de garantir nos intérêts stratégiques et d'assumer nos responsabilités internationales. Il convient d'en prévoir la possibilité sur tout l'éventail possible des actions à distance du territoire national »*. Il en définit les modalités, les axes prioritaires, les principes directeurs de légitimité et d'efficacité.

2. La LPM 2009-2014

La loi n° 2009-928 du 29 juillet 2009 relative à la programmation militaire pour les années 2009 à 2014, et portant diverses dispositions concernant la défense, reprend la stratégie définie par le Livre blanc : *« Nos capacités de prévention des conflits et d'intervention seront concentrées sur les zones où les risques impliquant les intérêts stratégiques de la France et de l'Europe sont les plus élevés ». (...) « pour la fonction intervention, de 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 »*.

3. Le Livre blanc de 2013

Le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale de 2013 confirme l'intervention comme l'une des cinq fonctions stratégiques définies dans le Livre blanc de 2008.

Comme les autres fonctions, elle est orientée par les priorités stratégiques définies au chapitre 4⁴ :

« - protéger le territoire national et les ressortissants français⁵ et garantir la continuité des fonctions essentielles de la Nation ;

¹ Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale - p. 65, Odile Jacob et La documentation française juin 2008.

² Leur agencement doit demeurer souple. Ainsi la connaissance et l'anticipation sont-elles des facteurs de prévention, mais aussi d'aide à la dissuasion, à la protection ou à l'intervention. De même les interventions, notamment dans le cadre d'actions humanitaires, peuvent-elles viser à prévenir des conflits de plus grande ampleur. »

³ p. 71 et suiv.

⁴ Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale p. 47 - La documentation française, mai 2013.

⁵ Y compris contre les risques à l'étranger : « Le nombre des ressortissants français voyageant ou résidant à l'étranger ne cesse d'augmenter. Leur sécurité peut être menacée lorsqu'ils se trouvent dans des espaces mal contrôlés, qu'il s'agisse de pays aux structures étatiques défaillantes ou de zones maritimes en proie à la piraterie. Si, entre 2008 et 2012, les attaques visant collectivement une

- garantir avec nos partenaires et alliés la sécurité de l'Europe et de l'espace nord-atlantique ;
- stabiliser avec nos partenaires et alliés les approches de l'Europe ;
- participer à la stabilité du Proche-Orient et du Golfe Arabo-Persique ;
- contribuer à la paix dans le monde ».

Il est rappelé que « l'évolution du contexte international et sécuritaire impose une convergence accrue entre les cinq grandes fonctions stratégiques identifiées en 2008, qui restent pleinement valables : connaissance et anticipation, dissuasion, protection, prévention et intervention » et que « Les capacités d'intervention à l'extérieur du territoire national (...) confortent la crédibilité de notre dissuasion, et permettent au pays de défendre ses intérêts stratégiques et d'honorer ses alliances. »¹ Il assigne à l'intervention extérieure trois objectifs : « assurer la protection de nos ressortissants à l'étranger ; défendre nos intérêts stratégiques, comme ceux de nos partenaires et alliés ; et exercer nos responsabilités internationales. Elle confère à la sécurité de la France la profondeur stratégique qui lui est indispensable, qu'il s'agisse d'empêcher l'aggravation d'une crise ou de mettre fin à une situation de conflit ouvert, lesquelles pourraient mettre en péril nos intérêts de sécurité. »²

B. LA LPM 2014-2019 : UNE DÉFINITION SYNTHÉTIQUE

La loi n° 2013-1168 du 18 décembre 2013, relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019, et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale, décline la définition posée par le Livre blanc en considérant l'intervention, avec la protection et la dissuasion, comme l'une des « trois grandes priorités, étroitement complémentaires, qui structurent l'action des forces armées ».

Elle en donne en outre une définition plus cohérente. « L'intervention, à l'extérieur du territoire national, vise, par la projection de capacités militaires, à protéger les ressortissants français et européens, à défendre les intérêts de la France dans le monde et à honorer nos engagements internationaux et nos responsabilités. Elle s'effectue en recherchant prioritairement un cadre multinational s'appuyant de façon privilégiée sur les résolutions du Conseil de sécurité des Nations unies. Elle confère à la sécurité de la France la profondeur stratégique qui lui est indispensable. Elle conforte par là même la crédibilité de la dissuasion » (§ 1.3.1.).

communauté française expatriée ont été rares, en revanche, le risque d'enlèvement est devenu structurel dans de nombreux pays. Par ailleurs, nos compatriotes se trouvent régulièrement pris dans des situations exceptionnelles (coup d'État, guerre civile, catastrophe naturelle...) qui appellent une action d'urgence. L'État devra toujours conduire des opérations destinées à protéger des citoyens français menacés à travers le monde. Le plus souvent, lorsqu'elle sera nécessaire, l'évacuation d'urgence concernera également d'autres ressortissants des pays européens ou alliés et elle pourra être partagée entre les pays concernés.

¹ p. 69

² p. 82

« L'intervention extérieure a pour objectif d'assurer, par la projection de nos capacités militaires à distance du territoire national, la protection de nos ressortissants à l'étranger et la défense de nos intérêts stratégiques et de sécurité, comme de ceux de nos partenaires et alliés ; elle doit nous permettre d'exercer nos responsabilités internationales » (§ 1.3.3.).

II. L'ARTICLE 35 DE LA CONSTITUTION NE DONNE PAS DE DÉFINITION PRÉCISE D'UNE INTERVENTION EXTÉRIEURE

ARTICLE 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.

A. L'ARTICLE 35 DÉCRIT UNE PROCÉDURE D'ASSOCIATION DU PARLEMENT AU PROCESSUS DE DÉCISION MAIS NE DONNE PAS DE DÉFINITION FORMELLE

Hérité des constitutions précédentes, le premier alinéa est, dans la pratique, tombé en désuétude. Depuis 1958, ni la « guerre » d'Algérie, ni les interventions extérieures des forces armées françaises n'ont donné lieu à une déclaration de guerre. Même le conflit du Golfe en 1991, qui visait un ennemi clairement identifié, l'Irak, et présentait les caractéristiques d'une campagne militaire classique, a été présenté non comme une guerre, mais comme une simple action militaire menée en application des résolutions des Nations unies. Aujourd'hui, en France comme ailleurs, l'engagement des forces militaires ressort de l'exécutif. L'exclusion de fait du Parlement dans la décision de déclenchement d'opération de guerre ne dénie pas pour autant à ce dernier des pouvoirs en matière de défense, ni n'amointrit ses capacités à contrôler l'action du gouvernement.

Jusqu'en 2008, le Parlement ne bénéficiait pas d'une compétence systématique lui permettant d'être informé et de discuter l'engagement des forces armées. Il a fallu attendre la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 pour que le Parlement soit associé aux interventions militaires extérieures décidées par le Président de la République (voir infra p. 237 et suiv.), mais les débats parlementaires n'ont permis qu'une formulation *a contrario* de la définition des interventions entrant dans le champ d'application de l'article 35.

La notion d' « interventions des forces armées à l'étranger » a été préférée à celle d' « opérations extérieures ». Cette expression d' « interventions des forces armées » retenue par le projet de loi ne rend pas l'information du Parlement dépendante de la qualification juridique d'une opération. Elle reste suffisamment large, mais il a paru nécessaire de définir certains critères permettant de distinguer, parmi les interventions, celles qui doivent donner lieu à l'information du Parlement et les autres.

B. LES TRAVAUX PRÉPARATOIRES ÉCLAIRENT CETTE NOTION PAR UNE DÉMARCHE DÉDUCTIVE

L'intervention du ministre de la défense, M. Hervé Morin, lors du débat à l'Assemblée nationale, sur l'article 13 du projet de loi constitutionnelle, le 27 mai 2008¹, apporte à cet égard certaines précisions utiles :

« Qu'entend-on par intervention des forces armées à l'étranger ? Il est important de définir cette notion afin de ne saturer ni le dispositif ni les procédures, tout en respectant la volonté des constituants. Le souhait du Gouvernement, qui a été confirmé devant le Conseil d'État, est de concentrer le contrôle sur l'envoi des militaires en corps constitués à des fins opérationnelles. Cette définition exclut donc les échanges de militaires, notamment dans les états-majors internationaux ; les exercices que nous effectuons régulièrement à l'étranger, notamment dans les pays du Golfe ; les opérations confidentielles des services de renseignement ou menées par les forces spéciales dans des cas particuliers - par exemple, l'opération que nous avons menée récemment en Mauritanie pour appréhender les auteurs de crimes commis contre des touristes français ; (...) les troupes prépositionnées en vertu d'accords de défense² ; les opérations humanitaires n'ayant pas de but opérationnel ; les opérations spéciales nécessitant une grande discrétion, à la fois sur leurs objectifs et leur mode d'action ».

Dans son intervention en séance publique au Sénat, le ministre, le 19 juin a précisé « qu'en revanche, toutes les opérations menées à un titre ou à un autre - au titre de l'ONU, de l'Union européenne, d'un accord international - doivent, relever de ces dispositions ».

De même, la participation de l'armée française à des exercices, par exemple dans le cadre de l'OTAN, ne devrait pas non plus être concernée. En revanche, les opérations à caractère humanitaire ou l'évacuation de ressortissants pourraient être incluses dans cette définition.

¹ Assemblée nationale - mardi 27 mai 2008 - 3^{ème} séance, argumentation reprise au Sénat lors de la séance du 19 juin 2008.

² Lorsqu'elles ne participent pas à une opération.

Il a confirmé ces déclarations à l'Assemblée nationale à savoir : « *Les termes « intervention à l'étranger¹ » ont également pour conséquence d'exclure les déplacements de nos aéronefs dans les espaces internationaux, ceux des bâtiments de la Marine nationale en patrouille de haute mer, ainsi que les escales de ces bâtiments dans les ports étrangers.* »

Il a ajouté : « *Il faudra donc adapter les procédures, notamment l'autorisation en séance publique, à l'importance des opérations afin de ne pas charger l'ordre du jour inutilement. À mon sens, la notion d'intervention à l'étranger devra comprendre un critère quantitatif - le nombre d'hommes envoyés - mais aussi un critère politique. Une opération peut en effet ne concerner que peu d'hommes, mais avoir une résonance internationale ou sur notre politique étrangère importante.* »

Dans son rapport pour avis au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, le Président Josselin de Rohan estimait important toutefois que le champ des interventions concernées par l'obligation d'information ne soit pas laissé à la seule appréciation du ministère de la défense, mais que le Parlement soit associé à cette réflexion. Ce sujet devrait faire l'objet d'une discussion approfondie entre les commissions compétentes des deux assemblées et le ministère de la défense.

C. DANS LA PRATIQUE, LA NOTION A ÉTÉ INTERPRÉTÉE DE FAÇON RESTRICTIVE

Dans la pratique, seules les opérations les plus importantes en termes de forces armées engagées, ou en termes symboliques, ont jusqu'à présent été soumises au nouveau dispositif de l'article 35 et cela quelle que soit la majorité politique au pouvoir.

N'ont été ainsi soumises au nouveau dispositif que :

- les interventions en Afghanistan (22 septembre 2008), en Côte d'Ivoire, au Kosovo, au Liban, au Tchad et en République centrafricaine (RCA) (*Epervier, Boali*, EUFOR² Tchad/RCA - le 28 janvier 2009), lesquelles n'ont cependant fait l'objet que d'un vote de prolongation au titre de l'article 35 alinéa 3, l'article 35 alinéa 2 ne trouvant pas à s'appliquer dès lors qu'il s'agissait d'interventions anciennes et que ces votes de prolongation constituaient en quelque sorte un vote de rattrapage³ ;
- les interventions menées en Libye (*Harmattan* - 2011), au Mali (*Serval* - janvier 2013 - janvier 2014), en République centrafricaine (*Sangaris* -

¹ La Constitution retient également le terme « à l'étranger », de préférence à l'expression « à l'extérieur du territoire de la République », retenue dans les Livres blancs et les LPM et qui avait été proposée par le comité « Balladur ».

² European Union Force (Force de l'Union européenne).

³ Amandine Blandin - Article 35 de la Constitution : état de l'information du Parlement sur les interventions militaires à l'étranger - *Revue française de Droit constitutionnel*, p. 105, 2016.

décembre 2013), en Irak (*Chammal* – septembre 2014) et son extension au territoire syrien (septembre 2015).

En revanche, de nombreuses opérations n'ont pas été portées à la connaissance du Parlement en application de l'article 35 alinéa 2 (voir infra p. 241).

On ne peut donc tirer de l'interprétation de l'article 35 qu'une définition *a contrario*, par exclusions successives ou explicitations de l'exécutif. La pratique reste suffisamment imprécise, fluctuante et trop limitée pour utiliser ce seul critère pour caractériser une OPEX.

Le groupe de travail fera par ailleurs ci-après (voir infra p. 253) des propositions pour affermir le contrôle parlementaire et en étendre le champ.

III. FAIT GÉNÉRATEUR D'UNE OPEX : LA DÉCISION D'INTERVENTION PRISE PAR LE PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE EN CONSEIL DE DÉFENSE

A. UNE DÉCISION D'ENGAGEMENT DU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

La décision d'engagement des armées est prise par le Président de la République en Conseil de défense sur le fondement des prérogatives qu'il tient de l'article 15 de la Constitution du 4 octobre 1958 : « *Le Président de la République est le chef des armées. Il préside les conseils et comités supérieurs de la Défense nationale* » et l'article 5, alinéa 2, qui fait de lui le « *garant de l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire et du respect des traités* ». La pratique, sous la V^e République, a conforté la suprématie du chef de l'Etat dans ce domaine, initialement en raison de la personnalité du général de Gaulle, de ses antécédents militaires et politiques, du contexte de son arrivée au pouvoir, puis de la place particulière que le Président de la République va occuper dans le système de mise en œuvre de la dissuasion nucléaire, et enfin, dans l'exercice de la fonction, tant dans le domaine diplomatique que dans celui des engagements militaires. Le partage de compétence établit une répartition entre le chef de l'État et le Premier ministre qui, certes, reste responsable de la défense nationale aux termes de l'article 21 de la Constitution, et, de fait, endosse la décision d'engagement, mais dont le rôle est, de fait, cantonné à l'organisation de la défense nationale, les décisions stratégiques étant prises par le Président de la République.

La réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008 a renforcé cependant le contrôle parlementaire en introduisant une obligation d'information et la capacité pour le Parlement de se prononcer sur la prolongation d'une intervention militaire à l'étranger au-delà de 4 mois en modifiant les dispositions de l'article 35 de la Constitution (voir infra p. 237 et suiv.).

En outre, la décision d'engager des forces militaires françaises à l'étranger échappe au contrôle du juge administratif (Conseil d'État, 5 juillet 2000, *Mégret et Mekhantar*)¹.

B. UNE DÉCLINAISON RÉGLEMENTAIRE INTERNE AU MINISTÈRE DE LA DÉFENSE

Il n'existe pas de texte réglementaire qui serait pris à l'occasion du déclenchement même de l'intervention à l'extérieur du territoire français aux fins de qualifier cette intervention d'OPEX. Au moment du lancement de cette opération, les seuls documents émis en aval du relevé de décision, classifié, du Conseil de défense sont des ordres opérationnels produits par l'état-major des armées : ordre d'opération et directive administrative et logistique. Cette dernière précise le périmètre géographique du théâtre d'opérations et ses modalités de soutien, dont le soutien financier (voir infra p. 226). C'est du contenu de cette directive que vont découler l'affectation des dépenses aux budgets opérationnels de programmes OPEX² et le versement de l'indemnité de sujétion pour service à l'étranger (ISSE) par exemple.

C'est donc bien la décision du Président de la République en Conseil de défense qui caractérise une OPEX et lui donne sa définition formelle et, pour une large part, c'est l'État-major des armées qui propose au ministre de la défense de qualifier comme telle une opération extérieure.

Elle peut avoir également des implications dans le domaine social, comme par exemple concernant l'attribution de la carte du combattant. Enfin, sur le plan pénal, elle entraîne la protection juridique du militaire

¹ Le Conseil d'Etat a rejeté deux recours pour excès de pouvoir visant à faire annuler la décision du Président de la République, annoncée à Berlin le 24 mars 1999, d'engager un corps de l'armée française dans les opérations de l'OTAN contre la République fédérale de Yougoslavie (Opération Trident), et organisant la conduite des opérations sur place pour l'un et l'annulation des dispositions subséquentes à la décision contestée, c'est-à-dire les désignations des cibles des forces aériennes, la fixation des moyens aériens à disposition du corps français, et la répartition des moyens entre les armées, pour l'autre. La décision contestée faisait suite à la décision par l'OTAN de conduire des frappes contre la Yougoslavie – l'opération « Allied Force » –, en réaction aux exactions commises par Belgrade au Kosovo, et à l'issue de l'échec des négociations initiées quelques mois plus tôt sous l'égide de l'ONU, du Groupe de Contact créé pour l'occasion (États-Unis, France, Russie, Royaume-Uni, Italie, Allemagne), et de l'OSCE.

Il a considéré, au regard de la nature de la décision du 24 mars 1999 et du contexte dans laquelle celle-ci survient, « que la décision des autorités françaises d'engager des forces militaires en République fédérale de Yougoslavie en liaison avec les événements du Kosovo, ainsi que les décisions subséquentes fixant les objectifs militaires et déterminant et répartissant les moyens mis en œuvre ne sont pas détachables de la conduite des relations internationales de la France ; que la juridiction administrative n'est, dès lors, pas compétente pour connaître des requêtes de MM. Mégret et Mékhantar », réemployant ainsi la formule consacrée en matière d'actes de gouvernement relatifs aux faits de guerre.

² L'instruction n° 29748 du 25 mai 1984 relative au suivi des dépenses supplémentaires entraînées par les OPEX fixe les règles en matière de calcul et de remboursement des surcoûts. Cette instruction est devenue obsolète, s'y est substituée la lettre n° 1002571/DEF/SGA/DAF/SPB/SPB3 relative aux dépenses supplémentaires liées aux OPEX du 1^{er} décembre 2010.

pour l'usage de la force armée, en application de l'article L 4123-12-2 du code de la défense.

Il convient toutefois de relever le caractère exclusivement interne au ministère de la défense de la qualification d'« opérations extérieures ».

Après le lancement de l'opération, des textes à valeur réglementaire peuvent être pris pour ouvrir le bénéfice de certains droits individuels au profit du personnel qui y est engagé. Ces textes appartiennent à deux catégories¹:

- les arrêtés interministériels ouvrant le bénéfice de mesures protectrices à l'égard du personnel militaire blessé en opération et aux ayants-droits des militaires tués en opérations en vertu de l'article L.4123-4 du code de la défense².

- les décrets accordant le bénéfice de bonifications de campagne qui viennent majorer les droits à pension, en application des articles L.12 et R.15 à R.17 du code des pensions civiles et militaires³ ;

Il est à noter que, si l'existence de ces textes permet d'être certain que l'on est en présence d'une opération extérieure :

- cette certitude n'est apportée qu'*a posteriori*,

- et certaines opérations ne font l'objet d'aucun texte : les opérations militaires ne présentant pas de caractère de dangerosité ou d'insalubrité avérée ne bénéficient pas des mesures protectrices du personnel, et les opérations en Afrique subsaharienne ne font l'objet d'aucun décret d'ouverture du bénéfice de campagne, ce bénéfice étant accordé de manière globale en vertu d'un décret de 1969, pour tout service dans les anciennes colonies françaises au sud du Sahara.

La décision réglementaire d'ouverture d'un théâtre n'est donc pas systématique lors du déploiement de forces militaires hors du théâtre national. Certaines opérations d'évacuation menées par les forces

¹ L'édiction de ces deux documents procède de demandes de l'État-major des armées (centre de planification et de conduite des opérations - CPCO) adressées à la direction des ressources humaines du ministère de la défense (DRH-MD), qui élabore les projets de texte et les transmet au ministère chargé du budget pour validation.

² L'arrêté ouvrant droit aux dispositions de l'article L. 4123-4 du code de la défense est signé par les ministres de la défense et des finances. Il était, jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires, publié au Journal officiel (par exemple, pour l'opération Barkhane : arrêté du 25 septembre 2015).

Depuis la modification de l'article L. 4123-4 du code de la défense par la loi du 20 avril 2016, deux arrêtés sont prévus : le premier pour ouvrir les droits, qui est publié, le second, pour définir le champ géographique de l'opération, qui n'est désormais plus publié (mais accessible à ceux qui peuvent y avoir intérêt, notamment en cas d'action en justice).

³ Le décret ouvrant droit au bénéfice de campagne est signé par le premier ministre et cosigné par le ministre de la défense, le ministre des finances et le secrétaire d'Etat chargé du budget.

prépositionnées sur le territoire où elles sont déployées ont pu ne pas donner lieu à ouverture d'un théâtre¹.

Les directives et textes réglementaires s'adaptent parfois imparfaitement aux engagements maritimes dont les zones ne sont pas tout le temps liées aux engagements aéroterrestres attenants. La prise en compte des approches maritimes ou des eaux avoisinantes d'un théâtre d'OPEX semble être souvent le cas pour les arrêtés attribuant le bénéfice de mesures de protection article L 4312-4), mais pour les bâtiments cela suppose un engagement à plus de 300 milles nautiques pour plus de 7 jours ce qui veut dire que certains bâtiments de ravitaillement qui effectuent des norias entre le territoire national et la zone délimitée pour l'OPEX ne seront pas pris en considération, ou que si les missions sont courtes (évacuation de ressortissants: Libye juillet 2014², Yémen 2015³), elles ne seront pas non plus prises en considération. Cette délimitation réglementaire peut avoir des conséquences en terme de protection des blessés et des ayants-droits pour les militaires tués (L 4123-4), éventuellement pour le bénéfice de l'indemnité de sujétion pour service à l'étranger (ISSE), mais cela ne dépend que de la directive administrative et logistique de l'EMA, qui n'est pas un acte réglementaire au sens strict, ou pour l'attribution de certaines distinctions qui s'appuie souvent sur les mêmes critères de délimitation.

Il en va de même pour nombre d'opérations menées par les militaires des forces spéciales ou des services de renseignement en raison de leur caractère confidentiel.

En revanche, une acception large des zones concernées, étendues aux pays voisins à partir desquels les forces interviennent ou qui constituent les points d'appui de la manœuvre logistique soutenant la force d'intervention ou le recours à des formules, comme les pays ou les eaux avoisinants ou encore les approches maritimes, permettent d'ouvrir, aux personnels militaires blessés en opération et aux ayants-droits des militaires tués en opération, le bénéfice de mesures protectrices en vertu de l'article L.4123-4 du code de la défense.

Le code de justice militaire, dans les dispositions précisées et étendues par votre commission dans la loi n° 2013-1168 du 18 décembre 2013 relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019, et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale, relative à

¹ *Évacuation des ressortissants français au Tchad en 2008 par les forces prépositionnées au Gabon.*

² *Évacuation des ressortissants français et britanniques de Libye dans la nuit du 29 au 30 juillet 2014 par deux frégates françaises*

³ *A ce sujet le cas de l'évacuation du Yémen de 63 ressortissants de la ville d'Aden au Sud du Yémen, le 5 avril au matin est intéressant car ni le patrouilleur hauturier (PH) L'Adroit, déployé en océan Indien dans le cadre de la mission Atalante et qui a été placé en mission nationale donc sorti du cadre OPEX d'Atalante, ni la frégate légère furtive (FLF) Aconit, engagée dans le cadre de la mission Jeanne d'Arc 2015 n'ont pu être comprises.*

la responsabilité pénale des militaires en opérations, a pour sa part retenu une version plus étendue en considérant que :

- « *pour l'application de l'article 74 du code de procédure pénale, est présumée ne pas avoir une cause inconnue ou suspecte la mort violente d'un militaire au cours d'une action de combat se déroulant dans le cadre d'une **opération militaire hors du territoire de la République.*** » (article L.211-7) ;
- « *Toutefois, l'action publique ne peut être mise en mouvement que par le procureur de la République lorsqu'il s'agit de faits commis dans l'accomplissement de sa mission par un militaire engagé dans le cadre d'une **opération mobilisant des capacités militaires, se déroulant à l'extérieur du territoire français ou des eaux territoriales françaises, quels que soient son objet, sa durée ou son ampleur, y compris la libération d'otages, l'évacuation de ressortissants ou la police en haute mer.*** » (article L 211-11) ;
- Des dispositions du même ordre figurent aux articles L. 4123-12 du code de la défense : « *et dans le cadre d'une **opération mobilisant des capacités militaires, se déroulant à l'extérieur du territoire français ou des eaux territoriales françaises, quels que soient son objet, sa durée ou son ampleur, y compris la libération d'otages, l'évacuation de ressortissants ou la police en haute mer, exerce des mesures de coercition ou fait usage de la force armée, ou en donne l'ordre, lorsque cela est nécessaire à l'exercice de sa mission.*** ».

Existent aussi des régimes spécifiques pour l'attribution d'un certain nombre de distinctions honorifiques selon des critères précis de jours de présence, de volontariat ou encore d'actions d'éclat. Ces distinctions spécifiques, au nombre de quatre : Médaille d'outre-mer (avec ou sans agrafe, Médaille commémorative française, Croix du combattant volontaire avec barrette « missions extérieures », Croix de la valeur militaire, relèvent de régimes d'attribution particuliers. La participation à des OPEX peut également contribuer à l'obtention d'autres décorations comme la concession de la médaille militaire, de la médaille de la défense nationale ou encore une nomination ou une promotion dans l'ordre national de la Légion d'honneur, grâce à un système de bonification ou de points orientés vers l'opérationnel.

*

* *

Dans le cadre de ce rapport, nous retiendrons donc, comme champ d'étude et d'investigation, **les opérations ou interventions extérieures, décidées par le Président de la République en Conseil de défense ayant pour objectif d'assurer, par la projection de capacités militaires en unités constituées, à distance du territoire national, la protection de nos ressortissants à l'étranger et la défense de nos intérêts stratégiques et de sécurité, comme de ceux de nos partenaires et alliés ; et qui nous permette d'exercer nos responsabilités internationales.**

Il peut s'agir d'opérations dans le cadre national, multinational (comme l'OTAN ou l'Union européenne) ou international (l'ONU). L'engagement peut revêtir la forme de missions de combat, de maintien ou de rétablissement de la paix, de sauvegarde des intérêts nationaux, mais aussi de missions humanitaires, de missions de police, d'actions civilo-militaires et d'actions d'assistance militaire.

TITRE 2 - UN CADRE GLOBALEMENT RESPECTÉ

Les Livres blancs de 2008 et 2013, comme les lois de programmation qui s'ensuivent, définissent un cadre conceptuel des interventions. Ce cadre apporte une réponse à l'analyse des menaces et des opportunités. Il fixe, en règle générale, les objectifs des interventions, les zones géographiques dans lesquelles elles sont susceptibles d'être prioritairement réalisées, le cadre légal et les modalités envisageables de mise en œuvre.

Les opérations mises en œuvre depuis 2008 respectent globalement ce cadre, défini de façon peu contraignante, afin de laisser au Président de la République une grande liberté d'appréciation et de décision. Il conviendra néanmoins de définir comme s'y étaient risqués les rédacteurs du Livre blanc de 2008 et, dans une moindre mesure, ceux du Livre blanc de 2013, d'exposer des principes directeurs susceptibles de guider la décision d'intervention qui, à défaut de limiter l'autonomie du Président de la République, peuvent constituer une base méthodologique, dans le cadre de l'établissement d'un bilan.

I. LES OBJECTIFS ET FINALITÉS

A. LIVRE BLANC 2008 : UNE DOUBLE FINALITÉ D'INTERVENTION ET L'ESQUISSE D'UNE APPROCHE CIVILO-MILITAIRE

Le Livre blanc de 2008¹ considère l'intervention à l'extérieur du territoire national comme « un mode d'action essentiel de nos forces armées ». « *La capacité d'intervention doit permettre de garantir nos intérêts stratégiques et d'assumer nos responsabilités internationales. Il convient d'en prévoir la possibilité sur tout l'éventail possible des actions à distance du territoire national* » (...).

L'incertitude de l'environnement international conduit à envisager l'engagement de la France dans deux catégories de circonstances :

- une guerre entre États qui ne peut être exclue malgré l'apaisement des tensions issues depuis la fin de la Guerre froide. « *Cette perspective demeurera donc un facteur déterminant pour notre effort de défense, pour les objectifs assignés aux armées et pour la nature de nos capacités et équipements* » ;

- les missions de stabilisation et de gestion de crise qui sont envisagées comme « *l'un des cadres d'emploi privilégiés de nos forces armées dans les années à venir* ». « *L'adaptation de nos forces aux nouvelles caractéristiques de*

¹ Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale p. 73 - Odile Jacob et La documentation française juin 2008.

ce type d'opération, leur doctrine, leur entraînement et leur équipement doivent donc recevoir une attention particulière ».

La définition et le dimensionnement des capacités d'intervention sont fondés pour les quinze ans à venir sur cette double hypothèse. « Cet objectif conduit à écarter une organisation des armées qui aurait été ordonnée autour des seules missions de stabilisation. »

S'agissant des opérations militaires, le Livre blanc¹ exclut à l'horizon prévisible des opérations strictement militaires sur le territoire national, « en dehors de l'appui à des opérations de gestion de crise consécutives, par exemple, à des attaques terroristes, ou à une catastrophe naturelle ou technologique ». « C'est donc à distance du territoire national que les forces armées continueront à mener des opérations en défense de nos intérêts de sécurité et en soutien de l'action politique et diplomatique de la nation ». Selon toute vraisemblance, ces opérations continueront à relever de deux grandes catégories :

- les **opérations de stabilisation**, opérations très différenciées d'interposition entre belligérants, de stabilisation, consécutives à des conflits internes, de sécurisation de pays ou de régions, relevant de la responsabilité de protéger² ;
- les **opérations de force de grande ampleur**. L'opération elle-même comporte généralement une phase aiguë, de coercition, suivie d'une phase de stabilisation progressive qui peut s'étendre sur des années³.
- Le Livre blanc précise qu' « *il n'y a pas de césure stricte entre ces deux types d'opérations* ». Une opération majeure peut être suivie d'une opération de stabilisation ou une opération de stabilisation connaître une flambée de violence. Quel que soit le type d'opération, la force déployée doit « *rester en mesure d'adapter sa posture au contexte et de mener simultanément des actions ponctuelles de combat de haute intensité, de sécurisation de zone, ou de secours aux populations* »⁴.

¹ Livre Blanc sur la défense et la sécurité nationale p. 129 et suiv. Odile Jacob et La documentation française, juin 2008.

² « La France devrait rester un contributeur très sollicité. Sa participation aux opérations devra respecter les principes directeurs énoncés précédemment (chapitre 3). Elle impliquera généralement des contingents relativement limités (de l'ordre de 1 000 à 5 000 militaires, sans compter les moyens navals et aériens). Les forces armées auront à déployer et entretenir des contingents de ce type sur plusieurs théâtres, dans des zones géographiques lointaines, souvent peu accessibles, aux caractéristiques physiques, humaines et économiques difficiles. Ces opérations s'inscrivent dans un temps long et connaissent de fortes évolutions, qui nécessitent sur place une adaptation permanente du dispositif, et, par contre-coup, une adaptation dans l'économie générale des déploiements français. Deux risques devront être sans cesse circonscrits : le recours à des unités combattantes en dehors de leur cadre d'emploi (par exemple dans des missions de police ou de maintien de l'ordre) et la dispersion excessive des moyens sur plusieurs théâtres. »

³ Le recours à une force militaire dans une guerre nécessite un délai de préparation et de déploiement de plusieurs mois.

⁴ Cette capacité d'adaptation permanente explique pourquoi la France ne fait pas le choix de la spécialisation de ses forces, mais vise la polyvalence. Le critère du nombre – effectifs et équipements – demeure pertinent et ne peut être entièrement compensé par la qualité.

- Il envisage également **des opérations mixtes, civiles et militaires** hors du territoire national. Le cas le plus courant est celui d'opérations qui accompagnent ou prolongent une action militaire, notamment pour la reconstruction ou la consolidation de la paix. La coupure entre les opérations militaires, les guerres et les opérations civiles et civilo-militaires s'est estompée, depuis la fin de la guerre froide, de telle sorte « *qu'il n'est plus guère possible de concevoir une opération militaire qui ne serait pas accompagnée d'une action civile* ».
- Enfin, même s'il n'en tire aucune conséquence explicite sur la finalité des interventions, le Livre blanc de 2008 met l'accent sur **la continuité entre sécurité intérieure et sécurité extérieure**, ce qui justifie **qu'il englobe pour la première fois Défense et Sécurité nationale**. La distinction traditionnelle n'est plus pertinente¹. « *Une telle continuité revêt désormais une dimension stratégique dont il est urgent que la France et l'Europe tirent toute les conséquences. Elle implique la définition de stratégies d'ensemble, intégrant les différentes dimensions de la sécurité dans une même approche*²».

B. LIVRE BLANC 2013 : LE PERFECTIONNEMENT DU CONCEPT DE LA DOUBLE FINALITÉ ET DE L'ARTICULATION CIVILO-MILITAIRE

Le Livre blanc énonce et hiérarchise des priorités géostratégiques cohérentes avec l'analyse, par la France, de son environnement international et avec les responsabilités qu'elle entend exercer³ :

- protéger le territoire national et les ressortissants français, garantir la continuité des fonctions essentielles de la Nation et préserver notre souveraineté. Les risques et les menaces identifiés sont les agressions par un autre État contre le territoire national⁴, les attaques terroristes⁵,

Rapproché du constat du durcissement des conflits, accroissant les risques pesant sur les forces au contact, il nécessite de poursuivre l'effort sur la protection et la capacité offensive des forces françaises – notamment à distance – afin qu'elles conservent leur liberté d'action.

L'aptitude à durer dans les engagements découle de la faculté d'adaptation des moyens disponibles – ainsi que d'une redondance raisonnable –, de leur adaptation aux contextes prévisibles et, en définitive, de la qualité des hommes et des femmes au combat ainsi que de leur entraînement.

¹ « *Le terrorisme agit sur les territoires des pays européens à partir d'implantations multiples, tout en cherchant à infiltrer les sociétés françaises et européennes. La criminalité organisée exploite les avantages de la mondialisation et l'effacement des frontières. La sécurité énergétique ne peut se concevoir qu'à l'échelle globale. La vulnérabilité des systèmes d'information n'a ni territoire, ni frontière. Il en va de même des risques naturels et sanitaires* ».

² Livre Blanc sur la défense et la sécurité nationale p. 57. Odile Jacob et La documentation française juin 2008.

³ Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale p. 47 et suiv. La documentation française, mai 2013.

⁴ Cette menace garde un faible degré de probabilité, mais elle ne peut être ignorée en raison de son extrême gravité potentielle.

⁵ Au premier rang des menaces les plus probables : une campagne terroriste de grande ampleur créerait des dommages matériels, psychologiques et humains importants. Le rapport annexé à la loi de programmation militaire dans sa version actualisée de juillet 2015 indique

les cyber-attaques¹, les atteintes au potentiel scientifique et technique, la criminalité organisée dans ses formes les plus graves, les crises majeures résultant de risques naturels, sanitaires, technologiques et industriels, et les attaques contre nos ressortissants à l'étranger ;

- garantir, avec nos partenaires européens et alliés, la sécurité de l'Europe et de l'espace nord-atlantique, par un rôle actif au sein de l'Union européenne et de l'OTAN. La stabilité de tous les pays de l'espace européen est une priorité² ;
- stabiliser avec nos partenaires et alliés le voisinage de l'Europe. Il s'agit notamment d'éviter l'émergence de menaces susceptibles d'affecter les approches orientales de l'Europe, la zone méditerranéenne, le Sahel - de la Mauritanie à la Corne de l'Afrique - et une partie de l'Afrique subsaharienne - notamment le golfe de Guinée et les pays riverains ;
- participer à la stabilité au Proche et Moyen-Orient et dans le golfe arabo-persique et, dans ce cadre, avoir la capacité de mettre en œuvre, en coordination avec nos alliés, les accords de défense souscrits par la France en protégeant ses intérêts stratégiques et de sécurité. La sécurité de la zone qui s'étend des rives de la Méditerranée orientale au golfe arabo-persique et jusqu'à l'océan Indien revêt une importance majeure pour l'Europe et l'équilibre international³.
- contribuer à la paix et à la sécurité internationale dans le monde, en portant une attention particulière à la sécurité de l'océan Indien et à la maîtrise des risques en Asie du Sud⁴.
- Après le rappel de ces priorités, le Livre blanc pour 2013 confirme la double finalité du concept d'intervention et de l'articulation entre interventions civile et militaire. Il définit trois objectifs pour les interventions extérieures⁵ :

- assurer la protection de nos ressortissants à l'étranger,

clairement : « L'existence d'une menace terroriste durable et avérée sur le sol national confirme la convergence de ces trois priorités clés. Elle renforce désormais l'importance de la protection »

¹ Dès aujourd'hui et plus encore à l'horizon du Livre Blanc, elles constituent une menace majeure, forte probabilité et à fort impact potentiel.

² La nature étroite et profonde de nos relations bilatérales avec les États-Unis et le Canada, nos engagements de défense collective au titre du traité de l'Atlantique Nord et notre communauté de valeurs fondent entre nous une solidarité de droit et de fait

³ La France est engagée par des accords de défense à Djibouti, aux Émirats arabes unis, au Koweït et au Qatar. Elle entretient une base interarmées à Abou Dabi, met en œuvre un accord de coopération avec Bahreïn et souhaite développer des relations étroites avec l'Arabie saoudite ;

⁴ La France entend promouvoir des intérêts globaux, justifiant le maintien d'un réseau diplomatique étendu et des capacités de présence et d'action dans ces régions et sur tous les océans. Elle consolidera donc son engagement politique en Asie, dans l'océan Indien, dans le Pacifique et en Amérique latine, à travers sa coopération de défense, une présence militaire active, le développement de partenariats stratégiques et l'intensification de ses réseaux de coopération.

⁵ Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale p. 82 et suiv. La documentation française, mai 2013.

- défendre nos intérêts stratégiques, comme ceux de nos partenaires et alliés,
- et exercer nos responsabilités internationales.

Pour nos armées, il s'agit de :

- **Répondre aux « menaces de la force ».** *« Elles doivent être capables de conduire des opérations de coercition dans un contexte de haute intensité, notamment dans l'hypothèse où une aggravation de la situation internationale les conduirait à affronter militairement les forces d'un État ».*¹
- **Répondre aux « risques de la faiblesse »**² : *« Face à des situations créées par la fragilité de certains États, les armées doivent également pouvoir être engagées dans des opérations de gestion de crise. Elles pourraient alors être confrontées à des adversaires irréguliers recourant à des modes opératoires asymétriques³ (...) « Ces opérations de gestion de crise sont susceptibles de prendre des formes diverses, qu'il s'agisse de maintien de la paix, d'interposition, de sécurisation des approches maritimes ou aériennes d'États faillis, de lutte contre les trafics, la piraterie ou le terrorisme, d'assistance à un gouvernement ou de contre-insurrection. Leur objectif politique principal sera de rétablir et de maintenir les conditions de sécurité nécessaires à une vie normale »*⁴.
- Le Livre blanc envisage **des situations intermédiaires ou transitoires, marquées par l'émergence de «menaces hybrides.** Certains adversaires de type non-étatique joindront à des modes d'action asymétriques des moyens de niveau étatique ou des capacités de haut niveau technologique, acquis ou

¹ Dans ces conflits conventionnels, l'action militaire visera à contraindre de vive force la volonté politique de l'adversaire, en neutralisant, par exemple par une campagne d'attrition, les sources de sa puissance (appareil militaire, centres de pouvoir, cibles économiques de haute valeur...). Nos forces pourront être confrontées à un adversaire disposant de capacités organisées, commandées et complémentaires pouvant reposer sur des systèmes d'armes performants, tels que les sous-marins, l'aviation de combat, les systèmes de défense sol-air évolués, les missiles de croisière, les engins non-pilotés. La mission des forces armées est envisagée sur une durée courte, pouvant aller de quelques semaines à plusieurs mois.

Afin d'acquérir et de conserver la supériorité opérationnelle sur nos adversaires, ces engagements de coercition seront conduits de façon coordonnée dans les cinq milieux (terre, air, mer, espace extra-atmosphérique et cyberspace). La supériorité technologique dans les domaines du renseignement, de la portée, de la puissance, de la précision et de la coordination des feux des trois armées sera essentielle (Livre blanc 2013 déjà cité).

² Le plus souvent non étatiques, ces adversaires disposeront de forces plus ou moins bien coordonnées ou d'un armement principalement rustique. Ils manifesteront une forte résilience. Ils chercheront à entraîner nos forces sur des terrains où ils peuvent se fondre et qui sont, pour elles, défavorables, (par exemple, zones urbaines, zones littorales ou au contraire zones désertiques ou montagneuses). Dans de telles opérations, nos forces devront s'intégrer dans un environnement juridique complexe, en l'absence de déclaration de guerre et face à des adversaires s'affranchissant des règles du droit des conflits armés (Livre blanc 2013 déjà cité).

³ Attentats-suicides, embuscades, prises d'otage, engins explosifs improvisés, actes de piraterie...

⁴ Dans un processus difficile pouvant donner lieu à des pics de violence, il s'agira de contraindre les adversaires à déposer les armes, plus que de rechercher leur destruction. Ces opérations exigeront que nos forces puissent, dans tous les milieux, exercer le contrôle de vastes espaces, ce qui requiert un volume de forces suffisant. Elles se caractériseront par un engagement dans la durée, pouvant s'étaler de quelques mois à quelques années (Livre blanc 2013 déjà cité).

dérochés¹, et inversement les forces de certains États pourront recourir à des modes d'action asymétriques. « *Les modes d'action de ces adversaires pourront reposer sur l'emploi simultané d'approches conventionnelles et irrégulières. Dans le cadre des opérations de gestion de crise, ils pourront aboutir à un durcissement du conflit.* » Nos forces pourront alors ponctuellement être amenées à conduire plusieurs types d'opérations simultanément² et leur objectif principal sera de « *créer les conditions d'une cessation des hostilités de la part de l'ensemble des belligérants* ».

- **La résolution des crises obéit de plus en plus à une approche intégrée, dans laquelle les volets civil et militaire sont étroitement imbriqués, ceci jusqu'aux échelons les plus proches du terrain³.**

- **Le Livre blanc de 2013 a confirmé le concept de sécurité nationale, introduit dans la stratégie française en 2008, et inscrit par la loi dans le code de la défense en 2009.** Sans revenir sur la continuité entre sécurité intérieure et sécurité extérieure, le Livre blanc de 2013 est centré sur l'approche « défense » et aborde ce qui concerne la sécurité intérieure, en dehors de la mission de protection confiée aux armées. En revanche le rapport annexé à la loi de programmation militaire 2014-2019 est un peu plus explicite⁴, plus encore son actualisation de juillet 2015 en raison de la survenue des attentats terroristes à Paris⁵.

¹ Ces menaces hybrides, qui peuvent relativiser, en particulier en ville, l'avantage technologique des pays les plus avancés, sont favorisées par la diffusion croissante des technologies à bas coûts et la facilité avec laquelle la mondialisation permet les trafics d'armes.

² Elles devront ainsi être capables de déployer aussi bien des moyens permettant de mener des actions de coercition et d'attrition locales, au milieu des populations, que des capacités répondant à l'impératif de contrôle de vastes espaces, souvent en appui des forces de sécurité locales. Dans ce but, elles devront faire preuve d'une grande réactivité, d'une parfaite faculté d'adaptation, et bénéficier des protections appropriées aux surprises tactiques possibles.

³ À mesure que la résolution de la crise progresse, l'opération militaire devra être complémentaire des opérations à dominante civile de reconstruction, de rétablissement du fonctionnement des institutions publiques et de restauration des capacités économiques de base.

⁴ Ce concept tire les conséquences de la continuité des menaces et des risques intérieurs et extérieurs qui pèsent sur la France, son territoire, sa population et ses intérêts de sécurité. Il favorise une approche globale dans l'identification des crises susceptibles d'affecter la vie de la Nation comme dans les réponses à leur apporter. La stratégie de sécurité nationale revêt une dimension interministérielle et requiert l'association de multiples acteurs pour prévenir et gérer les conséquences des crises majeures. L'action des forces armées s'envisage conjointement avec celle de l'ensemble de l'appareil d'État - forces de sécurité intérieure et de sécurité civile, ministères, services publics, collectivités territoriales - et des opérateurs, publics et privés, d'infrastructures et de réseaux vitaux.

Le Livre blanc de 2013 a, dans ce cadre, identifié des priorités, parmi lesquelles figurent le renforcement de la fonction stratégique « connaissance et anticipation », la politique de cybersécurité, la capacité à lutter contre le terrorisme et la consolidation des capacités de l'État à répondre aux crises.

⁵ « Comme l'ont montré dramatiquement les attentats du mois de janvier 2015 en France, la menace terroriste impose un continuum entre sécurité intérieure et défense extérieure. De même, ces attentats ont rappelé que la lutte contre le terrorisme et la protection de nos concitoyens devaient prendre en compte plus nettement encore les domaines de l'information et des perceptions, pour lutter contre de nouvelles menaces, comme les opérations d'influence sur les réseaux sociaux ».

C. TYPOLOGIE DES INTERVENTIONS ENGAGÉES DEPUIS 2008

Établir une typologie des opérations extérieures menées par la France ou auxquelles elle participe depuis 2008 est relativement simple au regard des deux catégories de finalités définies par les Livres blancs.

1. L'absence d'engagement dans des conflits interétatiques

Aucune opération ne correspond à un engagement dans une guerre interétatique. Même l'opération Daman ouverte en 1978, qui consiste à fournir un contingent, à l'heure actuelle, de 850 à 900 militaires pour constituer la force de réserve d'intervention et armer l'État-major de la Force intérimaire des Nations unies au Liban (FINUL)¹ ne se rattache que très partiellement à cette typologie. Si une partie de la mission de la FINUL consiste à veiller à la paix et à la sécurité sur la frontière entre deux États souverains Israël et le Liban, elle n'est pas belligérante dans ce conflit et sa mission comporte d'autres aspects d'assistance aux forces armées libanaises qui l'apparente davantage à une mission de stabilisation.

Ce constat est en phase avec la diminution observée des guerres interétatiques depuis la fin du xx^e siècle², à la fois en raison d'une plus grande stabilité de l'ordre international, sans doute également de la dissuasion nucléaire, mais aussi de la construction d'une nouvelle société internationale dans laquelle le développement du droit international, de la démocratie et des échanges et de l'interdépendance entre les différents acteurs, rend le recours à la force plus exceptionnel. Le dernier engagement de la France dans un conflit de cette nature remonte à la guerre du Golfe en 1991.

Le risque n'a cependant pas disparu. Dans certaines parties du monde, au Moyen-Orient³ et en Asie⁴, des risques de conflits demeurent et la récente crise entre la Russie et l'Ukraine a montré le caractère relatif de stabilité de l'Europe de l'après-guerre froide. On voit d'ailleurs figurer au

¹ La FINUL a été mise en place en mars 1978 par les résolutions 425 et 426 des Nations unies, à la suite de l'invasion du Liban par Israël. Elle avait pour objectifs initiaux de confirmer le retrait des troupes israéliennes du Sud du Liban ; rétablir la paix et la sécurité internationales et aider le gouvernement libanais à rétablir son autorité dans la région. Après la crise de 2006, son mandat a été élargi par la résolution 1701. Elle se voit alors confier les missions suivantes : contrôler la cessation des hostilités, accompagner et appuyer les forces armées libanaises à mesure de leur déploiement dans le Sud du pays, fournir une assistance pour assurer aux populations civiles l'accès à l'aide humanitaire et favoriser le retour volontaire des personnes déplacées dans des conditions de sécurité.

² Bruno Tertrais - « La Guerre », *Que sais-je* - Juin 2014. Il estime que du point de vue purement statistique, la guerre interétatique a pratiquement disparu.

³ Les tensions demeurent entre l'Iran et ses voisins arabes sunnites et avec Israël malgré la signature de l'accord avec la communauté internationale sur le nucléaire avec des implications en Irak, en Syrie et au Yémen.

⁴ La rivalité Inde-Pakistan demeure, les tensions en Mer de Chine sont fréquentes, la Corée du Nord représente un risque pour ses voisins (Corée du sud, Japon).

titre du financement des OPEX, les opérations d'assistance à la défense de l'espace aérien des pays baltes (opération Air Baltic) ce qui constitue pour eux une mesure de réassurance et depuis 2014 la participation de la France à l'opération de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) de surveillance du cessez-le-feu dans la région de Donetsk en Ukraine à la suite des accords de Minsk 2, (opération Ambre).

2. La quasi-totalité des opérations concernent des conflits internes

Une diminution générale des conflits internes a pu être constatée depuis la fin des processus de décolonisation et la fin de la Guerre froide, qui permettent une intervention plus fréquente des Nations unies dans le règlement des crises. Les progrès politiques et le développement économique, comme l'action dissuasive des tribunaux internationaux à l'encontre des responsables de crimes de guerre ou de crimes contre l'humanité sont aussi des facteurs de réduction de la conflictualité. Il n'en reste pas moins que les risques demeurent importants en raison de la fragilité et de la défaillance de nombreux États notamment en Afrique, au Levant et en Asie, ce qui explique l'intervention des armées de grandes ou de moyennes puissances ou de forces multinationales dans certains conflits internes pour des opérations de rétablissement, de maintien, de stabilisation ou de consolidation de la paix.

S'agissant des interventions militaires extérieures de la France, elles ont été justifiées :

- par des motifs humanitaires, comme la protection des populations civiles menacées. Le souvenir du génocide des Tutsis du Rwanda (1994) et des massacres de Srebrenica (Bosnie, 1995), comme la relation médiatique des exactions commises par des forces régulières ou irrégulières contre des populations civiles constituent une pression forte pour les dirigeants politiques en faveur d'une décision d'intervention, au nom de la responsabilité de protéger.

Ainsi l'intervention Harmattan en Libye en 2011 avait pour premier objectif d'empêcher les troupes de Kadhafi de massacrer les populations en rébellion de la ville de Benghazi, l'opération Sangaris en RCA en décembre 2014 de faire cesser les exactions et affrontements de groupes armés qui auraient pu conduire à une situation de génocide ; un élément déclencheur de l'intervention en Irak contre Daech a été les massacres de populations civiles. Les motifs humanitaires peuvent également conduire au déploiement de forces militaires pour une assistance aux populations après une catastrophe naturelle comme à Haïti à la suite du séisme de 2010, pour fournir une aide médicale aux populations syriennes réfugiés en Jordanie (opération Tamour en 2012-2013) ou aider les services de santé de Guinée à lutter contre la pandémie du virus Ebola de la fin 2014 à l'été 2015 (opération Tamarin) ;

- par la nécessité de mettre un terme à des conflits intérieurs à la demande des autorités d'un pays ou du Conseil de sécurité des Nations unies. La France intervient plus particulièrement dans les pays où elle conserve des intérêts et dont elle se sent proche par une histoire commune. Il s'agit alors de mission de stabilisation pouvant inclure des missions de coercition avec pour objectif de rétablir la sécurité nécessaire à la mise en œuvre d'un processus de transition démocratique, de rétablissement des institutions et de redémarrage de l'économie et d'engager le désarmement des groupes armés. C'est le propos de la mission Licorne en Côte d'Ivoire de 2002 à 2014, celui de la mission Sangaris en RCA depuis décembre 2013, pour partie celui de la mission Serval au Mali de janvier 2013 au 31 juillet 2014, suivi de Barkhane. Cette mission peut être conduite par une force française agissant en autonomie, en lien avec des forces multinationales des Nations unies ou d'organisations régionales (Mali, RCA, Côte d'Ivoire), au sein d'une coalition (opérations Trident depuis 1998 et Pamir de 2002 à 2012 portant la contribution de la France aux forces déployées par l'OTAN au Kosovo, ou en Afghanistan pour ne prendre que les plus significatives. La France peut fournir également des contingents ou des compétences à des forces mises en place par les Nations unies ou l'Union européenne ;

- lutter contre les groupes armés terroristes qui menacent la stabilité de certains États : opération Serval au Mali, à laquelle a succédé, pour l'ensemble des cinq pays de la Bande sahélo-saharienne, l'opération Barkhane depuis le 1^{er} août 2014, l'opération Chammal en Irak depuis 2014 et en Syrie depuis 2015 pour soutenir la lutte contre Daech. C'était en partie également le sens de l'intervention française en Afghanistan (Pamir jusqu'en 2012 et Héraklès). On notera que cette lutte trouve également une justification en termes de protection de la population sur le territoire national depuis les attentats de janvier et surtout de novembre 2015, expliquant notamment l'autorisation de prolongation et le durcissement de l'opération Chammal en Syrie.

- apporter du conseil et de la formation permettant aux forces armées ou de sécurité de pays fragiles ou fragilisés de reprendre le contrôle de la situation, souvent au lendemain d'une opération de stabilisation ou de se professionnaliser dans la lutte contre le terrorisme, le crime organisé ou les trafics illégaux. La France intervient, soit directement (deuxième volet des opérations Sabre et Barkhane auprès des pays du G5 Sahel, volet de l'opération Chammal en Irak), soit dans la cadre d'une opération des Nations unies (éléments de la mission de la force Daman au Liban, par exemple) soit au sein de missions de l'Union européenne (EUTM¹ Mali, EUTM RCA) ;

- se substituer à des Etats défailants pour assurer la sécurité en mer : certaines opérations, comme la lutte contre la piraterie maritime dans l'océan

¹ *European Union Training Mission (Mission de formation de l'Union européenne).*

Indien, opération Atalante, peuvent également être attachées à cette catégorie, car elles consistent à rétablir la sécurité en mer à la suite de l'incapacité à agir d'un État riverain (la Somalie). L'intervention d'EUNAVFOR¹ Sophia en Méditerranée au large de la Libye pour lutter contre les transporteurs d'immigrés clandestins relève de la même logique et bientôt pour contrôler le respect de l'embargo sur les armes à destination de ce pays et limiter l'approvisionnement des filières terroristes.

Il est d'ailleurs intéressant d'observer que les motifs d'interventions sont souvent multiples, ce qui est logique s'agissant de la nature des crises auxquelles sont confrontés les États soutenus (guerre civile avec parfois l'implication de groupes armés affiliés à des organisations terroristes internationales, effondrement des institutions, notamment des forces de sécurité intérieure et de l'armée, crise humanitaire en résultant ou en étant à l'origine). Ils justifient de façon assez stricte une opération militaire. Cette opération n'est pas envisagée que sous ce seul aspect et souvent dans l'urgence sans se placer toujours dans une stratégie explicite à plus long terme.

D. L'INTERVENTION MILITAIRE : UNE EXCEPTION FRANÇAISE

Comparée à d'autres puissances parfois plus importantes, et si l'on met à part la puissance américaine au nom de l'endiguement à l'époque de la Guerre froide, puis d'une responsabilité de puissance globale, notamment dans la lutte contre le terrorisme, la France intervient militairement en dehors de son territoire national.

Ce n'est pas un phénomène nouveau. Le rapport des députés Guy Michel Chauveau et Hervé Gaymard présente dans son annexe la liste des nombreuses opérations extérieures françaises depuis la guerre d'Algérie².

1. Une « passion française » ?

Pour Jean-Baptiste Jeangène-Vilmer, du Centre d'analyse de prévisions et de stratégie (CAPS) du ministère des affaires étrangères et du développement international (MAEDI), une combinaison de facteurs expliquent cet activisme et sa visibilité :

- « *La fin de la Guerre froide, qui a aussi été un regain de l'activité des Nations unies, bloquée jusqu'alors par la bipolarité*³. Les opposants traditionnels au concept d'intervention étaient le bloc de l'Est, les États faibles de l'hémisphère Sud,

¹ European Union Naval Force (Force navale de l'Union européenne).

² Assemblée nationale n° 2777 - « Engagement et diplomatie : quelle doctrine pour les interventions militaires de la France ? » - 20 mai 2015.

³ 14 OMP (opérations de maintien de la paix) autorisées de 1945 à 1987, 5 en 1988-1989).

les jeunes États soucieux de leur souveraineté. L'effondrement du bloc de l'Est, la progression de la démocratie dans le Sud, la maturité des jeunes États, l'évolution du droit international concernant tant les individus que les États et la plus grande exposition médiatique des crises humanitaires a poussé les politiciens à agir. Les obstacles traditionnels à l'interventionnisme ont disparu ;

- *« Les interventions ont pris une plus grande importance pour la France afin de maintenir son statut dans un environnement international compétitif.*
- *« La principale motivation de l'interventionnisme français est l'image qu'elle se donne d'une grande nation, mère des droits de l'homme et défenseur des valeurs universelles. Une doctrine développée depuis le 19^e siècle. Ces convictions sont devenues une part de l'identité de la France et de ses intérêts nationaux. Ceci a été renforcé par le sentiment de culpabilité ressenti à la suite du génocide rwandais. Prévenir un nouveau Rwanda est devenu un leitmotiv de nombreuses interventions françaises (RCA 2013 par exemple, mais aussi, pour partie, Libye 2011) ;*
- *Une autre motivation est le désir de préserver sa sphère d'influence en Afrique et au Moyen-Orient ;*
- *La volonté de préserver son indépendance, spécialement de l'influence américaine, bien que les deux États soient idéologiquement proches ;*
- *Enfin, Paris agit parce que sa Constitution le permet, parce qu'elle en a la capacité, la France fait partie du club restreint des puissances capables d'entrer en premier sur un théâtre d'opérations et d'y projeter des forces. Cette capacité, illustrée par l'opération Serval au Mali, constitue, à l'intérieur comme à l'extérieur, une incitation à l'intervention. »*

Cet appétence semble s'être accélérée depuis 2011 avec les interventions en Libye et en Côte d'Ivoire, puis sous le quinquennat de François Hollande, amorcé par la décision du retrait des troupes françaises d'Afghanistan, mais rapidement initiateur de trois opérations d'envergure au Mali et au Sahel, en RCA et au Levant dans le cadre d'une coalition au point que certains observateurs ont pu parler d'une « étonnante métamorphose »¹.

De fait, l'évolution du contexte international offre à la France de plus grandes opportunités et obligations d'intervention.

2. Un monde plus instable

Pour Jean-Baptiste Jeangène-Vilmer, entendu par le groupe de travail :

« L'instabilité globale est la conséquence de l'érosion de l'unipolarité américaine, de l'émergence de nouvelles puissances, de l'accroissement du nombre d'acteurs non-étatiques et de groupes armés transnationaux, et de la démocratisation

¹ David Revault d'Allonnes - « Les Guerres du président » - Seuil, novembre 2015.

des technologies de l'armement et de la communication, qui permet à des individus et à de petits groupes d'utiliser plus facilement la force militaire. Les pays occidentaux, avec des moyens plus limités, doivent faire face à un plus grand nombre d'adversaires. La prolifération des crises, signifie que les raisons objectives d'intervenir sont désormais plus nombreuses. ».

Ensuite, la récente instabilité vient également de l'absence de certains médiateurs régionaux comme la Turquie et l'Égypte, préoccupés par leur situation intérieure ou plus ambivalents.

Enfin, il y a un effet de diversion : plus il y a de crises et moins d'attention est portée à chacune. Les nouvelles crises surviennent ou perdurent parce qu'elles sont occultées par les autres. »

3. La rareté des puissances actives

La France intervient aussi en raison de l'inaction des autres.

Les États-Unis sont plus discrets dans leurs interventions. Plutôt qu'un retour à l'isolationnisme, la politique du président Obama est celle d'usage de modes d'interventions plus discrets¹ (*light footprint*) et marque un retournement par rapport aux larges déploiements de l'ère Bush, elle ne signifie pas un désengagement². Cet affaiblissement a bénéficié à la réputation de la France qui conforte la stratégie américaine de lutte contre le terrorisme au Sahel et a renforcé les liens militaires entre les deux pays.

En dehors de la Grande-Bretagne qui souffre d'une éclipse temporaire après que ses forces se sont affaiblies dans les campagnes d'Irak et d'Afghanistan et suite à des coupes budgétaires importantes, les pays de l'Union européenne marquent un intérêt limité aux opérations militaires à l'extérieur du continent européen ou ne s'engagent de façon significative que sous la bannière des Nations unies, de l'OTAN ou dans des coalitions menées par les États-Unis et très rarement sous la bannière de l'Union européenne (voir infra p. 176).

La France a conduit elle-même les interventions en Afrique parce qu'elle a des intérêts sur ce continent, à l'inverse de la plupart des pays européens, mais aussi parce qu'elle est en mesure d'assumer davantage de risques.

Prévenir une perte d'influence est aussi un facteur de cette accélération. Dans l'économie globale et mondialisée, l'influence des pays occidentaux et singulièrement des Européens se réduit. L'activité militaire de

¹ Avec l'utilisation des drones, des forces spéciales et du cyber.

² Voir le rapport du groupe de travail de la commission « États-Unis : l'usage de la force et la force de l'influence » - Juillet 2014 - <http://www.senat.fr/rap/r13-708/r13-708.html>
Discours du Président Barack Obama à l'Académie militaire de West Point - 28 mai 2014.

de la France, qui conserve de nombreux atouts¹ qui font d'elle une puissance globale, notamment son siège de membre permanent du CSNU, est un moyen de compenser cet amoindrissement.

Enfin, les menaces récentes sur le territoire national fournissent une autre raison aux interventions extérieures, les crises extérieures et la sécurité nationale sont étroitement liées².

II. DES OPÉRATIONS CONCENTRÉES SUR UN « ARC DE CRISE » : « AFRIQUE DE L'OUEST RCA-MOYEN-ORIENT »

A. LIVRE BLANC 2008 : PRINCIPE DE CONCENTRATION ET ESQUISSE DE L'ARC DE CRISE

Le Livre blanc de 2008 place la sécurité européenne sous la garantie de nos capacités d'action dans le cadre de l'Union européenne et de l'Alliance atlantique, donc dans un cadre de sécurité collective.

Le Livre blanc de 2008 a mis en exergue une *logique de concentration sur des axes géographiques prioritaires*, couvrant de manière réaliste les hypothèses de déploiement ou d'emploi des forces. Ce *principe de concentration* constitue une orientation fondamentale du volet militaire de la stratégie de sécurité nationale³. *L'axe principal épouse les contours des risques les plus lourds, de l'Atlantique jusqu'à la mer d'Oman et à l'océan Indien, à partir duquel des extensions de présence vers l'Asie sont possibles.* Il définit également des zones prioritaires pour la Marine dans le cadre de la lutte contre les trafics qui menacent la sécurité intérieure, ce qui implique une présence suffisante en Méditerranée, à l'ouest du continent africain et dans les Antilles.

La logique de concentration impose une conversion progressive de notre système repositionné, en partenariat étroit avec les pays africains qui

¹ Sa puissance militaire (nucléaire et conventionnelle), son réseau diplomatique (le second du monde), ses groupes multinationaux, son programme spatial, la francophonie, ses ressources maritimes et son influence culturelle.

² L'intervention extérieure est une part de la réponse aux menaces plus grandes à la sécurité nationale. L'une des justifications de l'intervention au Mali était la volonté d'empêcher la constitution d'un refuge terroriste qui aurait pu menacer d'autres pays, y compris la France. Ce niveau de menace justifie également l'extension des frappes contre Daech en Syrie, destinée à prévenir et entraver des attaques en France qui pourraient être planifiées, organisées et dirigées depuis cette région.

³ Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale p. 72. - Odile Jacob et La documentation française - Juin 2008 - « Les moyens militaires de la France doivent éviter la dispersion, pour pouvoir agir de façon ramassée et concentrée sur les lieux où nos intérêts peuvent être mis en cause. Nos capacités d'intervention doivent donc entrer dans une logique de concentration sur des axes géographiques prioritaires, couvrant de manière réaliste les hypothèses de déploiement ou d'emploi des forces. Ce principe de concentration constitue une orientation fondamentale du volet militaire de la stratégie de sécurité nationale ».

le souhaitent. L'idée sous-jacente est de contribuer à la montée en puissance des moyens de sécurité collective et régionale des Africains et de faciliter la lutte contre les formes d'insécurité qui menacent aussi bien le continent africain que l'Europe et la France, en particulier les grands trafics d'origine criminelle et l'action des groupes terroristes. Mais il implique également une rationalisation des moyens militaires stationnés en dehors de la métropole, afin de grouper nos capacités d'intervention à partir du territoire national ou sur ces axes. À cette fin, notre dispositif devra comprendre, à terme, une présence sur la façade atlantique du continent africain, une sur sa façade orientale, un ou deux points d'appui dans le golfe Arabo-Persique et un dans l'océan Indien.

B. LIVRE BLANC 2013 : UNE PRIORISATION DES ZONES D'INTÉRÊT ET ADAPTATION DU DISPOSITIF PRÉPOSITIONNÉ

Le Livre blanc de 2013 a défini cinq priorités stratégiques ¹ dont l'ordre n'est sans doute pas indifférent :

- « -protéger le territoire national et les ressortissants français², et garantir la continuité des fonctions essentielles de la Nation. Cette priorité, qui marque l'importance du *continuum* sécurité intérieure-sécurité extérieure, se trouve renforcée depuis les attentats de janvier et novembre 2015, la mobilisation des armées à la lutte contre le terrorisme sur le territoire national (opération Sentinelle), la fréquence des conseils de défense et de sécurité consacrés à cette question.
- *garantir avec nos partenaires et alliés la sécurité de l'Europe et de l'espace nord-atlantique.* Cette réaffirmation a pris plus d'acuité avec la crise russo-ukrainienne depuis février 2014 et les manifestations de puissance des forces armées russes dans les espaces maritimes et aériens au voisinage de l'Europe ;
- *stabiliser avec nos partenaires et alliés les approches de l'Europe ;* Il s'agit notamment d'éviter l'émergence de menaces susceptibles d'affecter les approches orientales de l'Europe, la zone méditerranéenne, le Sahel - de la Mauritanie à la Corne de l'Afrique - et une partie de l'Afrique subsaharienne - notamment le golfe de Guinée et les pays riverains ;

¹ Livre Blanc sur la défense et la sécurité nationale - p. 47- La documentation française - mai 2013.

² Y compris contre les risques à l'étranger : « Le nombre des ressortissants français voyageant ou résidant à l'étranger ne cesse d'augmenter. Leur sécurité peut être menacée lorsqu'ils se trouvent dans des espaces mal contrôlés, qu'il s'agisse de pays aux structures étatiques défailtantes ou de zones maritimes en proie à la piraterie. Si, entre 2008 et 2012, les attaques visant collectivement une communauté française expatriée ont été rares, en revanche le risque d'enlèvement est devenu structurel dans de nombreux pays. Par ailleurs, nos compatriotes se trouvent régulièrement pris dans des situations exceptionnelles (coup d'État, guerre civile, catastrophe naturelle...) qui appellent une action d'urgence. L'État devra toujours conduire des opérations destinées à protéger des citoyens français menacés à travers le monde. Le plus souvent, lorsqu'elle sera nécessaire, l'évacuation d'urgence concernera également d'autres ressortissants des pays européens ou alliés et elle pourra être partagée entre les pays concernés.

- *participer à la stabilité du Proche-Orient et du golfe arabo-persique* et, dans ce cadre, avoir la capacité de mettre en œuvre, en coordination avec nos alliés, les accords de défense souscrits par la France en protégeant ses intérêts stratégiques et de sécurité. La sécurité de la zone, qui s'étend des rives de la Méditerranée orientale au golfe arabo-persique et jusqu'à l'Océan indien revêt une importance majeure pour l'Europe et l'équilibre international ;
- *contribuer à la paix dans le monde* », en portant une attention particulière à la sécurité de l'Océan indien et à la maîtrise des risques en Asie du Sud et en participant activement aux efforts de réduction et de maîtrise des armements, notamment à l'universalisation du traité de non-prolifération et à celle du traité international d'interdiction des essais nucléaires.

Au travers des développements dans le volet prévention, il revient sur la concentration des moyens sur le continent africain orchestrée par le Livre blanc de 2008, à la lumière de l'évolution des menaces, notamment terroristes, et de l'expérience des opérations extérieures en cours ou en gestation, mettant l'accent sur la nécessité de disposer de capacités « réactives et flexibles¹ ». Il anticipe et esquisse les dispositifs mis en place depuis l'engagement de l'opération Barkhane. Ce dispositif est conforté par le soutien à la formation d'une architecture de sécurité collective en Afrique, des accords de partenariats de défense et des accords techniques de coopération qui accompagnent les États africains dans l'appropriation et la maîtrise de leur sécurité et offrent de surcroît à nos forces armées des facilités d'anticipation et de réaction.

En outre, au Moyen-Orient, la France est engagée par des accords de défense à Djibouti, aux Émirats arabes unis, au Koweït et au Qatar. Elle entretient une base interarmées à Abou Dhabi, et une base projetée en Jordanie, met en œuvre un accord de coopération avec Bahreïn et souhaite développer des relations étroites avec l'Arabie saoudite.

¹ *Le positionnement de forces militaires dans les pays avec lesquels nous entretenons des liens privilégiés, ou dans certaines zones maritimes, se situe à la convergence des fonctions stratégiques de prévention, d'intervention et de connaissance et anticipation. Ces forces peuvent contribuer à dissuader les acteurs étatiques ou non-étatiques de susciter des conflits ouverts ou de mener des actions de déstabilisation régionale. Elles sont à même de s'engager dans des actions concourant au contrôle des espaces, à la consolidation de la paix ou dans des opérations d'évacuation de nos ressortissants. Elles concourent à la fonction connaissance et anticipation par les moyens spécialisés dont elles disposent comme par le contact qu'elles entretiennent avec les acteurs locaux. Dans cette perspective, la France s'appuiera sur des déploiements navals permanents dans une à deux zones maritimes, sur la base des Émirats arabes unis et sur plusieurs implantations en Afrique. S'agissant de l'Afrique, une conversion de ces implantations sera réalisée afin de disposer de capacités réactives et flexibles, à même de s'adapter aux réalités et besoins à venir du continent. Cette évolution devra notamment privilégier une meilleure contribution de nos forces à l'assistance à nos alliés, à la capacité des Africains à gérer eux-mêmes les crises que le continent traverse, au renseignement et à la lutte contre les trafics et le terrorisme (Livre blanc 2013 déjà cité).*

C. TYPOLOGIE DES INTERVENTIONS ENGAGÉES DEPUIS 2008

Depuis 2008, toutes les opérations ont été engagées dans les régions décrites dans les Livres blancs et les rapports annexés à la LPM.

En Europe, les opérations ont porté sur les suites de l'éclatement de l'ex-Yougoslavie (opération Trident au Kosovo pour la principale) et la participation à des opérations de réassurance (pays Baltes) ou d'observation du cessez-le-feu (Ukraine) et désormais de contrôle des migrations clandestines en Méditerranée (EUNAVFOR Sophia).

En Afrique avec les opérations :

- Licorne et Opérations des Nations unies en Côte d'Ivoire (ONUCI),
- Dans la bande sahélo-saharienne (BSS) : au Tchad : Épervier de 2008 à 2014, au Mali : Serval de 2013 à 2014 ainsi que les participations à EUTM et à la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations unies au Mali (MINUSMA), sur l'ensemble de la région : Sabre depuis 2011 et Barkhane depuis 2014,
- En RCA, Boali jusqu'en 2013, Sangaris depuis 2013, Mission multidimensionnelle intégrée des Nations unies en Centrafrique (MINUSCA), EUFOR et EUMAM¹,
- en Libye : Harmattan en 2011,
- dans le golfe de Guinée, opération maritime Cormybe,
- et la participation plus réduite à de nombreuses missions des Nations unies.

Au Moyen-Orient, la France a été engagée de façon substantielle en Afghanistan (opération Pamir jusqu'en 2014 et opération maritime Heraklès), au Liban au sein de la FINUL (opération Daman), et, en Irak et en Syrie depuis 2014 (opération Chammal).

La seule exception depuis 2011 est la participation aux secours et à la reconstruction à la suite du séisme de 2010 en Haïti.

Le tableau ci-dessous montre la prééminence des théâtres africains et moyen-orientaux dans les OPEX menées depuis 2011 et la concentration sur quelques opérations prééminentes :

¹ *European Union Military Advisory Mission (Mission de conseil militaire de l'Union européenne).*

**Coûts des OPEX menées par la France
depuis 2011 par zone géographique**

en millions d'euros	2011	2012	2013	2014	2015	Cumul
EUROPE	49,74	39,93	35,64	29,64	8,10	163,05
AFRIQUE						
dont	592,67	267,67	900,82	850,39	748,25	3359,80
Côte d'Ivoire	52,09	52,21	48,32	53,53	5,31	211,46
BSS	117,07	152,90	791,20	528,25	574,43	2163,85
RCA	12,61	14,29	27,47	240,15	154,77	449,29
Somalie	29,43	33,78	20,60	17,46	5,07	106,34
Libye	368,50	3,58				372,08
Corymbe	11,95	10,91	12,37	10,33	13,97	59,53
MOYEN-ORIENT						
dont	597,00	561,74	313,14	224,12	329,68	2025,68
Liban	78,60	76,34	56,49	58,34	53,58	323,35
Afghanistan	518,33	483,34	249,63	151,60	53,57	1456,47
Irak-Syrie		1,94	6,94	14,11	222,35	245,34
Autres	7,14	3,28	0,62	13,93	15,99	40,96
TOTAL	1246,55	872,62	1250,22	1118,08	1102,02	5589,49

en %	2011	2012	2013	2014	2015	Cumul
EUROPE	3,99%	4,58%	2,85%	2,65%	0,74%	2,92%
AFRIQUE						
dont	47,54%	30,67%	72,05%	76,06%	67,90%	60,11%
Côte d'Ivoire	4,18%	5,98%	3,86%	4,79%	0,48%	3,78%
BSS	9,39%	17,52%	63,28%	47,25%	52,13%	38,71%
RCA	1,01%	1,64%	2,20%	21,48%	14,04%	8,04%
Somalie	2,36%	3,87%	1,65%	1,56%	0,46%	1,90%
Libye	29,56%	0,41%				6,66%
Corymbe	0,96%	1,25%	0,99%	0,92%	1,27%	1,07%
MOYEN-ORIENT						
dont	47,89%	64,37%	25,05%	20,05%	29,92%	36,24%
Liban	6,31%	8,75%	4,52%	5,22%	4,86%	5,78%
Afghanistan	41,58%	55,39%	19,97%	13,56%	4,86%	26,06%
Irak-Syrie		0,22%	0,55%	1,08%	20,06%	4,39%
Autres	0,57%	0,38%	0,05%	1,25%	1,45%	0,73%
TOTAL	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Europe : Trident et European Union Rule of Law Mission (EULEX, Mission de l'Union européenne pour l'Etat de droit) au Kosovo, Eufor Althéa en Bosnie, OSCE (Ambre) en Ukraine, Air Baltic, EUNAVFOR Sophia

Afrique : Côte d'Ivoire (Licorne, ONUCI), BSS (Sabre, Serval, EUTM Mali, MINUSMA, Barkhane, Epervier) RCA (Boali, Sangaris, EUFOR, EUMAM, MISCA, MINUSCA), Somalie (Alcyon, EUTM, EUNAVFOR Atalante)

Moyen-Orient : Liban (Daman et Baliste), Afghanistan (Heraclès Mer, Epidote, Pamir), Irak-Syrie (Tamour Jordanie, Chammal).

Tableau réalisé par le groupe de travail à partir des données fournies par le ministère de la défense.

III. DES OPÉRATIONS MENÉES DANS UN CADRE LÉGAL

A. LES PRESCRIPTIONS DES LIVRES BLANCS DE 2008 ET 2013

1. Livre blanc de 2008

Dès l'exposé de la stratégie de sécurité nationale, le Livre blanc de 2008 met en exergue les interventions dans le cadre de la légalité internationale : « *Toute intervention doit s'inscrire dans le respect de la légalité internationale : droit de légitime défense individuelle ou collective consacré par l'article 51 de la charte des Nations unies, décision du conseil de sécurité, mise en œuvre de nos engagements internationaux au titre de nos accords de défense, de nos alliances, ou du droit international* »¹.

2. Livre blanc de 2013

Le Livre blanc de 2013 inscrit cette règle dans les fondements de la stratégie de défense et de sécurité nationale pour assurer la légitimité de nos actions car la France estime qu'un ordre fondé sur le droit plutôt que sur la force est une condition essentielle de la sécurité. « *La France est attachée à la consolidation des principes inscrits dans la Charte des Nations unies qui interdisent la menace ou l'emploi de la force dans les relations entre les États, à l'exception de l'exercice de la légitime défense et de l'application des résolutions du Conseil de sécurité. Le respect de la légalité est un préalable intangible à tout recours à la force par la France, qu'elle agisse à titre strictement national ou dans le cadre de ses alliances et de ses accords de défense. Elle réaffirme sa détermination à maintenir les capacités nécessaires à sa légitime défense et à celle de ses alliés, et à apporter sa contribution aux opérations autorisées ou décidées par le Conseil de sécurité* ».²

Les cadres juridiques des opérations extérieures dans le droit international

- l'envoi de forces en application du chapitre VI de la Charte, soit en réponse à la demande d'observateurs ou de forces d'interposition faite au Conseil de sécurité par des « *parties à tout différend dont la prolongation est susceptible de menacer le maintien de la paix* » (article 33), soit sur recommandation du Conseil de sécurité qui a considéré qu'il s'agissait de « *méthodes d'ajustement appropriées* » (article 35) ;

- l'envoi de forces en application du chapitre VII de la Charte, le Conseil de sécurité, après avoir constaté « *l'existence d'une menace contre la paix, d'une rupture de la paix ou d'un acte d'agression* » (article 39), décidant « *d'entreprendre, au moyen de forces aériennes, navales ou terrestres, toute action qu'il juge nécessaire au maintien ou au rétablissement de la paix* » (article 42) ;

¹ Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale p. 74. - Odile Jacob et La documentation française - Juin 2008.

² Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale p. 23 et 24 - La documentation française - mai 2013.

- l'envoi de forces en application de l'article 52 de la Charte, le Conseil de sécurité pouvant recourir, s'il y a lieu, aux « *accords ou organismes régionaux pour l'application de mesures coercitives prises sous son autorité* ». Cette disposition peut fonder le recours à l'Alliance atlantique ou à d'autres organisations de sécurité internationale pour assurer certaines opérations de maintien ou de rétablissement de la paix. Membre de l'Alliance, la France peut être amenée à apporter son concours militaire dans ce cadre ;

- enfin, l'envoi de forces permettant à la France d'assurer ses obligations bilatérales, contractées notamment à l'occasion de la signature d'accords de défense, en application de l'article 51 de la Charte, qui consacre le droit de légitime défense individuelle et collective contre une agression armée.

B. LES CONDITIONS DE LA LÉGALITÉ DES OPÉRATIONS EXTÉRIEURES

Plusieurs conditions sont donc susceptibles de légitimer les interventions militaires françaises :

1. La Charte des Nations unies : fondement de la légalité internationale

a) Une résolution des Nations unies : une condition nécessaire ?

Ces résolutions votées par le Conseil de sécurité apportent le soutien explicite de la communauté internationale à l'intervention. Elle en constitue le fondement le plus solide et assure sa légalité au regard du droit international.

En dépit de son imperfection, notamment dans son aptitude à maintenir la paix et la sécurité internationales, des blocages et contournements fréquents du Conseil de sécurité, l'ONU reste une institution unique de dialogue qu'il convient de conforter. En tant que membre permanent du Conseil de sécurité, ce qui constitue un formidable levier, la France dispose d'une capacité à susciter des consensus sur un certain nombre de sujets. Il est donc dans son intérêt de systématiquement chercher à obtenir l'appui du Conseil de sécurité avant de s'engager militairement même si cela représente beaucoup de temps et d'énergie pour nos diplomates¹

b) La légitime défense : une exception au principe d'interdiction d'emploi de la force posé par la charte des Nations unies

La Charte de l'ONU prévoit une exception au principe d'interdiction d'emploi de la force posé à l'article 2 de la Charte : le droit de légitime défense individuelle ou collective (article 51). Il peut être exercé dans le cas

¹ Triangle : conseiller diplomatique du Président de la République - direction des Nations unies au sein de la direction générale des affaires politiques et de sécurité du ministère des affaires étrangères - représentant permanent auprès des Nations unies.

d'une agression armée contre un membre de l'organisation. Ce principe peut conduire la France à intervenir en l'absence de résolution du Conseil de sécurité de l'ONU pour aider un pays qui en fait la demande et se trouve lui-même en situation de légitime défense. C'est ainsi que les bombardements aériens effectués par la coalition internationale en Irak, à laquelle participe la France (Opération Chammal) s'appuient sur une demande expresse du gouvernement irakien.

Certains traités internationaux et accords de défense bilatéraux ont pour effet de rendre automatique un engagement fondé sur la légitime défense collective avec un État auquel la France se trouve liée. Il en va ainsi de l'Article 5 du traité de l'Atlantique Nord qui prévoit que, si un Allié est victime d'une attaque armée, chacun des autres membres de l'Alliance considérera cet acte de violence comme une attaque armée contre l'ensemble des membres et prendra les mesures qu'il juge nécessaires pour apporter une assistance à l'Allié attaqué. C'est le principe de la défense collective qui est à la base de la création de l'OTAN¹. Et, dans une certaine mesure, de l'article 42.7 du traité de l'Union européenne qui prévoit qu'« au cas où un État membre serait l'objet d'une agression armée sur son territoire, les autres États membres lui doivent aide et assistance par tous les moyens en leur pouvoir, conformément à l'article 51 de la charte des Nations unies. Cela n'affecte pas le caractère spécifique de la politique de sécurité et de défense de certains États membres ».

2. La demande d'un État souverain menacé

L'existence d'un accord de défense n'est pas formellement nécessaire dès lors qu'une résolution du Conseil de sécurité ou l'invocation du principe de la légitime défense collective apportera une légitimité internationale à

¹ Au lendemain des attentats du 11 septembre, le Conseil de l'Atlantique Nord, principal organe décisionnel de l'OTAN, stipulait que « s'il est établi que cette attaque était dirigée depuis l'étranger contre les États-Unis, elle serait assimilée à une action relevant de l'Article 5 du Traité de Washington ». Après les clarifications apportées par des responsables américains aux États membres de l'OTAN le 2 octobre, les conditions liées au caractère externe de l'attaque furent considérées comme satisfaites. Pour autant, les États-Unis n'ont pas sollicité son application pour solliciter un appui de l'organisation dans leur intervention en Afghanistan. L'OTAN a pris la direction de la Force internationale d'assistance à la sécurité (FIAS) en Afghanistan le 11 août 2003. Créée en vertu d'un mandat de l'ONU, la FIAS avait pour objectif premier d'aider le gouvernement afghan à assurer efficacement la sécurité dans tout le pays et à mettre en place de nouvelles forces de sécurité pour faire en sorte que l'Afghanistan ne redevienne plus jamais un sanctuaire pour les terroristes. À partir de 2011, la responsabilité de la sécurité a progressivement été transférée aux forces afghanes, qui ont pris la direction des opérations de sécurité dans l'ensemble du pays à l'été 2013. Le processus de transition s'est achevé et les forces afghanes ont assumé l'entière responsabilité de la sécurité à la fin de l'année 2014, au terme de la mission de la FIAS. Une nouvelle mission « non combattante » de plus petit format (Resolute Support) a été lancée le 1^{er} janvier 2015 dans le but de poursuivre les activités de formation, de conseil et d'assistance au profit des forces et des institutions de sécurité afghanes. La FIAS a été l'une des plus grandes coalitions de l'histoire et c'est la mission la plus difficile menée par l'OTAN à ce jour. À son apogée, la force comptait plus de 130 000 hommes, provenant de 51 pays membres et partenaires de l'OTAN.

l'intervention militaire, néanmoins la demande explicite des autorités nationales consolide la légitimité de l'intervention au regard de sa population et de son droit interne. En l'absence d'accord existant, la France s'efforce de négocier un accord facilitant les opérations militaires sur le territoire de l'État avec les autorités légitimes. A cet égard, le cas de l'opération Serval constitue une illustration intéressante.

Le cadre juridique d'une opération extérieure : un accord bilatéral par échange de lettres

Le cas de l'opération Serval au Mali

Elle a été engagée le 11 janvier 2013 à la suite d'une demande d'aide formulée le 10, par le Président du Mali, adressée à la France et au conseil de sécurité des Nations unies, et au titre de l'article 51 de la charte des Nations unies relatif à la légitime défense.

Il n'existait pas d'accord de défense avec le Mali, mais un accord de coopération technique signé le 6 mai 1985 dont le champ d'application était limité à la mise à disposition de coopérants militaires et à la formation et au perfectionnement des forces armées maliennes dans les écoles militaires françaises ; il était insuffisant pour justifier une intervention militaire à lui seul. Le déclenchement de l'opération Serval a nécessité la signature d'un accord par échanges de lettres les 7 et 8 mars 2013¹.

La signature d'un traité entre la France et le Mali, pour refonder le cadre juridique de leur coopération bilatérale en matière de défense, est intervenue le 16 juillet 2014². Compte tenu des principes affichés par la France depuis 2008³ dans sa politique extérieure en Afrique, une renégociation des accords de défense a été engagée et la France a conclu entre 2009 et 2012 des accords ou traités de coopération ou de partenariat de défense avec huit États africains (Togo, Cameroun, Gabon, RCA, Union des Comores, Djibouti, Côte d'Ivoire et Sénégal)⁴. Le traité entre la France et le Mali est rédigé sur le même modèle et **ne comporte donc aucune clause publique ou secrète d'assistance militaire**.

Son entrée en vigueur n'entraînera pas l'abrogation de l'accord sous forme d'échanges de lettres des 7 et 8 mars 2013, conclu précisément afin de garantir la sécurité juridique de l'opération militaire Serval, opération qui dépasse largement le cadre de la coopération de défense au sens des nouveaux accords signés avec les pays africains⁵.

¹ Entré en vigueur le 8 mars 2013 - Décret n° 2013-364 du 29 avril 2013.

² Il est en cours de procédure de ratification : adoption par le Sénat le 11 janvier 2016 sur le rapport du sénateur Claude Nougein <https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl14-483.html>

³ Discours du Président de la République (Nicolas Sarkozy) au Cap le 28 février 2008.

⁴ Un accord du même type avec la Guinée est soumis à ratification parlementaire et qu'un accord est envisagé avec le Tchad.

⁵ En vertu de l'article 25 du nouveau traité de défense, les actions menées dans le cadre de l'opération Barkhane continuent à relever de l'échange de lettres de mars 2013 et non de ce nouveau traité. De même, les militaires français qui seraient présents au Mali, mais participeraient à l'opération Barkhane, seraient juridiquement couverts par l'accord par échange de lettres et non par le traité.

Cet accord par échange de lettres prévoit un ensemble de mesures destinées spécifiquement à faciliter l'action des militaires français sur le territoire lors des opérations Serval et Barkhane¹ et notamment le *bénéfice des immunités et privilèges identiques à ceux accordés aux experts en mission par la convention sur les privilèges et immunités des Nations unies du 13 février 1946* »². Il existe une clause similaire dans d'autres accords de défense, par exemple dans l'accord avec la République centrafricaine concernant le statut du détachement français déployé dans ce pays³ dans le cadre de Sangaris. De même, le Gouvernement irakien a accordé aux militaires des forces alliées en Irak des immunités diplomatiques faisant référence à la Convention de Vienne de 1961. Il comporte également une disposition selon laquelle la Partie malienne prend à sa charge la réparation des dommages causés aux biens ou à la personne d'un tiers, y compris lorsque la Partie française en est partiellement à l'origine. Le nouveau traité de défense prévoit au contraire que « *lorsque le dommage est imputable aux deux Parties, ou qu'il ne peut être précisément attribué à l'une ou l'autre des Parties, le montant des indemnités est réparti à parts égales entre les Parties* »⁴.

3. La possibilité d'intervention lorsqu'aucune des conditions ne sont formellement réunies

La question s'est posée au Kosovo en 1999 lorsque le gouvernement de Belgrade a utilisé la force militaire à l'encontre de la population de cette région qui sollicitait son indépendance et lorsqu'en août-septembre 2013, les forces syriennes du président Bachar al-Assad ont utilisé des armes chimiques contre la population. Dans l'un et l'autre cas, il était impossible de parvenir à une résolution du Conseil de Sécurité des Nations unies en raison de l'opposition de la Russie, voire de la Chine, il s'agissait d'actions menées par les forces du gouvernement d'un État souverain contre la population civile sur le territoire de cet État, la légitime défense collective ou individuelle ne pouvait être invoquée. Dans le premier cas, les forces de l'OTAN sont intervenues sans l'accord du Conseil de sécurité ; dans le second cas, une opération militaire a été envisagée par la France, les États-Unis et la Grande-Bretagne, mais sans suite en raison du vote négatif

¹ L'accord fait référence au « détachement français pendant toute la durée de son déploiement sur le territoire de la République du Mali dans ses opérations d'assistance militaire à l'Etat malien et de protection des ressortissants français sur l'intégralité de son territoire, ce qui inclut également l'opération Barkhane qui a succédé à Serval le 31 juillet 2014. ».

² Cette formule permet d'accorder aux militaires français une immunité pour tout crime et délit dans le cadre des opérations de guerre, alors que le traité de défense prévoit seulement un partage de compétences entre la juridiction française et la juridiction malienne.

³ Décret n° 2014-43 du 20 janvier 2014 portant publication de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République centrafricaine concernant le statut du détachement français déployé en République centrafricaine dans le cadre de la mise en œuvre des résolutions du Conseil de sécurité des Nations unies et du rétablissement de la sécurité en République centrafricaine, signé à Bangui le 18 décembre 2013.

⁴ Il prévoit enfin la libre circulation sur tout le territoire malien sans aucune taxation ou droit de péage, la possibilité d'importer des équipements et de les réexporter ensuite vers la France en étant également exonéré de taxes, etc.

des députés britanniques, des réserves du Sénat américain et d'une initiative russe de restitution des armes chimiques.

La France porte auprès de ses partenaires une initiative visant à limiter le recours au veto en cas d'« atrocité de masse ». Cet encadrement pourrait reposer sur un engagement politique des membres permanents du Conseil qui accepteraient de s'auto-discipliner dans leur recours au droit de veto dans une situation où des atrocités de masse auraient été portées à la connaissance du Conseil. Dans les faits, cette initiative présentée par la France et le Mexique¹, soutenue par 80 États nécessite pour aboutir l'accord des autres membres permanents du Conseil de sécurité en particulier la Russie et la Chine.

4. La France est ainsi l'un des pays les plus attachés à la légalité internationale de ses engagements militaires

Comme le montre le tableau ci-dessous, la quasi-totalité des opérations extérieures menées par la France l'ont été soit au titre d'une résolution du Conseil de sécurité des Nations unies (CSNU), soit au titre de la légitime défense. Seule l'intervention en Syrie est motivée par la légitime défense individuelle, les attentats terroristes menés sur le territoire national, organisés depuis les régions occupées par Daech en Syrie justifient cette intervention qui se déroule sans l'accord du gouvernement syrien dont la légitimité est elle-même contestée.

Nom de l'opération	Localisation et partenariat	Résolution du CSNU/légitime défense (LD) art.51	Date	Objectifs
DAMAN	Liban au sein de la FINUL	R. 425 et 426 R.1701	19 mars 1978 11 août 2006	Maintien de la paix - Israël Hezbollah
TRIDENT	Kosovo au sein de la KFOR de l'OTAN	R 1244	10 juin 1999	participe au maintien d'un environnement sûr et sécurisé au profit de l'ensemble de la population du Kosovo, soutient l'action des organisations internationales au Kosovo (EULEX, MINUK) et soutient la montée en puissance de la force de sécurité du Kosovo (KSF).
EPERVIER	Tchad	LD collective demande du Tchad	Février 1986	contribuer au rétablissement de la paix et au maintien de l'intégralité territoriale du pays

¹ <http://www.franceonu.org/La-France-et-la-reforme-de-l-ONU>

Nom de l'opération	Localisation et partenariat	Résolution du CSNU/légitime défense (LD) art.51	Date	Objectifs
PAMIR	Afghanistan FIAS (OTAN)	R.1386	20 décembre 2001	
LICORNE	Côte d'Ivoire	R 1464	Septembre 2002-	Au départ protection des ressortissants français puis mission de stabilisation au côté de la CEDEAO puis de l'ONUCI
BOALI		LD collective	2002	Soutien au déploiement une force africaine de consolidation de la paix mise en œuvre par de la CEMAC
EUFOR	Tchad et RCA	R 1778	25 septembre 2007	Stabilisation dans l'est du Tchad et de la RCA
EUNAVFOR Atalante	Océan Indien	R. 1846 et R 1851	Décembre 2008	Lutte contre la piraterie maritime
HARMATTAN	Libye	R.1973	17 mars 2011	
SERVAL	Mali	LD collective	11 janvier 2013	Lutte contre les groupes armés terroristes
SANGARIS	RCA	R 2127	5 décembre 2013	Risque de guerre civile (Séléka v. anti-balakas)
BARKHANE	Sahel	LD collective	Aout 2014	Suite de SERVAL au Mali et de ÉPERVIER au Tchad, Demande de gouvernements des pays du G5 Sahel.
CHAMMAL	Irak	LD collective R.2249	Septembre 2014	Demande du gouvernement irakien suite à l'offensive du groupe terroriste Daech.
	Syrie	LD individuelle		Attentat terroriste en France commandités par un groupe terroriste occupant une partie importante du territoire syrien
EUNAVFOR Sophia	Méditerranée	R. 2240	9 octobre 2015	Lutte contre les trafiquants d'êtres humains

IV. DES OPÉRATIONS MENÉES SEUL, EN COALITION OU EN PARTENARIAT

A. LES LIVRES BLANCS DE 2008 ET 2013 : UNE ORIENTATION VERS L'ACTION DANS UN CADRE MULTINATIONAL

1. Livre blanc 2008 : l'action autonome par défaut

Dès l'exposé de la stratégie de sécurité nationale, le Livre blanc de 2008 met en exergue le cadre multinational des interventions. « *Les seules hypothèses dans lesquelles une intervention à titre purement national demeure plausible* sont la protection de nos ressortissants à l'étranger, la mise en œuvre des accords de défense bilatéraux qui nous lient à certains États et, enfin, la réponse nationale que pourraient appeler, en riposte, des actions ponctuelles dirigées contre nos intérêts. *Dans tous les autres cas, la stratégie d'intervention de la France s'inscrira dans un cadre multinational* qu'il s'agisse des Nations unies, de l'Union européenne, de l'Alliance Atlantique ou d'un ensemble approprié, bénéficiant de la légitimité conférée par le droit international ».¹

Les forces armées françaises devront pouvoir conduire les opérations militaires en autonomie ou en coalition, les opérations les plus lourdes étant conduites dans un cadre² multilatéral.

2. Livre blanc 2013 : l'action autonome par nécessité

Le Livre blanc de 2013 indique que les armées françaises devront pouvoir prendre part à trois types d'opérations :

- conduites de façon autonome (évacuations de ressortissants français ou européens, des actions de contre-terrorisme ou de riposte) ;
- en coalition – dans le cadre de l'Union européenne, d'une alliance établie (telle que l'OTAN), ou de circonstance – dont la France disposera d'une forte influence³ ;

¹ Livre Blanc sur la défense et la sécurité nationale p. 71 et 72 - Odile Jacob et La documentation française - Juin 2008.

² Livre Blanc sur la défense et la sécurité nationale p. 200 - Odile Jacob et La documentation française juin 2008

- opération « spéciale », autonome ou dans un cadre multilatéral restreint, consistant par exemple à libérer des otages ou poursuivre des auteurs d'actes de terrorisme ;

- opération « moyenne » autonome, telle que l'évacuation de ressortissants, y compris dans un environnement hostile, ou des actions de rétorsion ponctuelle à la suite d'une action directe contre nos intérêts ;

- opération « significative », soit dans un cadre bilatéral, soit dans un cadre multinational, au titre en particulier du maintien ou du rétablissement de la paix ;

- opération « majeure » à distance du territoire, nécessairement en alliance ou en coalition.

³ Dont elle sera à l'initiative et à la tête ou dans lesquelles elle exercera une influence prépondérante.

- en coalition, dans lesquelles la France apportera sa contribution¹.

« L'évolution du contexte stratégique pourrait amener notre pays à devoir prendre l'initiative d'opérations, ou à assumer, plus souvent que par le passé, une part substantielle des responsabilités impliquées par la conduite de l'action militaire. La France fait dès lors du principe d'autonomie stratégique le fondement de sa stratégie en matière d'intervention extérieure. Elle développera les capacités critiques lui permettant l'initiative et l'action autonome, mais aussi la capacité à entraîner avec elle ses alliés et partenaires ».

« La plupart des opérations extérieures continueront cependant à être conduites en coalition. Afin d'être un acteur de premier plan au sein d'une coalition dont elle n'assurerait pas le commandement, la France devra disposer des capacités lui permettant de conserver en toutes circonstances sa liberté de décision et d'action et d'exercer une influence sur la conduite générale des opérations »².

B. 2008-2015 : LA PART DES OPÉRATIONS MENÉES EN AUTONOMIE S'ACCROÎT

Depuis 2008, la part des opérations menées en autonomie s'est accrue, mais elles sont souvent associées sur le même théâtre à des actions menées par des organisations internationales.

Si l'on conserve la même pondération par les coûts nets pour la France des opérations qu'elle a menées ou auxquelles elle a participé, il est clair que le retrait d'Afghanistan et du Kosovo a réduit la part des opérations menées dans un cadre multilatéral, alors que le développement des opérations en Afrique (Serval, Barkhane, Sangaris) remet au premier plan les opérations en autonomie.

Cette observation doit néanmoins être nuancée car **ces dernières opérations sont combinées avec le déploiement d'opérations de maintien de la paix des Nations unies (ou de forces régionales) et de missions de formation militaire de l'Union européenne et souvent elles sont conçues dès l'origine selon ce mode coopératif**, la France portant auprès du Conseil de sécurité des demandes de déploiement d'opérations de maintien de la paix et une implication plus importante de ces partenaires européens.

En fait, se met en place un nouveau modèle d'OPEX dans lequel la France, souvent à l'initiative, fournit la capacité d'entrée en premier et le levier militaire qui permet ensuite le déploiement de forces internationales plus nombreuses en charge de la stabilisation au sein de missions multidimensionnelles selon une approche globale prenant en charge la restauration des institutions et des services publics, les processus de désarmement et de réconciliation,... et la réorganisation des forces armées et de sécurité locales (mission souvent confiée à l'Union

¹ Mais dont le commandement sera assuré par une nation alliée, le plus souvent les États-Unis.

² Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale p. 83 - La documentation française, mai 2013.

européenne), l'objectif étant qu'au fur et à mesure de l'amélioration de la situation sécuritaire le retrait des forces armées françaises est amorcée, le relais étant pris par les forces internationales (*bridging operation*). Les exemples malien et centrafricain illustrent ce modèle émergent. Outre, un échelonnement dans le temps qui voit la France prendre l'initiative des premiers déploiements de force, ce modèle conduit également à une spécialisation, la France assume les opérations les plus dures au contact des forces armées ennemies, les forces multinationales prenant le relais dans une situation plus apaisée, avec, dans un premier temps, le soutien des forces françaises qui agissent comme une force de réaction rapide au profit des forces multinationales.

Ce modèle devait également permettre à la France de limiter sa présence dans le temps et de conduire à son terme, qui peut être lointain, l'opération de stabilisation, désormais prise en charge dans ce modèle par les Nations unies ou une force régionale et dès lors d'éviter de maintenir des effectifs trop nombreux sur le théâtre d'opérations. Ce modèle est cohérent avec la réduction du format des armées poursuivi depuis les années 1990.

L'action en coalition, en revanche, s'impose lorsque la capacité d'entrée en premier sur un théâtre d'opérations est challengée par des adversaires plus robustes ou lorsque la nécessité d'une coalition internationale s'impose par la défense d'intérêt commun (Afghanistan, Irak-Syrie, Libye). Reste effectivement posée la question du poids au sein de la coalition : autant il a pu être très significatif sur la conduite des opérations en Libye en 2011 (la France conservant d'ailleurs la maîtrise de son dispositif naval au sein de la coalition), autant malgré l'investissement des forces françaises sur le terrain a-t-il été plus faible en Afghanistan, voire même au Levant (5 à 10% des frappes aériennes selon la présence ou non du porte-avion sur zone), en raison de la présence massive des forces américaines.

Le cas des forces multinationales onusiennes ou européennes constitue un cas particulier : la France est présente souvent, à « dose homéopathique », mais à un haut niveau au sein des états-majors ce qui lui confère une certaine influence surtout lorsqu'elle agit en autonomie sur le même théâtre. Lorsqu'elle arme de façon plus conséquente les forces déployées (FINUL, ou les forces européennes en RCA ou au Mali dans la phase de démarrage), elle dispose d'une influence considérable, d'autant plus si elle est présente en autonomie sur le même théâtre.

<p>Le groupe de travail confirme son attachement à la possibilité de conduire des opérations extérieures en autonomie, condition et expression de la liberté politique et de la souveraineté.</p>
--

Coût des OPEX menées par la France depuis 2011 par mode d'action

en millions d'euros	2011	2012	2013	2014	2015	Cumul
MULTINATIONAL	1 005,89	614,55	348,77	262,43	342,30	2 573,94
Nations unies	79,62	77,54	59,73	61,62	60,88	339,39
Union européenne	29,51	33,82	31,00	43,78	14,45	152,56
OTAN	528,26	499,61	258,34	139,29	44,04	1 469,54
OSCE				5,65	3,18	8,83
Union africaine				0,46		0,46
Coalition ad hoc	368,50	3,58		11,63	219,75	603,46
AUTONOMIE	233,88	255,68	900,54	841,72	750,32	2 982,14
Autonomie complète	182,02	203,75	177,21	230,68	28,95	822,61
Autonomie partenariale	51,86	51,93	723,33	611,04	721,37	2 159,53
<i>non répartis</i>	6,39	3,19	0,89	13,93	15,99	40,39
TOTAL	1246,55	872,62	1250,22	1118,08	1102,02	5589,49

en %	2011	2012	2013	2014	2015	Cumul
MULTINATIONAL	81,14%	70,62%	27,92%	23,77%	31,33%	46,33%
Nations unies	6,42%	8,91%	4,78%	5,58%	5,57%	6,11%
Union européenne	2,38%	3,89%	2,48%	3,97%	1,32%	2,75%
OTAN	42,61%	57,41%	20,68%	12,62%	4,03%	26,45%
OSCE				0,51%	0,29%	0,16%
Union africaine				0,04%		0,01%
Coalition ad hoc	29,72%	0,41%		1,05%	20,11%	10,86%
AUTONOMIE	18,86%	29,38%	72,08%	76,23%	68,67%	53,67%
Autonomie complète	14,68%	23,41%	14,18%	20,89%	2,65%	14,81%
Autonomie partenariale	4,18%	5,97%	57,90%	55,34%	66,02%	38,87%
TOTAL	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Tableau réalisé par le groupe de travail à partir des données fournies par le ministère de la défense.

V. LA DÉCISION D'INTERVENTION OBÉIT-ELLE À UNE ANALYSE STRATÉGIQUE SUFFISANTE ?

Les décisions d'intervention militaire font l'objet d'un processus très élaboré de veille, d'anticipation et de planification. Ce processus garantit la qualité de la décision finale prise par l'autorité politique suprême. Certains acteurs ou observateurs ont essayé d'exposer les critères qui fondent, aux termes d'une analyse stratégique les bonnes décisions, en se gardant d'en faire une norme qui contraindrait la liberté d'appréciation ou d'action de

l'autorité politique suprême, mais qui peuvent constituer des éléments d'appréciations utiles pour les décideurs. Analyser les décisions d'engager des opérations militaires extérieures à l'aune de ces critères est un exercice rétrospectif riche d'enseignement.

A. LA PRÉPARATION DES DÉCISIONS D'INTERVENTION

La décision d'intervention appartient au Président de la République, chefs des armées, en Conseil de défense et de sécurité nationale. Pour préparer sa décision, l'état-major des armées a mis en place un processus qui repose sur une capacité de veille et d'anticipation et sur une capacité de planification des opérations. Ce processus qui garantit la liberté de décision et d'action du Président, lui permet également de décider rapidement en cas de besoin et aux Armées d'exécuter ses décisions dans les meilleures conditions de temps et de sécurité.

1. Veille et anticipation

Elle repose, en premier lieu, sur **une veille stratégique pluridisciplinaire large** des différentes régions, mais englobe également les évolutions technologiques. Cette veille, pilotée par le directeur du renseignement militaire est alimentée par les services de renseignement dont disposent le ministère de la défense, la Direction générale de la sécurité extérieure (DGSE) et la Direction du renseignement militaire (DRM), mais aussi par sa Direction générale des relations internationales et de la stratégie (DGRIS) qui examine les évolutions à 10 ans.

En outre, **une capacité d'anticipation qui se focalise sur l'avenir immédiat (6 à 24 mois) à travers les travaux du « groupe d'anticipation stratégique ¹» pilotée par le Chef d'état-major des armées (CEMA) permet ensuite la mise en œuvre de travaux de planification « froide²», voire des orientations en matière de planification, de coopérations structurelle ou opérationnelle au profit des pays les plus fragiles et de renseignement.**

Ce travail d'anticipation stratégique constitue les premières étapes du processus français de décision susceptible de conduire à la planification d'une opération militaire extérieure qui sera décidée par le Président de la République en conseil de défense.

Le succès des opérations sera nécessairement conditionné par la qualité de ces travaux qui doivent engorger tous les champs de la connaissance et permettre de déclencher une décision d'engager une

¹ Tous les acteurs sont présents à cette réunion : DCSD, DRM, DGRIS et Cabinet du ministre.

² Ainsi, dès 2010, après avoir relevé la dégradation de la situation dans la bande sahélo-saharienne, avec notamment la multiplication des prises d'otages, le CEMA avait-il donné instruction de préparer des options pour le Sahel qui seront mises en œuvre en 2013 pour la reconquête de l'Adrar des Ifoghas sur AQMI.

planification pré-décisionnelle le moment venu, lors de l'émergence d'une crise ou à la demande des autorités politiques, et au CEMA de présenter au conseil de défense des options stratégiques d'engagement des forces armées.

Si ces phases amont sont insuffisamment préparées, si la crise est considérée comme une surprise stratégique, il sera difficile de trouver dans l'urgence les solutions les plus appropriées, et l'intervention militaire présentera un risque plus grand dans son exécution, mais aussi dans son résultat.

S'il existe une concertation avec d'autres départements ministériels, notamment le Quai d'Orsay, dans ces phases, notamment la troisième, il reste que seules les armées ont développé de façon aussi importante ce travail de planification continue, il serait souhaitable que cette planification puisse être entreprise avec la même rigueur sur le plan diplomatique, mais aussi sur le plan de la situation économique et du développement de certaines régions, afin de présenter une stratégie globale et, en cas de crise, une planification stratégique puis opérationnelle qui aborde l'ensemble des leviers de résolution de la crise et non le seul levier militaire.

Actuellement, des dispositifs de veille et d'analyse existent au ministère des affaires étrangères à travers le CAPS et au sein de la direction générale des affaires politiques et de sécurité, mais aussi à la direction du Trésor s'agissant de la situation économique, mais elles sont moins formalisées et ne débouchent pas sur des travaux de planification, seule la stratégie Sahel développée en interministériel par le Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN) constitue un essai de stratégie globale.

Le dispositif de veille et d'anticipation du ministère des affaires étrangères et du développement international

C'est naturellement que, avec son réseau d'ambassades et ses échanges quotidiens avec les autorités des pays étrangers, et leurs représentants en France, le ministère des affaires étrangères et du développement international (MAEDI) contribue à la fonction connaissance et anticipation. La France dispose du troisième réseau diplomatique au monde par le nombre de ses postes, dans lesquels sont déployés en permanence plus de 75% des agents du ministère.

En complément de la production diplomatique habituelle des postes et de ses directions, le MAEDI mène traditionnellement des travaux d'anticipation au Centre d'analyse, de prévision et de stratégie (CAPS), et participe aux travaux interministériels menés régulièrement sous la conduite du Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN), comme à ceux menés dans les instances internationales.

Ces travaux d'anticipation et d'alerte précoce se sont toutefois renforcés sur la période récente, avec la montée en puissance, depuis 2008, du centre de crise et de soutien (CDCS). Le CDCS a été chargé, par décret du 16 mars 2009, de « *la veille, de l'anticipation, de l'alerte et de la gestion des crises se déroulant à l'étranger et nécessitant soit une réaction à un événement menaçant la sécurité des ressortissants français à l'étranger soit une action humanitaire d'urgence* ».

En plus d'une veille mondiale permanente maintenue 24h/24, le centre de crise et de soutien évalue les risques de déstabilisation dans les 163 pays où la France a une représentation. Il dispose pour cela d'un système d'alerte précoce, développé ces deux dernières années, conçu pour anticiper les crises en mettant en œuvre une logique d'approche globale, qui prend en compte les facteurs de déstabilisation endogènes et exogènes des pays où nous sommes présents. Sans prétendre à une fiabilité parfaite, ces évaluations permettent d'orienter les actions des acteurs publics, notamment en matière de coordination de l'action humanitaire et de réponses aux crises.

En matière de veille, les priorités géographiques sont établies en fonction des intérêts que la France souhaite préserver (présence de nombreux ressortissants, routes d'accès ou de transit de ressources clefs, engagements politiques à titre bilatéral ou multilatéral).

2. La planification

Le travail de planification se déroule en deux phases, la planification pré-décisionnelle et la planification opérationnelle sous la houlette du Centre de planification et de conduite des opérations (CPCO) et du Sous-Chef Opérations. Chacune des deux phases débouche sur la préparation de décisions qui sont soumises au Conseil de défense, présidé par le Président de la République.

En théorie successives, la planification pré-décisionnelle et la planification opérationnelle sont conduites en parallèle de façon à pouvoir entrer rapidement dans l'action si le Président le décide, notamment au regard de l'évolution de la crise.

a) La planification pré-décisionnelle

Lorsqu'une crise commence à émerger au regard des éléments fournis par les processus de veille et d'anticipation, le CPCO, en s'appuyant sur les moyens de renseignement du ministère de la défense procède à une évaluation de la situation et élabore des options stratégiques d'engagement des armées pour ralentir l'éclosion de la crise ou participer à sa résolution.

Ces options sont élaborées en s'appuyant sur le réseau interministériel. Le CPCO travaille avec le ministère des affaires étrangères (direction des affaires stratégiques et de sécurité), avec le SGDSN, les ministères concernés, souvent le ministère de l'intérieur s'il y a une problématique de sécurité intérieure.

Elles prennent en compte également le travail itératif et de partage d'informations avec le réseau international. Il s'agit à ce stade d'apprécier les intentions des forces alliées européennes, américaines et régionales de la zone affectée par la crise et des organisations de sécurité collectives (OTAN, organisations régionales africaines par exemple...). Nombre de ces partenaires disposent d'officiers de liaison au CPCO et la France peut

s'appuyer sur son réseau d'attachés de défense auprès des pays ou organisations, pilotés par la DGRIS.

A l'issue de ce travail, le CEMA est en mesure de proposer des scénarii en Conseil de défense restreint assortis d'options stratégiques d'engagements militaires, par exemple un scénario d'action indirecte au profit des forces du pays concernés et/ou de celles déployées par une organisation internationale (Organisations régionales, Nations unies) en détaillant les modalités d'appuis envisagées au profit de ces forces (renseignement, mentorat, logistique, équipements) et un scénario d'action directe qui prévoit l'envoi de forces armées en identifiant les alliés potentiels sur le terrain, le cadencement des opérations, leur articulation avec une force régionale ou internationale en relais... Les scénarios sont assortis d'éléments qui permettent d'apprécier les effectifs à engager, le calendrier possible, le coût... par phase, mais aussi le risque militaire estimé de façon réaliste ainsi que les implications diplomatiques (résolutions du CSNU par exemple) ou en matière d'approche globale impliquées par la stabilisation : déploiement d'une mission des Nations unies : opérations de maintien de la paix (OMP), actions de développement, processus politique. Ces options sont discutées préalablement en réunions interministérielles.

Ces travaux sont présentés au sein du conseil de défense, discutés par les membres de ce conseil et débouchent sur une décision du Président de la République.

**L'approche préventive du ministère des affaires étrangères
et du développement international**

Lorsqu'une dégradation est perçue, le MAEDI mobilise d'autres outils à titre préventif. Le MAEDI utilise l'ensemble des leviers politiques et diplomatiques pour mettre en œuvre une approche globale de consolidation de la paix, en priorité dans les zones susceptibles d'affecter la sécurité de la France et de ses ressortissants. Le MAEDI agit ainsi, par exemple, afin de consolider une autorité étatique légitime en mesure d'exercer sa souveraineté sur un territoire (consolidation de l'Etat de droit, réforme du secteur de la sécurité), souvent en coordination avec les organisations multilatérales (Nations unies, Union européenne, Union africaine, OSCE...).

Le rôle de la Direction de la coopération de sécurité et de défense (DCSD) du MAEDI, en coordination avec le ministère de la Défense, est important à ce titre, en complément des autres appuis fournis par ailleurs (notamment : aides budgétaires, appuis au développement, appuis aux processus électoraux). Nos efforts, dans la zone sahélo-saharienne, à l'égard de la Tunisie, ou encore du Liban, en sont l'illustration.

En fonction de l'évolution de la situation et de l'importance de la crise au regard des intérêts français, une *task force* peut être créée au sein du MAEDI, afin de coordonner les actions des différentes directions concernées du ministère ainsi que des autres acteurs de l'interministériel, en particulier le ministère de la Défense.

b) La planification opérationnelle

La planification opérationnelle consiste à élaborer un concept d'opération, un effet militaire à obtenir, à constituer la force et à définir ses moyens, à fixer un calendrier et un plan de campagne comportant plusieurs phases et à organiser sa projection.

Ces questions sont traitées dès que les options stratégiques sont élaborées grâce aux apports des états-majors d'armée, du Commandement pour les Opérations interarmées créé en 2016 (ex état-major de force et d'entraînement EMIA-FE), du Commandement des Opérations spéciales, du Commandement des soutiens et des acheminements¹, créé en 2014, pour les orientations logistiques²...

Le Commandement des opérations interarmées

Succédant à l'état-major interarmées de force et d'entraînement (EMIA-FE), il répond au besoin permanent d'adapter les outils de combat à la réalité des opérations.

L'apparition de nouveaux acteurs et la mutation des formes de violence, l'intégration de plus en plus poussée des différentes composantes interarmées, l'évolution de domaines aussi différents que le ciblage ou la cyber défense, nécessitent de disposer d'un état-major capable de préparer et de conduire les opérations « à venir ». Sous l'autorité du sous-chef d'état-major « opérations », le CPOIA est un organisme unique, tant par son aptitude à conduire une campagne militaire interarmées, que par la nature et la diversité des actions qu'il mène dans le domaine de la préparation opérationnelle.

Le CPOIA a vocation à exercer le commandement de niveau opératif sur un théâtre d'opérations. Par essence interarmées, ce commandement est le niveau d'intégration, de combinaison et d'évaluation des effets produits par l'action de la Force. Il recouvre des dimensions militaires, civilo-militaires et politico-militaires.

¹ Issu de la fusion du Centre Multimodal des Transports (CMT) et du Centre Interarmées de Coordination de la Logistique des Opérations (CICLO), le CSOA est devenu depuis le 1er juillet 2014 l'intégrateur du soutien logistique interarmées. A ce titre, il assure la conduite et la coordination interarmées du soutien logistique de nos forces à l'occasion de toute activité opérationnelle. Il agit sous les ordres directs du SCOPS et en application des directives du CPCO.

² C'est à ce stade par exemple que sont préparées les décisions en matière d'externalisation de tout ou partie des soutiens et acheminements en fonction du niveau de sécurité du théâtre d'opérations et au regard des moyens disponibles et de la capacité d'endurance.

En appui du Centre de planification et de conduite des opérations (CPCO), le CPOIA conduit ou participe à des travaux de planification chaude (concernant des opérations en cours) ou froide (comme l'anticipation d'une évacuation de ressortissants). Tout son personnel, quel que soit son domaine d'expertise, est amené à contribuer à des *Joint operations planning groups* (JOPG), dans le cadre d'opérations ou d'exercices.

Chaque militaire du CPOIA est susceptible d'être déployé, dans le cadre d'un module opératif projetable (MOP), constitué en fonction de la nature de la mission : par ailleurs, le CPOIA maintient en alerte H24 une équipe de liaison et de reconnaissance de théâtre (ELRT), susceptible de répondre à toutes sollicitations du CPCO.

Le CPOIA assure la préparation à l'engagement des forces, dans un cadre national ou international, via le pilotage des activités d'entraînement interarmées et l'organisation d'exercices bilatéraux ou multinationaux. De plus, il procède à des missions d'évaluation des PC COMSUP et COMFOR et de la chaîne OTIAD.

Son implication dans la formation au profit des armées et services, est orientée vers le déploiement d'états-majors en opération. Ces formations sont actualisées en fonction des retours d'expérience (RETEX), de l'engagement de nouvelles aptitudes interarmées et des évolutions de doctrine.

L'efficacité des opérations repose sur une intégration de plus en plus forte et des combinaisons de plus en plus complexes des capacités inter-composantes. Le CPOIA développe et entretient ces capacités, en se définissant comme la plateforme de pilotage de dix des 16 domaines interarmées et en assurant la tutelle organique et/ou fonctionnelle d'organismes d'expertises capacitaires uniques et atypiques.

A ce stade, dans un processus itératif qui fait intervenir des options politiques (volonté d'associer des alliés) et des options techniques (avons-nous les capacités d'agir seuls ?), un travail sur l'intégration de moyens alliés sera réalisé.

Plus le processus se déroule dans le temps long, mieux il a été anticipé et mieux la réalisation sera aboutie et sécurisée. Le Sahel ayant été identifié depuis plusieurs années comme une zone potentielle de crise (notamment avec la multiplication des prises d'otages), un certain nombre d'options militaires avaient pu être préparées à un assez grand niveau de détail (effectifs et temps nécessaires pour réaliser une opération, recours à des experts connaissant les populations, recherches historiques sur les itinéraires de commerce et de trafic).

Cette préparation est nécessaire pour préparer les ordres clairs indispensables à la conduite des opérations sur le terrain.

Les différentes options seront soumises au conseil de défense qui les discute. A l'issue de cette discussion, le Président décide. Un relevé classifié du Conseil de défense est réalisé par le SGDSN et débouche sur un ordre d'opération, et une directive administrative et logistique produits est diffusée par l'état-major des armées. Cette dernière précise le périmètre géographique du théâtre d'opérations et les modalités administratives, logistiques, financières et techniques de l'opération¹. Après le lancement de

¹ Une DAL est établie par opération et actualisée autant que de besoin dès lors qu'une des conditions ou une des modalités évolue (zone géographique, volume, modes d'action, mise en œuvre). Ce document est signé par le Sous-Chef Opérations de l'EMA. Les DAL sont des documents à diffusion restreinte qui ne sont pas diffusés.

l'opération, des textes réglementaires peuvent être pris pour ouvrir le bénéfice de certains droits individuels au profit du personnel qui y est engagé.

3. Le conseil de défense

Au sommet de l'État, les conseils qui traitent de défense, de sécurité intérieure et de crises extérieures ont été unifiés par la loi de programmation militaire du 29 juillet 2009 en un unique conseil de défense et de sécurité nationale. Le code de la défense (art. L111-3) indique en effet que, si la politique de la défense est définie en conseil des ministres :

*« Les décisions en matière de direction générale de la défense et de direction politique et stratégique de la réponse aux crises majeures sont arrêtées en conseil de défense et de sécurité nationale.
Les décisions en matière de direction militaire de la défense sont arrêtées en conseil de défense et de sécurité nationale restreint.
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 destinées à pourvoir aux besoins des forces.
Les orientations en matière de renseignement sont arrêtées en Conseil national du renseignement, formation spécialisée du conseil de défense et de sécurité nationale. »*

Ce regroupement améliore et rend plus cohérents la préparation des décisions et le suivi de leur mise en œuvre. Le Conseil de défense est ainsi compétent pour toutes les questions de défense et de sécurité, qu'il s'agisse de la programmation militaire, de la politique de défense et de sécurité, de la programmation de sécurité intérieure, de la sécurité économique et énergétique, de la lutte contre le terrorisme ou de la planification de réponse aux crises. Il comporte deux formations spécialisées qui traitent de sujets spécifiques avec une composition adaptée : le Conseil national du renseignement, le Conseil des armements nucléaires. Il peut également se réunir en formation restreinte, par exemple pour des questions touchant à la conduite des opérations extérieures. Il est dans tous les cas présidé par le Président de la République¹.

Le code de la défense (art. R.1122-2) précise que, en formation plénière, le Conseil de défense et de sécurité nationale comprend, outre le Président de la République : le Premier ministre, le ministre de la défense, le ministre de l'intérieur, le ministre chargé de l'économie, le ministre du budget, le ministre des affaires étrangères. S'il y a lieu, sur convocation du Président de la République, d'autres ministres, pour les questions relevant de leur responsabilité, peuvent participer au conseil.

En outre, le conseil de défense et de sécurité nationale peut être réuni en conseil restreint ou en formation spécialisée, dans une composition fixée par son président en fonction des points figurant à son ordre du jour (Art R. 1122-3). De même, le Président peut-il convoquer pour être entendu

¹ Qui peut se faire suppléer par le Premier ministre.

par le conseil, en formations plénière, spécialisées ou restreintes, toute personnalité en raison de sa compétence. (Art R. 1122-4).

Ces dispositions permettent au Chef d'état-major des armées d'assister au Conseil de défense, et souvent également au DGSE, voire désormais, avec la menace du terrorisme sur le territoire national, au DGSI. De même, le Président est souvent assisté de son conseiller diplomatique et du chef de son état-major particulier.

Le secrétariat du conseil de défense et de sécurité nationale, dans ses formations plénière, spécialisée ou restreinte, est assuré par le secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale (Art R. 1122-5). Il est présent au conseil, assisté d'un officier général en charge de la préparation des conseils de défense et de sécurité nationale¹. Il rédige le relevé de décision qui est soumis à la signature du Président. Il en assure l'ampliation et doit ensuite suivre la bonne exécution des mesures décidés.

Dans le cas des conseils consacrés aux opérations, le SGDSN fournit une note d'analyse et de synthèse de la situation du pays, fruit de son travail quotidien avec les principaux ministères et services concernés. Cette note vient en tête du dossier avant les contributions de chaque ministère.

Dans son fonctionnement, le Conseil de défense et de sécurité nationale est loin d'être une simple instance de validation des propositions préparées en amont, il est un véritable lieu d'échanges et de discussions entre les membres. De ces échanges, résultent des souhaits et des priorités qui seront pris en compte dans la décision et, par voie de conséquence, dans la planification et dans les ordres d'opérations.

La souplesse de l'organisation du Conseil de défense et de sécurité nationale, sa capacité à se réunir rapidement, et son adossement à une chaîne performante de veille, de planification, permet au Président de la République de décider rapidement, si besoin, une opération extérieure. Ce mode de décision, qui constitue une originalité propre à notre pays. Il contribue à l'efficacité des interventions militaires.

B. DES MÉTHODES DIFFÉRENTES D'ÉVALUATION

Si les armées américaines ont à maintes occasions essayé de définir et de rendre publique une doctrine d'engagement des forces sur des théâtres extérieurs, notamment à la suite de la guerre du Viet Nam afin de fournir des *guidelines* à la prise de décision et de la justifier de manière plus transparente, comme les célèbres doctrines Weinberger ou Powell, les

¹ Immédiatement après la convocation d'un conseil, et selon le délai dont il dispose, le SGDSN convoque une réunion des directeurs de cabinet ou de leurs représentants pour faire avec les représentants de la présidence, le point sur les attendus du conseil, faire exposer par les ministères leurs positions et demander des contributions écrites pour la constitution du dossier des participants.

autorités françaises se sont rarement livrées à cet exercice.

Le Livre blanc de 2008 s'est essayé à poser des principes directeurs (*guidelines*) qui devraient constituer une grille d'analyse permettant de prendre une décision d'engagement des forces armées. Il s'agit d'un travail de méthodologie sans portée juridique, puisque l'autonomie de décision du Président en conseil de défense ne saurait être conditionnée.

Pour autant, ils lui permettent de guider et de soutenir sa décision et rétrospectivement d'en mesurer la justesse.

Toutes nos interventions extérieures devront répondre à une nécessité claire, être légitimes et efficaces. L'engagement des forces françaises s'effectuera donc en fonction de *plusieurs principes directeurs* :

- **Caractère grave et sérieux de la menace** : *« l'évaluation des menaces à la paix et à la sécurité sera le facteur déterminant dans la décision d'engagement, que l'appréciation soit collective ou nationale. Le recours à la force militaire n'est envisageable que dans le cas d'un risque ou d'une menace suffisamment graves et sérieux. La mise en jeu directe des intérêts nationaux n'est pas la seule justification d'une intervention : la question doit être aussi considérée de façon plus large, du point de vue du maintien de la paix et de la sécurité internationale au sens de la charte des Nations unies. Ainsi, la France, en raison de ses responsabilités internationales et sur le fondement d'une vision collective de ses propres intérêts de sécurité, peut être conduite à s'engager dans une intervention, sans que ses seuls intérêts directs soient visés »¹ ;*
- **Examen préalable des autres mesures possibles.** Ce principe s'applique sans préjudice des décisions nécessitées par l'urgence, en raison de la légitime défense ou dans des situations relevant de la responsabilité de protéger ;
- **Respect de la légalité internationale** : *droit de légitime défense individuelle ou collective consacré par l'article 51 de la charte des Nations unies, décision du Conseil de sécurité, mise en œuvre de nos engagements internationaux au titre de nos accords de défense, de nos alliances, ou du droit international ;*
- **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 ;
- **Décision reposant sur une capacité d'un niveau suffisant, sur la maîtrise nationale de l'emploi de nos forces et sur une stratégie politique qui vise le règlement durable de la crise et pas seulement la définition des conditions permettant le désengagement de nos forces ;**
- **Définition de l'engagement dans l'espace et le temps et évaluation de son coût** : l'opportunité de l'engagement français devra enfin être considérée en tenant compte des autres opérations en cours et des forces disponibles. Cet examen doit conduire à des décisions d'engagement définies dans l'espace et autant que possible dans le temps, avec une évaluation précise de leur coût.

Ces principes n'ont jamais constitué un cadre rigide, ils devaient, dans l'idée des auteurs, être articulés avec la réforme constitutionnelle de 2008, mais en dehors de quelques-uns, ils n'ont guère été repris dans le langage politique, ils n'ont pas non plus été repris dans le Livre blanc de

¹ Livre blanc 2008, p. 73 et 74.

2013, mais pour autant, ils semblent toujours pertinents et globalement respectés.

C. LES OPEX AU CRIBLE DE L'ANALYSE STRATÉGIQUE

L'application des principes de l'analyse stratégique aux différentes opérations militaires extérieures est malaisée. D'abord, parce qu'on ne dispose que des éléments rendus publics de la planification des opérations, certains aspects demeurent couverts par le secret de la défense nationale, notamment s'agissant des opérations en cours, car cela reviendrait à livrer des éléments clefs de nos intentions à nos adversaires. Ensuite, parce que les crises sont des organes vivants, qui évoluent en fonction d'éléments endogènes et exogènes, dont l'opération elle-même, laquelle s'adapte en tant que de besoin dans ces objectifs à l'évolution du contexte. Aussi, parce que les outils méthodologiques ont été taillés pour l'analyse des opérations militaires ; or, il faut bien admettre que le levier militaire n'est pas le seul en jeu, qu'il n'est qu'une partie de la solution aux crises et que les leviers diplomatiques et d'aide au développement, dans leur acception la plus large (gouvernance, sécurité et justice, éducation, économie....) selon qu'ils sont combinés aux opérations militaires, vont conditionner leur issue. Enfin, parce que l'analyse se situe *ex post* ou *in itinere*, alors que la décision se situe *ex ante* avec tous les aléas, prédictibles ou non, qui ne seront révélés que par le déroulement de l'opération et l'évolution parallèle de la crise. Autant dire d'emblée qu'elle a ses limites, mais ce n'est pas pour autant qu'elle ne mérite pas d'être conduite, car elle permettra de circonscrire et de comprendre quelques défaillances dans l'élaboration des options stratégiques ou dans les choix effectués.

Au regard des principes directeurs exposés par le Livre blanc, les observations suivantes peuvent être faites sur chacune des opérations :

Atalante : lutte contre la piraterie maritime dans l'Océan Indien

Liberté de circulation dans les espaces maritimes menacés.

Pas d'autres mesures possibles en raison de la guerre civile en Somalie (déliquescence de l'Etat.

Légalité internationale respectée : résolution du CSNU.

Opération de l'Union européenne, avec la participation volontaire de la France, capacité d'appréciation via la présence d'officier dans l'état-major et moyens d'observation et de renseignement.

Décision de l'Union européenne, pas de consultation du Parlement français mais information régulière des commissions chargées de la défense.

Implication modulable. Contribution d'un niveau suffisant, adaptable selon les mandats.

Travail de stabilisation en parallèle en Somalie (AMISOM, EUTM Somalie...).

Scénarios de sortie progressive en fonction du niveau sécuritaire atteint.

Harmattan : protection des populations civiles et rétablissement d'une gouvernance inclusive et de la sécurité en Libye

Responsabilité de protéger face aux actions commises par le régime de Kadhafi contre sa population, risque de massacres.

Les autres options ont été examinées. Dans l'urgence, l'intervention s'est imposée. Une fois l'opération déclenchée, l'adversaire n'a pas manifesté la volonté de négocier.

Légalité internationale respectée : résolution du CSNU.

Opération conduite à l'initiative franco-britannique, puis conduite par un état-major de l'OTAN (au sein duquel les forces françaises sont représentées) avec l'appui d'une coalition de forces occidentales et arabes.

Légitimité démocratique : consultation du Parlement.

Contribution d'un niveau suffisant. Maîtrise de l'emploi de la force (mais au sein d'une coalition). Pas de stratégie politique de règlement durable de la crise *ab initio*. Impossibilité de mettre en place un dispositif de stabilisation à l'issue de l'intervention militaire avec de multiples conséquences (situation intérieure de la Libye, implantation de groupes terroristes, effet déstabilisateur au Sahel, plus de contrôle des migrations)

Désengagement organisé facilement (faible présence au sol) et évaluation du coût de l'intervention.

Serval-Barkhane : lutte contre les groupes armés terroristes au Mali et dans la BSS

Risque de déstabilisation du Mali et des autres pays de la BSS, voire d'Afrique de l'Ouest.

Les autres actions ont été étudiées avant le déclenchement de l'intervention. Elle a été déclenchée dans l'urgence (descente des groupes armés vers le sud), mais les options proposées étaient préparées de longue date.

Légalité internationale respectée : résolution du CSNU, légitime défense collective.

Opération nationale. Bonne couverture de renseignement.

Légitimité démocratique : consultation du Parlement lors du lancement de Serval, information des commissions chargées de la défense sur Barkhane.

Contribution d'un niveau suffisant, même si elle est révélatrice du manque de certains moyens. Maîtrise de l'emploi de la force. Stratégie politique de règlement durable mais sa mise en œuvre supposera du temps.

Une installation dans la durée à un niveau d'implication adéquate, avec la participation des États du G5 Sahel, des Nations unies et de l'Union européenne et, à terme, le transfert des missions de lutte contre le terrorisme aux forces locales.

Sangaris : Faire cesser les exactions des groupes armés et permettre le déploiement d'une opération de stabilisation

Responsabilité de protéger la population civile d'un pays où la France est intervenue à de nombreuses reprises (une opération déjà en cours depuis 2002 - Boali).

Les autres options ont été examinées, la dégradation de la situation a été progressive avant l'intervention.

Opération nationale en coopération avec les forces africaines (MISCA), puis la MINUSCA et EUFOR RCA. Capacité d'évaluation permanente.

Légalité internationale respectée : résolution du CSNU, légitime défense collective.

Capacité d'un niveau suffisant, mais sous-estimée au démarrage de l'opération. Génération plus lente qu'estimée de la MINUSCA et des forces européennes. Stratégie globale de règlement politique de la crise (processus de transition). Mise en place mais avec plus de temps que prévu pour arriver aux élections.

Durée plus longue que prévue mais désengagement en cours.

Chammal : lutte contre les groupes armés terroristes en Irak et en Syrie au sein d'une coalition

Responsabilité de protéger des populations civiles contre les exactions des groupes terroristes - Lutte contre des groupes ayant planifié des attaques contre le territoire national.

Autres options difficilement jouables.

Opération d'une coalition internationale largement dominée en termes de moyens par les forces américaines. Contribution significative de la France (2^e position) mais qui reste d'un niveau capacitaire limité.

Légalité internationale fondée sur la légitime défense collective (Irak) et individuelle pour l'action en Syrie motivée par la planification d'attentats sur le territoire national par Daech.

Contribution limitée, maîtrise de l'emploi mais au sein d'une coalition. Stratégie politique globale concertée mais qui dépend de beaucoup d'aléas géopolitiques notamment s'agissant de la Syrie.

Durée et coût estimés pour une opération d'attrition militaire de Daech sans intervention de troupes aux sols.

Aux termes de cette analyse rétrospective, et avec les limites que porte sa réalisation ex post, marquée par les événements historiques qui se sont déroulés depuis la prise de décision, trois observations peuvent être formulées.

Globalement les décisions répondaient à l'ensemble des critères d'analyses stratégiques exposés.

Les quelques rares appréciations mitigées concernent des manques observés ex post lors de l'élaboration de la stratégie visant au règlement durable de la crise ou l'évaluation des conséquences de l'intervention, parfois dans l'appréciation de sa durée (et donc des risques et de coûts), enfin l'absence de vérification autrement que par des sondages d'opinion, c'est-à-dire par l'association de la représentation nationale, de la légitimité démocratique interne de l'opération.

TITRE 3 - DES OPÉRATIONS MENÉES AU-DELÀ DES LIMITES DES CONTRATS OPÉRATIONNELS DES ARMÉES

I. UN CONTRAT DÉFINI DANS LES LIVRES BLANCS ET LES LPM

Les Livres blancs et les lois de programmation militaire, sur la base des objectifs fixés par la stratégie arrêtée, définissent pour chaque fonction le contrat opérationnel qui décrit les forces dont dispose le pays permettant la mise en œuvre des missions assignées et un modèle d'armée adapté. Ce contrat et ce modèle sont adossés à une programmation budgétaire.

A. DES CONTRATS OPÉRATIONNELS AJUSTÉS

1. Livre blanc 2008 et loi de programmation militaire 2009-2014

a) *Un contrat opérationnel, des objectifs de programmation et un modèle d'armée ambitieux*

Fondée sur le Livre blanc de 2008, la loi de programmation militaire 2009-2014, dans son rapport annexé, a défini le contrat opérationnel pour la fonction « intervention » :

« Afin de 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 kilomètres) :

- 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. »

Elle définissait également le contrat opérationnel pour la fonction prévention qui a pour objet, en agissant en amont, d'éviter l'apparition ou l'aggravation des crises en s'appuyant sur un ensemble de capacités diplomatiques, économiques, militaires et juridiques. Sous l'aspect militaire, les capacités de prévention des conflits et d'intervention reposent en particulier sur un dispositif de forces prépositionnées ou prédéployées dans les espaces internationaux.

« Ce dispositif sera concentré sur les zones d'intérêt prioritaire. En Afrique, il sera réorganisé autour de deux pôles, un sur chaque façade, atlantique et orientale, tout en préservant une capacité de prévention dans la zone sahélienne. L'objectif est de privilégier une relation de partenariat visant à renforcer la sécurité et à développer les capacités africaines de maintien de la paix dans une perspective régionale et européenne. Dans le Golfe arabo-persique, les points d'appui français seront renforcés, en particulier aux Émirats arabes unis. »

2. Livre blanc 2013 et LPM 2014-2019

Dans un contexte budgétaire défavorable, la loi de programmation militaire 2014-2019 s'est efforcée de préserver l'outil de défense en réajustant les contrats opérationnels et les modèles d'armée correspondants. La dégradation de la situation sécuritaire internationale, le retour de la conflictualité en Europe, la menace de Daech au Levant, et les attaques terroristes sur le territoire national qui ont conduit à une mobilisation sans précédent des forces armées (Opération Sentinelle) dans le cadre de leur mission de protection ont rendu nécessaire une actualisation de la loi de programmation militaire.

a) Un contrat opérationnel et un modèle réajusté, préservant une capacité d'intervention conséquente

La loi d'actualisation a prévu des adaptations aux contrats opérationnels et le renforcement de la fonction « protection » à la suite des attentats de janvier 2015 mais sans modifier les équilibres précédents. S'agissant de la fonction « intervention », ces adaptations tiennent compte des caractéristiques nouvelles de la diversité de leurs formes, de leur extension, de leur intensité et de leur durée.

« Ce contexte impose des ajustements et une vigilance particulière. Pour s'adapter aux modes d'action de l'adversaire et le priver de sa liberté d'action, la maîtrise du processus de ciblage doit être accentuée, en gagnant en réactivité et en intégrant les actions dans les champs immatériels et des perceptions. Il est aussi nécessaire de continuer à diversifier et à moduler les effets des armements pour les adapter à tous les types d'objectifs. Un effort doit encore être fait sur l'identification, l'adéquation avec la cible et la précision. Le recours à la force, sous faible préavis, impose de consolider des capacités d'intervention prépositionnées ou projetables. Une capacité nationale de réaction d'urgence doit être conservée en propre. »

« Le besoin de régénération des forces, tant sur le plan du personnel que sur le plan des matériels, doit être pris en compte. En effet, la pression opérationnelle de ces deux dernières années a un impact majeur sur la disponibilité technique des matériels, la capacité de renouvellement du potentiel opérationnel, le niveau de préparation opérationnelle du personnel et sa capacité à poursuivre cet effort dans la durée, éventuellement au-delà de la référence des contrats opérationnels. De plus, la permanence des engagements impose d'accentuer le caractère adaptable des organisations du commandement et de disposer d'un soutien logistique performant. »

« Les engagements récents révèlent le besoin de moyens de commandement compatibles avec l'exigence de permanence du partage de l'information, malgré la diversité des théâtres et des opérations conduites ainsi que l'élongation très importante des liaisons. Par ailleurs, ils exigent une forte connectivité entre les modules de force, du plus bas aux plus hauts niveaux. »

Le rapport annexé à la loi de programmation 2014-2019 indique que pour l'intervention extérieure de ses forces, la France disposera des capacités lui conférant une autonomie d'appréciation, de planification et de commandement, ainsi que des capacités critiques qui sont à la base de son autonomie de décision et d'action opérationnelles.

A cet égard, l'actualisation insiste sur les capacités de renseignement.

« (...) Toutes les opérations récentes ont montré l'impérieuse nécessité de disposer de drones, qu'il s'agisse de drones de théâtre de moyenne altitude longue endurance (MALE) ou de drones tactiques. La mutualisation du renseignement d'origine satellitaire a été approfondie avec nos partenaires européens, de même que la capacité à déployer et à exploiter les drones de surveillance. Les capacités de veille stratégique et les nouveaux moyens de surveillance et d'interception nécessiteront d'accroître encore les capacités de traitement des données pour garantir l'efficacité de cette fonction stratégique. (...) »

Nos capacités militaires d'intervention seront développées de manière différenciée, en fonction des missions que les armées sont appelées à remplir. Il s'agit de disposer d'un outil complet et crédible pour traiter la menace au plus tôt et au plus loin.

« Les opérations de gestion de crise appellent des moyens militaires permettant de contrôler de vastes espaces, robustes, adaptés à des missions poursuivies dans la durée, à même de faire face à des situations de violence diffuse au milieu des populations, face à des adversaires utilisant des modes d'action asymétriques. Dans ces crises, nos capacités militaires devront permettre aux armées de s'engager dans la durée sur deux ou trois théâtres distincts, dont un en tant que contributeur majeur. Le total des forces déployées à ce titre sur l'ensemble des théâtres sera constitué, avec les moyens de commandement et de soutien associés :

- de forces spéciales et d'un soutien nécessaire à l'accomplissement des missions envisagées ;
- de capacités de cyberdéfense tant offensives que défensives en soutien aux forces déployées ;
- de l'équivalent d'une brigade interarmes représentant 6 000 à 7 000 hommes des forces terrestres ;
- d'une frégate, d'un groupe bâtiment de projection et de commandement et d'un sous-marin nucléaire d'attaque en fonction des circonstances ;
- d'une douzaine d'avions de chasse, répartis sur les théâtres d'engagement.

La nature des opérations ou leur sécurisation pourra rendre nécessaire l'utilisation de moyens supplémentaires permettant des frappes à distance à partir de plateformes aériennes ou navales.

Les opérations à dominante de coercition nécessitent des forces du meilleur niveau technologique, capables de prendre l'ascendant sur un adversaire de niveau étatique déployant des moyens militaires organisés et disposant d'une puissance de feu importante. Les capacités militaires que nous développerons à ce titre devront nous permettre de mener en coalition, sur un théâtre d'engagement unique, une opération majeure dans un contexte de combats de haute intensité. Cet engagement, d'une durée limitée, suppose un préavis suffisant, évalué aujourd'hui à environ six mois, ainsi que la ré-articulation de notre dispositif dans les opérations qui seraient en cours.

Les armées devront pouvoir assumer tout ou partie du commandement de l'opération. À ce titre, les forces françaises conserveront **la capacité de participer à une opération d'entrée en premier sur un théâtre de guerre dans les trois milieux (terrestre, naval et aérien)**.

La France pourra engager dans ce cadre, avec les moyens de commandement et de soutien associés :

- un ensemble significatif de forces spéciales ;
- jusqu'à deux brigades interarmes représentant environ 15 000 hommes des forces terrestres, susceptibles d'être renforcées par des brigades alliées pour constituer une division de type OTAN, dont la France pourra assurer le commandement ;
- jusqu'à 45 avions de chasse, incluant les avions de l'aéronautique navale ;
- le porte-avions, deux bâtiments de projection et de commandement, un noyau clé national d'accompagnement à base de frégates, de bâtiments de soutien d'un sous-marin nucléaire d'attaque et d'avions de patrouille maritime ; la permanence de cette capacité aéronavale pourra s'inscrire dans le cadre de la force intégrée franco-britannique prévue par les accords de Lancaster House ;
- les moyens permettant d'assurer les fonctions de commandement, de renseignement et de logistique de l'opération (transport, santé, essence, munitions, stocks de rechange).

À l'issue de cet engagement, la France gardera la capacité de déployer sur le théâtre concerné une force interarmées pouvant participer à une opération de gestion de crise dans la durée.

Enfin, au titre de leurs missions permanentes et pour garantir la capacité de réaction autonome aux crises, les armées disposeront d'un échelon national d'urgence de 5 000 hommes en alerte, rassemblant des moyens adaptés aux opérations de gestion de crise comme aux opérations de coercition. Ce réservoir de forces permettra de constituer une force interarmées de réaction immédiate (FIRI) de 2 300 hommes, projetable dans un délai de sept jours à 3 000 km du territoire national ou d'une implantation à l'étranger. Les armées devront rester capables de mener, avant ce délai de sept jours, une action immédiate par moyens aériens ».

Dans ce modèle initial, les opérations supposent pour les plus lourdes d'entre-elles d'être menées en coalition, et pour les autres de pouvoir s'appuyer assez rapidement sur le déploiement d'une force internationale de stabilisation en mesure d'assurer le relais des forces françaises et de tenir le terrain sécurisé.

De surcroît, la France pourra s'appuyer sur un dispositif prépositionné constitué des déploiements navals permanents dans une à deux zones maritimes, sur la base des Émirats arabes unis et sur plusieurs

implantations en Afrique¹, dont l'articulation sera adaptée, afin de disposer de capacités réactives et flexibles à même de s'accorder aux réalités et besoins à venir de ce continent et de notre sécurité. Les actions dans le domaine de la prévention des crises seront orientées vers la recherche de partenaires régionaux prêts à s'engager à nos côtés.

B. DES CAPACITÉS LIMITÉES PAR LE NIVEAU D'ÉQUIPEMENT

1. Livre blanc 2008 et loi de programmation militaire 2009-2014

La trajectoire financière prévoyait l'allocation de 161,89 milliards d'euros sur cinq ans (2009-2013) et une réduction d'effectifs de 38 426 personnels.

a) Des objectifs de programmation ambitieux

Pour soutenir ce contrat opérationnel, la loi de programmation a prévu un effort d'équipement des armées en deux phases :

« Au cours de la première phase 2009-2014, l'accent était mis sur la remise à niveau des moyens de combat, en particulier des moyens terrestres.

Dans le domaine terrestre, les efforts devaient porter en priorité sur la protection des forces, la numérisation de l'espace opérationnel, le rétablissement de la capacité aéromobile et l'acquisition de capacités de frappe de précision dans la profondeur, l'implantation progressive du programme d'ensemble Scorpion qui vise à renouveler l'ensemble des moyens du combat de contact terrestre et les programmes de cohérence opérationnelle attachés à cette capacité.

Dans le domaine de l'aéromobilité, le *déficit capacitaire en transport aérien stratégique et tactique* devait être progressivement comblé grâce au remplacement des aéronefs de transport tactiques C 160 *Transall* par des A 400M, et des avions ravitailleurs C 135 par des avions multi-rôle de ravitaillement en vol et de transport (MRTT) et le *déficit capacitaire en aéromobilité intrathéâtre résorbé avec la livraison des NH90*. Cette phase prévoyait également la *modernisation progressive de l'aviation de combat* avec une évolution vers un parc unique plus homogène d'avions modernes et polyvalents (*Rafale* et *Mirage 2000*)².

S'agissant de la Marine, elle concernait la modernisation de la capacité de maîtrise du milieu sous-marin (lancement du programme *Barracuda*) et l'adaptation de la capacité amphibie.

Il était prévu la mise à niveau des stocks de munitions et sûreté d'approvisionnement.

Étaient prévus également la poursuite de plusieurs programmes concernant les systèmes d'information et de commandement et l'adaptation de notre défense à la lutte dans le cyberspace. »

b) Un nouveau modèle d'armée fondé sur une réduction des effectifs et l'effort d'équipement attendu

La transformation de la défense engagée devait permettre d'adapter les formats et d'ajuster la préparation des forces aux nouveaux contrats opérationnels.

¹ En particulier à Djibouti avec deux composantes terrestre et aérienne et une base navale.

² « De l'ordre de 50 Rafale seront livrés. Les cibles et cadences d'acquisition révisées seront fixées en 2010. Des Mirage 2000D multirôles remplaceront les avions spécialisés à partir de 2014. Enfin, les nouveaux pods d'acquisition et de désignation laser seront livrés en 2014. »

La loi de programmation engageait une forte réduction des effectifs. L'effectif global des armées devait passer de 271 000 civils et militaires en 2008 à 225 000 en 2014-2015 (131 000 personnes pour l'armée de terre, 44 000 pour la marine, 50 000 pour l'armée de l'air). La réduction des effectifs de 54 000 postes sur la mission défense, hors externalisations, portera principalement sur l'administration et le soutien des forces (à hauteur de 75 %).

Les nouveaux formats des armées

« La composante terrestre constituera une force opérationnelle de 88 000 personnes organisée en : 8 brigades interarmes disposant de l'ordre de 250 chars lourds de bataille de type *Leclerc*, d'environ 650 véhicules blindés de combat de type VBCI, 80 hélicoptères de combat, 130 hélicoptères de manœuvre et de l'ordre de 25 000 équipements individuels du combattant de type *Félin*, 3 brigades spécialisées et la brigade des forces spéciales, et les moyens d'appui correspondants.

La composante maritime mettra en œuvre notamment : 4 sous-marins nucléaires lanceurs d'engins, 6 sous-marins nucléaires d'attaque, 1 porte-avions et son groupe aérien, 18 frégates de premier rang, 4 bâtiments de projection et de commandement.

La composante aérienne mettra en œuvre : 300 avions de combat modernes, *Rafale* et *Mirage 2000* polyvalents, incluant ceux de l'aéronautique navale, les systèmes de détection et de contrôle avancé de type *Awacs*, une flotte d'avions de ravitaillement et de transport comprenant de l'ordre de 14 appareils de type MRTT et environ 70 avions de transport. »

L'activité et l'entraînement des forces devaient revêtir un caractère prioritaire avec une préparation opérationnelle différenciée garantissant pour l'ensemble des composantes le socle adéquat d'entraînement, complété, par unité, d'une préparation spécifique en fonction de la prochaine mission. Des objectifs annuels d'activité sont spécifiés pour répondre aux contrats opérationnels et comprennent des normes de qualification nationales et de certification de l'OTAN.

Une profonde rationalisation de l'organisation du maintien en condition opérationnelle (MCO) est prévue avec la généralisation de la maîtrise d'ouvrage par milieu¹.

c) Comme souvent, la loi de programmation, en exécution, n'a pas répondu totalement à ces objectifs

La LPM 2009-2014 prévoyait d'allouer à la mission « défense » 161,9 milliards d'euros courants pour la période 2009-2013. En exécution, le ministère n'aura bénéficié que de 157,1 milliards d'euros, soit un écart de 4,76 milliards d'euros. L'écart constaté peut sembler faible rapporté à la somme totale de la programmation, mais il faut tenir compte de l'inertie des dépenses engagées en particulier de la masse salariale, de l'importance des pénalités contractuelles dans les surcoûts et enfin et surtout des effets de

¹ Création du service interarmées de maintenance des matériels terrestres (SIMMT) et de la structure intégrée du maintien en condition opérationnelle du matériel aéronautique de la défense (SIMMAD).

seuils qui renchérissent mécaniquement le coût unitaire des équipements produits chaque fois que l'on diminue la cible d'un programme. Beaucoup plus grave : l'absence de maîtrise de l'évolution de la masse salariale est venue mécaniquement évincer les dépenses d'« équipement des forces ». Au total, la réalisation du format d'armées tel qu'il avait été conçu en 2008 est apparu irréaliste, et la mise au point d'une nouvelle trajectoire physico-financière s'imposait.

L'écart entre les moyens budgétaires alloués qui diminuaient et les ambitions de défense qui restaient inchangées a provoqué l'apparition de lacunes significatives.

Malgré des succès militaires incontestables attestant de la valeur de nos armées, les opérations en Libye et au Mali ont montré les limites atteintes par un format « *juste insuffisant* »¹. Sans l'aide de ses alliés, en particulier en matière de transport stratégique et de ravitaillement en vol, la France ne pourrait conduire seule des opérations de forte intensité, dans des délais aussi brefs que ceux constatés dans ces deux opérations.

Principales lacunes par systèmes de forces intéressant les OPEX²

« **Commandement et maîtrise de l'information** » : insuffisance de drones MALE performants (particulièrement ressentie au Mali lors de l'opération Serval) ;

« **Projection et mobilité** » : la principale lacune capacitaire concerne le ravitaillement en vol. La flotte de Boeing C 135 et KC 135 est en fonction depuis plus de cinquante ans. Par ailleurs, les difficultés rencontrées par EADS dans la réalisation du programme A400M a conduit à différer de trois ans ce programme emblématique et à continuer à soutenir des Transall C 160 hors d'âge. Le comblement par des avions de transport tactique Casa 235 a permis de limiter l'impact en termes de préparation des pilotes et des troupes parachutées. Mais il n'en reste pas moins qu'une réduction temporaire de capacité est à redouter en matière de transport tactique à l'horizon 2015-2020.

« **Engagement et combat** » : le retard du programme Scorpion a privé l'armée de terre d'un renouvellement cohérent de ses moyens d'engagement, hormis il est vrai l'entrée dans les forces du tout nouveau véhicule blindé de combat d'infanterie (VBCI) et de quelques dizaines de véhicules à haute mobilité (VHM).

2. Livre blanc de 2013 et LPM 2014-2019 actualisée

La loi de programmation militaire 2014-2019, dans sa version initiale, est adossée sur une trajectoire financière de 189,99 milliards d'euros sur 6 ans et prend en compte également la poursuite des réductions nettes d'effectifs de 33 675 équivalents temps plein.

¹ Rapport d'information n° 680 (2011-2012) de MM. Jean-Marc Pastor, André Dulait, Jacques Berthou, Mme Michelle Demessine, MM. Jacques Gautier, Alain Gournac, Christian Namy et Alain Néri, fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat - 18 juillet 2012

² Projet de loi relatif à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale <http://www.senat.fr/rap/l13-050/l13-0502.html#fn4>

L'actualisation de la loi de programmation intervenue en 2015 permet à partir de 2016 une progression des crédits pour atteindre progressivement 34,02 milliards d'euros en 2019 soit 193,79 milliards d'euros en cumulé sur 2014-2019. Dans le même temps, la réduction nette des effectifs s'élèvera à 6 918 équivalents temps plein sur la période 2015-2019 avec l'arrêt des suppressions de postes en 2015, un recrutement de 2.300 en 2016 et une reprise à un rythme modéré des déflations d'effectif à partir de 2017.

a) Les forces armées sont adaptées et équipées de nouveaux moyens pour répondre à ce nouveau contrat

La LPM insiste sur la modernisation des **capacités de commandement et de contrôle** permettant d'assurer à tout moment, au niveau stratégique, le commandement opérationnel et le contrôle national des forces engagées¹, sur la « numérisation des opérations, les capacités de télécommunication à longue distance, et le renforcement des réseaux de communication opérationnels.

Elle prévoit le renforcement des forces spéciales considérées comme une capacité de premier plan dans toutes les opérations récentes. Elles disposent d'une chaîne de commandement direct, dont les moyens continueront à être renforcés de façon progressive, adaptée à la spécificité de leurs actions, de leur recrutement et de leur formation. Leurs effectifs seront renforcés d'environ 1 000 hommes. Leurs équipements feront l'objet d'un effort spécifique².

« **Les forces terrestres**, capables d'intervenir sur les théâtres d'opérations extérieures comme sur le territoire national, disposeront à l'horizon 2025 d'unités adaptées à la diversité, à la durée, à la dispersion et au durcissement des opérations. « Celles-ci seront structurées par la nouvelle génération des équipements *Scorpion* et seront articulées en deux divisions et six brigades interarmes densifiées : deux brigades de haute intensité, deux brigades médianes (amphibies) et deux brigades légères (aéroportée et montagne). Une brigade d'aérocombat sera créée.

« Afin de les mettre au niveau d'un contrat opérationnel redimensionné par un engagement durable sur le territoire national, les forces terrestres atteindront une capacité opérationnelle de 77 000 hommes équipés. Elles disposeront à l'horizon 2025 d'environ 200 chars lourds, 250 chars médians, environ 2 700 véhicules blindés multirôles et de combat, 147 hélicoptères de reconnaissance et d'attaque, 115 hélicoptères de manœuvre et une trentaine de drones tactiques.

¹ Notamment elles disposeront de la capacité de commander et conduire les opérations depuis la métropole et de déployer des systèmes de commandement de théâtre d'opérations et de coordination logistique de théâtre dans les différents milieux pour des opérations de niveau division ou équivalent.

² Programme de transmissions sécurisées, livraisons des premiers véhicules adaptées aux opérations spéciales. Les moyens aériens et aéromobiles feront l'objet d'un effort particulier : adjonction d'un armement offensif sur certains C 130-H. regroupement à terme de la flotte de Caracal du ministère de la défense au profit du commandement des opérations spéciales (COS).

Dans le domaine des appuis et des soutiens sont prévus un programme de remplacement des missiles antichar *Milan* par le *missile moyenne portée (MMP)*, la transformation du *lance-roquette multiple (LRM)* en *lance-roquette unitaire (LRU)*¹ et la livraison de 900 *porteurs polyvalents terrestres (PPT)*². Dans le domaine du combat aéromobile et de l'aéromobilité intra-théâtre, les *Gazelle* « armées » seront pour partie progressivement remplacées par des *Tigre*³, et les *Puma* par des *NH90*, les *Puma* seront progressivement remplacés par des *NH90*⁴.

Les forces navales seront dimensionnées pour les opérations de haute intensité ou de crise majeure. Ces moyens s'articuleront autour du porte-avions, des sous-marins nucléaires d'attaque, des bâtiments de projection et de commandement, des frégates de défense aérienne et des frégates multi-missions. Ces capacités seront complétées par des unités de combat moins puissantes, permettant de préserver le potentiel des forces lourdes, et un nombre suffisant de moyens pour assurer la présence en mer, ainsi que par des unités légères aptes au contrôle des espaces maritimes, dans nos approches et outre-mer. Les forces navales disposeront ainsi, à l'horizon 2025, de 4 sous-marins nucléaires lanceurs d'engins, de 6 sous-marins nucléaires d'attaque, d'un porte-avions, de 15 frégates de premier rang, d'une quinzaine de patrouilleurs, de 6 frégates de surveillance, de 3 bâtiments de projection et de commandement, d'avions de patrouille maritime, ainsi que d'une capacité de guerre des mines apte à la protection de nos approches et à la projection en opération extérieure.

Les forces aériennes poursuivront leur modernisation. La préparation opérationnelle sera différenciée, un effort particulier étant réalisé pour disposer d'un premier cercle de forces employables avec un très haut niveau de réactivité dans tout le spectre des opérations⁵. S'appuyant sur un centre de commandement et de conduite permanent et interopérable avec nos alliés, les forces aériennes comprendront notamment 225 avions de chasse (air et marine), ainsi qu'une cinquantaine d'avions de transport tactique, 7 avions de détection et de surveillance aérienne (air et marine), 12 avions ravitailleurs multi-rôles, 12 drones de surveillance de théâtre, des avions légers de surveillance et de reconnaissance et 8 systèmes sol-air de moyenne portée.

Durant la période de la loi de programmation, les forces aériennes poursuivront la montée en puissance de la flotte *Rafale*⁶, l'intégration de nouvelles capacités (missiles air-air longue distance *Meteor* et systèmes de désignation *PDL-NG*), *engagement* des opérations de prolongement des *Mirage 2000D*, spécialisés dans les attaques au sol. »

¹ Qui fournira une capacité d'appui tout temps, précise et réactive jusqu'à 70 km, adaptée aux engagements actuels 13 lanceurs ont été livrés en 2014. Ce matériel a été déployé au Mali où il a obtenu sa qualification en opération avec des résultats d'une précision remarquable.

² Qui permet une meilleure protection des équipages pour le ravitaillement, le transport de postes de commandement et de systèmes d'armes et l'évacuation de véhicules endommagés.

³ Dont 25 *Tigre HAD* livrés entre 2013 et 2020 en complément des 39 *Tigre HAP*, déjà livrés et qui seront mis progressivement au standard *HAD*.

⁴ En complément des 26 *Cougar* rénovés et des *Caracal*. 74 hélicoptères dont 44 seront livrés avant 2019. Une commande permettra ensuite de compléter la cible à 115 hélicoptères de manœuvre.

⁵ Cette démarche sera soutenue par une rénovation de l'entraînement et de la formation des pilotes de chasse (projet *Cognac 2016*) qui sera finalement reporté à 2018).

⁶ 26 nouveaux *Rafale* air et marine seront livrés sur la période.

« Elles mettront progressivement en œuvre des nouvelles capacités de projection aérienne tactique notamment les livraisons d'avions de transport *A 400M*, et la rénovation des *C 130* en service pour répondre aux besoins des forces spéciales où l'armée de l'air est confrontée à une diminution de la disponibilité de ses *C 160* notamment. Le renouvellement des ravitailleurs *C 135* l'acquisition d'une flotte de 12 *MRTT* est lancé en 2014, deux devant être livrés sur la période, dont le premier en 2018¹.

Les forces armées continueront de s'appuyer sur **les organismes interarmées** qui en conditionnent l'efficacité, sur les théâtres d'opération, comme sur le territoire national². Le **service de santé des armées** continuera en effet de jouer le rôle essentiel qui est le sien pour le soutien des soldats, particulièrement en opération. Acteur déterminant de l'engagement opérationnel des forces, jusque dans les missions d'entrée en premier sur les théâtres d'opérations les plus exigeants, ses capacités seront également planifiées et sollicitées dans la gestion des crises, notamment en matière de gestion des crises sanitaires. »

L'activité opérationnelle reste une priorité avec comme objectif une inversion de l'évolution à la baisse de la période récente qui est indispensable au regard du contexte sécuritaire aggravé, de l'engagement soutenu et des conditions sévères d'environnement des opérations, qui se traduisent par un important besoin de régénération. À cette fin, un effort financier important est réaffirmé dans ce domaine³ qui sera renforcé par l'application du principe de différenciation à l'activité et à l'entraînement. L'effet attendu de la mise en œuvre du nouveau modèle d'armée et des réformes qui seront engagées dans le domaine du maintien en condition opérationnelle, conjugué à l'effort financier consenti sur la période, doit permettre au niveau d'activité d'atteindre les normes requises⁴, à partir de 2016, au fur et à mesure de la réalisation du nouveau modèle.

¹ Cette nouvelle flotte répondra au besoin mutualisé des fonctions de dissuasion, de protection et d'intervention, en apportant des capacités importantes de ravitaillement en vol, de projection de puissance et de forces, de transport de fret et d'évacuations sanitaires aériennes lourdes. À terme, la capacité de projection stratégique et de ravitaillement en vol reposera sur la complémentarité entre les *MRTT* et les *A400M*.

² C'est le cas, entre autres, du service des essences, de la direction interarmées des réseaux d'infrastructure et des systèmes d'information, du service du commissariat des armées, des services de soutien tels que la structure interarmées de maintien en condition opérationnelle des matériels aéronautiques de la défense, de la structure intégrée du maintien en condition opérationnelle des matériels terrestres et du service de soutien de la flotte.

³ Les crédits consacrés à l'entretien programmé des matériels s'établiront à un niveau moyen de 3,5 milliards d'euros courants par an sur la période, intégrant, dans le cadre de l'actualisation, un effort supplémentaire de 0,5 milliard d'euros soit 0,125 milliard d'euros par an en moyenne.

⁴ Voir tableau infra p. 108.

II. DES ENGAGEMENTS AU-DELÀ DES LIMITES DU CONTRAT OPÉRATIONNEL

A. UN NIVEAU D'ENGAGEMENT TRÈS IMPORTANT

Le niveau d'engagement des forces armées en OPEX se situe au-delà des limites du contrat opérationnel décrit par le Livre blanc et la LPM pour les opérations de gestion de crise, qui fixait un plafond d'engagement à deux ou trois théâtres distincts dont un en tant que contributeur majeur. En 2014 et 2015, les forces armées étaient engagées sur des théâtres majeurs, deux en tant que contributeurs majeurs (BSS et RCA), le troisième au sein d'une coalition au Levant.

Ainsi pour l'armée de l'air, 4 bases aériennes projetées ou prépositionnées (Tchad, Niger, Abou Dhabi, Jordanie) sont en fonctionnement et 20 avions de chasse mobilisés au lieu de 12 auxquels se sont ajoutés à certaines périodes les appareils du groupe aéronaval au profit de l'opération Chammal¹.

B. UNE FORTE SOLLICITATION EN EFFECTIFS

Depuis 2008, l'effectif moyen engagé en OPEX n'est jamais descendu en dessous de 7 500 militaires, avec un niveau très élevé jusqu'en 2012 (entre 2 710 et 4 096) en Afghanistan. Le retrait du Kosovo à partir de 2010, d'Afghanistan à partir de 2013, la transformation de l'opération Licorne en Côte d'Ivoire en forces prépositionnées en 2014 ont permis de répondre à d'autres menaces notamment dans la Bande sahélo-saharienne, puis en Centrafrique, puis au Levant. Ces trois opérations récentes mobilisant en 2015 plus de 6.000 militaires en moyenne annuelle.

Nombre de militaires français engagés en OPEX

En effectif moyen annuel

En effectif moyen annuel Théâtre	Opération	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Kosovo	Trident	1 974	1 416	791	424	318	315	106	2	2
Liban	Daman + Baliste	1 501	1 558	1 460	1 354	1 065	886	875	855	890
Afghanistan	Pamir + Heracles	2 710	3 752	4 096	3 913	3 187	854	310	9	4

¹ du 23 février au 18 avril 2015 avec 12 Rafale et 9 Super-Étendard modernisés, puis du 23 novembre 2015 au 16 mars 2016 avec 18 Rafale et 8 Super-Étendard modernisés.

Levant	Chammal							186	1 350	1 417
Côte d'Ivoire	Licorne	1 981	1 138	874	868	581	548	546		
BSS	Serval / Barkhane						4 406	2 068	3 352	3 417
Tchad	Epervier	1 304	1 155	988	959	982	874	1 318		
RCA	Boali / Sangaris	267	239	240	238	241	524	2 236	1 363	948
TOTAL		11 685	11 157	9 824	10 644	7 515	9 532	8 748	7 702	7 262

Source : ministère de la défense

La situation est encore plus tendue lorsqu'on s'intéresse aux pics, donc au nombre le plus élevé de militaires engagés simultanément au cours de l'année et qui ont pu atteindre plus de 14 000 en 2011 (Afghanistan, Harmattan) en 2013 (Serval) et en 2014 (Serval/Barkhane, Sangaris) sans jamais descendre en dessous de 9 400.

Nombre le plus élevé de militaires engagés simultanément au cours de l'année

En effectif moyen annuel

Théâtre	Opération	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Kosovo	Trident	1 038	792	357	325	316	2	2
Liban	Daman + Baliste	1 549	1 491	1 327	926	941	887	921
Afghanistan	Pamir + Heracles	6 223	4 230	3 565	1 416	411	63	4
Levant	Chammal					851	3 051	3 790
Côte d'Ivoire	Licorne	951	1 469	672	648	603		
BSS	Serval / Barkhane				6 482	3 052	3 608	3 531
Tchad	Epervier	1 074	1 025	1 053	948	1 888		
RCA	Boali / Sangaris	261	248	254	1 674	2 385	2 039	948
TOTAL		13 493	14 965	9 478	14 463	14 320	11 251	10 158

Source : ministère de la défense

Les militaires déployés en OPEX effectuent des mandats d'une durée variable selon leurs affectations et leurs spécialités : quatre mois pour les unités de l'armée de terre, une année pour les officiers supérieurs servant en états-majors, deux mois pour les chirurgiens des rôles 2 et les pilotes¹.

¹. En effet, leur présence est indispensable pour servir les hôpitaux de campagne (rôle 2), mais ils ne pratiquent pas suffisamment pour maintenir leur capacité opérationnelle. A l'inverse, les pilotes de l'armée de l'air effectuent trop d'heures de vol lorsqu'ils sont déployés en OPEX.

C. UN DÉPLOIEMENT IMPORTANT DE MATÉRIELS**Principaux matériels déployés en OPEX en 2013, 2014, 2015 et 2016**

	2013	2014	2015	2016
Armée de terre				
AMX 10 RC	23			
Caesar	4			
Camion-citerne polyvalent (CCP10)	35	3	2	2
Camion lourd de dépannage (CLD)	24	12	4	17
Cobra (radar)	3	3	3	3
Engin du génie rapide de protection (EGRAP)	4		8	2
Engin multifonctions d'aide au déploiement (EMAD)	1		1	1
ERC 90	12	17	10	14
GBC	258	404	339	269
VAB	313	280	246	184
VBCI	52	33	33	
VBL	212	197	146	204
VLRA	24	110	140	81
Véhicules de transport logistiques	58	5	14	35
Porteurs polyvalents terrestres	64	57	35	33
TRM 10000	43	2	6	33
TRM 2000	13	28	25	18
Valmet	5	2	3	17
Matériels aéroterrestres				
Gazelle	6	10	9	4
Tigre	3	4	5	5
Puma	9	11	4	6
Cougar		4	4	3
Caracal		1	1,5	4
NH90				3
Fennec	1	3	1	1
Matériels aériens				
Mirage 2000 D	4	3,5	6,5	5
Mirage 2000 C		1	1	4
Rafale	5,8	3,3	3,8	5
Avions de transports tactiques (C130, C160, Casa)	6,6	7,1	7,5	6
C 135	3	2,4	1,8	2
Drones MALE		3,5		5
Marine nationale				
Jours de mer	1605	1501	1915	694
Heures de vols	4499	1900	6517	2433

Source : ministère de la défense

D. UNE TENSION ACCRUE PAR LE DÉPLOIEMENT SUR LE THÉÂTRE NATIONAL

Le déclenchement, sur le territoire national de l'opération Sentinelle au lendemain des attentats du 7 janvier 2015 mobilise en permanence 10 000 militaires sur le territoire national ce qui crée des tensions sur l'organisation des rotations et sur la préparation opérationnelle des unités. Ainsi l'armée de terre qui est la plus sollicitée a-t-elle dû faire évoluer son

cycle d'activité qui est passé à 5 temps sur 24 mois pour intégrer l'ampleur de ce nouvel engagement.

Il est clair que l'ampleur de cet engagement sur le territoire national rogne sur les marges de manœuvre résiduelles dont disposaient les armées pour répondre aux fortes sollicitations des opérations extérieures.

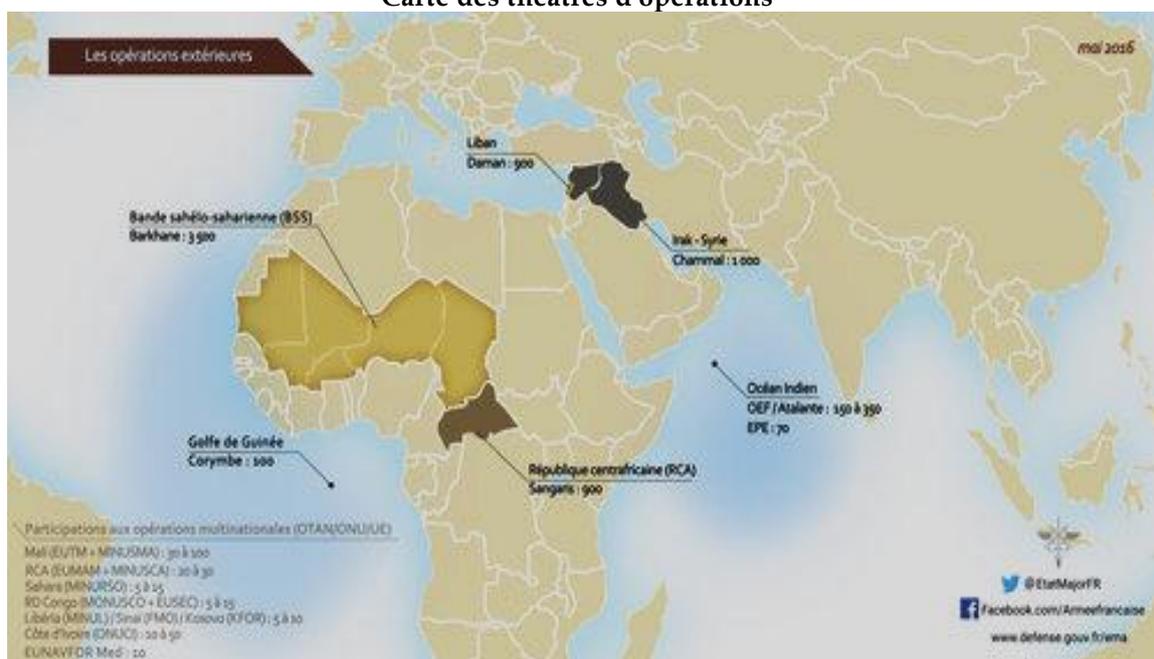
III. DES OPÉRATIONS DE PLUS EN PLUS EXIGEANTES

Au-delà de la mise en œuvre complète, voire au-delà de ses limites du contrat opérationnel, les caractéristiques particulières des opérations engagées font peser sur les armées des contraintes fortes, qui peuvent altérer leurs capacités en opération, mais aussi et plus sûrement peser sur la régénération des forces comme du matériel et à terme sur leur endurance. Ces caractéristiques portent sur la dispersion et l'étendue des théâtres, leurs spécificités intrinsèques, la simultanéité des opérations engagées et l'évolution des modes d'action ennemis qui obligent des adaptations tactiques et techniques.

A. LA DISPERSION ET L'ÉTENDUE DES THÉÂTRES

1. Des théâtres multiples

Carte des théâtres d'opérations



Sources : État-major des armées
Droits : Ministère de la Défense

Actuellement, la France conduit des opérations militaires extérieures sur trois théâtres majeurs dans la bande sahélo-saharienne (Barkhane), en Centrafrique (Sangaris) et au Levant (Chammal). Elle fournit ou est susceptible de fournir des éléments aux missions européennes de formation des forces armées locales et des missions multidimensionnelles des Nations unies sur les deux premiers théâtres.

En outre elle est présente au Liban au sein de la force des Nations unies (Daman/Finul). La Marine nationale continue à mener des opérations dans le Golfe de Guinée (Corymbe) et dans l'Océan indien. Elle est susceptible de participer aux opérations navales européennes au large de la Somalie (Atalante) ou en Méditerranée (Sophia). Elle fournit également des éléments à certaines missions des Nations unies, de l'OSCE et occasionnellement peut assurer des missions de défense aérienne au profit des pays Baltes¹.

2. Des théâtres éloignés de la métropole et discontinus entre eux

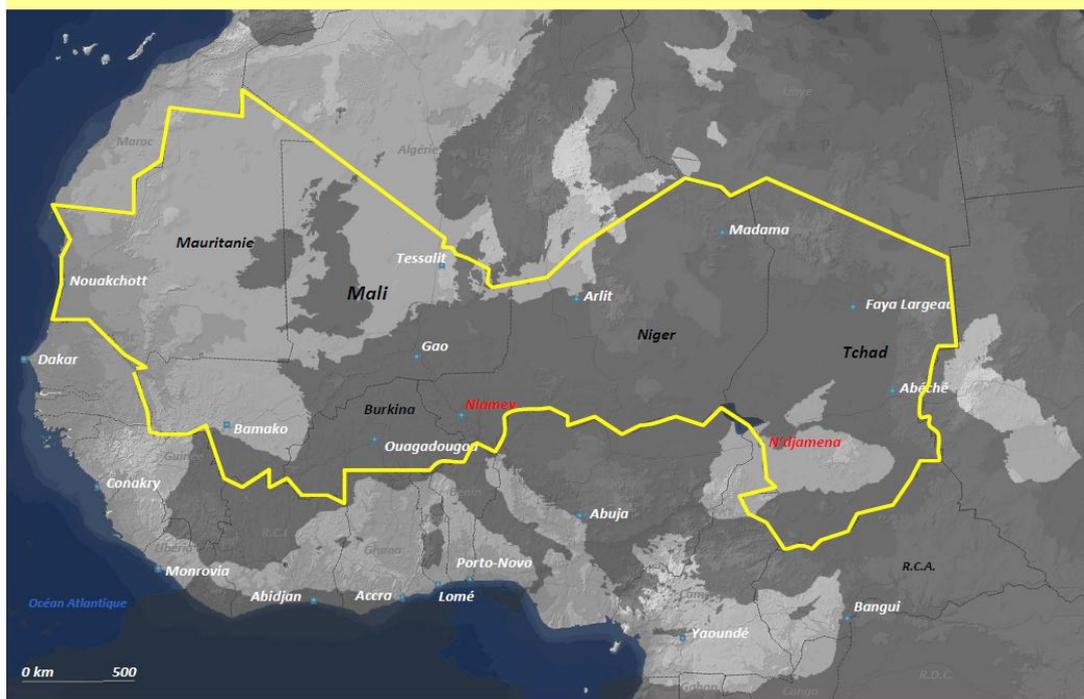
Comme la carte le montre, ces théâtres, notamment les plus importants, sont éloignés de la métropole et discontinus entre eux. Les distances entre la métropole et ses théâtres d'opérations excèdent les 3 300 km (Amman), avoisine les 4 000 km (Niamey, Bamako, Ndjamena), dépasse les 5 000 km (Bangui, Abou Dhabi).

3. Des théâtres particulièrement étendus

L'élongation des théâtres d'opération présente un caractère inédit. Alors que l'opération Pamir en Afghanistan se concentrait sur les 18 424 km² de la province de la Kapisa et le 8 400 km² du district de Surobi et l'opération Licorne :

- Chammal s'étend sur l'Irak et la Syrie (622.487 km²). Les avions de chasse opérant depuis la base projetée en Jordanie effectuent l'équivalent de Paris-Istanbul pour atteindre leurs objectifs au Nord de la Syrie ;
- Barkhane couvre 5 pays de la zone sahélo-saharienne (Tchad, Niger, Mali, Burkina-Faso et Mauritanie) soit un territoire de 5 millions de km². La place des moyens aériens est indispensable pour la mobilité intra-théâtre, pour assurer la permanence du renseignement ;

¹ L'opération Air Baltic Policing, assurée par les forces aériennes des pays membres de l'OTAN afin de faire surveiller et de protéger l'espace aérien des pays baltes (Lituanie, Lettonie, Estonie). A ce titre, à la fin du mois de septembre 2016 et pour quatre mois, l'armée de l'air française, va déployer quatre Mirage 2000-5F.



Sources : État-major des armées
Droits : Ministère de la Défense

- Sangaris couvre la Centrafrique dont la superficie (622 984 km²) est plus grande que la France et la Belgique réunies.

Cette extension et cette élongation rendent, tant dans la BSS qu'en RCA, les communications difficiles et obligent à une répartition voire une dilution des forces sur le terrain et à la mobilisation de moyens de transports conséquents (avions, hélicoptères).

Deux de ces trois théâtres sont enclavés ou sans façade maritime utile (BSS et RCA).

4. Des exigences supplémentaires pas toujours satisfaites

a) Un système de conduite des opérations efficace

La dispersion et l'extension des théâtres nécessitent un système de conduite des opérations efficace, reposant sur des centres de commandements situés en France au niveau stratégique (CPCO), sur les théâtres (COMANFOR) au niveau opératif, la conduite des opérations pouvant être déléguée à un niveau infra ou supra (cas des opérations aériennes menées dans la BSS qui sont coordonnées et planifiées depuis le Commandement de la composante air de la force interarmées de l'Afrique centrale et de l'Ouest situé sur la base de Lyon-Mont-Verdun). Elle doit pouvoir s'appuyer sur un réseau de communications robustes, ce qui suppose le déploiement de systèmes, de matériels et la mise à disposition de capacités, notamment satellitaires.

En coalition, la conduite sera réalisée par un centre de commandement spécifique (Commandement OTAN à Naples pour l'intervention en Libye ou Commandement de l'opération *Inherent Resolve* pour une partie des opérations en Irak et en Syrie, la France fournissant des personnels et des moyens à ces centres de commandements).

Le rôle du CPCO

Dans le cadre d'une opération nationale (extérieure ou intérieure), c'est le CPCO qui planifie et conduit l'opération au niveau stratégique, sous la responsabilité du sous-chef d'état-major « opérations ».

Il est armé par quelque 200 officiers, sous-officiers et militaires du rang, ainsi que des officiers de liaison des principaux alliés.

La conduite des opérations est assurée à partir des travaux élaborés par la chaîne de planification. Le caractère transverse de l'organisation du CPCO permet d'éviter qu'il y ait une rupture au moment du passage de la planification à la conduite. Lorsqu'une opération est déclenchée, une cellule de crise est créée afin d'en assurer la conduite.

Pour mener ces missions, le CPCO est organisé autour de 2 compétences complémentaires : une compétence géostratégique, une compétence fonctionnelle.

Les officiers chargés d'anticipation opérationnelle et de synthèse apportent une expertise géostratégique avec un découpage en différentes zones (Théâtre national, Europe, Afrique, Monde). Les compétences fonctionnelles (logistique, conduite, systèmes de communication, renseignement,...) sont fournies par les bureaux (appelés J pour « joint »). Cette structure en J est dérivée de la structure OTAN. Cette organisation fonctionnelle est complétée par des cellules d'expertises particulières et par des officiers de liaisons spécifiques (dont les officiers de liaisons étrangers).

Dans la conduite d'une opération, le CPCO s'assure de l'adéquation des moyens à la réalité des opérations, il effectue le lien entre le niveau politique (ou politico-militaire) et le niveau opératif sur le terrain (le Commandant de la force projetée et son état-major), il ajuste les objectifs, s'assure en permanence de la compréhension des ordres, il informe le niveau politique et interministériel du déroulement et des avancées des opérations, il veille et ajuste les conditions d'emploi de la force, il coordonne l'action des forces françaises et des contributions alliées.

En règle générale, dans la phase aiguë du début de l'intervention, la situation est suivie au plus haut niveau de l'Etat avec l'organisation de réunions de point de situation. Lors du déclenchement de l'opération Serval, des points de situation étaient organisés trois fois par jour avec le cabinet du ministre de la Défense, avec le Ministère des affaires étrangères qui suit la situation d'un point de vue diplomatique ; deux fois par semaine à la Présidence de la République, avec un conseil de défense restreint de suivi chaque semaine.

b) Aéromobilité et ravitaillement en vol : deux besoins criants

L'éloignement et l'extension des théâtres ainsi que l'absence de réseaux routiers rendent l'utilisation des moyens aériens indispensables pour réaliser une partie des opérations logistiques, notamment lorsqu'elles sont conditionnées par l'urgence, qu'il s'agisse de transport de matériel (l'Armée de l'Air a pu livrer récemment par A 400M un Caracal à Ndjamena ou transporter deux VAB pour remise en condition sur cette base en

provenance de Niamey), de ravitaillement des forces en opérations sur certaines bases avancées temporaires ou par largage ou des relèves de personnels ; ou d'opérations de combat (transports de troupes, appui feu), de surveillance et renseignement. A cet égard, le déploiement de drones Reaper en BSS représente un atout considérable en raison de leur autonomie qui permet d'assurer une permanence sur les zones d'opération, leur discrétion, la qualité des images produites et leurs coûts de fonctionnement. En RCA, en l'absence de réseau routier et en raison des conditions climatiques (pistes souvent impraticables durant la saison des pluies), le transport aérien est parfois le seul moyen de liaison possible.

Cette extension met également en évidence l'importance dans les opérations aériennes mais aussi hélicoptères du ravitaillement en vol. Actuellement avec le retrait des Mirages 2000 de la base de Niamey (redéploiement en Jordanie pour l'opération Chammal), ne peuvent être engagés que les Rafales stationnés à Ndjamena, ce qui rend nécessaire des ravitaillements en vol, souvent avec des moyens alliés. Il en va de même du ravitaillement en vol d'un Caracal, seul hélicoptère de nos forces doté de cette capacité, expérimenté pour la première fois par l'armée de l'air, promesse d'importants progrès dans le domaine tactique.

Cette dimension particulière suppose un niveau élevé de disponibilité opérationnelle des aéronefs, ce qui n'est pas toujours acquis en raison notamment de la spécificité climatique et géologique des théâtres, mais aussi des pistes d'atterrissage entretenues, des parkings aéronefs en dur ou sous toile, protégeant les aéronefs de la poussière et de la chaleur et permettant leur entretien dans de meilleures conditions, des systèmes d'information et de communication solides et des enceintes protégées.

c) Une organisation logistique déterminante

Cet éloignement et cette extension des théâtres d'opération obligent à la mise en place d'une manœuvre logistique complexe pour approvisionner le théâtre en denrées alimentaires, en eau (BSS), en matériels et pièces de rechange, en carburant et en munitions. Ces conditions consomment les potentiels de façon accélérée et rendent la manœuvre logistique d'une grande complexité.

Assurant la conduite et la coordination interarmées du soutien logistique des forces à l'occasion de toute activité opérationnelle, le centre de soutien des opérations et des acheminements, créé le 1^{er} juillet 2014, est responsable des acheminements stratégiques, les flux intra-théâtre étant du ressort de chaque commandant des forces.

La logistique en OPEX constitue une condition essentielle pour maintenir les capacités opérationnelles. Qu'il s'agisse des transports depuis la métropole ou de l'acheminement intra-théâtre, de personnel, de vivres, de carburants ou de matériels, elle est soumise à des contraintes spécifiques qui

dépendent des différentes phases opérationnelles : lancement, soutien, rapatriement.

La contrainte est majeure lors du déploiement de la chaîne logistique ex nihilo et souvent dans l'urgence et au moment où les conditions de sécurité sont les plus difficiles.

Les distances et les extensions de théâtres représentent un défi important notamment pour des opérations majeures situées en Afrique ou au Levant sur des théâtres qui se mesurent à l'échelle d'un continent de la taille de l'Europe

S'y ajoutent les contraintes de survol au-dessus du territoire de certains États (restrictions quant au survol des aéronefs et de certaines matières dangereuses), de transit routier (sécurité des convois militaires ou civils), de procédures douanières. Le groupe de travail a pu mesurer par exemple la difficulté pour l'opération Barkhane de faire acheminer de l'eau par voie routière en traversant un pays limitrophe.

L'organisation de chacune des bases et de la réservation de lieu de stockage revêt une importance considérable tant pour le déroulement des opérations que pour l'organisation des circuits logistiques.

Enfin la nécessaire disponibilité des moyens de transports conduit à externaliser une partie des acheminements quand les conditions de sécurité le permettent et à s'appuyer sur des moyens alliés (pays européens) en cas de besoin. Le manque de capacité propre concernant le transport aérien reste préoccupant. L'utilisation attendue de l'A400M aujourd'hui utilisé uniquement pour les liaisons stratégiques et peu pour des liaisons intra-théâtre, notamment lorsqu'il s'agit d'utiliser des terrains sommaires, alors qu'il dispose des capacités nécessaires, devrait améliorer sensiblement l'efficacité de la boucle logistique et réduire notre dépendance à l'égard de capacités extérieures (Antonov)¹ dont la flotte est réduite et vieillissante et dont le coût reste élevé.

Le déplacement du groupe de travail auprès de la force Barkhane a été l'occasion de prendre conscience de l'importance du système logistique permettant le ravitaillement en eau, en produits alimentaires, en pièces de rechanges, en munitions et en carburants, notamment celui des postes les plus avancés qui ne peut être réalisé que par la voie aérienne et ou par des convois protégés. De ce point de vue, les déficits de moyens de transports aéromobiles est handicapant ; là où un A 400 M disposant des équipements et qualifications nécessaires pourrait livrer 24 tonnes de frets, il faut multiplier les rotations de C 130 et donc restreindre leur disponibilité pour d'autres missions. L'insuffisance du parc patrimonial oblige à s'appuyer sur des moyens mis à disposition par nos alliés européens, ce qui est une contribution appréciable et appréciée, ou sur des moyens externalisés qui ne peuvent guère être sollicités en situation de combat.

¹ Lors du déclenchement de Serval, l'armée avait loué 10 appareils par jour, d'une flotte qui n'en compte que 22 à un opérateur privé.

Chaque OPEX présente des particularités.

Conjuguant un nombre élevé d'implantations, des distances importantes à parcourir pour acheminer des produits depuis la métropole par voie maritime puis routière, la rudesse du climat, l'insécurité de certaines zones, la rareté des ressources locales, la diversité et le nombre des matériels déployés, l'organisation logistique de Barkhane est sans doute l'une des plus complexes et des plus exigeantes.

Pour Chammal, les difficultés sont semble-t-il davantage d'ordre géopolitique et concernent surtout les autorisations de survol.

Pour Sangaris, le dimensionnement initial de la logistique a peu ou prou contraint le déroulement des opérations¹. Sangaris est entrée aujourd'hui dans une phase préparatoire au désengagement et donc de rapatriement des matériels, qui est conditionné en grande partie par les liaisons maritimes entre la métropole et le port de Douala au Cameroun. Il s'agit d'une opération assez complexe dans sa planification, mais sans commune mesure avec l'organisation du retrait d'Afghanistan qui s'est étalé sur 2013 et 2014 utilisant tout type de transports et des voies d'acheminement complexes à mettre en œuvre avec les pays voisins.

Les flux de l'opération Barkhane représentent, par an approximativement entre 20 et 25 000 tonnes de fret, 25 000 passagers et un coût de l'ordre de 30 à 40 millions d'euros (moyenne 2014/2015) ; pour Sangaris, 12 à 15 000 tonnes de fret, 12 000 passagers et un coût annuel de l'ordre de 15 millions d'euros.

Proposition : Poursuivre le renforcement des systèmes d'information logistiques.

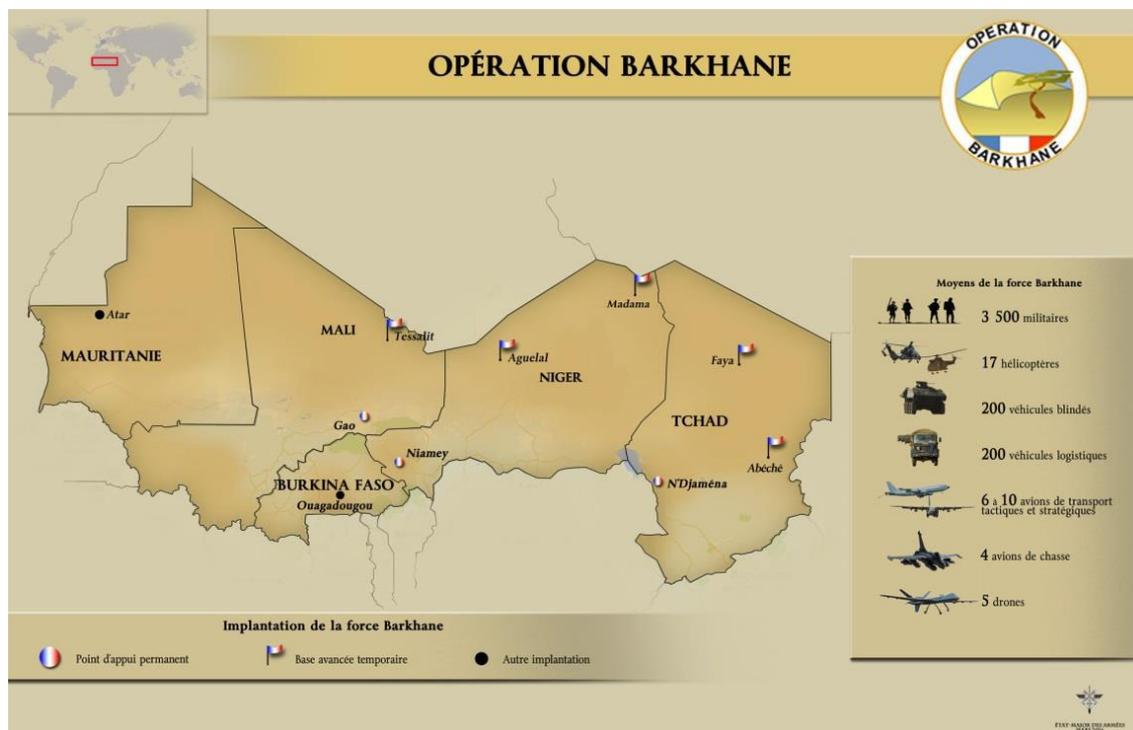
d) La nécessité de bascules des forces

En outre, dans le cadre des opérations militaires, compte tenu des effectifs déployés relativement peu nombreux, la présence continue sur l'ensemble du territoire n'est pas possible, les opérations de reconquête sont

¹ Comme l'indique l'étude de Remy Hémez, « la contrainte des effectifs comme les arbitrages lors de la génération de force ont limité la part de cette fonction au regard du volume global des forces entre 20 et 25% ce qui est un niveau plancher. Le soutien logistique n'a pas été facilité par le fait que les Groupements tactiques interarmes (GTIA) étaient composés de parcs de véhicules disparates et par l'incertitude de la durée de l'opération. Toute la fonction logistique initialement dimensionnée pour soutenir un seul GTIA agissant dans une seule direction, a dû soutenir jusqu'à trois GTIA dans trois directions. Cela n'a été possible que grâce à une forte cohérence tactico-logistique et parce que les efforts sur le terrain ont été successifs et de courte durée à chaque fois, moyennant le recours à l'externalisation et à des renforts temporaires. Cette juste suffisance logistique n'est pas sans conséquences, en ce qui concerne la surconsommation des matériels qui ne peuvent pas recevoir le niveau d'entretien normalement requis, ce qui se paye sur les réparations au moment de leur rapatriement en métropole » « Sangaris : efficace malgré la faiblesse des effectifs ? » in IFRI - Retours sur Sangaris » avril 2016.

donc menées par phases successives pour laisser le temps à une force multinationale de stabilisation ou aux forces locales de se déployer, parfois avec des unités d'effectifs réduits (de l'ordre du sous-groupe tactique en RCA par exemple).

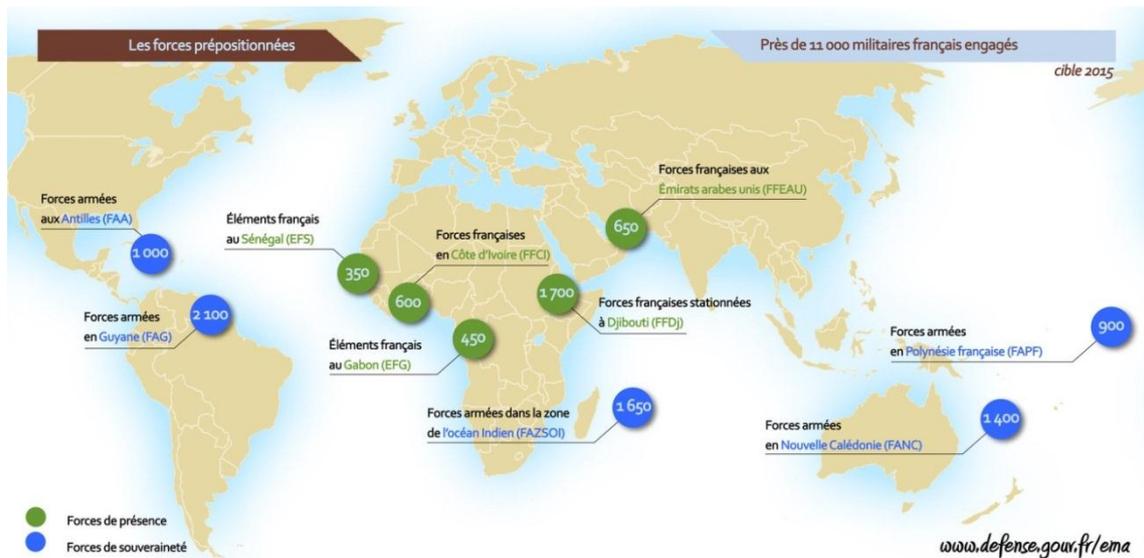
En phase de stabilisation, les forces françaises agissent en appui pour des actions spécifiques et souvent ponctuelles de lutte contre les groupes armés en agissant sur des zones d'opération plus réduites. Cela suppose néanmoins une répartition des forces sur trois niveaux depuis des plateformes arrière, des points d'appui principaux et des bases avancées temporaires (Barkhane).



Sources : État-major des armées
Droits : Ministère de la Défense

e) Un prépositionnement indispensable

Enfin, l'éloignement des théâtres rend essentiel le prépositionnement de forces dans les zones d'intérêt, elles permettent une montée en puissance très rapide soit au moment de l'entrée en premier sur un théâtre, soit pour un renforcement immédiat en cas de dégradation de la situation au cours d'une opération de stabilisation, soit pour disposer de bases pour des opérations aériennes ou maritimes.



Source : - EMA

Copyright Ministère de la Défense 2016

La redistribution des implantations au plus près des zones possibles d'intervention engagée par la loi de programmation militaire de 2014-2019, poursuivie par son actualisation en 2015, est un atout opérationnel important que de nombreux exemples récents ont démontré :

- la capacité de faire intervenir au premier jour de l'intervention au Mali le 11 janvier 2013 des hélicoptères des forces spéciales stationnées au Burkina Faso pour porter un premier coup d'arrêt à l'offensive des groupes armés terroristes en direction du sud, puis des avions stationnés au Tchad dans le cadre du dispositif Epervier, en attendant la conduite du raid de quatre Rafales depuis la métropole le 13 janvier ;

- la capacité de déployer une compagnie parachutiste prépositionnée à Libreville (Gabon) et à l'acheminer grâce aux avions de transport tactique de l'opération Epervier (Tchad) dès le 5 décembre 2013 au premier jour de l'intervention en Centrafrique en décembre 2013 ;

- la capacité d'utiliser la base d'Abou Dhabi pour mener des raids aériens dans le cadre de l'opération Chammal ;

- la capacité d'employer l'équivalent d'un GTIA pour renforcer une action de contrôle de zone d'opération dans le Nord-Mali en prélevant un détachement prévu pour être prépositionné en Côte d'Ivoire comme le groupe de travail a pu en prendre connaissance lors de son déplacement à Gao au mois de juin 2016.

Ces déploiements, qu'ils aient été effectués depuis des implantations de forces permanentes prépositionnées ou à partir de forces affectées à d'autres opérations dans la proximité géographique, constituent des éléments de souplesse et des atouts opérationnels importants pour agir vite.

B. DES THÉÂTRES D'OPÉRATION ÉPROUVANTS

1. Des théâtres difficiles par leurs caractéristiques physiques

En outre, ces théâtres, notamment la BSS et le Levant, sont situés dans des zones climatiques et géographiques particulièrement rudes en raison de leurs caractéristiques : une chaleur élevée excédant parfois 50°, une présence abondante de sable et de poussière, des vents de forte intensité, des terrains cassants et des roches coupantes.

Ces conditions éprouvent les personnels et les matériels déployés.

Certains de ces théâtres en Afrique, notamment en BSS et en RCA, ne disposent pas d'infrastructures routières solides avec un revêtement en dur. Cela ralentit les communications et fragilise les matériels.

En Centrafrique, la saison des pluies et l'absence de réseau routier rendent les déplacements très difficiles et même impossibles dans certaines zones et à certaines périodes, contribuant à leur isolement.

2. Des théâtres dans lesquels l'approvisionnement local est difficile

En BSS, les approvisionnements en produits locaux, pour l'alimentation notamment, sont difficiles à la fois en raison de leur rareté, de l'absence de diversité, mais aussi parfois pour des raisons sanitaires.

L'approvisionnement en eau, dont la consommation est élevée pour les combattants dans les conditions de chaleur de ces régions, est un problème important. L'approvisionnement dans les puits ou à partir des nappes utilisées par les populations locales en situation de stress hydrique est malvenu ou conditionnée à la réalisation d'infrastructures dans le cadre des opérations civilo-militaires. Les forces ont donc principalement recours pour l'eau de consommation à de l'eau embouteillée achetée localement ou dans les pays voisins ou transportée depuis la France. Ces approvisionnements et leur sécurisation sont une préoccupation majeure en BSS.

Ce peut être le cas également pour les carburants, certains matériels exigeant des produits spécifiques.

3. Des contraintes supplémentaires

Dans ces conditions climatiques et géologiques difficiles (chaleur, vent de sable, dureté du terrain), les forces doivent être particulièrement endurantes, entraînées et aguerries. L'éloignement des zones de combats rend nécessaire une organisation spécifique du soutien santé.

a) Des conséquences pour les matériels engagés

Les conditions climatiques et géologiques, le caractère parfois très sommaire des réseaux routiers, les distances inhabituelles à parcourir, se traduisent par une usure accélérée des matériels roulants, notamment les châssis et les pneumatiques. L'EMA estime qu'une année en OPEX équivaut à la consommation de potentiel de 2,5 années en métropole pour le matériel terrestre.

La surintensité, notamment pour les matériels aéronautiques, entraîne une surconsommation des moteurs pour les hélicoptères, des hélices pour les avions de transport tactique, et des taux d'usure important sur les coques radar des avions de chasse ; pour le matériel terrestre, des phénomènes de surchauffe, d'oxydation et de corrosion, une surconsommation de durites, de flexibles de piles, de batteries et de pneumatiques, ainsi que des ruptures mécaniques sont observés.

En outre, le tempo opérationnel et les distances à parcourir entraînent une **suractivité** élevée. Un véhicule de l'avant blindé (VAB) déployé dans le cadre de l'opération Serval était susceptible de parcourir, en un mois, une distance six à sept fois plus importante que dans le cadre de l'opération Pamir en Afghanistan et 200 fois plus qu'en métropole. Au retour d'opérations de longue durée, il est fréquent qu'une proportion non négligeable des matériels engagés (30 à 40 %) nécessite des opérations curatives plus ou moins profondes.

Compte tenu de l'intensification des frappes au Levant depuis les attentats du 13 novembre 2015 et de l'éloignement des bases des zones de combat, les M2000D en Jordanie quintuplent leur activité par rapport à la métropole, pouvant parfois dépasser les 100 heures de vol par mois¹.

Ces conditions peuvent avoir pour conséquence une indisponibilité complète du matériel dans certaines conditions et pour certaines missions. Le déploiement de matériel sophistiqué présente parfois des contraintes fortes en termes de robustesse dans des conditions climatiques et géologiques particulières. C'est ainsi que certains matériels de communication important pour la conduite des opérations connaissent des pannes récurrentes au-delà d'une certaine température. Les hélicoptères Caracal ne sont toujours pas en mesure d'être déployés à Madama en raison du caractère extrêmement abrasif du sable présent dans cette région pour leur moteur, malgré les améliorations des systèmes de filtrage mis en œuvre

¹ Dans leur rapport sur les conséquences du rythme des opérations extérieures sur le maintien en condition opérationnelle des matériels¹, les députés Alain Marty et Marie Récalde indiquent que, sur la base aérienne projetée en Jordanie, chaque avion du détachement de chasse effectue en moyenne 72 heures de vol par mois contre 21 heures en métropole, soit une activité 3,4 fois supérieure. Assemblée nationale, n° 3323 décembre 2015.

depuis les observations de votre commission sur le renforcement des forces spéciales¹.

b) Une chaîne logistique adaptée

La contrainte sur les approvisionnements, notamment en produits alimentaires, oblige à l'instauration d'une organisation spécifique, en régie au plus près des zones de combat, ou déléguée à l'Economat des armées ou exceptionnellement à des opérateurs privés² sur les implantations sécurisées, sur la base de contrats avec des fournisseurs locaux (produits frais, produits secs) ou de métropole et une organisation logistique pour les transports avec des affrètements privés sur les axes sécurisés et des transports tactiques militaires pour l'approvisionnement de certaines bases avancées temporaires, - l'alimentation en ration militaire de combat constituant la base de la nourriture dans certaines enceintes.

C. DES OPÉRATIONS DE PLUS EN PLUS SIMULTANÉES ET CUMULATIVES

a) Des crises qui durent

L'opération Harmattan conduite du 17 mars au 31 octobre 2011, sans intervention de forces au sol, apparaît comme une exception avec une durée de 7 mois et demi. Les autres opérations dans lesquelles la France était engagée en 2008, ou dans lesquelles elle s'est engagée depuis, ont une durée largement plus importante :

Opérations achevées :

EUFOR Tchad-RCA, 2008-2009, 15 mois

Serval (Mali), janvier 2013 - 1^{er} août 2014, 18 mois, mais elle est prolongée par l'opération Barkhane en cours

Boali (RCA) 2002-2013, 11 ans mais elle est prolongée par l'opération Sangaris en cours

Pamir (Afghanistan), 2001-2014, 13 ans

Licorne (Côte d'Ivoire) 2002-2015, 13 ans

Trident (Kosovo) 1999-2015, 15 ans

Epervier (Tchad) 1986-2014 - 28 ans, mais elle est prolongée par l'opération Barkhane en cours

Opérations en cours :

Chammal (Levant) depuis septembre 2014, 23 mois

Barkhane (Sahel) depuis août 2014, 23 mois

EUNAVFOR Atalante (Somalie) depuis décembre 2008, 7 ans et demi

Corymbe (Golfe de Guinée) depuis 1990, 26 ans

Daman (Liban) depuis 1978, 38 ans

¹ <http://www.senat.fr/notice-rapport/2013/r13-525-notice.html> - Rapport d'information n° 525 (2013-2014) de MM. Daniel Reiner, Jacques Gautier et Gérard Larcher.

² Cas spécifique de la base avancée d'Aguelal visitée par le groupe de travail qui reçoit ses repas du traiteur servant les mines d'Arlit, proche.

b) La difficulté de la sortie de crise

Nombre de ces opérations sont des opérations de stabilisation ou comportent un volet de stabilisation, la sortie de crise suppose un niveau de sécurité minimal pour permettre de passer le relai à une force multinationale (ou s'en désengager) ou aux forces locales, mais même dans ce cas, cela conduit souvent à rehausser la participation française dans la force multinationale, à participer activement à la formation des forces locales et à renforcer les forces prépositionnées dans le voisinage. La sortie de crise n'est plus immédiate, elle s'étale dans la durée, sur plusieurs mois, voire années (Afghanistan).

c) Du « hit and run » à la « bridging opération » ou de la difficulté à passer le relai : le passage du témoin en douceur...

Les succès militaires de l'opération en Libye, mais les dommages collatéraux que l'absence de projection au sol et l'impossibilité de construire un programme d'assistance avec les gouvernements libyens successifs ont apportés (dissémination des stocks d'armes dans le Sahel et au-delà, au profit de groupes terroristes armés, désordres politiques internes et implantation de groupes terroristes opérant sur ou à partir du territoire libyen...) ont montré les limites des opérations réduites à de simples frappes, projection de puissance sans projection de forces (« hit and run »), le concept actuellement en cours dans la doctrine française s'apparente au concept de « bridging operation », opération-relais ; l'objectif étant de limiter, après une projection de puissance aux moyens de forces aériennes ou terrestres, la projection d'une force trop nombreuse en effectif et de passer le relai pour la phase de stabilisation à une force multinationale.

Cette transition, qui dépend à la fois de la situation sécuritaire et politique sur le théâtre, mais aussi de la vitesse de génération de la force multinationale, de son déploiement et de l'acquisition de sa capacité opérationnelle, est souvent plus longue que prévue.

Le retrait progressif de Sangaris

L'exemple de l'opération Sangaris est remarquable. L'opération a été engagée en décembre 2013, elle a dû être renforcée en raison du durcissement des combats dans le courant de l'année 2014 ; déployée à partir de septembre 2014, la MINUSCA n'a acquis sa pleine capacité opérationnelle qu'en avril 2015, la force Sangaris a été réduite par palier avec une évolution de sa mission : initialement à 2000, son effectif passe à 1700 en mars 2015, puis à 900 au cours de l'été 2015 devenant une force de réaction rapide en appui à la MINUSCA, la réduction à 600 (force de réserve recentrée sur Bangui) est différée au printemps 2016 en raison de nouveaux risques en septembre 2015. En mai 2016, le retrait est annoncé comme devant intervenir d'ici la fin d'année, mais avec, semble-t-il, comme contrepartie probable une présence française renforcée au sein de la MINUSCA (état-major, renseignement), une participation active à EUTM RCA pour la formation de l'armée locale, et une augmentation des effectifs prépositionnés en Côte d'Ivoire. Depuis, la force a été réduite à 350 militaires.

Ces facteurs échappent en partie à l'autorité politique française, sauf à disposer d'autres leviers. L'étalement des sorties de crise, et donc du retrait des forces, consomme des capacités qui, du coup, sont moins disponibles pour d'autres missions.

Avec la dégradation de la situation sécuritaire globale, le risque est de devoir mener davantage d'opérations simultanément, et non plus successivement, ce qui conduit à solliciter les forces au-delà du contrat opérationnel et donc prendre le risque d'affecter leur régénération. Ce n'est pas une solution tenable sur le long terme, d'autant qu'elle se cumule avec des sollicitations croissantes dans le cadre de la fonction « protection », sauf à prévoir d'affecter des ressources supplémentaires à la Défense.

D. DES MODES DE COMBAT QUI ÉVOLUENT

1. Les caractéristiques nouvelles de l'ennemi

a) L'adversaire se présente sous des formes différentes : des modes de combat hybrides

Selon les théâtres d'opérations, l'adversaire présentera des visages différents. Il pourra s'agir de structures militaires étatiques ou de même niveau (forces armées libyennes en 2011, Daech après la conquête de Mossoul et d'une grande partie de l'Est de la Syrie et du Nord-Ouest de l'Irak). Il s'agira le plus souvent lors d'opérations de gestion de crise de forces organisées en milices ou forces supplétives ou de groupes combattants irréguliers (coalition de groupes armés au Mali au moment du déclenchement de Serval, forces de la Séléka et groupes anti-balaka en RCA), au sein desquels les terroristes (AQMI, Mujao, Al-Morabitoune au Mali), comme les réseaux de criminalité organisée sont présents.

Il pourra s'agir selon les moments de forces agissant successivement ou simultanément en utilisant des modes d'actions militaires ou terroristes (Daech au Levant, et dans une moindre mesure certains groupes armés au Mali agissant par petits groupes ou en rezzou). Les spécialistes estiment que ces modes de combats hybrides ont tendance à se développer, y compris dans des conflits plus traditionnels, de nature interétatiques (conquête de la Crimée par la Russie sur l'Ukraine).

b) Une occurrence croissante à faire face à des adversaires asymétriques et au durcissement des crises

Nos forces, notamment au sol, sont confrontées à des adversaires asymétriques mais qui sont déterminés¹, souvent portés par une idéologie, et qui cherchent à compenser l'avantage technologique de nos forces par l'utilisation de modes d'action particuliers voire hors norme, notamment

¹ Voir les retours d'expérience de la conquête de l'Adrar des Ifoghas en 2013 (Serval).

terroristes, (EEI¹, voitures piégées ou véhicules suicides) parfois sur les arrières des dispositifs amis (attentats de Bamako, Ouagadougou, Grand Bassam pour AQMI ou Al-Morabitoune), voire sur le territoire national pour Daech.

c) Un adversaire qui refuse le contact et se fond dans la population

Les adversaires agissant individuellement ou en petits groupes bénéficient de la connaissance du terrain et sont souvent imbriqués dans la population civile, avec laquelle ils peuvent avoir des liens familiaux, tribaux, sociaux. Ils auront tendance dans les phases de stabilisation à éviter le combat frontal qui leur est défavorable et à conduire leurs actions militaires en dehors du droit de la guerre (avec une exacerbation de la violence comme le montre la propagande de Daech ou, pour des raisons plus complexes, les exactions commises par les groupes armés en RCA).

Ses imbrications dans la population, conduira davantage l'opération militaire à contenir ou à neutraliser l'action de l'adversaire qu'elle ne permet de le détruire en raison des risques de dommages collatéraux et de leurs conséquences sur l'acceptation de l'intervention.

2. L'utilisation massive des technologies de l'information et de la communication

Le recours aux technologies modernes confère à nos forces un avantage évident en opération, notamment en matière de renseignement, de communication et de « numérisation du champ de bataille ». Il en améliore l'efficacité et réduit leur vulnérabilité.

Il en accroît aussi la dépendance et peut conduire à un affaiblissement en cas d'indisponibilité des outils². Dans des conditions climatiques extrêmes, la robustesse de certains équipements peut être insuffisante. Leur trop grande utilisation peut saturer les réseaux ou ralentir les communications³. La rusticité et la capacité des forces à contourner les défaillances technologiques, ou à agir en leur absence, restent des qualités à cultiver pour réduire leur vulnérabilité.

¹ Engin explosif improvisé (en anglais IED : improvised explosive device). En BSS, 7 véhicules de l'armée de terre ont été victimes d'IED en 8 mois dont, notamment le 12 avril dernier un VAB : attentat au cours duquel ont perdu la vie : le Maréchal-des-logis Damien Noblet, le Brigadier Michaël Chauwin, et le soldat de 1^{ère} classe Mickaël Poo-Sing du 511^{ème} RT.

² La cyberguerre peut conduire, à partir de technologies bon marché et largement répandues, à contourner la supériorité des armes dans les combats asymétriques.

³ Le groupe de travail a relevé la remarque d'un officier lors d'un point de situation appelant à une certaine ascèse dans l'utilisation de certains logiciels et dans le volume des fichiers de données associées à la transmission des ordres ou des comptes rendus de mission.

3. Une attention médiatique permanente

Les opérations se déroulent en milieu ouvert. Avec le développement des réseaux sociaux et de la médiatisation instantanée, il est impossible de contrôler la communication sur les théâtres d'opérations.

La rapidité de diffusion de l'information et notamment des images et la concurrence entre les médias qui font primer l'actualité en continu (et en boucle) ont un impact sur les opinions publiques et les décideurs politiques.

Lors de son déplacement auprès de la force Barkhane, le groupe de travail, s'étonnant de la présence de récepteurs de télévision allumés en permanence sans le son et connecté à une chaîne d'information continue nationale, y compris dans des enceintes de travail (centres de conduite d'opération notamment) a perçu le poids « de la dictature du bandeau d'information » qui peut amener le Chef de l'Etat ou le ministre de la défense à recevoir une information sur un événement se déroulant sur un théâtre d'opérations impliquant des militaires français avant même que les comptes rendus soient parvenus au niveau d'un commandant de force ou d'un état-major intermédiaire.

En revanche, l'information transmise par les forces doit être juste, vérifiée et communiquée en temps utile.

Qu'il s'agisse de communiquer en direction des médias nationaux, étrangers ou locaux, ou directement en direction du public à travers les réseaux sociaux ou d'autres médias¹ les forces armées sont amenées à consacrer des moyens en personnel et financier à ces actions.

4. Des modes d'action qui évoluent

L'adaptation au terrain et l'intelligence des situations ont amené sur des théâtres comme celui de la BSS à faire évoluer les modes d'action des forces armées, à innover et à expérimenter.

a) *L'alternance de phase de haute et de basse intensité*

Les opérations actuelles sont marquées par des bascules instantanées et permanentes entre des actions de faible intensité notamment de surveillance ou de présence ou de dissuasion (à l'aide de patrouilles militaires) ou de moyens aériens (drones) par exemple et des périodes de haute intensité avec des combats d'extrême violence, qui imposent de disposer d'un large spectre de moyens (armement, communication, transport, sanitaires).

¹ Lors de son déplacement en RCA, le groupe de travail a pris connaissance de la campagne publicitaire (panneaux 4x3) réalisée à Bangui par la force Sangaris avec un cofinancement local pour appuyer le processus de réconciliation nationale : « La Centrafrique, c'est vous, c'est nous ».

b) Un rythme opérationnel élevé

Face à un ennemi qui évite le combat frontal, dont il faut chercher à neutraliser l'action et qui ne peut être détruit que lorsqu'il est isolé de la population, de nouveaux modes, qui reposent sur un tempo opérationnel élevé et qui créent incertitude et surprise, perturbent ou empêchent les réorganisations de son dispositif, ont été élaborés. Ils sont fondés sur des capacités de renseignement et de surveillance permanente et sur le déploiement rapide de forces et/ou la précision des appuis feux. Ces modes d'action compensent aussi la faiblesse des effectifs pouvant être déployés en permanence sur le terrain.

Les forces spéciales, parce qu'elles disposent d'un large spectre de moyens pour se déployer et agir en autonomie avec fulgurance, sont un outil indispensable dans leurs modes d'action, mais il peut s'agir d'opérations menées par des forces conventionnelles réactives ou la combinaison des deux forces¹. La fulgurance peut être apportée également par des moyens aériens ou de l'artillerie déployée à distance mais capable de conduire des tirs de précision.

Aux termes du rapport annexé à la loi de programmation militaire après actualisation, les Forces spéciales, capacité de premier plan dans toutes les opérations récentes, complémentaires des forces conventionnelles et particulièrement adaptées aux besoins accrus de réaction dans l'urgence, en souplesse et dans la profondeur contre un dispositif hostile ou complexe, les forces spéciales offrent au commandement militaire et aux autorités politiques des options diverses et adaptées, souvent fondées sur la surprise. Elles disposent d'une chaîne de commandement direct, dont les moyens continueront à être renforcés de façon progressive, adaptée à la spécificité de leurs actions, de leur recrutement et de leur formation. Leurs effectifs seront renforcés d'environ 1 000 hommes. Dans l'armée de terre, elles seront confortées par la création du groupement d'appui aux opérations spéciales (GAOS). Le retour d'expérience des engagements récents a montré à quel point la complémentarité des opérations spéciales et conventionnelles offrait une capacité d'action extrêmement efficace et une liberté d'action inégalée. Les synergies étroites entre les forces conventionnelles et les forces spéciales seront donc encore renforcées. Leurs équipements feront l'objet d'un effort spécifique².

c) Des opérations conditionnées par la qualité du renseignement

Sur des théâtres étendus, en présence d'un ennemi fugace, imbriqué dans la population civile, la place du renseignement de théâtre, humain ou technique et de la permanence de la surveillance revêtent une importance particulière sans occasionner de dommages collatéraux, soit « *une occurrence de 1 seconde par semaine sur 5 millions de km²* » pour reprendre l'image du Général André Lanata entendu par le groupe de travail. De ce point de vue,

¹ Ces actions sont extrêmement consommatrices de potentiel, notamment pour les hélicoptères.

² Programme de transmissions sécurisées, livraisons des premiers véhicules adaptés aux opérations spéciales. Les moyens aériens et aéromobiles feront l'objet d'un effort particulier : adjonction d'un armement offensif sur certains C 130-H. regroupement à terme de la flotte de CARACAL du ministère de la défense au profit du commandement des opérations spéciales (COS).

le drone *Reaper*, compte tenu de ses caractéristiques (autonomie de vol et discrétion), permet à coût réduit d'assurer une surveillance des groupes terroristes. Mais souvent la base du renseignement est humaine et repose sur une collaboration étroite des services du ministère de la défense présents sur le théâtre et de recueil des données obtenues par leurs capteurs spécifiques. Elle suppose également la mise en œuvre de moyens complémentaires comme les avions légers de surveillance et de renseignement (ALSR) qui ne sont pas suffisamment nombreux. Il y aurait tout intérêt à renforcer les capacités des *Reaper* sur le théâtre de la BSS en augmentant les réservations de bandes-passantes sur le satellite de communication utilisé, en les dotant de capteurs HD et surtout d'une capacité de renseignement électromagnétique, sans exclure de les armer.

d) Des opérations combinées interarmes et interarmées

Les opérations actuelles ont un caractère interarmées plus marqué que par le passé avec des actions combinées d'infanterie et de forces aériennes ou aéroterrestres. C'est évidemment le cas des forces spéciales qui ont été conçues avec un commandement spécifique relevant directement du CEMA et non du commandant de théâtre et de moyens rassemblant les trois dimensions et opèrent sans difficultés avec les forces terrestres ou conventionnelles en tant que de besoin. Mais cela est aussi le cas au niveau le plus fin : le groupe de travail a pu observer, sur la base de Gao, la présence au sein d'un « élément d'intervention rapide » composé de quelques VAB, d'une équipe constituée de 5 militaires, dont un contrôleur aérien avancé, destinée à faciliter l'emploi de l'arme aérienne dans le cadre de l'appui feu rapproché.

Il en va de même au sein de l'armée de terre au niveau opératif, où l'unité d'engagement est depuis l'Afghanistan le GTIA (Groupement tactique interarmes), mais qui a expérimenté en RCA sur des territoires étendus et avec des distances importantes, le travail en sous-groupements interarmes¹.

e) Le travail en coalition

Les forces armées sont amenées de plus en plus à travailler au sein de coalitions ou en coopération avec des forces multinationales. Cette situation peut conférer un avantage en termes de légitimité et offrir des complémentarités, mais il suppose pour être efficace que des exigences fortes en termes d'interopérabilité soient satisfaites, parfois au-delà de la seule présence d'officiers de liaison, notamment dans les phases de combat.

¹ « Sangaris : efficace malgré la faiblesse des effectifs ? » in IFRI – Retours sur Sangaris » avril 2016.

f) Des opérations qui doivent préserver les populations civiles

Ce cadre opérationnel nouveau montre aussi l'importance, pour la protection des populations civiles, de la maîtrise des feux qui est une qualité des militaires français, comparée à d'autres forces et qui fait l'objet d'un apprentissage sérieux. Mais aussi celui du ciblage qui permet de délivrer un tir de précision sur un ennemi reconnu et actif, dans des conditions écartant des dommages collatéraux à la population civile (présence de conseiller juridique dans les centres de conduite d'opérations) et celui du concept de zone d'opérations puisque la fugacité de l'ennemi et sa présence dans la population n'établit aucune délimitation d'un front ou de frontières.

Il implique également un travail d'influence auprès des populations, de communication et d'opérations civilo-militaires pour permettre aux populations locales de percevoir directement le bénéfice de la présence de forces françaises protectrices et non prédatrices. Ces aspects sont tout particulièrement importants dans le contexte d'intervention dans des États fragiles, en proie à des difficultés économiques et sociales, à des fractures ethniques ou religieuses et ne disposant pas de structures suffisantes sur lesquelles s'appuyer.

g) Des opérations qui doivent protéger les combattants

Les qualités de rusticité et d'endurance des soldats français sont reconnues. Elles reposent sur leur entraînement, sur leur engagement régulier sur des théâtres éprouvants mais aussi sur les valeurs morales et la solidarité qui lient les combattants et leurs chefs et fondent une culture militaire forte.

Pour autant, cette aptitude au combat repose aussi sur l'attention portée à la protection du soldat dans la conception même des opérations et dans les limites posées aux décisions d'engagement.

La protection contre les engins explosifs improvisés (EEI)¹ est notamment une préoccupation permanente qui suppose des progrès dans la détection et la protection. Si la RCA est épargnée par ce mode d'action, et si le niveau atteint en BSS n'est pas celui subi en Afghanistan, il reste que l'utilisation de ces engins facilement installables et peu détectables sur les pistes sablonneuses progresse, ce qui requiert l'envoi de moyens adaptés du génie pour ouvrir les convois.

Elles reposent aussi sur l'assurance qu'à tout moment les soldats pourront être soutenus médicalement. Aucune opération de combat n'est engagée sans la disponibilité des différents éléments de la chaîne de soutien santé du VAB sanitaire qui accompagne patrouilles et convois, de l'hélicoptère de transport et du Casa Nurse qui évacueront le blessé vers un hôpital de rôle 2 dans des délais rapides, jusqu'à l'« Evasan » vers la

¹ Plus connu dans le langage militaire sous l'acronyme anglais IED (Improvised Explosive Device).

métropole qui sera requise pour évacuer les blessés les plus gravement atteints.

En outre, devant le durcissement des combats et des modes d'action ennemis, il a été observé un développement de syndromes post-traumatiques, avec notamment un taux particulièrement élevé chez les militaires de retour de RCA¹, ce qui a justifié la remise en place du sas de fin de mission actuellement en Crète et un suivi de cette affection.

IV. UN CONTRAT QUI DOIT S'ADAPTER À L'ÉVOLUTION DE LA NATURE DES CONFLITS

A. LA PERSISTANCE DE LACUNES CAPACITAIRES DÉJÀ OBSERVÉES LORS DE L'EXÉCUTION DE LA PRÉCÉDENTE LPM

L'évaluation de l'exécution de la loi de programmation militaire 2009-2014 avait mis en évidence des lacunes capacitaires importantes (Voir supra p. 75).

Certaines ont été corrigées, notamment par l'acquisition des drones *Reaper* qui sont actuellement déployés à Niamey au service de l'opération Barkhane et de l'opération Sabre des forces spéciales, mais leurs performances mériteraient d'être améliorées par un équipement de ROEM, des capteurs HD et des réservations supplémentaires de bande-passante.

D'autres sont en voie de l'être à raison de décisions prises en loi de programmation militaire 2014-2019, initialement ou après actualisation :

- acquisition de capacité de ravitaillement en vol par l'acquisition d'une flotte de 12 MRTT dont le premier sera livré en 2018, et surtout pour pallier les difficultés actuelles de valider certaines options de l'A400M ; acquisition de quatre C130, prélevés sur les chaînes de l'US air Force dont deux en mesure de ravitailler des hélicoptères.
- Dans le domaine de l'aéromobilité, remplacement progressif des C160 par des A400M, les 7^{ème} et 8^{ème} exemplaires ont été livrés en 2015 dont le dernier avec un système de visualisation améliorée infrarouge EVS et une capacité de largage de parachutistes par les portes latérales, trois exemplaires sont attendus en 2016 et remplacement progressif des Puma par des NH90 ;

¹ Dans leur rapport sur la prise en charge des blessés, les députés Emilienne Poumirol et Olivier Audibert-Troin avancent la proportion de 12 % chez les militaires du 1^{er} mandat Sangaris qui ont eu à intervenir pour faire cesser les exactions des groupes armés. Assemblée nationale n° 2470 du 16 décembre 2014.

- Dans le domaine du combat aérien et aéromobile : poursuite de la livraison des Rafale et rénovation des M2000D, remplacement progressif des Gazelle par des Tigre¹ ;
- Dans le domaine terrestre : remplacement des VAB par les VBMR, élément du programme Scorpion dont les premiers exemplaires sont attendus en 2018, mais l'objectif de disposer d'un GTIA équipé et projetable est fixé à 2022 choix et acquisition de 14 exemplaires du drone tactique Patroller, livraison, à partir de 2017, des premiers AIF (*Armement Individuel Futur*) en remplacement du FAMAS ;
- Les forces spéciales bénéficieront de la livraison des premiers véhicules adaptés à leurs opérations et de l'équipement d'un armement offensif sur certains C130 H ;
- Dans le domaine du renseignement : acquisition de 2 avions légers de surveillance et de reconnaissance (ALSR) en propre par la DRM².

Il est clair qu'en matière d'équipement, les contraintes budgétaires et le temps nécessaire pour mettre en œuvre les programmes, les qualifier en opération et les déployer dans les unités après réalisation des infrastructures d'accueil, sont longs. On voit aujourd'hui les conséquences des retards intervenus dans la mise en œuvre de Scorpion ou dans la livraison de l'A400M.

Les déplacements sur les théâtres d'opérations ont permis de vérifier tout à la fois la pertinence des ajustements opérés par la loi d'actualisation s'agissant des capacités mais également la persistance des problèmes récurrents d'indisponibilité de certains équipements et dès lors dans certaines circonstances, le renoncement à certaines opportunités tactiques dans le combat contre les groupes armés terroristes.

Il en va ainsi de l'indisponibilité de moyens aéromobiles intra-théâtres. Le retard dans le déploiement d'A400M pour les dessertes intra-théâtres obligent à organiser des rotations plus nombreuses de porteurs plus petit (C160).

¹ La tenue de ces objectifs est tout particulièrement délicate sur cette composante pour la posture requise en Afrique. Pour contenir et redresser la disponibilité insuffisante des hélicoptères, des actions d'urgence seront entreprises, portant notamment sur la logistique opérationnelle, la maintenance et la durée des rénovations. Par ailleurs, l'acquisition de 7 Tigre supplémentaires permettra de disposer d'un parc en exploitation opérationnelle au niveau d'exigence du contrat opérationnel (rapport annexé à la loi d'actualisation de la programmation militaire 2015-2019).

² Annoncé lors de la Convention nationale du renseignement d'origine Image et géospatial le 21 juin dernier.

La rusticité du matériel est souvent synonyme de son ancienneté, de son usure et donc des besoins importants de maintenance qu'il requiert et des coûts qu'engendre sa rénovation. Il en va ainsi des VAB dont certains ont été mis en service dans les années 70 ou 80 et qui constituent toujours la base du combat d'infanterie en BSS comme en RCA. Le groupe de travail a ainsi pu apprécier la charge de travail des ateliers de remise en conditions des VAB très sollicités sur le théâtre de l'opération Barkhane. Il salue le dévouement des équipes qui de nuit comme de jour dans des conditions difficiles assurent la disponibilité de ces équipements indispensables à la conduite des opérations. Il a pu également constater leur vulnérabilité croissante aux IED et le besoin urgent de pouvoir disposer sur le terrain d'engins rénovés et surtout dès que possible du VBMR Griffon qui offre des capacités de protection bien supérieures. Ce programme ne saurait souffrir d'aucun retard.

Force est également de constater que les retards de livraison obligent à mettre en place des palliatifs consistant à acquérir des équipements intermédiaires en faible quantité ou à rénover des matériels anciens qui restent dans le parc. La diversité des matériels n'est pas nécessairement un gage de performance mais entraîne des coûts de maintenance et de gestion élevés, y compris des personnels appelés à s'en servir.

Un réexamen de la politique d'acquisition des lots de pièces de rechange et des lots de déploiement est probablement nécessaire, de même que l'amélioration des circuits d'information entre les théâtres, les services de maintenance et les industriels de façon à réduire les délais d'approvisionnement.

Il en va ainsi dans le domaine de l'aviation de chasse, sachant que l'hétérogénéité de vecteurs entraîne aussi celle des équipements (capteurs NG) et des munitions (GBU49 guidée laser) qui ne sont pas tous adaptables à tous les types d'appareil. Les nouvelles conditions de combat ont également fait apparaître des besoins en matière de nacelles de désignations laser et de radios sécurisées.

Enfin, les stocks de munitions ont été évalués de façon juste suffisante et devraient être complétés si le rythme de l'intensification des frappes aériennes dans le cadre de l'opération Chammal se poursuivait. C'était du moins l'inquiétude exprimée par les députés Nicolas Bays et Nicolas Dhuicq dans leur rapport sur la filière munitions¹ à la fin de l'année 2015.

¹ Assemblée nationale - n° 3661, 16 décembre 2015.

B. UNE PRESSION PERMANENTE SUR LE MCO ET SUR LA PRÉPARATION OPÉRATIONNELLE DES MILITAIRES EN MÉTROPOLE

1. Une dégradation des indicateurs observés en cours d'exécution de la LPM 2009-2014

a) Les indicateurs de préparation opérationnelle

En cours d'exécution de la loi de programmation militaire 2009-2014, les crédits dévolus à la préparation opérationnelle et aux conditions d'entraînement des militaires ont connu un effritement continu. Un fossé s'est instauré entre les unités projetées en OPEX et les autres.

Dans un contexte de rareté budgétaire et d'engagements nombreux en opérations, les forces armées ont été contraintes de privilégier la mobilisation d'un maximum de ressources en faveur des interventions extérieures (Afghanistan, Libye, Mali...), ce qui a eu pour contrepartie logique la rétraction des moyens disponibles pour les missions d'entraînement sur le territoire national.

En clair, la préparation opérationnelle différenciée des forces a permis de garantir un niveau d'entraînement adéquat aux unités devant partir en opérations à court terme, mais a conduit à relâcher l'effort pour les forces dont la projection n'est pas prévue à court terme. La même logique a prévalu pour l'armée de l'air voire pour la marine nationale.

Les indicateurs de préparation opérationnelle ont chuté et atteint un niveau préoccupant.

	Objectifs LPM	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Armée de Terre							
JPAO (journée de préparation et d'activité opérationnelle)	150	110	105	119	117	109	118
JPO (journée de préparation opérationnelle)	90			78	78	77	83
Heures de vol	180	168	170	177,4	180	170	160
Marine nationale							
Bâtiment (bâtiment de haute mer de plus de 1000 tonnes) jours de mer	100 (110)	87 (94)	87 (97)	91 (103)	92 (107)	89 (98)	88 (97)
Pilote de chasse (pilote qualifié nuit) - heures de vol	180 (220)	170 (200)	195 (199)	199 (224)	196 (232)	167 (196)	175 (200)
Pilote d'hélicoptère - Heures de vol	220	193	188	218	199	220	202
Équipage d'avions de patrouille maritime - Heures de vol	350	324	318	353	328	360	288
Armée de l'air							
Chasse	180	177	176	170	190	169	150
Transport	400	304	250	287	310	265	280
Hélicoptère	200	151	182	170	190	199	190

b) La disponibilité technique des matériels en métropole

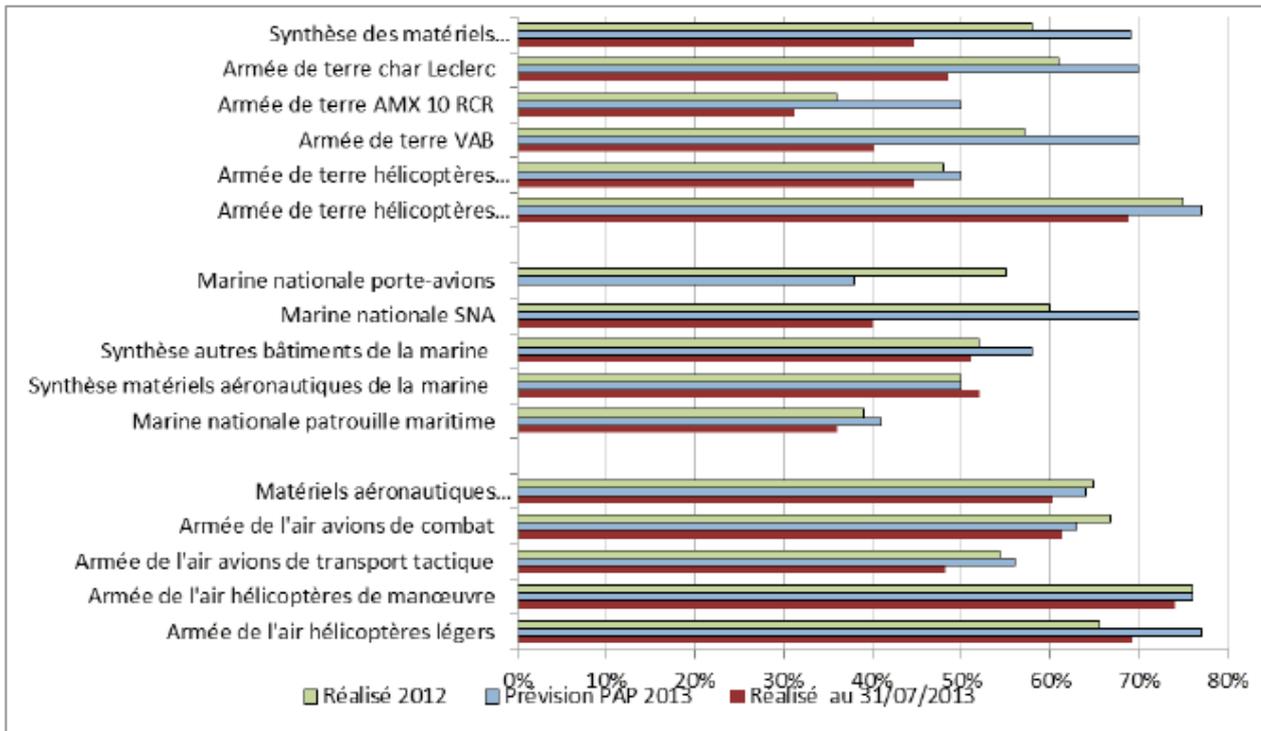
La priorité donnée aux engagements en OPEX a pour effet de réduire le nombre de matériel disponible en métropole pour les entraînements. Outre l'effet des déploiements des appareils et de personnels de maintenance et de pièces détachées, il faut tenir compte du fait qu'en période d'activité plus dense, la régénération technique du matériel se traduit par une diminution significative de l'activité. Il faut ajouter que, pour les parcs anciens, le vieillissement des matériels fait qu'ils sont les plus régulièrement touchés par des défaillances.

Cette différenciation qui pèse sur le niveau d'entraînement peut avoir pour conséquence, comme dans l'aviation de chasse et dans celle de transport, un allongement de la phase de régénération des équipages (difficultés de formation pour les jeunes équipages et d'entretien de compétence pour les équipages expérimentés) et de fortes disparités de qualification entre les équipages¹.

Le vieillissement du parc d'équipement et son caractère hétérogène, qui rendent la maintenance (maintien en condition opérationnelle, ou MCO) plus difficile et plus coûteuse ; l'arrivée de nouveaux matériels, qui renchérit également le coût d'entretien, insuffisamment couvert par les dotations budgétaires et l'épuisement du stock de pièces de rechange pour pallier la rareté des ressources qui finit par affecter directement la disponibilité des matériels, ont eu pour conséquence une dégradation des taux de disponibilité des différents équipements C'est le cas dans le domaine de l'activité aéronautique pour les hélicoptères, l'aviation de transport, la patrouille maritime et les avions de chasse de la marine. »

¹ Au sein d'une même flotte, l'activité opérationnelle a généré des déséquilibres entre les pilotes aptes aux missions de guerre, engagés en OPEX, et les pilotes à l'instruction dont l'activité d'entraînement a souffert d'un encadrement en diminution et de contraintes sur les équipements.

Disponibilité des matériels par rapport aux exigences des contrats opérationnels en 2012-2013 (en %)



Source : ministère de la défense, documents communiqués dans le cadre du contrôle trimestriel de l'exécution du projet de loi de finances

La prévision de disponibilité est tombée à seulement 40 % pour les véhicules de l'avant blindé (VAB) très sollicité en opérations, à 50 % pour les frégates et à 60 % pour les avions de combat de l'armée de l'air. Il existe des « points noirs » : transport stratégique et tactique de l'armée de l'air¹, patrouille maritime de la marine, AMX10 de l'armée de terre.

2. En OPEX, la disponibilité opérationnelle des matériels est maintenue au prix d'efforts et de sacrifices

Les conditions climatiques et géologiques, le caractère parfois très sommaire des réseaux routiers, les distances inhabituelles à parcourir, se traduisent par une usure accélérée des matériels, le maintien d'un haut niveau de disponibilité de ces matériels en opération relève d'une performance logistique et technique qu'il faut saluer, mais il a une contrepartie inquiétante la détérioration durable de la disponibilité de ces mêmes matériels en métropole avec pour conséquence une dégradation de la préparation opérationnelle des militaires.

¹ Pour l'armée de l'air, la régénération des matériels, suite aux opérations en Libye et au Mali, se poursuit. Du fait du bas niveau des stocks de pièces de rechange, la disponibilité est affectée et devient critique sur les C130 et C160.

a) Une disponibilité technique opérationnelle maintenue à un niveau élevé

L'effort conduit permet actuellement d'assurer une grande disponibilité technique opérationnelle en OPEX : de l'ordre de 90 % pour les matériels terrestres et des avions de chasse, de 80 % pour les avions de transport et de 70 % pour les hélicoptères, ce qui reste en deçà de l'objectif fixé à 80 %¹.

Ce niveau appréciable de disponibilité ne doit pas occulter les difficultés pratiques auxquelles sont confrontées les équipes chargées de la MCO² sur les théâtres comme en métropole :

- l'éloignement, qui implique des délais d'acheminement, rendant nécessaire la mise en place de stocks dont il est difficile de déterminer le dimensionnement de rechange en raison de la faible prévisibilité de la situation opérationnelle et d'une chaîne logistique efficace d'acheminements stratégiques réguliers³. Améliorer la constance des flux logistiques est donc un chantier prioritaire ;
- la qualité des infrastructures, qu'il s'agisse des conditions de stockage des rechanges et des munitions ou des infrastructures permettant de protéger les matériels et systèmes des conditions climatiques extrêmes, ce qui exige des travaux d'infrastructures opérationnelles lourds comme les parkings aéronautiques réalisés à Ndjamena et Niamey ;
- des procédures douanières parfois compliquées. A ce titre, une sensibilisation et une mobilisation des représentations diplomatiques en amont des opérations et pendant leur déroulement afin d'anticiper les blocages seraient nécessaires.
- enfin, les conséquences sur l'activité industrielle des conditions d'utilisation des matériels projetés et de la durée des opérations qui induisent des problèmes d'organisation du soutien industriel : désynchronisation des plans de maintenance, engorgement des chaînes de travail, augmentation des délais et des coûts, parfois des ruptures logistiques potentielles.

Il en résulte des coûts importants et en constante progression : pour ce qui concerne les seuls surcoûts OPEX, un niveau de 107,9 millions d'euros en moyenne entre 2018 et 2012, plus de 220 millions d'euros depuis 2013.

¹ Voir les tableaux publiés par Assemblée nationale n° 3323 décembre 2015 p. 55 et suiv.

² La MCO en OPEX repose généralement sur les seuls acteurs étatiques compte tenu des conditions d'insécurité propres à certains théâtres. Des équipes conséquentes sont déployées sur les théâtres d'opérations : 20 des 178 sections de maintenance de l'armée de terre, l'armée de l'air déployait quant à elle 10 de ces 14 escadrons de soutien technique aéronautique.

³ Par voie militaire – aérienne ou maritime ou par des voies aériennes civiles au titre de contrats passés avec des sociétés commerciales.

b) Ce niveau élevé a pour conséquence un transfert de l'indisponibilité en métropole avec des conséquences pour la préparation opérationnelle des forces

Le rythme actuel des OPEX impacte les matériels non engagés du fait de l'affectation prioritaire des ressources (ponction des rechanges, opération de « cannibalisation » des matériels non déployés, retard dû à l'absence des techniciens projetés notamment dans certaines spécialités) et de la durée de la remise en état des matériels rentrés d'OPEX.

La disponibilité des matériels terrestres est comprise entre 60 et 70 %, pour les matériels aéroterrestres, elle n'est que légèrement supérieure à 40 %.

**Disponibilité des matériels par rapport aux exigences des contrats opérationnels
(RAP 2015 et PAP 2016)**

En %	2014 Réalisation	2015 Réalisation	2016 Prévision PAP
Armée de terre Char Leclerc	82	93	100
Armée de terre AMX 10 RCR	46	70	71
Armée de terre VAB	57	74	75
Armée de terre VBCI	74	86	96
Armée de terre Pièces de 155 mm	53	78	77
Armée de terre Hélicoptères de manœuvre	45	42	57
Armée de terre Hélicoptères d'attaque ou de reconnaissance	59	59	75

Source : EMAT

La disponibilité des aéronefs hors OPEX inférieure à 50 % pour les avions de transport tactique et les avions de chasse.

	Objectifs LPM	2014	2015
Armée de Terre			
JPO (journée de préparation opérationnelle)	90	84	64
Heures de vol	180	156	146
Marine nationale			
Bâtiment (bâtiment de haute mer de plus de 1000 tonnes)	100	83	91
jours de mer	(110)	(92)	(104)
Pilote de chasse (pilote qualifié nuit) - heures de vol	180	136	193
	(220)	(194)	(236)
Pilote d'hélicoptère - Heures de vol	220	218	218
Équipage d'avions de patrouille maritime - Heures de vol	350	360	(336)
Armée de l'air			
Chasse	180	153	154
Transport	400	235	239
Hélicoptère	200	174	159

Source : ministère de la Défense

Dans l'armée de l'air, la proportion trop importante des heures de vol réalisés en OPEX¹ a des conséquences sur la régénération organique, notamment le sous-entraînement des jeunes équipages qui ne sont pas encore engagés en opération et sur l'entretien des savoir-faire de base produisant ainsi un déséquilibre entre les équipages qui sont en opération et ceux qui restent en métropole et volent moins. Cela fragilise les savoir-faire techniques (tir de précision, vol de nuit, ravitaillement en vol) et impacte la régénération des équipages déjà opérationnels mais aussi la capacité d'encadrement et le rythme de vol des plus jeunes (150 heures en moyenne), ce qui provoque des retards dans leur formation.

Dans l'armée de terre, les niveaux de la norme posée dans la loi de programmation militaire ne sont toujours pas atteints. Celle concernant le nombre de jours d'activité par homme résulte aussi de la tension sur les effectifs. Elle s'est dégradée avec la mise en place de l'Opération Sentinelle et la ressource dédiée à la remontée en puissance estimée à environ 9 000 hommes. En 2015, l'armée de Terre aura fait 64 journées de préparation opérationnelle au lieu des 83 initialement prévues et des 90 inscrites dans la LPM et cette érosion risque de se poursuivre en 2016. Cette dégradation de la préparation ne semble pas encore décelable dans les unités affectées en OPEX car l'armée de terre parvient à maintenir les fondamentaux (la PO-M) et à préserver intégralement la préparation aux OPEX les plus dures, en BSS, au Levant ou en RCA (la mise en condition finale) et parce que nombreux sont au sein de ces unités les sous-officiers et militaires du rang ayant déjà servis dans ces conditions. Elle risque d'être plus problématique avec le renouvellement des générations si elle n'est enrayée rapidement. Or l'entraînement interarmes (la PO-IA) est aujourd'hui au point mort et ne devrait redémarrer de façon significative qu'au premier semestre 2017.

Dans la marine, la forte activité des pilotes de l'aéronautique navale, déployés avec le GAN dans l'opération Chammal, contribue à tirer l'indicateur vers le haut. L'activité des équipages de patrouille maritime (PATSIMAR) et hélicoptères reste soutenue. Les résultats obtenus ne doivent pas masquer les difficultés liées d'une part à la qualification opérationnelle des nouveaux équipages, et d'autre part à la faible disponibilité des Atlantique 2 (ATL2).

C. DES TENSIONS SUR LES RESSOURCES HUMAINES

L'exécution du contrat opérationnel au-delà de ses limites et les caractéristiques particulières des engagements ont pour conséquences des tensions sur les effectifs.

C'est le cas pour certaines spécialités rares.

¹ Les pilotes de chasse ont la possibilité de voler 180 heures par an et volent 45 heures par mois quand ils sont déployés. Ils consomment en deux mois leurs vols d'un semestre.

Ainsi dans l'armée de l'air, le maintien de l'hétérogénéité de la flotte composée de deux types d'appareils (Mirage 2000 et Rafale), mais d'une quantité de modèles et de versions différentes, exige des quantités de personnels ultra-qualifiés pour le MCO.

Mais c'est plus particulièrement le cas pour l'armée de terre fortement mobilisée sur le théâtre national depuis la mise en place de l'opération Sentinelle et qui doit en outre consacrer des ressources à l'accueil, la formation et l'entraînement des nouvelles recrues issues de la suppression des réductions d'effectifs et des créations d'emplois supplémentaires. Cette tension liée à la situation sur le territoire national pèse également sur les autres armées, notamment en raison du renforcement de la sécurité de leurs enceintes, consommatrice d'effectifs.

Ces tensions peuvent également affecter le moral des militaires¹. Le fort absentéisme de la garnison crée des difficultés au sein des familles. Il est à noter qu'en 2015, de nombreux militaires ont fait plus de 200 jours loin de leur domicile, notamment du fait de Sentinelle, dont la moyenne de rotations est, pour la force opérationnelle terrestre (FOT), de 4 en un an, soit 24 semaines.

Ces tensions amènent à s'interroger sur la compatibilité des contrats opérationnels au titre de la « protection » et « au titre des « interventions » lorsqu'ils doivent être exécutés simultanément dans la durée et au-delà de leurs limites.

D. DES AJUSTEMENTS NÉCESSAIRES

1. Le comblement des « trous » capacitaires

Les programmes d'armement annoncés par la loi de programmation militaires et son actualisation sont, sauf dérapage, des coûts financés.

Pour les nouvelles acquisitions décidées en urgence ou en cours d'année via la procédure des urgences opérationnelles, le financement devrait intervenir en loi de finances rectificatives.

Pour autant, les lacunes capacitaires persistantes obligent les armées à des ajustements successifs qui ont des coûts, ceux du vieillissement et

¹ Dans son 10^{ème} rapport¹ publié en mai 2016, le Haut Comité d'évaluation de la condition militaire notait que « *Les missions extérieures n'ont pas cessé et, dans bien des cas, les effets des opérations extérieures et des opérations intérieures se cumulent, d'où des absences de la garnison prolongées ou répétées de façon systématique, des hiatus dans le cycle opérationnel (préparation opérationnelle-opération-récupération) et, au bout du compte et dans la durée, un risque d'usure des personnels et du potentiel, des difficultés à régénérer ou renouveler des compétences et capacités collectives. À cet égard, l'observation même réduite au seul angle de la condition militaire, seul point de vue que le HCECM puisse s'autoriser, sert de révélateur des contraintes extrêmement fortes qui pèsent sur notre outil de défense et des risques d'usure qui peuvent en résulter* ».

l'hétérogénéité des parcs plus coûteux à maintenir et à faire fonctionner et d'autant plus lorsque les forces armées sont sur-sollicitées.

2. La nécessaire revalorisation des ressources au profit de la MCO

Tout en maintenant la priorité aux opérations extérieures, il est nécessaire de revaloriser les ressources au profit de la maintenance des matériels en métropole afin d'améliorer leur disponibilité et de maintenir le niveau de préparation opérationnelle et d'entraînement des forces dont dépend la capacité opérationnelle en OPEX. La LPM 2014-2019 a fait de la remontée de l'activité des forces aux standards OTAN une priorité. Les crédits consacrés à l'entretien programmé des matériels s'établiront à un niveau moyen de 3,5 milliards d'euros courants par an sur la période, intégrant, dans le cadre de l'actualisation, un effort supplémentaire de 0,5 milliard d'euros, soit 0,125 milliards d'euros par an en moyenne. Il conviendrait d'accentuer ces efforts compte tenu du niveau d'engagement de nos forces. Cela suppose également un renforcement des équipes de maintenance tant en opérations qu'en métropole et l'anticipation de l'arrivée de nouveaux matériels plus sophistiqués dont la maintenance risque de s'avérer complexe. En outre, dans leur rapport sur les conséquences du rythme des OPEX sur le maintien en condition opérationnelle des matériels, les députés Alain Marty et Marie Récalde formulent un certain nombre de recommandations¹ qui méritent une étude attentive.

Proposition : Renforcer les équipes de maintenance et améliorer les systèmes de liaison entre les personnels chargés du MCO qu'ils soient sur les théâtres d'opération ou en métropole et y associer les industriels.

3. Des augmentations d'effectifs

L'actualisation de la loi de programmation intervenue en 2015 a limité la réduction nette d'effectifs prévue initialement et autorisé des recrutements en 2016 (+2 300). La progression des crédits à partir de 2016 devait en assurer le financement.

A l'issue du Conseil de défense du 6 avril 2016, le Président de la République a annoncé l'arrêt des déflations d'effectifs, la création de 800 postes au bénéfice des unités opérationnelles et de la cyberdéfense sur trois années à partir de 2017, ainsi que le fonctionnement et l'équipement associés à ces effectifs supplémentaires.

¹ Assemblée nationale n° 3323 décembre 2015 p. 85 et suiv.

Cette décision va dans le bon sens, comme les mesures destinées à améliorer la condition des militaires ou concernant les réserves annoncées le même jour¹.

Elle devrait permettre aux forces armées, pour peu que l'on diminue leur implication sur des opérations qui s'apparentent davantage à celles de la police ou de la gendarmerie sur le territoire national, et que la réforme attendue des réserves² permette de prendre en charge une partie de ces missions, de retrouver des marges pour la préparation opérationnelle. Mais ce rétablissement sera lent et progressif car l'accueil de nouveaux militaires d'active ou de réserve rend nécessaire la mise en place d'un cycle de formation initial qui mobilise une partie des forces susceptibles d'être déployées ou de s'entraîner. Elle suppose également des infrastructures d'hébergement et d'entraînement, et des équipements.

Reste que les annonces faites, estimées à 3 milliards d'euros, n'ont pas fait l'objet d'une nouvelle actualisation de la LPM par voie législative et ce n'est qu'à la publication du projet de loi de finances pour 2017 que la réalité de cet effort pourra, au moins pour cet exercice, être apprécié.

Cette situation laisse ouverts tous les arbitrages budgétaires qui pourraient soit atténuer la portée de ces décisions, soit en solliciter un portage de leur financement par des économies à réaliser sur la mission défense, et donc inévitablement sur les programmes d'équipement.

Votre commission sera particulièrement vigilante sur le respect de ces engagements.

Avec des opérations intérieures et extérieures au-delà des limites des contrats opérationnels qui ont des conséquences importantes en termes de régénération du capital humain et matériel des armées, une sous-estimation des dépenses nouvelles annoncées en loi de finances initiale ou des arbitrages défavorables en exécution auraient des conséquences redoutables.

Il importe de sécuriser les crédits de la défense, dès 2017, pour permettre le financement intégral des mesures nouvelles et rendre ainsi possible cette remontée en puissance.

Proposition : Il importe que la loi de finances initiale pour 2017 prenne en compte les décisions relatives aux effectifs et aux équipements annoncés cette année et amorce ainsi la remontée en puissance.

¹ Création d'une indemnité d'absence cumulée (IAC) destinée à compenser financièrement les sujétions, notamment les surcroûts d'absences de la garnison liée à l'accumulation de sujétions opérationnelles

² Un groupe de travail de la commission, co-présidé par M. Jean-Marie Bockel et Mme Gisèle Jourda, a été chargé d'examiner cette question.

E. VERS UNE RÉÉVALUATION DU CONTRAT OPÉRATIONNEL POUR LA GESTION DES CRISES EXTÉRIEURES

La sursollicitation des armées, au-delà des contrats opérationnels, a des conséquences en termes de disponibilité des matériels et sur la préparation opérationnelle des forces. Cette situation dure depuis de nombreuses années et entame imperceptiblement le capital de nos armées.

Les décalages de certains programmes d'équipement prolongent des lacunes capacitaires et ont également des conséquences sur le fonctionnement de nos forces en opération et sur les coûts de maintenance.

Si cette situation devait perdurer, il faudra sérieusement envisager de réviser le contrat opérationnel pour le mettre en accord avec les besoins exprimés par le chef de l'Etat en termes d'engagements militaires en soutien à la stratégie nationale de défense et de sécurité nationale et prévoir une évaluation réaliste du format et des moyens nécessaires pour les armées pour en assurer l'exécution sans sacrifier la régénération de leurs forces.

S'en abstenir c'est prendre le risque de rendre nos forces indisponibles à terme pour mener des opérations extérieures dans des conditions acceptables pour la sécurité des forces engagées. Cette hypothèse n'est pas irréaliste, elle a conduit à une mise en retrait des armées britanniques usées par les interventions surdimensionnées par rapport à leurs capacités en Afghanistan et en Irak.

L'usure est un phénomène souvent imperceptible comparé à la rupture qui elle est visible immédiatement, mais elle en est souvent à l'origine. Or, l'expérience des opérations extérieures actuelles, même menées sur un mode coopératif, montre que la capacité d'endurance est nécessaire. Des forces qui ne se régénèrent pas suffisamment ne peuvent endurer un effort à un niveau élevé et ne pourront être engagées de façon efficace et durable sur de nouveaux théâtres. La situation internationale en Libye ou autour du lac Tchad laisse augurer de possibles sollicitations, il n'est pas certains que nous puissions y répondre avec toute l'efficacité requise.

Le groupe de travail estime que la France ne pourra s'épargner une appréciation plus réaliste du niveau du contrat opérationnel des forces armées pour la gestion des crises.

Il est donc peu probable que notre pays puisse, pour tenir son rang et assumer ses responsabilités internationales, réduire le niveau du contrat pour les opérations de gestion des crises. Dès lors, il est nécessaire d'en tirer les conséquences en termes de format, d'équipement et de préparation opérationnelle et d'accélérer le tempo de la remontée en puissance amorcée depuis peu en affectant à l'effort de défense les crédits nécessaires dans la durée. La remontée en puissance est un processus qui s'organise dans le temps long.

L'objectif est de tendre vers un objectif de 2% du PIB, soit un budget annuel de la mission défense de l'ordre d'une quarantaine de milliards d'euros.

Proposition : Compte tenu des engagements actuels sur les différents théâtres (en OPEX et sur le territoire national), il conviendra de réétudier les contrats opérationnels, d'en tirer les conséquences sur les formats, l'équipement et la préparation opérationnelle des forces armées mais aussi les conséquences budgétaires dans la prochaine loi de programmation en rappelant l'engagement pris lors du sommet de l'OTAN de Newport en 2014 de tendre vers la norme OTAN des 2 % du PIB.

TITRE 4 - DES RÉSULTATS TANGIBLES MAIS DIFFICILES À STABILISER DANS LA DURÉE

Le bilan d'une opération est toujours difficile à établir. D'abord parce qu'il est malaisé de définir par un seul mot son objectif. Ensuite, parce que selon le moment où le bilan est réalisé, le résultat peut être complètement inversé, pensons au retrait américain d'Irak en 2012 ou aux interventions récurrentes de la France en RCA. Enfin parce qu'il est impossible de comparer la situation de fait induite par l'intervention avec l'évolution supposée de la situation à défaut d'intervention.

Pour autant, des leçons doivent être tirées des interventions, c'est donc à un large retour d'expérience que le groupe de travail s'est livré et sur cette base à la formulation de quelques recommandations susceptibles, elles sont mises en œuvre, d'obtenir de meilleurs résultats.

La plupart des opérations conduites par la France au cours des dernières années peuvent se ranger sous le vocable d'opérations de stabilisation visant le rétablissement « *du contrôle d'un gouvernement légitime sur son territoire et l'aide aux forces de sécurité locales à restaurer la loi et l'ordre* »¹ (Côte d'Ivoire 2009, Mali 2013, RCA 2013, Sahel 2015, Irak 2015), parfois il s'agit de mettre un terme aux exactions d'un gouvernement en place sur sa population (Libye 2011, cela aurait pu être le cas en Syrie suite aux attaques chimiques en 2013), de s'interposer entre deux forces rivales (Liban Finul depuis 1976) ou d'assurer la sécurité dans le domaine maritime (Atalante-Océan Indien au large de la Somalie) ou enfin de lutter contre des groupes terroristes ayant agi ou susceptibles d'agir sur le territoire national (Syrie 2015). Souvent les objectifs s'entremêlent ou se combinent. La conduite de ces opérations est difficile en raison de leur complexité car elles associent des actions relevant du maintien de la paix, de la coercition, de la contre-insurrection et de la reconstruction de l'Etat.

Leurs amples objectifs qui impliquent souvent la reconstruction de la gouvernance politique et de l'appareil de sécurité mais aussi la résolution de tensions économiques, sociales ou identitaires ancrées dans l'histoire ne peuvent être réalisés que dans un temps long correspondant rarement à celui des décideurs politiques qui exigent souvent des militaires de présenter des résultats rapides.

De surcroît le contexte politique et juridique international, parfois même le contexte économique et budgétaire interne ou le format des armées, ne permet pas de mener ces opérations de façon unilatérale : elles prennent alors la forme d'opérations multinationales où nos forces agissent soit en coalition (Afghanistan 2002, Irak-Syrie 2015, Océan Indien), soit dans le

¹ C.A. Snyder, *Contemporary Security and Strategy ? Basingstroke, Palgrave* 2008 p. 201-202.

cadre d'opérations de maintien de la paix des Nations unies (Finul), soit d'une articulation entre une opération nationale et une opération multinationale (Côte d'Ivoire, Mali, Centrafrique) ce qui complique considérablement les prises de décisions¹.

Enfin, l'intervention résulte d'un arbitrage politique fragile, susceptible d'être bouleversé dès que s'accroît le coût – humain, financier ou moral – de l'intervention.

Dès lors, les opérations de stabilisation présentent souvent des bilans mitigés. Il est d'ailleurs difficile de définir les critères d'évaluation pertinents d'opérations de nature politico-militaire. Comme le font remarquer Rémy Hemez et Aline Leboeuf dans l'introduction de leur étude sur l'opération Sangaris², « *la stabilisation ne peut viser une victoire au sens classique – c'est à dire la destruction d'un adversaire. La question des critères du succès est donc éminemment délicate. Doit-on prendre en compte les moyens engagés, le nombre de vies sauvées, l'amélioration de la situation politique, ou ce qui se serait passé si rien n'avait été fait ?* ».

Les résultats en demi-teinte, fragiles, jamais totalement atteints, ni définitivement acquis, malgré le prix très lourd parfois à payer (en termes de vies humaines et en termes financiers) suscitent une forme de lassitude des opinions publiques traduite sous le terme de « *war fatigue* ». C'est le cas en Europe et aux États-Unis, au sortir de presque 25 ans d'opérations de stabilisation ininterrompues – des Balkans à l'Afghanistan. La France constitue une exception à cet égard mais l'importance des engagements en cours ne lui permettront pas longtemps d'échapper à ces interrogations. D'ores et déjà le débat s'inscrit dans une perspective nouvelle, le succès militaire suffit-il pour « gagner la paix », la France doit-elle uniquement se concentrer sur cette composante pour obtenir l'effet recherché ?

I. UN CERTAIN SUCCÈS DES OPÉRATIONS MILITAIRES MENÉES PAR LES FORCES FRANÇAISES

A. UNE CAPACITÉ DE DÉCISION RECONNUE

La célérité avec laquelle les OPEX récentes ont pu être décidées par le Président de la République et la rapidité avec laquelle l'action a été engagée sur le théâtre d'opérations ont surpris nombre d'observateurs.

Cette boucle décisionnelle courte, voulue par la Constitution de la Vème République, est un atout précieux sur le plan politique mais aussi le plan opérationnel. Elle porte une part de dissuasion, l'ennemi sait désormais qu'à tout moment, sans le moindre avertissement, son seul comportement

¹ O. Schmitt « *L'union ou la force ? Les défis des opérations multinationales contemporaines* » *Focus stratégique*, n° 55, mars 2015.

² IFRI – *Retours sur Sangaris* » avril 2016.

agressif à l'égard des intérêts majeurs de la France, y compris la violation du droit international et des droits humains, peut entraîner son engagement.

Elle repose sur une procédure simple, un intense travail de préparation et une chaîne de commandement efficace.

1. Une procédure simple

La décision par le Président de la République, chef des armées, est prise en conseil de défense et de sécurité nationale, instance peu nombreuse qui peut être réunie à tout moment sans formalisme particulier, sur la base d'options préparées par l'état-major des armées. Il n'y a ni consultation, ni autorisation préalable à solliciter d'une quelconque instance fut-elle parlementaire. L'information est délivrée a posteriori et l'autorisation de prolongation au-delà de quatre mois est la seule borne à la liberté d'action du Président.

2. Reposant sur un travail de planification

Cette décision ne pourrait être prise et surtout mise en œuvre instantanément sans un travail intense de préparation, fondé d'une part sur des travaux permanents de veille et d'anticipation menés par l'état-major des armées avec d'autres composantes du ministère de la défense, notamment dans le domaine du renseignement ou de la stratégie et de son côté par le ministère des affaires étrangères, d'autre part sur des travaux de planification. Quand un projet de décision est soumis à l'appréciation du Président, il peut être exécuté sans délai ou sous préavis et les forces requises peuvent être mises en alerte dans l'attente de la décision.

Ce travail de préparation est également réalisé pour son volet diplomatique, par le ministère des affaires étrangères et notamment par le représentant permanent auprès des Nations unies lorsque la décision d'intervention est appuyée par une résolution du Conseil de sécurité.

3. Et une capacité autonome d'information

Pour arrêter sa décision, le Président dispose de capacités autonomes d'information qui lui sont fournies tant par l'EMA qui dispose en son sein d'une direction du renseignement militaire, que par la DGSE dont le directeur général assiste au conseil de défense, que par le ministre de affaires étrangères qui dispose de son réseau d'ambassades et de représentants permanents auprès des organisations internationales. Sa décision est éclairée par des sources nationales et ne saurait reposer sur les seules informations fournies par une puissance étrangère, fut-elle alliée.

4. Sauvegardant jusqu'au dernier moment la liberté d'appréciation du Président de la République

Ce système sauvegarde jusqu'au dernier moment la liberté d'appréciation du Président qui peut retenir ou différer sa décision, étant entendu que la chaîne de commandement lui offre la capacité de la mettre en œuvre ou non, à l'instant qu'il aura choisi.

Cette chaîne de décision doit beaucoup, par sa concentration sur le chef du Président de la République et par sa rapidité de mise en œuvre, à la culture française de la dissuasion nucléaire.

B. LA CAPACITÉ EFFECTIVE D'EXÉCUTER LE SPECTRE DES ACTIONS NÉCESSAIRES POUR UNE OPÉRATION DE GESTION DE CRISE DANS UN MODÈLE COOPÉRATIF OU EN COALITION

1. Une capacité d'entrée en premier maintenue

Le format des armées, leur disponibilité opérationnelle et leur niveau de préparation rend possible une entrée en premier très rapide sur un théâtre d'opérations notamment par l'existence de déploiements prépositionnés sur des bases situées dans la périphérie de l'arc qui définit les zones d'intérêt, celles où les risques de crises sont les plus importants, sur des moyens notamment aériens qui peuvent être mobilisés sans délai et qui disposent d'une capacité d'action ou de projection qui leur permet d'atteindre leurs cibles ou de se déployer dans de courts délais, enfin sur des moyens de surveillance et de communication performants.

- **Serval** : C'est ainsi que, dès le 11 janvier 2013, les Gazelle du détachement des forces spéciales prépositionné au Burkina Faso ont pu porter un coup d'arrêt à la progression des groupes armés terroristes vers le sud du Mali avant que des avions stationnés au Tchad dans le cadre du dispositif Epervier n'interviennent et que le 13 un raid de 4 Rafale soit conduit depuis la métropole au prix de plusieurs ravitaillements en vol.
- **Sangaris** : L'entrée en premier est facilitée par l'existence d'un détachement militaire au titre de l'opération Boali et de forces prépositionnées dans les pays limitrophes. C'est une compagnie parachutiste stationnée à Libreville (Gabon), acheminée grâce aux avions de transport tactique de l'opération Epervier (Tchad) qui, dès le 5 décembre 2013 (décision du Président de la République), est intervenue à Bangui avant un déploiement rapide de la force (1 600 soldats en deux jours). L'entrée en premier de décembre 2013 à janvier 2014 permettra la limitation des affrontements et des exactions ainsi que les premières opérations de désarmement.
- **Chammal** : les premières frappes contre des sites tenus par *Daech* en Irak, effectuées par des Rafale depuis la base aérienne d'Al-Dhafra (Emirats Arabes Unis), interviennent le 19 septembre 2014, jour de la décision d'engagement de rejoindre l'opération *Inherent Resolve*.

2. Une capacité à soutenir un engagement rude dans la première phase en attendant le déploiement d'une force internationale ou la remontée en puissance des forces locales

Au cours des dernières opérations, les forces armées françaises ont démontré qu'elles étaient en mesure de soutenir des engagements rudes en attendant le déploiement d'une force internationale ou la remontée en puissance des forces locales.

- **Serval** : La rapidité d'action et de projection a permis de déployer 4 000 hommes et leurs équipements en moins de 3 semaines. Dans cette phase, dans un premier temps par une combinaison d'actions aériennes et aéroterrestres offensives et d'une manœuvre défensive d'interdiction, puis par une manœuvre terrestre plus offensive pour laquelle elles ont pu s'appuyer sur les forces africaines de la MISMA¹, les forces armées ont pu assurer la reconquête des villes de la boucle du Niger en 17 jours et la réduction de la zone refuge des GAT dans l'Adrar des Ifoghas après quelques mois.
- **Sangaris** : Conformément au plan de campagne arrêté par l'état-major des armées, les «groupements tactiques interarmes» (GTIA)² se sont déployés en trois temps :
 - Le GTIA Bangui, première unité engagée dès le début du mois de décembre 2013, a concentré son action sur la sécurisation de la capitale, qui abrite près d'un tiers de la population totale du pays ;
 - La sécurisation de l'itinéraire vital d'approvisionnement de la RCA, du Cameroun à Bangui afin d'éviter qu'une crise humanitaire ne vienne s'ajouter à la crise sécuritaire est réalisée de février à septembre 2014 par le déploiement d'un GTIA. Ceci permet la cessation des exactions à l'encontre des minorités dans l'Ouest³ ;
 - La reconquête progressive des autres parties du territoire, notamment dans le « couloir central⁴ » et l'Est du pays, nécessitait la présence de forces internationales (MISCA⁵, EUFOR RCA⁶) pour sécuriser Bangui et les parties progressivement reconquises sur les groupes armés. Elle s'est étalée d'avril à septembre 2014 avec un effort particulier du

¹ et notamment dans les phases les plus dures sur le contingent tchadien qui a subi de lourdes pertes.

² Unité de combat interarmes de près de 500 hommes capables de manœuvrer tactiquement dans une zone d'action. Un GTIA est un élément de base (de niveau bataillonnaire) capable d'obtenir un effet significatif dans le cadre d'une mission élémentaire ; il se compose d'un noyau dur provenant d'un régiment qui lui confère son métier principal et sa cohésion ainsi que d'unités d'autres armes. Système de force à dominante contact, créé pour une opération donnée, constitué à partir d'une structure générique de référence et adapté aux contraintes du moment » ; Glossaire de l'armée de Terre (EMP 60.641) p.268.

³ En février 2014 alors que la ville de Boda était le théâtre d'exactions intercommunautaires, la force Sangaris est intervenue pour assurer la protection de la communauté musulmane qui avait choisi de rester sur place, malgré les menaces dont elle était l'objet. La force Sangaris a permis de mettre un terme aux exactions et aux pillages perpétrés dans cette ville.

⁴ Bangui, Bouca, Batangafo.

⁵ MISCA : Mission internationale de soutien à la Centrafrique, mission de l'Union africaine, créée le 5 décembre 2013 par la résolution 2127 des Nations unies. Pour mémoire, la MISCA avait elle-même relevé la FOMAC (Force multinationale de l'Afrique centrale, force armée multinationale africaine liée à la Communauté Économique des États de l'Afrique Centrale). La MISCA a compté jusqu'à 6 000 hommes (dont 600 unités de police constituées). Commandée par le général Mokoko (Congo Brazzaville), elle était armée par des contingents de sept pays, après le départ des contingents tchadiens début avril 2014 : le Congo-Brazzaville, le Cameroun, le Burundi, le Gabon, la Guinée Équatoriale, le Rwanda et la République démocratique du Congo.

⁶ Pleinement opérationnelle le 15 juin qui relève Sangaris dans les quartiers musulmans de la capitale et sur l'aéroport.



Sources : État-major des armées
Droits : Ministère de la Défense

4. Une capacité à appuyer l'action d'une force multinationale

Dans nombre d'opérations de gestion de crise, nos forces armées doivent être en mesure d'appuyer l'action d'une force multinationale. Deux cas de figure peuvent être distingués :

a) La participation à une opération de maintien de la paix

Daman : Depuis 1978, la France est l'un des principaux pays contributeurs de la Force intérimaire des Nations unies au Liban (FINUL), avec près de 900 soldats. La grande majorité arme la Force Commander Reserve (FCR)¹, qui est en mesure d'intervenir très rapidement au profit de tous les contingents déployés sur l'ensemble de la zone d'action de la FINUL, dans le cadre de la résolution 1701 du CSNU. Une trentaine de cadres sont affectés à l'état-major de la FINUL.

¹ La FCR est la force de réserve du général commandant la FINUL. Elle est en mesure d'appuyer les autres bataillons. Dotée de capacités uniques sur le théâtre, en termes de détection d'aéronefs ou de projectiles, elle est le principal moyen de réaction, de dissuasion et de coercition de la FINUL. Elle mène également des actions de formation au profit des forces armées libanaises.

b) L'appui au déploiement et aux opérations d'une force de maintien de la paix

- **Serval** : La présence de la force a permis le déploiement et l'engagement progressif des forces africaines de la MISMA puis de la MINUSMA ainsi que celui de la mission EUTM Mali. Elle fournit un appui à ces forces en cas de danger grave et imminent. Cette mission est reprise par Barkahne. On notera que la France fournit souvent une partie de l'encadrement de ces forces au niveau de leurs états-majors, à défaut des officiers de liaison sont mis en place.
- **Sangaris** : La présence de la force a permis le déploiement de la MISCA à partir du 19 décembre, de l'EUFOR-RCA à Bangui à la fin du printemps, puis celui de la MINUSCA¹, tant d'un point de vue logistique qu'opérationnel, constitue une étape essentielle. A partir de septembre 2014 la force de l'ONU va progressivement assurer la sécurité sur l'ensemble du territoire et permettre à la force *Sangaris* de procéder à un premier ajustement visant à recentrer son action sur les zones les plus sensibles (capitale, « couloir central », et Est du pays) et adapter son dispositif pour atteindre progressivement le format d'une « force de réaction rapide » en mesure d'appuyer la MINUSCA qui au fur et à mesure de sa montée en puissance, peut prendre à sa charge la responsabilité de zones de plus en plus vastes², qui permet à la force *Sangaris* de procéder à des ajustements successifs³ de son format, de ses moyens et de sa mission.

5. Une capacité à être un contributeur important et reconnu au sein de coalition internationale

- **Harmattan** : Les forces armées françaises engagées dans la coalition *Unified Protector* ont fourni des capacités aériennes qui lui ont permis de conduire des missions d'interdiction aérienne, de frappes au sol, de contrôle aérien, de détection, de surveillance maritime, de reconnaissance et de ravitaillement, à partir de bases avancées et de bases en métropole, ainsi qu'une task force navale assemblée autour d'un bâtiment de projection et de commandement (BPC) pour assurer la protection du porte-avions et soutenir l'opération *Unified Protector* en contribuant aux missions d'interdiction aérienne dans le cadre de la mise en place d'une zone d'exclusion aérienne, de contrôle de l'espace maritime pour faire notamment respecter l'embargo sur les armes et de protection de la population libyenne en neutralisant des objectifs militaires. De plus, un bâtiment de combat était engagé dans la force maritime de l'OTAN. Au total, 4.200 militaires ont été engagés, de même que 40 avions, 20 hélicoptères, 1 drone et 27 bâtiments de la Marine nationale se sont relayés au large des côtes libyennes. Les avions de l'armée de l'Air et de la Marine nationale ont assuré 27.000 heures de vol pour 5.600 sorties. Par rapport aux membres de l'Otan ayant participé à l'opération, les appareils français ont accompli 25 % des sorties, 35 % des missions offensives et 20 % des frappes.

¹ Mission multidimensionnelle des Nations unies pour la Centrafrique créée suite à la résolution 2149 du 10 avril 2014 du Conseil de sécurité de l'ONU.

² Transfert de responsabilité des localités de Bouar (septembre 2014), Boda et Bossangoa (octobre 2014).

³ Un premier désengagement de 200 militaires en septembre 2014 et pour permettre à la force *Sangaris* de mieux assurer son rôle en soutien de la MINUSCA, l'allègement de ses effectifs est accompagné d'une densification de ses capacités d'aéromobilité et d'appui feu.

Puis à partir de l'été 2015, après que la MINUSCA eût atteint avec 12 000 hommes sa pleine capacité opérationnelle, la force *Sangaris* se concentre désormais sur une mission de « force de réaction rapide », permettant ainsi la réduction de son format qui passe à 900 du nombre d'emprises, en attendant le passage à une posture de réserve (600 hommes) avec une zone d'action limitée à Bangui au lendemain des élections au printemps 2016. La force française se trouve désormais en appui des forces internationales - si elles le souhaitent et si la situation le nécessite. Pour ce faire, elle conserve des capacités et des moyens réactifs, mobiles et puissants.

Quant au groupement aéromobile de l'Aviation légère de l'armée de Terre (ALAT), embarqué à bord des deux BPC il a effectué 90 % des frappes par hélicoptère de la coalition.

- **Chammal** : La contribution française à l'opération « Inherent Resolve » qui consiste en la mise en œuvre d'avions de l'Armée de l'air ou de la Marine lorsque le groupe aéronaval est sur zone, des moyens de protection aux groupes aéronavals alliés dans le golfe arabo-persique, de renseignement et d'états-majors, mais aussi de coopération opérationnelle aux forces locales, permet d'une part, par des raids aériens, de contenir la progression des forces de Daech puis de les affaiblir par des actions sur ces centres de commandement, ces camps d'entraînement et ses moyens économiques et, d'autre part d'appuyer les contre-offensives et les opérations de reconquête menées par les forces armées irakiennes et les peshmergas de la région irakienne du Kurdistan ou en Syrie par les groupes armés, « modérés » ou kurdes, combattant Daech. Ces actions doivent permettre aux forces locales de se régénérer, de parfaire leur préparation opérationnelle afin de conduire la phase de reconquête par des actions au sol.

Ainsi en avril 2016 : 14 avions de chasse de l'armée de l'air sont déployés en permanence (6 Rafale opérant depuis les Emirats Arabes Unis et 8 Mirage 2000D opérant depuis la base aérienne projetée en Jordanie, 1 aéronef patrouilleur maritime ATL2 et si nécessaire un ravitailleur et un Awacs E3F. En outre, la France a pu déployer à deux reprises le Groupe aéronaval et ses 26 aéronefs (18 Rafale et 8 Super-Étendard modernisés). Du 19 septembre 2014 au 29 mars 2016, les forces armées françaises ont réalisé 3 642 sorties aériennes et 582 frappes qui ont détruit 1 028 objectifs. La France est le second contributeur, mais les États-Unis réalisent plus des 3/4 des frappes aériennes.

6. Une capacité à mener des actions de lutte contre le terrorisme

Barkhane : Une des missions des forces françaises engagées au Mali dans le cadre de l'opération Serval, puis sur l'ensemble de la BSS dans le cadre de l'opération Barkhane est la lutte contre les groupes armés terroristes. Il s'agit d'une mission relativement nouvelle qui contribue à la stabilisation de cette zone en déniait à ces groupes la possibilité de reconstituer des sanctuaires, en asséchant leur flux logistique (d'où les implantations dans le nord du Niger à la frontière libyenne et sur la diagonale qui va de cette frontière au Mali en longeant la frontière algérienne) et en menant des opérations visant à réduire leur liberté d'action, à les priver de leurs moyens de combat par la recherche et le démantèlement de leurs caches d'armement et à les engager lorsque les conditions le permettent. Cette mission nouvelle repose sur la mise en œuvre de capacités de renseignement technique et humain, de surveillance (drone) et une combinaison d'action de forces spéciales, de moyens aériens et aéroterrestres, voire d'artillerie, extrêmement sophistiquée.

7. Une capacité à soutenir les forces locales par des actions de formation et de coopération opérationnelle, d'équipement et de mentorat

La France consacre une partie de ses moyens en OPEX à la formation des forces armées locales, soit directement par des actions de coopérations opérationnelles soit à travers sa participation aux mécanismes européens.

- **Barkhane** : Afin de permettre aux armées des pays partenaires du G5 Sahel de disposer d'une capacité autonome de lutte contre le terrorisme, la force *Barkhane* les accompagne dans leurs missions de sécurisation dans le cadre d'opérations multipartites ou d'opérations militaires conjointes transfrontalières. L'objectif est d'appuyer la volonté politique et militaire des pays du G5 Sahel de garantir une sécurité collective et coordonnée en BSS. 31 opérations multipartites majeures ont été conduites en 2015.

La force dispose en outre de deux détachements de liaison et d'appui opérationnel (DLAO)¹, qui assurent des missions au profit des bataillons nigérien et burkinabé de la MINUSMA et de bataillons des forces armées maliennes. En 2015 plus de 360 patrouilles ont été conduites par les DLAO avec leurs unités partenaires .

En outre, une douzaine de militaires français participent à la formation des forces armées maliennes dans le cadre de la mission européenne EUTM Mali.

- **Chammal** : La composante formation / conseil repose sur trois entités : la *Task Force* (TF) *Monsabert* et la *Task Force* (TF) *Narvik* déployées à Bagdad et un détachement d'instruction opérationnelle à Erbil qui assure des formations spécialisés aux unités de *peshmergas* de la région autonome du Kurdistan d'Irak.

Les militaires de la TF *Narvik* forment les soldats de l'ICTS (*Iraki Counter Terrorism Service*), équivalent irakien des forces spéciales². L'ICTS est engagé en première ligne contre *Daech* dans diverses opérations en Irak, dernièrement pour la reconquête de Falloujah.

La mission de la TF *Monsabert* consiste à améliorer les capacités de commandement des forces irakiennes³. Les équipes d'instructeurs français forment et conseillent l'état-major de la 6^e division d'infanterie irakienne, dont la mission prioritaire est d'assurer la protection de Bagdad mais elle a été également engagée dans la bataille de Falloujah.

En 2015, la TF *Narvik* a formé 2 300 nouveaux commandos de l'ICTS, soit 53 % des effectifs instruits par la coalition. Actuellement, elle participe directement à la formation de plus de 400 nouveaux stagiaires, et participe avec la coalition à la formation de près de 800 autres.

Dans le même temps, la TF *Monsabert* a formé plus de 600 « instructeurs » de la 6^e division d'infanterie.

- **Sangaris** : La France participe depuis mars 2015 à une mission de conseil (EUMAM) à laquelle succédera à partir de juillet une mission de formation EUTM pour un mandat de deux fois deux ans. Elle en a assuré et en assurera le commandement.

8. Une capacité à cohabiter avec la population civile locale

Une caractéristique importante des forces françaises en OPEX est de nouer, dans toute la mesure du possible et dès que les conditions de sécurité le permettent, des contacts avec la population civile en multipliant les échanges à l'occasion des actions de présence sur le terrain comme les patrouilles⁴ ou des actions civilo-militaire destinées à apporter dans la foulée

¹ Ces unités d'une trentaine de militaires appuient les formations des forces armées maliennes (FAMa) et de la MINUSMA et sont positionnées sur les « plateformes Désert Relais » (PfDR) à Ansongo et Tombouctou, au plus près des forces partenaires. Les détachements de liaison et d'appui opérationnels (DLAO) ont pour mission d'accompagner les forces armées partenaires et de leur apporter des appuis spécialisés, notamment dans les domaines du guidage aérien, de la lutte contre-IED (engins explosifs improvisés) et du soutien santé. Par leur connaissance du terrain et par leur proximité avec les forces partenaires, ils constituent un pion essentiel dans le dispositif au Mali et mènent des opérations conjointes avec les FAMa, en coordination avec la MINUSMA.

² L'instruction dispensée au profit de cette force couvre une grande variété de domaines tels que le sauvetage au combat, la lutte contre les engins explosifs (pièges disséminés sur le terrain), le combat en zone urbaine ou encore l'instruction au tir de combat. Elle vise à former de nouvelles recrues ainsi que de futurs instructeurs, mais également à remettre à niveau des unités revenant du front, en vue de parfaire leurs savoir-faire tactiques.

³ Des conseils sont dispensés dans les domaines des opérations, du renseignement, de la logistique, des transmissions, de la santé et du combat d'infanterie.

⁴ Au cours de leur déplacement en RCA, les membres du groupe de travail ont eu l'occasion de participer à deux patrouilles menées dans des quartiers de Bangui par des éléments du RMT et mesuré l'aisance avec laquelle les militaires pouvaient entrer en contact avec la population locale qui se sentait protégée par leur présence.

de l'action militaire un minimum de réconfort à la population, la fourniture de services de base ou une reprise d'activité économique. Sur tous les théâtres, on soulignera la place particulière du service de santé des armées qui apporte une aide aux populations civiles sur les sites où il est implanté quand il ne mène pas des opérations spécifiques :

- **Sangaris** : Dans son étude précitée¹, Rémy Hémez souligne qu'« au-delà de ces adaptations capacitaires, l'opération a aussi produit des effets parce que jusqu'aux plus bas échelons, les chefs militaires ont su mettre en œuvre une **approche globale**, décidée au niveau stratégique. En effet, en province, les commandants d'unité, parfois les chefs de section, se retrouvent en position de grands coordinateurs, voire d'administrateurs et font notamment face à l'absence totale de système judiciaire et carcéral. En outre, partant du principe qu'il n'y aurait pas de désarmement sans espoir de réinsertion, les militaires de certains GTIA ont mis en place des chantiers de réhabilitation et d'intégration locale dans les villes qu'ils contrôlaient². Ces chantiers avaient pour ambition de fédérer autour d'un projet commun les ex-combattants volontaires tout en leur délivrant une formation susceptible de les réinsérer dans le tissu économique local par l'apprentissage d'un métier. Ces formations suscitèrent un véritable engouement. Impliquant de nombreux acteurs locaux et créant une spirale vertueuse, ce projet a pu être considéré comme un mouvement embryonnaire de la reconstitution étatique au niveau local, en gardant à l'idée que « pour palier l'impossible contrôle d'une telle étendue, il fallait convaincre plutôt que contraindre »³. » Lors de son déplacement à Bangui, le groupe de travail a pu, l'occasion de patrouilles effectuées, dans plusieurs quartiers, mesurer concrètement cette proximité des militaires de l'opération Sangaris avec les habitants.

Sans doute faut-il évoquer ici les accusations portées contre les militaires français d'abus sexuels sur mineurs et d'un cas de violence sur des prisonniers. Ces accusations font l'objet d'un traitement judiciaire approprié par la France. Le ministre de la défense a rappelé les règles et indiqué que des sanctions disciplinaires seraient infligées si ces accusations s'avéraient exactes, ce qui n'a pas, pour l'heure, été démontré.

- **Barkhane** : En 2015, *Barkhane* a directement investi 320 000 € dans 70 projets au profit de la population, principalement dans les domaines de l'éducation et du soutien à l'agriculture. La force a par exemple reconstruit des salles de cours dans une école de Gao. Dans chaque base importante, des marchés ont été ouverts permettant à des artisans locaux de proposer des objets aux militaires français et leur assurant ainsi une source de revenus. La force emploie également des personnels civils locaux pour la réalisation de certains services.

C. UNE CAPACITÉ PLUS LIMITÉE DE MENER CERTAINES ACTIONS EN COMPLÈTE AUTONOMIE

Si globalement, les forces armées françaises ont pu démontrer leur aptitude à réaliser les missions qui leur ont été confiées en opérations extérieures, il n'en demeure pas moins que les opérations menées ont pu l'être à moindre risque grâce à un travail en coalition, dans le cadre d'une opération combinée avec une force internationale de stabilisation ou avec des moyens complémentaires fournis par des alliés. Sans doute les forces armées françaises auraient-elles pu mener ces actions en autonomie mais à une échelle de risque et à un coût plus élevés.

¹ « Sangaris : efficace malgré la faiblesse des effectifs ? » in IFRI – Retours sur Sangaris » avril 2016

² Sibut, Bambari, Bria.

³ Lt-Colonel Philippe « RETEX du GTIA 5^{ème} RIAOM/Scorpion sur l'opération Sangaris » Lettre du RETEX-Témoignages n°26 CDEF décembre 2015.

1. La capacité d'entrée en premier face à un ennemi disposant d'un niveau de protection élevé (Libye, Syrie...)

Face à un ennemi disposant d'une défense aérienne robuste, l'entrée en premier serait sans doute plus compliquée et plus risquée. Elle exigerait le déploiement de davantage de moyens (aéronefs, navires) pour détruire les défenses ennemies et les systèmes de surveillance, de détection et de communication et commandement, aux premières heures de l'intervention. Dans ces circonstances, l'action en coalition est une hypothèse réaliste mais ne doit pas être une condition sine qua non à l'intervention des forces armées françaises. La France en toute circonstance doit conserver son autonomie d'appréciation et d'action et s'en donner les moyens.

Harmattan : Dans le cadre de l'opération Harmattan/Unified Protector, si des avions français ont pu mener le 19 mars après-midi une attaque au sol contre de blindés se dirigeant vers Bengazi, cette attaque fut suivie dans la soirée par une frappe massive de 124 missiles de croisières Tomahawk tirés à partir de sous-marins et de destroyers américains et britanniques contre une vingtaine d'objectifs composés de nœuds de communication stratégiques et de systèmes de défense anti-aérienne libyens.

2. La capacité de durer dans une opération de stabilisation longue avec des effectifs réduits

a) Le besoin fréquent de s'appuyer sur des capacités alliées pour pallier des insuffisances capacitaires (transport, ravitaillement)

Les lacunes capacitaires (aérotransport, ravitaillement en vol) de nos forces armées sont connues de longue date et sont d'autant plus critiques lorsque la France se trouve engagée sur plusieurs théâtres et qu'elle est amenée à soutenir cet effort dans la durée. Elle doit donc solliciter le concours de ses alliés européens et américains pour lui fournir ces capacités alors qu'ils ne sont pas directement engagés dans les opérations de combat ou dans le cadre plus restrictif d'une mission des Nations unies ou de l'Union européenne.

Serval : La force Serval a pu compter sur le soutien de huit pays pour les missions de transport aérien ou de ravitaillement en vol : Allemagne, Belgique, Canada, Danemark, Grande-Bretagne, Espagne, États-Unis et Pays-Bas.

Barkhane : continue à bénéficier occasionnellement des moyens de transport et de ravitaillement en vol des alliés européens et américains. Ainsi peut-elle bénéficier occasionnellement du soutien de deux C160 de l'armée allemande déployée en soutien au contingent allemand de la MINUSMA et d'EUTM Mali.

Sangaris : Dès le début de l'intervention française, le Royaume-Uni, la Belgique, la Lituanie, l'Espagne, la Pologne et les États-Unis ont décidé d'apporter un soutien à la force *Sangaris* par la mise à disposition de moyens aériens.

b) Le besoin de s'appuyer sur des capacités alliées pour pallier le manque d'effectif à déployer dans les opérations de stabilisation

Le déploiement d'effectifs en nombre limité dans des zones d'opérations vastes comme au Sahel ou en RCA implique de pouvoir s'appuyer sur des capacités alliées qui seront recherchées soit dans des forces mises en œuvre par l'Union africaine (MISCA) ou les organisations régionales (MISMA) soit dans la mise en place d'une opération de maintien de la paix des Nations unies (MINUSMA, MINUSCA) soit dans la mise en place d'une opération de l'Union européenne.

Si la France a toujours pu s'appuyer sur une génération de forces africaines et sur des OMP décidées aux termes de résolution du CSNU, en revanche la génération de forces a été beaucoup plus problématique côté européen, limitée à une opération de nature militaire (EUFOR RCA), une participation à la coalition contre Daech au Levant, la fourniture de moyens de transports aériens et de ravitaillement en vol et une participation plus nombreuse aux OMP dans le Sahel et en RCA et aux missions de formation de l'Union européenne, ce qui a permis de reprendre les militaires français qui s'y trouvaient engagés.

Cette participation toujours compliquée à obtenir en raison du manque d'intérêt d'une partie de nos partenaires pour l'Afrique, de leur opinion publique et de leur règle d'engagement a été rehaussée au lendemain des attentats du 13 novembre 2015 qui ont frappé le territoire national, dans un élan de solidarité, la France ayant invoqué l'article 42.7 du Traité de l'Union européenne.

(1) Un exemple des difficultés de génération de forces : EUFOR RCA

Le 20 janvier 2014, le Conseil des ministres de l'Union européenne décide une opération militaire de l'UE avec pour but de fournir un appui temporaire à la création d'un environnement sûr et sécurisé dans la zone de Bangui, l'objectif étant de passer le relais aux partenaires africains. Pour autant, la génération des forces nécessaires a été d'une grande difficulté. Lorsqu'il faut 48 heures à la France pour monter de 450 à 1 600 hommes, il a fallu cinq mois et cinq conférences de génération pour projeter 700 hommes et permettre à l'EUFOR RCA d'atteindre le 15 juin sa pleine capacité opérationnelle

La mission a été assurée jusqu'au 15 mars 2015. La France était nation-cadre de cette mission dont elle assurait le commandement depuis Larissa (Grèce) et à Bangui. Elle a participé à hauteur de 260 hommes, militaires et gendarmes confondus, sur un effectif total de 700.

Dans son retour d'expérience d'EUFOR RCA, le général Pontès, outre la difficulté initiale de génération, souligne les difficultés liées au caractère très composite de cette force, chaque Etat-membre consentant à n'apporter des forces qu'à un niveau symbolique : « *la doctrine de l'OTAN en*

matière de multi-nationalité indique qu'on ne peut pas descendre au-dessous du niveau de la compagnie pour des raisons de compréhension des ordres comme de tactique sur le terrain. À EUFOR, toutes les contributions ont été bienvenues. Et nous avons été confrontés à des contributions de l'ordre de sections. Je crois qu'on est, là, à la limite de l'exercice multinational, sur le plan tactique, comme de la réactivité et de la protection des forces. Il y a, en effet, le risque d'une mauvaise interprétation des ordres et de tirs fratricides. Faute d'autres solutions, on fait « avec », on renforce l'effectif des officiers de liaison, d'interprètes. Mais, il faut réfléchir. »

Le groupe de travail regrette que l'idée, un temps évoquée, de déployer un « Battle group », unité cohérente et entraînée, disponible, n'ait pas été suivie. Si l'Union européenne souhaite manifester sa volonté de soutenir sa stratégie globale orpheline de son volet militaire, elle doit sérieusement envisager d'utiliser les outils qui sont à sa disposition.

(2) Le recours au 42.7 et l'ambiguïté de sa mise en œuvre

Lors du Conseil des ministres de l'Union européenne (format Défense) du 17 novembre, la France a invoqué, pour la première fois dans l'histoire de l'UE, la clause d'assistance mutuelle prévue à l'article 42.7 du Traité de l'Union européenne¹. Elle a demandé à ses partenaires leur appui, à titre bilatéral, dans la lutte contre Daech au Levant et une participation accrue sur les théâtres d'opérations où les forces françaises sont déployées au Sahel et en RCA. Ces demandes ont été précisées par des démarches bilatérales, y compris au-delà du strict cadre de l'Union européenne (Norvège, Canada, États-Unis).

L'intérêt du choix de cette procédure est double. Elle est d'application immédiate². Elle est flexible car ses modalités d'activation ne sont aucunement prévues dans le Traité, elle rend possible l'utilisation de canaux essentiellement bilatéraux sans impliquer aucune instance de l'Union européenne et laisse une large marge d'appréciation quant aux moyens mobilisés par les États membres.

L'utilisation de la procédure a permis dans un moment particulier de consolider et concrétiser les marques de solidarité au lendemain des attentats et de donner un nouvel élan à des débats de politique intérieure au sein des États membres sur la capacité d'engager des moyens militaires au-

¹ « Au cas où un État membre serait l'objet d'une agression armée sur son territoire, les autres États membres lui doivent aide et assistance par tous les moyens en leur pouvoir, conformément à l'article 51 de la charte des Nations unies (4). Cela n'affecte pas le caractère spécifique de la politique de sécurité et de défense de certains États membres. Les engagements et la coopération dans ce domaine demeurent conformes aux engagements souscrits au sein de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord, qui reste, pour les États qui en sont membres, le fondement de leur défense collective et l'instance de sa mise en œuvre.

² Contrairement à l'article 5 du Traité de l'Atlantique Nord qui nécessite une décision favorable du Conseil de l'Atlantique Nord ou à la clause de solidarité prévue par l'article 222 TFUE qui requiert une coordination des États membres au sein du Conseil.

delà de simples opérations de maintien de la paix par exemple. Ainsi a-t-elle permis d'engager davantage l'Allemagne au Levant¹ et au Sahel², la Grande-Bretagne au Levant³ ou la Belgique⁴ qui a décidé de prendre le commandement et une part significative dans la mission EUTM Mali, pour ne citer que les plus significatives.

Cette étape est importante et signifiante dans le long processus d'évolution des dirigeants politiques et des opinions publiques européennes sur la nécessité pour l'Europe de s'impliquer davantage dans son environnement stratégique sud et sud-est et de s'intéresser davantage aux volets sécuritaire et de défense que cela implique. Pour autant, la contribution reste difficilement mesurable en termes d'effet direct sur les effectifs et moyens que la France pourra s'épargner de déployer, aboutissant ainsi à une sorte d'alternance opérationnelle.

Le groupe de travail mesure les progrès accomplis depuis 2013 dans l'implication des partenaires européens. Il espère que cette évolution se poursuivra à l'avenir et qu'une stratégie commune permettra à l'Union européenne de s'impliquer davantage dans ce processus. Il regrette que la mise en œuvre de l'article 42.7 n'en ait pas fourni l'occasion. La voie bilatérale conduite par la France était sans doute la plus efficace et la plus simple pour gagner du temps, mais en n'impliquant pas les institutions européennes en charge de la politique de sécurité et de défense commune (PSDC), ne serait-ce *a minima* dans la coordination⁵, une occasion a été perdue de progresser sur la voie d'une défense européenne mutualisée.

¹ L'Allemagne a adopté le 4 décembre un mandat autorisant l'engagement jusqu'à 1 200 hommes au Levant, ainsi que 6 avions Tornado (pour des vols ISR), un ravitailleur en vol et une frégate en accompagnement du groupe aéronaval français.

² L'Allemagne a autorisé l'engagement jusqu'à 650 hommes au sein de la MINUSMA et de l'EUTM Mali.

³ La Chambre des Communes a autorisé l'extension des frappes aériennes au théâtre syrien et doublé ses capacités aériennes. Elle a également déployé un destroyer avec le groupe aéronaval français.

⁴ La Belgique a également déployé une frégate au sein du groupe aéronaval et devrait déployer des F16 en Irak dans le cadre d'une alternance opérationnelle avec les Pays-Bas.

⁵ Comme l'ont fait remarquer les rédacteurs du blog Bruxelles2 « Dans le contexte de la demande française, rien n'empêchait donc (selon nous) les instances européennes de coordonner ou, au moins, de constituer une cellule chargée de recueillir, analyser et transmettre les demandes faites par la France. Rien ne l'empêchait non plus de convoquer une conférence de génération de forces - inter-opérations - pour examiner comment les effectifs dans les opérations les plus concernées (EUTM Mali, EUTM Somalia...), les effectifs européens pouvaient être renforcés, soit pour libérer les effectifs français de ces missions (qui étaient déjà assez faibles), soit pour prendre en charge certaines tâches qui pouvaient être dévolues aux opérations nationales françaises. Il n'y a eu ainsi aucune traduction visible, concrète de l'effort de solidarité à la France dans un esprit d'assistance et de défense mutuelle qui gouverne ce texte. C'est une opportunité qui a ainsi été perdue de progresser sur la voie d'une défense européenne mutualisée. » <http://club.bruxelles2.eu/2016/02/linterpretation-restrictive-du-seae-de-larticle-42-7-nest-pas-la-notre/>

D. DES RÉSULTATS GLOBALEMENT SATISFAISANTS

1. Les opérations ont en règle générale permis de rétablir un niveau suffisant de sécurité

S'agissant des opérations militaires stricto-sensu, elles ont en règle générale permis de détruire ou réduire les forces ennemies pour permettre :

- de rétablir un niveau de sécurité suffisant pour enclencher le volet civil de la sortie de crise avec l'organisation après une phase de transition, d'élections permettant à la population de l'Etat hôte d'élire démocratiquement ses dirigeants, lesquels seront en mesure, avec l'aide de la communauté internationale, de poursuivre le redressement du pays, et pour permettre le déploiement en sécurité des missions internationales d'aide à sa reconstruction et son développement économique ;

- de maintenir ce niveau de sécurité lorsque l'intervention a un but préventif.

Cela ne signifie pas nécessairement que la situation est résolue, mais qu'au moment du retrait des forces françaises, les forces internationales ou locales sont considérées comme suffisantes pour maintenir ce niveau de sécurité minimale, condition de la reconstruction et du développement.

Harmattan : l'opération lancée en mars 2011, en coalition, et achevée le 31 octobre avait pour objectif la protection de la population contre les exactions commises par les forces du président Kadhafi, en application d'une résolution 1973 du CSNU. Elle a précipité la victoire des forces entrées en rébellion. Il n'y a pas eu de déploiement de forces sur le territoire libyen, ni aucune opération de stabilisation à l'issue de cette campagne aérienne et navale. Dans l'année qui a suivi l'intervention, la remise en route du processus politique semblait enclenchée. Les élections législatives du 7 juillet 2012, première élections démocratiques dans ce pays, ont été considérées comme un succès avec une participation de plus de 60 %, la France a rouvert son ambassade. De nombreux projets de coopération étaient envisagés. La Libye devait relever de nombreux défis notamment ses divisions régionales mais elle disposait de nombreux atouts à commencer par ses ressources pétrolières et gazières. Mais le Congrès général national n'a jamais pu se mettre d'accord sur une constitution et la période a été caractérisée par une grande instabilité gouvernementale et l'impossibilité de mettre en place une armée et une police nationale, la sécurité étant assurée par des milices rivales, jusqu'à conduire au fractionnement du pays et à une situation chaotique de guerre civile dont il peine à sortir. Cette situation a en outre eu pour conséquence une dissémination des stocks d'armes, qui n'a pas peu contribué au regain de tensions dans la bande sahélo-saharienne notamment au Mali, mais aussi à la présence de groupes terroristes sur le territoire libyen qui menacent directement la stabilité de ses voisins (Mali, Tunisie). En l'espèce, la question de l'effet final recherché n'a probablement pas été posée au moment du déclenchement dans l'urgence de l'opération de la coalition et la question de la reconstruction n'a guère été anticipé. Néanmoins, il faut tenir compte de la grande réticence des dirigeants et de l'opinion publique libyenne d'accepter une opération de stabilisation post-crise qui aurait été vécue comme une ingérence inacceptable¹.

¹ Jean-Baptiste Jeangène Vilmer - *Dix idées reçues sur l'intervention en Libye. Politique internationale*, 150, hiver 2015-2016, p. 331-346.

Trident : Depuis 1999, dans le cadre de son mandat de la KFOR (force de l'OTAN), le contingent français a participé au maintien d'un environnement sûr et sécurisé au profit de l'ensemble de la population du Kosovo, en coopération avec la Mission des Nations unies au Kosovo (MINUK) et la mission de l'Union européenne (EULEX) et soutenu la montée en puissance de la force de sécurité du Kosovo (KSF). 6 000 soldats français ont été déployés en 1999 au plus fort de la crise. Le Kosovo a proclamé son indépendance en 2008, reconnue par une centaine d'États-membres des Nations unies, mais la Serbie, ni par la province à majorité serbe du pays. La situation est gelée mais les affrontements se sont raréfiés. En tenant compte de l'évolution favorable de la situation et des réorganisations successives de la KFOR, le contingent français a progressivement diminué pour atteindre 320 soldats en 2011. Sa mission s'est achevée au cours de l'été 2014.

Pamir : En 2001, les armées françaises sont engagées en Afghanistan, aux côtés de leurs alliés (OEF puis OTAN), avec pour triple objectif de chasser les talibans de Kaboul, de détruire les camps d'entraînement d'Al Qaïda et de permettre la constitution d'une force de défense nationale afghane. Au sein de la *Force Internationale d'Assistance et de Sécurité* (FIAS), durant treize années, les forces françaises ont conduit des actions sécuritaires dans la capitale, dans un premier temps, puis dans l'Est du pays, dans les vallées de la Surobi et de la Kapisa. Parallèlement, elles ont contribué à la formation de forces de défense et de sécurité capables d'affronter de façon autonome les défis sécuritaires qui se posent à l'Afghanistan - par des actions de formation (mission *Epidote*) et de *mentorat*. Depuis 2001, la communauté internationale et les autorités afghanes ont permis la réalisation d'avancées sur le plan sécuritaire et sur le plan de la gouvernance. La période écoulée a vu la mise en place d'une nouvelle constitution validée par une *Loya Jirga* en décembre 2003, et la désignation, à trois reprises, d'un Président de la République élu au suffrage universel en 2004, 2009 et 2014. À partir de 2011, la responsabilité de la sécurité a progressivement été transférée aux forces afghanes, qui ont pris la direction des opérations de sécurité dans l'ensemble du pays à l'été 2013. Le processus de transition s'est achevé et les forces afghanes ont assumé l'entière responsabilité de la sécurité à la fin de l'année 2014, au terme de la mission de la FIAS. Une nouvelle mission « non combattante » de plus petit format (Resolute Support) a été lancée le 1^{er} janvier 2015 dans le but de poursuivre les activités de formation, de conseil et d'assistance. Les efforts de formation, de conseil et d'entraînement entrepris depuis 2002 pour faire émerger une structure sécuritaire afghane cohérente ont permis l'atteinte d'un tel objectif. Les forces de sécurité afghanes, qui étaient inexistantes en 2001, disposent désormais d'un effectif (350 000 hommes) et d'un niveau opérationnel qui leur permettent de s'engager seules en première ligne. Les États-Unis ont maintenu une force de 10 000 hommes qui soutient les forces afghanes dans leur combat contre les Talibans qui continuent à représenter une menace forte. Annoncé en juin 2011, le désengagement français s'est accéléré en 2012 avec la décision du Président de la République de retirer des forces combattantes. Les militaires de la force se sont alors concentrés sur les opérations logistiques de désengagement ainsi que sur l'accomplissement des responsabilités françaises restantes au sein de la *Force Internationale d'Assistance et de Sécurité* (FIAS). Le 31 décembre 2014 a marqué la fin de l'opération Pamir, nom donné à l'intervention militaire française sur le théâtre afghan.

Licorne : lancée en 2002, l'opération *Licorne* est vite devenue une force d'interposition entre les forces armées du gouvernement ivoirien et la rébellion. Appelée à soutenir la mission des Nations unies à partir de 2003, elle compte près de 5 000 hommes fin 2004 devant la dégradation de la situation. A partir de 2005, la situation sécuritaire s'améliore peu à peu, grâce à la reprise du processus politique ainsi qu'à la présence de l'ONUCI et de *Licorne ce qui permet d'en réduire progressivement le format jusqu'à 900 hommes en 2009.*

L'élection présidentielle a lieu à l'automne 2010 mais la victoire de M. Ouatarra, certifiée par les Nations unies est contestée par le président sortant M. Gbagbo entraînant des affrontements violents. Le 30 mars 2011, la résolution 1975 autorise l'ONUCI et *Licorne*, à

agir pour protéger les populations, notamment en détruisant les armes lourdes des forces favorables à l'ancien président. Après une phase de combats militaires, ce dernier est arrêté le 11 avril. A l'été 2011, la force *Licorne* est réduite à 700 militaires. L'opération *Licorne* prend fin le 21 janvier 2015¹.

Sangaris : lancée en décembre 2013, l'opération a permis par phases successives un rétablissement d'un niveau de sécurité minimale, et un relais progressif des forces françaises par la MINUSCA et l'engagement d'un processus de formation de forces locales de sécurité intérieure. Des élections présidentielles et législatives ont pu se dérouler de décembre 2015 à avril 2016. Elles ont conduit à l'élection de M. Touadera qui a su rassembler au second tour 60,7 % des électeurs et qui a nommé un gouvernement inclusif. Un processus de démobilisation, désarmement et réinsertion et de réforme du secteur de la sécurité a été lancé. Certains services publics ont pu reprendre leurs activités, la stabilisation a favorisé l'engagement des ONG en faveur de la population et le nombre des personnes déplacées et de réfugiés diminuent considérablement. Si des incidents se produisent régulièrement avec des groupes armés, il est difficile d'identifier s'ils relèvent de la criminalité ordinaire, de conflits liés à l'agro-pastoralisme ou de mobiles politiques. La MINUSCA, forte de près de 12.000 hommes devrait être en mesure de contenir leur développement. Aussi le format de Sangaris a-t-il été réduit à 350 hommes avec une fin d'opération annoncée d'ici la fin de l'année 2016.

Serval/Barkhane : lancée en janvier 2013, avec pour objectif de soutenir les troupes maliennes et de repousser l'offensive de groupes armés islamistes qui avaient pris le contrôle de l'Azawad, la partie nord du pays, l'opération Serval, après d'intenses combats, a permis de restaurer la souveraineté du Mali sur son territoire et de réduire la menace des groupes rebelles. Un cessez-le-feu est conclu le 18 juin entre le gouvernement de transition malien et les rebelles du MNLA et du HCUA (Haut conseil pour l'unité de l'Azawad) qui permet la tenue d'élections présidentielle le 28 juillet et le 11 août (élection d'Ibrahim Boubacar Keïta. avec 77,61 % des voix, et une participation de 48,98% au premier tour, 45,78 % au deuxième) et législatives à la fin de l'année. Malgré la signature du cessez-le-feu et les élections la situation n'est pas totalement apaisée en raison de la fréquence des attentats terroristes et des incidents entre les forces armées maliennes et certains groupes touaregs et entre les différentes composantes de ces groupes. L'intervention militaire par la force *Serval* et de la MINUSMA se poursuit à l'encontre des groupes terroristes et en interposition des parties au cessez-le-feu. Il faut attendre la signature de l'accord de paix, négocié à Alger, le 20 juin 2015, par la Coordination des mouvements de l'Azawad à Bamako, pour apaiser les tensions après trois ans et demi de conflits et plus d'une année de négociations. Mais ces tensions demeurent sur la mise en œuvre de cet accord. Le dispositif français s'est transformé par son intégration dans l'opération Barkhane étendue à l'ensemble des pays du G5 Sahel. La mission consiste, selon une approche régionale, à appuyer les forces armées des pays partenaires dans leurs actions de lutte contre les groupes armés terroristes et de contribuer à empêcher la reconstitution de sanctuaires terroristes dans la région. Elle conserve néanmoins une mission de soutien à la MINUSMA qui assure une mission de stabilisation et de maintien de la paix entre les parties à l'accord d'Alger.

¹ La poursuite de la normalisation de la situation et le nouvel accord de coopération signé en 2012 permettent de faire évoluer notre présence en Côte d'Ivoire avec la création d'une nouvelle base opérationnelle avancée (BOA). Les Forces Françaises en Côte d'Ivoire (FFCI) prolongent la présence française en RCI qui devient le principal point d'appui de nos forces sur la façade Ouest-africaine, mais n'ont plus de mission de stabilisation spécifique dans ce pays. La création des FFCI s'inscrit dans le cadre plus global de la réorganisation de notre dispositif de présence en Afrique qui vise notamment à resserrer notre empreinte opérationnelle autour de la région sahélo-saharienne.

Chammal : Lancée le 19 septembre 2014, elle constitue le volet français de l'opération *Inherent Resolve* menée par une coalition de 66 États, dont les États-Unis assurent la part principale. Elle s'inscrit dans le temps long, Les forces aériennes de la coalition et les opérations au sol menées par les forces irakiennes et des peshmergas qui ont reçu une formation opérationnelle et des équipements de la coalition ont permis de contenir l'avance de Daech, puis de reprendre l'offensive. La situation en Syrie reste plus complexe en raison de l'hétérogénéité des parties prenantes de cette guerre civile.

Naturellement, cette appréciation comporte une part subjective. Un contexte peut influencer sur la décision, y compris l'état de l'opinion publique intérieure, l'opportunité du moment qui offre la possibilité de changer de cap, le besoin de redéployer ses forces pour répondre à une menace plus importante.

En outre, même si l'ensemble des critères qui permettent d'opérer ce choix raisonnablement sont remplis, ils ne préemptent pas l'avenir qui échappe largement aux autorités françaises mais représentent toujours un pari sur la capacité d'une force multinationale à maintenir le niveau de sécurité obtenue et sur les acteurs locaux à conduire les processus de réconciliation, de désarmement et de réinsertion, à construire des institutions solides, à remettre en mouvement le développement économique et la justice sociale et à conserver la légitimité acquise.

Souvent de ce point de vue, l'effet militaire, pour créer une situation nouvelle, a été obtenu, c'est ensuite la capacité à organiser cette transition qui a pu être défaillante et conduire à une dégradation sensible de la situation. Se pose dès lors la question de la nature de l'opération militaire mise en œuvre et celle de sa durée et plus fondamentalement, celle de la définition de l'effet final recherché par l'intervention et de son évaluation qui est une question éminemment politique.

Quand bien même, il doit être considéré que, dans le moyen terme, les conditions limitant la durée de l'intervention et permettant le retrait possible des forces françaises échappent en partie aux autorités françaises. Même si leurs libertés d'appréciation et de décision demeurent intactes, l'action en responsabilité conduit à attendre autant que faire se peut que l'effet final recherché soit atteint avant d'organiser la fin de l'intervention. C'est pourquoi, il est toujours imprudent, lorsqu'on engage une opération, d'en fixer le terme ou de pronostiquer sa durée.

Quant au bilan d'une OPEX, il peut facilement être différent selon que l'on se place à son terme ou plusieurs années après.

2. Les récentes opérations ont conforté la position de la France sur la scène internationale et donc son influence

Incontestablement les dernières interventions extérieures ont démontré la résolution de la France à intervenir à l'extérieur, notamment dans sa zone d'intérêt et dans des conditions satisfaisant la légalité

internationale lorsque des situations de crise risquaient de déstabiliser une région ou de conduire à des massacres en masse de la population civile.

Cette résolution affichée, notamment dans la lutte contre le terrorisme, est saluée, pour l'efficacité de son mode de décision et de ses forces armées sur le terrain.

Elle y gagne un surcroît d'influence au sein des Nations unies, auprès de ses alliés et notamment des États-Unis qui la considèrent comme un partenaire de premier rang et de confiance, et auprès des populations africaines qui apprécient le retour à la sécurité apporté par la présence des forces françaises.

3. Elles ont eu une incidence sur les exportations françaises d'armement

Les exportations françaises d'armement progressent de façon continue depuis 2012. Les prises de commandes des entreprises françaises de défense à l'exportation ont atteint en 2015 le montant historique de 16,9 milliards d'euros, soit plus du double du résultat de l'année précédente¹.

a) Les OPEX participent à la progression de l'exportation d'armements français

Le rapport au Parlement sur les exportations d'armement en 2016 souligne « le fait que les équipements soient en service dans les armées françaises et utilisés quotidiennement en opération, dans des conditions difficiles, constitue non seulement un argument de vente sans équivalent et donc un atout considérable pour les industriels, mais également un attrait majeur pour les acheteurs potentiels. Dans les faits, ces importantes immobilisations de ressources opérationnelles représentent une garantie de fiabilité et d'efficacité recherchée par les États clients. Spécifiquement, le label « éprouvé au combat » par les armées françaises constitue un avantage industriel et commercial de premier ordre ».

b) Un effet positif sur l'économie

On estime ainsi que, sur la période 2008-2013, les exportations de défense ont contribué à réduire le déficit de la balance commerciale de cinq à huit points selon les années. Elles permettent également la préservation et le développement de la base industrielle et technologique de défense (BITD) structurée autour d'une dizaine de grands groupes de taille mondiale et de 4 000 PME dont environ 350 à 400 sont considérées comme stratégiques. Ces entreprises implantées sur l'ensemble du territoire national emploient environ 165 000 personnes, soit près de 4 % de l'emploi industriel français.

¹ Ce résultat exceptionnel qui repose en grande partie sur les premières ventes à l'export du Rafale : l'Égypte et le Qatar ont acquis 24 appareils chacun.

c) Un effet positif pour les armées

Le développement de la BITD conditionne la capacité de la France à répondre aux futurs besoins d'équipement de ses armées et participe ainsi à l'autonomie stratégique de la France. Compte-tenu des contraintes budgétaires et de la dynamique des coûts des matériels et équipements, les exportations constituent un complément indispensable à la demande domestique, en rendant la BITD moins dépendante du client national. Elles permettent ainsi de conserver des lignes de production et des chaînes de montage et d'approvisionnement, par ailleurs nécessaires au maintien en conditions opérationnelles des matériels en service dans les forces françaises.

Les exportations induisent, en outre, un « effet de série », qui se traduit par une baisse du coût de production unitaire des matériels et, par conséquent, une diminution du coût d'acquisition pour l'État.

En outre, les développements réalisés pour les versions des matériels destinées à l'export bénéficient à nos armées lors des opérations de rénovation de leurs équipements.

d) Un aspect positif pour le renforcement de la coopération de défense

Au-delà des conséquences positives en termes de développement économique, cette évolution reflète l'accroissement très net de la coopération de défense avec nos principaux alliés. Elle prend tout son sens et sa mesure dans le contexte actuel de persistance de fortes tensions sécuritaires et d'émergence de nouvelles menaces.

e) Des résultats qui ont aussi des conséquences sur le soutien à l'exportation opéré par les armées

Dans le cadre du soutien aux exportations, les armées sont mises à contribution en prêtant aux États clients des capacités initiales avant les premières livraisons¹ ; et durant la vie des contrats, en assurant parfois intégralement le volet formation, dans le cadre de la coopération militaire entre la France et les États partenaires. Cette participation peut s'avérer lourde au moment où nos armées sont soumises à une tension sur la disponibilité de certains matériels, la préparation opérationnelle voire sur les effectifs dans certaines spécialités. Ainsi, la charge d'accompagnement des marchés d'exportation du Rafale va être, à partir de 2016, dimensionnante pour l'aviation de chasse.

¹ Pour satisfaire la demande de l'Égypte de disposer d'appareils au plus tôt, le gouvernement a décidé de prélever six Rafale en cours de livraison à l'armée de l'air. Ces six Rafale doivent être « restitués » à l'armée de l'air entre 2016 et 2018.

II. UNE PRISE DE RELAIS DÉCEVANTE PAR LES FORCES INTERNATIONALES, NOTAMMENT DES NATIONS UNIES, POUR ASSURER LA STABILISATION

Depuis l'opération Licorne (2002-2014), en passant par Serval-Barkhane (2013-) et Sangaris (2013-), le modèle coopératif qui inclut la participation de forces internationales à l'action de stabilisation (forces régionales, OMP des Nations unies, forces européennes) semble s'être imposé dans la gestion des crises sur lesquelles la France intervient. La France en tire un triple intérêt : une légitimité internationale renforcée de ses interventions, l'apport de l'effectif nécessaire pour contrôler des territoires étendus, l'autorisation, si la situation le permet, de passer le relais à ces forces et pour procéder au désengagement des nôtres. En clair, un moyen de limiter la dimension ou la durée de nos interventions.

Les réservoirs de forces internationales sur lesquels la France peut s'appuyer pour conforter ses interventions sont de quatre ordres.

Le recours à une mission PSDC de l'Union européenne, sauf exception notoire d'EUFOR RCA, - mais la génération de la force a été des plus difficiles (*voir supra p. 127*)-, s'est avéré jusqu'à maintenant décevant. L'Union européenne ne parvient pas à définir des intérêts stratégiques communs à tous ses membres et se limite à des actions de soft power sans dimension militaire (*voir infra p. 176*).

L'Otan qui dispose des capacités nécessaires, présente le double inconvénient de ne pouvoir être mis en œuvre sans le consentement des États-Unis, ce qui limite notre autonomie de décision, et d'être peu opérant en raison du minimalisme de la politique d'intervention armée des États-Unis depuis la présidence Obama.

Après quelques échecs retentissant dans ses OMP, notamment en Bosnie en 1991-1995, l'ONU a su évoluer, suite aux rapports Brahimi et Horizon 2010, en analysant ses carences opérationnelles et va jusqu'à envisager désormais des actions offensives face à des menaces génocidaires à l'encontre des populations civiles. Elle est devenue, la voie la plus fréquemment mise en œuvre en association avec nos opérations militaires souvent pour prendre le relais d'une force africaine (substitution MICECI¹/ONUCI en Côte d'Ivoire en 2004, MISCA²/MINUSCA en RCA, MISMA³/MINUSMA au Mali).

Il en va de même de l'Union africaine et de ses organisations régionales avec le développement du projet d'Architecture africaine de paix et de sécurité APSA et de constitution d'une Force africaine en attente.

¹ Mission de la CEDEAO (Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest).

² Mission internationale de soutien à la Centrafrique sous conduite africaine (Force de l'Union africaine).

³ Mission internationale de soutien au Mali sous conduite africaine (CEDEAO).

Cependant, il est clair qu'une collaboration étroite avec ces deux dernières catégories de forces pose de nombreux problèmes qui relèvent plus de l'efficacité opérationnelle que du politique, mais aussi des interrogations légitimes sur leur capacité à tenir le terrain sans l'appui des forces françaises en cas de remontée du niveau de la violence.

Effectifs militaires maximaux déployés par les forces			
Mali		RCA	
Serval	6.482	Sangaris	2.385
MISMA	7.700	MISCA	6.000
MINUSMA	13.289	MINUSCA	10.750

A. LA GÉNÉRATION DE FORCES EST SOUVENT PLUS LENTE QUE PRÉVUE (EUROPE EUFOR, NATIONS UNIES)

La mise en place d'une force internationale repose sur une décision d'une organisation internationale (CSNU, Conseil des ministres de l'Union européenne). Elle suppose donc une préparation diplomatique intense et reste soumise à des aléas en termes de calendrier, voire de véto.

Elle repose ensuite, ces organisations ne disposant généralement pas de forces immédiatement disponibles (ou ayant des réticences à les utiliser : cas des battle groups européens) sur la mise en place d'un processus de génération de forces qui peut s'avérer long et complexe, et qui ne répond pas aux situations d'urgence auxquelles l'intervention doit apporter une réponse.

Ce n'est souvent qu'au terme de ce long processus de concertation que la force pourra être constituée et qu'elle pourra être déployée. Comme l'a déclaré Kofi Annan, l'ONU est « *la seule brigade de pompiers au monde à devoir attendre que le feu se déclare avant de demander un camion de pompiers* ».

Lorsqu'il faut 48 heures à la France pour monter de 450 à 1 600 hommes, il faut cinq mois et cinq conférences de génération pour projeter 700 hommes et permettre à l'EUFOR RCA d'atteindre sa pleine capacité opérationnelle (décision du Conseil des ministres du 20 janvier-15 juin), 5 mois aux Nations unies pour prendre le relais de la MISCA (résolution 2149 du 10 avril 2014 - transfert le 15 septembre) et plus d'un an pour atteindre sa pleine capacité opérationnelle (28 avril 2015).

Ces contributions n'apportent rien en matière de capacités d'entrée en premier et d'autonomie opérationnelle tant est long le temps qui sépare la décision d'engagement de sa réalisation effective sur le théâtre d'opérations.

Le secrétaire général des Nations unies s'est donné pour objectif de constituer d'ici la fin de l'année une force permanente de 15 000 casques bleus, capable de se déployer rapidement. Cet objectif doit être soutenu mais

il serait souhaitable qu'au sein de cette force se constitue une force de réaction rapide plus robuste, susceptible d'être mobilisée en quelques jours et capable d'entrer en premier sur un théâtre de moyenne intensité, afin de préparer le déploiement de la force.

Propositions :

Influer sur les Nations unies pour la constitution de cette force permanente de 15 000 hommes et, en son sein, celle d'une force d'intervention rapide opérationnelle et permanente susceptible de déployer en quelques jours 2 000 hommes et leurs équipements sur une zone de crise à la demande du CSNU.

Inviter l'Union européenne à déployer les « *battle groups* », et en particulier les corps européens déjà activés, pour des opérations de stabilisation dans la zone d'intérêt européenne.

B. LEUR MANDAT EST SOUVENT TROP LIMITATIF

L'une des limites à l'action des forces des Nations unies dans les opérations de stabilisation est fréquemment le caractère restrictif de leur mandat s'agissant de l'utilisation de la force et des conditions d'ouverture du feu souvent limité à la légitime défense et à la protection des populations civiles, héritage d'une culture de l'interposition.

MINUSCA : Le conseil de sécurité a mis en place la Mission multidimensionnelle intégrée de stabilisation des Nations unies en République centrafricaine (MINUSCA) par la résolution 2149 du 10 avril 2014. Sa mission prioritaire¹ consiste à protéger les civils (par l'organisation active de patrouilles), appuyer la mise en œuvre de la transition démocratique et l'extension de l'autorité de l'Etat, faciliter l'acheminement de l'aide humanitaire, protéger les personnels des Nations unies, assurer la protection des droits de l'homme, agir en faveur de la justice nationale et internationale et de l'état de droit, participer à l'élaboration et à la mise en œuvre d'une stratégie de désarmement, de démobilisation, de réintégration et de rapatriement des ex-combattants, aider les autorités de transition à élaborer et à exécuter des programmes de lutte contre la violence communautaire, regrouper et cantonner les combattants, et confisquer et détruire, selon qu'il convient, les armes et munitions de ceux qui refusent de les déposer.

MINUSMA : Le conseil de sécurité a mis en place la Mission multidimensionnelle intégrée de stabilisation des Nations unies au Mali (MINUSMA) par la résolution 2100 du 25 avril 2013. Son mandat a été redéfini par la résolution 2295 du 29 juin 2016² et prorogé jusqu'au 30 juin 2017.

Le Conseil de sécurité l'a doté d'un mandat plus offensif pour protéger les civils et son personnel face aux attaques croissantes des terroristes dans le nord du pays. La MINUSMA a désormais pour priorité stratégique d'aider le gouvernement malien à appliquer l'accord de paix conclu avec les groupes armés du Nord, à rétablir son autorité sur le nord et le centre du pays et à organiser des élections crédibles. La mission est autorisée à « utiliser tous les moyens nécessaires pour accomplir son mandat » et « à adopter une position déterminée et ferme ». Pour la protection des civils, les casques bleus devront « anticiper et

¹ <http://minusca.unmissions.org/mandat>.

² http://minusma.unmissions.org/sites/default/files/160629_scr_2295_french.pdf.

écarter les menaces » de groupes armés et « les contrer » et prendre « des dispositions musclées » en particulier en patrouillant dans les zones où les civils sont en danger. Ils pourront même « mener des opérations directes » contre ces groupes, mais seulement « en cas de menaces graves et crédibles ». Cette résolution devrait en outre permettre le déploiement de contingents européens très spécialisés comme des forces spéciales ou des capacités de renseignement.

Or sur des théâtres d'opérations où les forces internationales ou étrangères sont souvent les seules à pouvoir maintenir l'ordre et à établir la sécurité devant la faiblesse voire l'effondrement des forces locales de sécurité et dans lesquels l'action des groupes armés à tendance à se durcir, elles doivent en conséquence être en mesure de mener des actions offensives contre les groupes armés qui refusent d'entrer dans les processus de désarmement, de mobilisation et réintégration, continuent à faire usage de la force ou à mener des actions criminelles.

Paradoxalement, les forces des Nations unies entrent sur un théâtre avec un mandat limité et il faut parfois attendre qu'elles soient sévèrement attaquées pour que le CSMU leur donne un mandat plus offensif. Ce devrait être l'inverse, le mandat de départ devrait être robuste et l'allègement n'intervenir qu'une fois la situation sécuritaire apaisée. Il faut aujourd'hui passer d'opérations de maintien de la paix à des opérations de stabilisation.

Pour cela, ces forces doivent également être formées à la maîtrise de l'ouverture du feu et être bien encadrées.

Propositions :

Agir afin de durcir les mandats des forces des Nations unies en élargissant leurs capacités à mener des actions offensives contre les groupes armés irréguliers.

C. LEURS CAPACITÉS INSUFFISANTES PEINENT À PRENDRE EN CHARGE TOUT LE SPECTRE DES OPÉRATIONS

La Force africaine en attente est encore sur la voie de l'opérationnalisation. Nombre de lacunes opérationnelles persistent dans des domaines tels que la planification, le commandement et le contrôle, le soutien logistique, les communications, ou encore le financement des opérations menées sous l'égide de l'UA. Lorsque des forces africaines sont déployées sur un théâtre, elles doivent être soutenues dans leur manœuvre logistique et dans la conduite de leurs opérations, ce qui suppose le renforcement en moyens et en effectifs de leurs états-majors surtout si elles doivent agir de conserve avec nos forces armées.

Il en va de même des forces des Nations unies, qui certes sont plus autonomes dans leur manœuvre logistique à condition de pouvoir se déployer sur des zones préalablement sécurisées, mais qu'il est utile de renforcer dans leurs états-majors ou dans leurs capacités. La présence d'unités appartenant à des armées dotées de capacités d'intervention

robustes est indispensable : la présence de forces spéciales ou de commandos de pays disposant de moyens aéroterrestres est souvent la bienvenue pour leur permettre de mener des actions offensives.

Reste, comme le fait remarquer le général Thomann¹ que « *ces forces sont souvent dépourvues de la capacité d'entrée en premier, de la puissance de moyens aéroterrestres pour créer un rapport de forces favorable et de la réactivité nécessaire pour limiter le développement d'une crise et éviter la création de situations dommageables irréversibles.* »

Le renforcement des moyens pourrait s'appuyer sur une prise de conscience au niveau international du changement de nature des OMP, qui deviennent de plus en plus des opérations de stabilisation dans des contextes durcis à la fois par l'effondrement de structures étatiques locales et par le niveau de violence mis en œuvre par des groupes armés de plus en plus lourdement et recourant au terrorisme². En témoigne l'engagement en septembre 2105 de 46 pays³ à fournir au département des opérations de maintien de la paix des effectifs de plus de 40 000 policiers et militaires, ainsi que des hélicoptères, des unités de transport et logistiques, des hôpitaux et du personnel spécialisé. Un groupe de travail a préconisé une meilleure planification des OMP afin de les rendre plus efficaces et plus rapides. Face aux groupes armés qui prolifèrent, aux acteurs non étatiques peu disposés à s'engager dans un processus politique et à des États souvent perçus comme partiels ou faibles, la vocation des OMP consiste toujours à apporter une aide aux acteurs principaux pour progresser vers une solution politique, a rappelé M. Hervé Ladsous secrétaire général adjoint en charge des OMP. Le succès passe par un personnel qualifié et bien formé et la mise à disposition de moyens techniques et logistiques adaptés à la réalité du terrain.

Proposition : Inviter les Nations unies à identifier dès avant les conférences de génération de forces, les unités des forces armées nationales susceptibles d'apporter de la puissance aux forces des Nations unies et intégrer certaines d'entre-elles à la force d'action rapide à constituer, et à se donner les moyens de refuser certains contingents ne disposant pas des capacités ou du niveau opérationnels requis.

¹ Général Jean-Claude Thomann - Défense et opérations extérieures - Cercle de réflexion G2S n° 10 - avril 2014.

² Selon le Secrétaire général adjoint à l'appui aux missions, son Département (DAM) se heurte aux problèmes les plus complexes en termes de logistique et d'administration, 60 % des populations soutenues étant situées dans des zones difficiles d'accès et 42 % dans des zones très dangereuses.

³ De ces 46 pays, 14 n'ont pas encore tenu leur promesse neuf mois après le sommet du 28 septembre 2014.

D. LEUR COMBATIVITÉ EST PARFOIS FAIBLE

Force est de constater également l'hétérogénéité de ces forces composites qui comprennent des contingents nationaux d'importance variable de la section au bataillon, très majoritairement d'infanterie, équipés de façon disparate, ayant des modes opératoires et des niveaux de préparation opérationnelle différents, s'exprimant dans des langues différentes et maîtrisant moyennement la langue de travail de la force, ni celle du pays hôte ce qui ne facilite pas leur intégration, ni le travail de renseignement de terrain. L'interopérabilité si nécessaire pour mener des actions complexes impliquant par exemple des appuis feux est difficile parfois impossible quand s'ajoutent des problèmes techniques liés aux matériels de transmission.

Il est de notoriété que les forces des Nations unies intègrent des contingents de nombreux pays, notamment du sous-continent indien qui ont des niveaux de préparation opérationnelle médiocre. La combativité de ces forces est faible et elles doivent être accompagnées au combat par les unités françaises dans les situations les plus difficiles.

De fait, la faiblesse de la préparation opérationnelle, l'absence d'entraînement commun préalablement à la mission, les lacunes capacitaires y compris en matière d'évacuation sanitaire liées par exemple à l'indisponibilité « administrative » d'hélicoptères de transport interdit de vol de nuit pendant une certaine période en RCA, ne garantissent pas aux soldats engagés un niveau de protection comparable aux standards français alors que nos forces sont engagées dans les phases les plus dures. Face à des groupes terroristes armés, les forces des Nations unies sont considérées comme des cibles « molles » et donc plus vulnérables¹. En RCA, la MINUSCA a perdu 28 soldats quand Sangaris en a perdu 3. Au Mali, la MINUSMA a perdu une soixantaine de soldats quand Serval/Barkhane en a perdu 17 depuis le 11 janvier 2013.

MINUSCA : Le conseil de sécurité a mis en place la Mission multidimensionnelle intégrée de stabilisation des Nations unies en République centrafricaine (MINUSCA) par la résolution 2149 du 10 avril 2014. Son mandat a été prorogé jusqu'au 31 juillet 2016 en autorisant le déploiement d'un effectif de 10 750 militaires, dont 480 observateurs militaires et officiers d'état-major, et 2 080 policiers.

La montée en puissance de la force compte 11 846 membres du personnel en uniforme dont 9 939 militaires, 1 896 policiers et 147 observateurs militaires². Parmi les militaires, hors état-major, 18 États ont fournis des unités constituées : Bangladesh, Burundi, Cambodge, Cameroun, RD Congo, Congo, Gabon, Indonésie, Maroc, Népal, Niger, Pakistan, Serbie, Sri Lanka,

¹ Selon le Secrétaire général adjoint chargé des OMP, « s'il est vrai que le nombre total de décès de Casques bleus rapporté à l'ensemble des effectifs a baissé au cours des 15 dernières années, il faut garder à l'esprit que le nombre de décès résultant d'actes d'hostilité qui visent les Casques bleus a considérablement augmenté. Ces actes ont plus que doublé chaque année au cours des trois dernières et, au cours des derniers 12 mois, leur nombre a augmenté de plus de 50 %, alors que celui des blessés a plus que triplé. »

² Au 13 mai 2016.

Rwanda, Zambie, rejoints par des hélicoptères armés fournis par le Sénégal et un bataillon d'infanterie fourni par l'Égypte, à l'été 2015.

MINUSMA : Le conseil de sécurité a mis en place la Mission multidimensionnelle intégrée de stabilisation des Nations unies au Mali (MINUSMA) par la résolution 2100 du 25 avril 2013. Son mandat a été redéfini par la résolution 2295 du 29 juin 2016¹ prorogé jusqu'au 30 juin 2017 en autorisant le déploiement d'un effectif de 13 289 militaires, et 1 920 policiers². Cette résolution devrait en outre permettre le déploiement de contingents européens très spécialisés comme des forces spéciales ou des capacités de renseignement.

Au 30 avril 2016, 40 États contribuaient de façon significative³ à cette force qui comportait 10 641 militaires : Allemagne (129), Bangladesh (1 445), Bénin (258), Burkina Faso (1 720), Cambodge (205), Chine (402), Égypte (68), El Salvador (102), Ghana (219), Guinée (853), Indonésie (144), Libéria (49), Népal (150), Niger (862), Nigéria (78), Norvège (81), Pays-Bas (471), Sénégal (666), Suède (234), Tchad (1443) et Togo (936). En outre, elle comptait dans ses rangs 1109 policiers⁴.

Depuis plusieurs années, la France contribue par des actions de conseils et d'assistance à la montée en puissance de **l'Architecture africaine de paix et de sécurité (APSA)** et à la formation d'une force africaine en attente (FAA).

L'appui de la France à l'Union africaine et aux organisations sous-régionales

Ce domaine d'action constitue l'une des priorités de la direction de la coopération de sécurité et de défense (DCSD). En appui direct à la montée en puissance de l'APSA, la DCSD affecte des coopérants auprès des autorités de l'APSA et de la FAA, en vue de les conseiller sur la montée en puissance de l'outil militaire. Une autre forme d'appui consiste à développer et soutenir le réseau des écoles nationales à vocation régionale (ENVR) qui favorisent l'interopérabilité et la connaissance mutuelle des acteurs africains. Enfin, l'enseignement du français en milieu militaire qui facilite l'interopérabilité de contingents francophones, anglophones et lusophones dans les opérations de maintien de la paix africaines est une priorité.

Symétriquement, dans le cadre de son programme de Renforcement des capacités africaines de maintien de la paix (RECAMP), l'EMA contribue à l'opérationnalisation de l'architecture continentale, par le soutien des forces prépositionnées aux exercices militaires régionaux et continentaux, la préparation opérationnelle et la contribution à l'équipement de contingents avant leur projection en OMP.

Toutefois, les offres de conseil de haut niveau pourtant promues par les chefs d'États lors du Sommet de l'Élysée de décembre 2013 se sont heurtées à de fortes réticences au sein des organisations régionales et de l'Union africaine.

Dans le domaine de l'action de l'État en mer, en étroite collaboration avec la Côte d'Ivoire, un Institut de sécurité maritime interrégional (ISMI) a été mis en place. De même, l'action et l'influence de la France au Sahel ont été renforcées par le programme d'Appui à la coopération transfrontalière au Sahel (ACTS) et par la mise en place d'un conseiller spécial auprès du Secrétaire permanent du G5 Sahel. Cette coopération sera renforcée à l'été 2016 pour accompagner l'organisation régionale dans son projet de Collège de défense.

¹ http://minusma.unmissions.org/sites/default/files/160629_scr_2295_french.pdf

² Au lieu de 11 240 et 1440 dans le précédent mandat

³ Plus de 50 militaires

⁴ Rapport du Secrétaire général :

http://minusma.unmissions.org/sites/default/files/160629_scr_2295_french.pdf

Par ailleurs, la DCSD soutient, par l'envoi de coopérants, 14 écoles nationales à vocation régionale, met en œuvre des projets de coopération avec les Etats du Sahel et d'Afrique du Nord dans le domaine de la lutte contre le terrorisme et les trafics frontaliers, fait un effort particulier d'enseignement du français aux personnels militaires, ce qui permet de faciliter le travail des contingents dans les OMP en milieu francophone et permet la constitution d'un vivier d'officiers francophones capables de suivre des formations en France et dans les écoles nationales à vocation régionale (ENVR), voire à terme d'encadrer des OMP en milieu francophone. Enfin, elle soutient la préparation des contingents pour les opérations de maintien de la paix par la mise en place de coopérants dans des centres de formation spécialisés.

Propositions :

Inviter les Nations unies à renforcer la préparation opérationnelle de leurs forces en instaurant des cycles de formation par les forces armées des États disposant de capacités opérationnelles reconnues. Créer un fond spécifique des Nations unies pour financer ces formations.

Renforcer la coopération structurelle et opérationnelle avec les États contributeurs aux opérations de maintien de la paix sur les théâtres d'opérations où la France conduit une OPEX.

E. LES CONTRAINTES BUREAUCRATIQUES

Les opérations de maintien de la paix des Nations unies souffrent également de lourdeur bureaucratique notamment dans la mise à disposition de certains équipements, comme les moyens de transports aériens qui sur des théâtres comme la Centrafrique ou le Mali sont indispensables aux opérations militaires. Cette situation vaut essentiellement pour les appareils (aéronefs ou hélicoptères) placés sous la responsabilité directe du département d'appui aux missions (DAM) qui détient ces moyens au sein de sa division logistique et les met à disposition. Ce département relève d'un adjoint du Secrétaire général des Nations unies qui a le même niveau hiérarchique que l'adjoint en charge des OMP. Sur les théâtres d'opérations, il n'est pas rare que des conflits d'usage entre la force militaire et les utilisations par le volet civil de la mission se produisent et que la rationalité économique qui veut que les appareils des Nations unies permettant aussi de transporter des civils, lorsque des places sont disponibles sur les vols de la mission, impose des restrictions opérationnelles (comme l'interdiction de vols de nuit). Cette situation pénalise les opérations militaires. Il serait souhaitable que sur les théâtres d'opérations, une règle de priorité aux demandes du commandement militaire de la force, sous le contrôle du représentant spécial, soit garantie.

F. LES INTERFÉRENCES POLITIQUES

Des interférences politiques peuvent se produire lorsque les forces régionales (par construction) ou des Nations unies comprennent des contingents importants d'États voisins du pays en crise et que des relations particulières préexistent ou sont établies avec des groupes belligérants, parties aux conflits, ou avec des populations installées de part et d'autre de la frontière. Cette situation fait douter de l'impartialité de la force régionale ou internationale dans la conduite de sa mission.

G. L'INSERTION DANS LA POPULATION LOCALE

Enfin, la barrière culturelle et linguistique peut rendre difficile l'intégration de la force dans la population civile et être source d'incompréhension¹. En outre, la discipline au sein de certaines unités n'est pas suffisamment solide pour dissuader certains comportements prédateurs. La prévention des abus sexuels est une préoccupation forte au sein des forces des Nations unies. Des campagnes d'information sont menées. Ces comportements individuels criminels ont pour conséquence une méfiance de la population et des attitudes préventives qui conduisent au cantonnement des unités, ce qui ne leur permet pas de remplir aussi bien leurs missions.

*

* *

L'orientation retenue par la France penche très nettement dans le sens d'un modèle coopératif qui consiste à agir sous mandat de l'ONU, comme au Mali et en RCA, mais de façon autonome. Hormis la FINUL au Sud Liban depuis 1978 (opération Daman) et quelques apports ponctuels dans les états-majors, la France ne participe guère aux OMP sous casque bleu. Elle privilégie le modèle coopératif « engagement français sous mandat de l'ONU mais pas sous casque bleu » qui préserve son autonomie. Ce modèle n'est pas non plus sans intérêt pour les Nations unies dans la mesure où la force française dispose de règles d'engagement autonome et prend en charge les actions les plus risquées, en libérant de ce fait l'ONU, les moyens français ne sont pas définis par l'ONU ce qui permet en cours d'opérations des renforcements qui se sont pas possibles à l'ONU compte tenu de ses règles internes ou avec un délai long (rapport du secrétaire général, nouveau mandat du CSNU, conférence de génération de force) incompatible avec la situation sur le terrain, enfin la force française n'est pas incluse dans le budget de l'ONU qui en retire donc une contribution gratuite.

¹ Lors de son déplacement en Centrafrique, le groupe de travail a pu constater la relative indifférence et l'absence de contacts entre le contingent du Bangladesh, qui l'escortait à Boali et la population et les élus locaux.

Mais ce modèle suppose une coordination forte et il n'est pas non plus sans inconvénient puisque la complémentarité crée des obligations ne serait-ce que celle d'intervenir au profit de la force des Nations unies ou pour la protéger et qu'il fait dépendre d'une appréciation d'ensemble de la situation, y compris de celle de la capacité de la force des Nations unies d'assurer la sécurité nécessaire à la poursuite de la stabilisation, la décision de mettre fin à l'opération. Ce qui, du reste, pourra se traduire comme cela est envisagé en RCA par une contribution spécifique des forces armées françaises à la MINUSMA (états-majors, unité de renseignement), du coup, sous casque bleu.

Si l'on doit reconnaître les progrès accomplis depuis plusieurs années, tant que le niveau opérationnel de ces forces montre de telles insuffisances, une conception de l'action extérieure qui reposerait par trop sur un passage de relais ou sur une forme de sous-traitance à ces forces internationales pour pallier les manques capacitaires nationaux présente des risques du fait de son caractère aléatoire sur le plan politique comme sur le plan opérationnel. Le principe de l'intervention ne peut être conditionné à cette occurrence.

La France doit pouvoir se donner les moyens de conduire une intervention sans ces apports, ce qui ne signifie pas que, lorsqu'elle en apprécie le bienfondé politique, diplomatique ou opérationnel, elle doit renoncer, bien au contraire, à les rechercher et les faciliter cet appui. Dans cette perspective, elle doit poursuivre son action pour aider ces organisations à progresser par son action au sein du CSNU et en développant son offre de coopération structurelle et opérationnelle.

III. LA FORMATION DES ARMÉES LOCALES : UNE APPRÉCIATION TRÈS MITIGÉE DES MISSIONS MENÉES PAR L'UNION EUROPÉENNE

L'un des objectifs des opérations extérieures pour rétablir la sécurité dans un pays en crise consiste à reconstruire des forces de sécurité locale, plus professionnelles, mieux formées et mieux équipées qui pourront de façon autonome prendre le relais des forces françaises ou internationales

Ce volet des opérations extérieures est, selon les cas, pris en charge directement par la France dans un cadre bilatéral avec le ou les pays concernés. Il peut entrer également dans la cadre de la mission des Nations unies. L'Union européenne s'est souvent proposée pour assurer des missions de ce type qui participent autant à la prévention des crises dans des états fragiles qu'au processus de reconstruction post-crisis d'abord dans le domaine civil des forces de sécurité intérieure (police-gendarmerie), puis plus récemment dans le domaine du conseil en organisation et de la formation des forces armées.

A. UN INVESTISSEMENT CONDITIONNÉ PAR LA VOLONTÉ DES AUTORITÉS POLITIQUES LOCALES

S'agissant de compétence souveraine, ce sont toujours les autorités de l'Etat hôte qui décideront de s'engager dans cette voie et avec quels partenaires. Force est de relever, par exemple, qu'au lendemain de l'opération Harmattan, les autorités libyennes n'ont pas donné suite aux propositions de l'Union européenne et d'autres Etats ou organisations, dans ce domaine.

Harmattan : Libye : le 22 mai 2013, le Conseil des ministres de l'UE a approuvé le lancement d'une nouvelle mission de la PSDC, pour renforcer les capacités libyennes de surveillance des frontières (EUBAM¹ Libya) pour laquelle un budget de 30 millions d'euros et un effectif de 165 personnes avaient été envisagés. Cette mission n'a jamais exercé son activité en raison de l'instabilité et des attermolements des autorités libyennes. Repliée à Tunis avec des effectifs en baisse, elle a été reconduite jusqu'ici. Trois années plus tard, avec le retour d'une certaine stabilité politique (mise en place d'un gouvernement d'union nationale dirigée par M. Al-Sarraj,) l'Union européenne s'apprête à mettre en place une nouvelle mission de soutien aux capacités de la police et de la justice criminelle libyenne, de type EUCAP², en prenant en compte les priorités européennes (lutte contre le trafic des êtres humains, les migrations illégales et le terrorisme). Les ministres des Affaires étrangères ont donné leur accord de principe, le 18 avril 2016 et une lettre du Premier ministre libyen demandant l'assistance européenne pour la formation des garde-côtes qui sera confiée à EUNAVFOR Sophia, mais aussi pour la « *formation des services de sécurité* », a confirmé ce feu vert.

L'Union européenne s'est d'abord orientée vers des missions de type civil (police et gendarmerie), sans exclure la formation de forces armées, à la demande de la France, ce qui permet de répartir les efforts.

B. UN EFFORT PARTICULIER DANS LE SAHEL

Envisagée dans la réflexion sur la stratégie Sahel de l'Union européenne depuis l'automne 2010, la mise en place de missions PSDC a été sans cesse repoussée jusqu'en 2012 pour le Niger et 2013 pour le Mali après le déclenchement de l'offensive des groupes armés et malgré les demandes des autorités locales.

Depuis lors, la prise de conscience des Etats membres et des institutions européennes de la nécessité de soutenir plus efficacement le volet sécuritaire de la stratégie globale pour le Sahel semble progresser. Elle se traduit par la mise en place de missions de conseil et de formation au Niger et au Mali. Elle prépare leur extension à l'ensemble des Etats du G5 Sahel. Toutefois, elle bute encore sur la question de l'équipement des forces ainsi formées et entraînées.

¹ *European Union Border Assistance Mission (Mission de l'Union européenne d'assistance aux frontières).*

² *European Union on regional Capacity building (Mission civile de l'Union européenne de renforcement des capacités).*

1. La mise en place de missions

EUCAP-Sahel Niger : Créée en 2012 à la demande du gouvernement nigérien afin d'améliorer les capacités des forces de sécurité nigériennes (gendarmerie nationale, police nationale, garde nationale et forces armées) dans la lutte contre le terrorisme et la criminalité organisée¹. La mission met en œuvre ses activités par le biais de formations et de conseil délivrés aux autorités nigériennes. La mission dispose également d'une capacité limitée de financement de projets pour l'amélioration des matériels et infrastructures. EUCAP Sahel Niger aide également à identifier des fonds pour les projets du gouvernement dans le domaine de la sécurité, en partenariat avec d'autres acteurs. Près de 80 experts internationaux, dont la majorité est issue des forces de sécurité et des services de justice européens, sont déployés en permanence à Niamey. 12 États Membres de l'Union européenne sont contributeurs. Son budget annuel s'élève à 17,77 millions d'euros. Plus de 7 000 membres des forces de sécurité intérieure, des forces armées et de la magistrature ont été formés. Dans son mandat actuel, la mission renforce son assistance en faveur des régions, avec un accent particulier sur celle d'Agadez (création d'une antenne permanente) qui fait face au plus grand nombre de menaces sécuritaires et sur celle de Diffa (région menacée par Boko Haram).

EUTM Mali : L'EUTM Mali (mission européenne de formation de l'armée malienne) a été lancée le 18 février 2013 à la suite de l'adoption par le CSNU de la résolution 2085. Elle compte actuellement un effectif d'environ 578 militaires dont une douzaine de Français. Elle compte 27 États contributeurs dont 23 membres de l'Union européenne. Le troisième mandat durera jusqu'en mai 2018.

Sa mission s'inscrit dans le cadre de l'approche globale conduite par l'Union européenne pour renforcer la sécurité au Mali et au Sahel. Son rôle consiste à apporter un **soutien à la formation et à la réorganisation des forces armées maliennes** afin d'améliorer leur capacité militaire dans l'objectif de rétablir puis de garantir l'intégrité territoriale du Mali sous le contrôle des autorités civiles, sans participer aux actions de combat.

Elle repose sur deux piliers :

- le conseil stratégique à destination des décideurs du ministère malien de la défense en ce qui concerne le commandement et le contrôle, le soutien logistique, les ressources humaines la préparation opérationnelle et le renseignement ;
- des formations²/entraînement au profit des forces armées maliennes dans le camp d'entraînement de Koulikouro³. Le mandat prévoit la formation de Groupements tactiques interarmes composés de 6 à 7 000 soldats. En 12 semaines, les Européens doivent former des Maliens qui arrivent sans formation antérieure leur permettant d'être déployés dans le nord pour lutter contre les groupes terroristes. Les deux premières semaines sont consacrées aux fondamentaux, base de la formation spécialisée (infanterie, génie, commando, logistique...),

¹ Les objectifs de la mission :

1. Soutenir l'interopérabilité des forces de sécurité nigériennes et aider à développer leurs stratégies opérationnelles.
2. Renforcer les compétences techniques des acteurs de sécurité au Niger en matière de la lutte contre le terrorisme et la criminalité organisée.
3. Renforcer les politiques de ressources humaines, de formation et de gestion des matériels logistiques pour valoriser les acquis des objectifs 1 et 2 dans une perspective de durabilité.
4. Soutenir le développement d'une coordination régionale et internationale dans le domaine de la lutte contre le terrorisme et la criminalité organisée.
5. Soutenir les acteurs de la sécurité dans leurs capacités à mieux maîtriser les flux migratoires et lutter plus efficacement contre les migrations irrégulières et les activités criminelles associées.

² Y compris des modules portant sur en matière de droit international humanitaire et les droits de l'homme ainsi que la protection des civils.

³ 200 instructeurs y sont déployés ainsi que du personnel d'appui et une force de protection ;

puis vient une formation en petits groupes. L'entraînement se conclut par trois semaines d'exercices par spécialité et un exercice de synthèse final pour l'ensemble du bataillon. Il n'y a pas de mentorat : les militaires déployés ne sont pas destinés à participer à des missions de combat et n'accompagnent pas les unités maliennes dans les opérations.

Depuis le début de la mission, **sept bataillons maliens ont été formés** et équipés, dont quatre ont déjà bénéficié d'un cycle de réentraînement. Un huitième est en cours de formation. Le système montre une certaine capacité d'adaptation incluant la formation d'unités spécialisées, des formations techniques particulières et des formations destinées à l'encadrement. **EUTM Mali a formé plus de 7 500 soldats**. La coopération avec les partenaires maliens et internationaux et notamment avec Barkhane permet des retours d'expérience sur la performance des forces armées maliennes et une adaptation des formations et entraînements dispensés.

Engagé dans le nord du Mali à Kidal, le premier bataillon formé n'a pas été en mesure de maintenir ses positions face à des groupes armés touaregs, alors qu'il était, semble-t-il, en supériorité numérique, ce qui montre une certaine fragilité.

La qualité de cette formation a été fortement critiquée par le député européen Javier Nart dans une interview donnée le 16 mai 2016 à Bruxelles¹. Il déplore notamment le caractère peu opérationnel de la formation, le manque de motivation des soldats et des officiers, un entraînement essentiellement défensif et insuffisamment offensif, un manque d'armement pour conduire les entraînements ce qui rend la formation purement théorique, la faible expérience des instructeurs de la réalité du terrain et du combat.

Un troisième mandat d'EUTM Mali a été approuvé le 23 mars pour une période de deux ans, jusqu'en mai 2018. Dans ce cadre, l'objectif général de la mission reste le même, mais la zone d'activité est étendue jusqu'à la boucle du fleuve Niger (incluant Tombouctou et Gao). Aux missions anciennes s'ajoutent deux objectifs nouveaux :

- d'une part, une contribution au processus, encadré par la MINUSMA, de désarmement, de démobilisation et de réintégration (DDR) s'inscrivant dans le cadre de l'accord de paix, sous la forme de sessions de formation afin de faciliter la reconstitution des forces armées maliennes ouvertes à tous », c'est à dire la formation d'unités où se trouvent des ex-combattants réintégrés dès que les conditions le permettront.
- et d'autre part, un soutien au processus du G5 Sahel dans le cadre des activités menées en appui aux forces armées maliennes, en contribuant à renforcer la coordination et l'interopérabilité avec les forces nationales du G5 Sahel ».

Le budget de l'opération sur les deux ans s'élève à 33,4 millions d'euros (+ 20%) par rapport à la période précédente. L'Allemagne assure le commandement de cette mission comme nation-cadre, la Belgique lui succédera à partir de juillet prochain.

Il est essentiel qu'EUTM Mali dispose des ressources humaines et matérielles nécessaires pour remplir sa mission dans le cadre de ce nouveau mandat. La pérennisation des effets bénéfiques de la mission suppose toutefois qu'au-delà des efforts de formation un soutien en équipement soit apporté aux forces armées maliennes. Dans ce contexte il est impératif de mettre en œuvre rapidement l'initiative de renforcement des capacités des États tiers en faveur de la sécurité et du développement du Mali.

EUCAP Sahel Mali : créée en avril 2014, au titre de la politique de sécurité et de défense commune (PSDC), la mission civile de soutien aux forces de sécurité intérieure du Mali EUCAP Sahel Mali, pour répondre à une demande des autorités maliennes, a été lancée le 15 janvier 2015 en complément de la mission EUTM Mali. Cette mission assiste le gouvernement malien dans la réforme de ces forces de sécurité intérieure et conseille la Police, la Gendarmerie et la Garde Nationale maliennes dans sa mise en œuvre. L'objectif est d'améliorer leur efficacité opérationnelle, de rétablir leurs chaînes hiérarchiques respectives, de renforcer le rôle des autorités administratives et judiciaires en matière de direction et de contrôle de leurs missions, et de faciliter leur redéploiement au nord du

¹ <http://club.bruxelles2.eu/2016/05/avec-une-formation-inadaptee-et-sans-armement-nous-envoyons-les-maliens-a-la-mort-javier-nart/>

pays. Il est prévu de former 600 cadres officiers et sous-officiers chaque année et au total 1/3 des cadres de ces trois corps. Le budget d'EUCAP Sahel Mali pour 2016 s'élève à 19 millions d'euros.

Le caractère peu opérationnel des formations militaires dispensées n'a pas permis aux forces armées maliennes de reprendre leurs positions dans le nord du Mali et elles continuent de subir la pression de groupes armés dans le centre du pays. En outre, pour des raisons de stabilité politique, il n'est envisagé de les redéployer qu'au sein de patrouilles communes avec les groupes armés signataires des accords d'Alger. Les blocages sur la mise en œuvre des lois de décentralisation n'a pas permis à ce jour d'avancer dans cette voie. En outre, les éléments de ces groupes devraient recevoir une formation équivalente, l'objectif étant de travailler dans des groupes mixtes.

Malgré ces retards, il convient d'ores et déjà d'envisager cette perspective, mais aussi d'améliorer la formation des forces armées maliennes pour les rendre plus efficaces.

Aujourd'hui, la formation en opération est apportée par la force Barkhane dont c'est un volet de la mission à travers des patrouilles mixtes et des opérations communes.

Proposition :

Agir au sein des instances européennes et des États-membres pour rendre les formations dispensées plus opérationnelles.

Renforcer la coopération entre EUTM et Barkhane, permettre aux instructeurs d'EUTM de participer à des opérations de Barkhane ou à des patrouilles mixtes pour connaître la réalité du terrain et des combats et parfaire l'instruction apportée aux forces armées maliennes.

2. L'extension des missions au G5 Sahel

Le Conseil des ministres de l'Union européenne a donné mandat, lundi 20 juin 2016, au SEAE, d'étudier la régionalisation des missions PSDC au Sahel « *dès que possible* ». Ce développement répond à un besoin exprimé par les pays de la région qui souhaitent « une plus grande implication au titre de la PSDC notamment au plan militaire car, bien souvent, ce sont les militaires qui assurent la sécurisation des frontières, particulièrement dans les zones instables. Du côté européen, le contrôle des migrations et la lutte contre le terrorisme sont devenus des dossiers prioritaires.

L'objectif est de faire bénéficier les trois autres pays de la région (Burkina Faso, Mauritanie, Tchad) de l'expertise et des formations européennes. Le soutien européen passerait par plusieurs axes : le déploiement d'officiers de liaison d'EUTM Mali et d'EUCAP auprès des

gouvernements de tous les pays du G5 Sahel¹, l'extension à leurs forces armées et de sécurité des formations dispensées par ces missions², une décentralisation de l'encadrement³, le soutien aux structures du Sahel⁴, les équipements.

Cette régionalisation qui place le G5 Sahel comme un interlocuteur de l'Union européenne est souhaitable, elle ne pourra que conforter l'action engagée par la France qui a retenu ce cadre pour l'opération Barkhane à la demande des pays du G5 Sahel. Dans ce cadre, outre la mission de conseil conduite par la DCSD, la France contribue à la formation opérationnelle des forces du G5 Sahel (voir supra p. 142).

3. La question des équipements

En plus de la formation, les pays du Sahel demandent des équipements et des infrastructures. Si, pour les forces de sécurité intérieure, différents instruments existent : Instrument de stabilité, Fonds européen de développement, *Trust fund*, la question est plus controversée au sein de l'Union européenne pour le financement des forces militaires. C'est tout l'enjeu du débat en cours sur la construction de capacités à l'appui de la sécurité et du développement ou « *Capacity building in support of security and development* » (CBSD)⁵, un outil essentiel dans la stratégie européenne visant à stabiliser les pays du voisinage et au-delà au niveau de la sécurité, qui concerne en grande partie l'Afrique mais pas seulement.

La Commission européenne a proposé le 5 juillet 2016 de mettre en place une assistance européenne permettant de financer la formation et les équipements pour les forces de sécurité « *y compris militaires* », de pays tiers.

¹ Sept officiers de liaison d'EUTM et d'EUCAP pourraient ainsi être déployés : deux dans chacun des trois autres pays où ne sont pas déployés des missions de la PSDC (Mauritanie, Burkina Faso et Tchad). Le président burkinabé et le Premier ministre mauritanien ont déjà donné leur accord. Le Tchad devrait le faire prochainement. Un dernier officier de liaison d'EUTM sera déployé au Niger.

² De différentes manières : une invitation à des personnels dans les formations déjà existantes (une formation des officiers est entamée au Mali, par EUTM), une formation des forces déjà présentes dans la Minusma, une formation autonome (l'objectif final).

³ Un encadrement (mentoring) pourrait aussi être mené de manière décentralisée. La mission EUCAP Niger a déjà implanté un point focal à Agadez (dans le nord du pays), EUCAP Mali et EUTM Mali commencent à déployer de manière temporaire du personnel dans les commissariats, quartiers de gendarmerie ou casernes militaires au sud du pays. Pour l'instant, les officiers chargés du "mentoring" ne sont déployés auprès des forces de sécurité qu'au Niger et au Mali. L'idée européenne est de pouvoir les déployer dans les trois autres pays, à plus long terme.

⁴ Les officiers de liaison mis en place à Nouakchott et Bamako pourraient ainsi recevoir la double tâche d'assister le secrétariat permanent du G5, ou le collège de Défense (établi à Nouakchott) et le Collège sahélien de la sécurité (établi à Bamako). Les Européens entendent aussi encourager des accords de coopération, transfrontières, au niveau bilatéral ou multilatéral comme ceux conclus entre le Tchad et le Soudan récemment. A long terme, les Européens veulent soutenir l'établissement de structures de formation au niveau régional.

⁵ On parlait auparavant de la stratégie *Train & Equip*, renommée pour être élargie au-delà de la formation.

Plusieurs limites ont cependant été posées comme l'existence de circonstances exceptionnelles et d'un consensus dans le pays tiers concerné. Le soutien de l'UE permettra de couvrir les programmes de renforcement des capacités, avec la formation, le mentorat, la fourniture d'équipements non létaux et l'amélioration des infrastructures. Il ne s'agira pas en revanche de fournir des équipements létaux ou de services liés à la mission intrinsèque d'une armée (formation de combat, armes, dépenses de fonctionnement de l'armée). Il devrait être applicable sans restriction géographique.

Cette initiative s'inscrit dans le lien, entre la sécurité et le développement, comme une partie des efforts de l'UE pour prévenir et résoudre les conflits. En effet, l'efficacité et la durabilité de la formation militaire, menée dans le cadre de la PSDC, peuvent être altérées par le manque d'équipements pour l'appliquer. Elle est rendue possible par la nouvelle interprétation des règles en matière d'aide au développement au sein de l'OCDE¹. Pour des raisons pragmatiques², cette assistance se fera au travers d'un outil existant : l'Instrument contribuant à la stabilité et à la paix (ICSP), qui va être modifié mais il est clair que la création d'un fonds dédié aurait constitué un message fort pour nos partenaires en conformité avec la déclaration du sommet UE-Afrique d'avril 2014 et la déclaration du sommet de La Valette de novembre 2015 et un gage de crédibilité et de cohérence..

Plusieurs limites ont cependant été posées : l'existence de circonstances exceptionnelles et d'un consensus dans le pays tiers concerné et le refus de fourniture d'équipements ou de services liées à la mission intrinsèque d'une armée (formation de combat, armes, dépenses de fonctionnement de l'armée)

A défaut, certains projets, et notamment les équipements létaux, pourraient être financés par un Trust Fund faisant appel à des donateurs étatiques ou non-étatiques en combinaison avec la PSDC ou par un mécanisme de « *Clearing House* » à créer. Ce concept, soumis au comité militaire de l'UE, permet de donner à l'action extérieure de l'Union un

¹ Au sein du comité d'aide au développement de l'OCDE (CAD), la notion d'aide au développement sur la paix et la sécurité a été clarifiée. Dans un accord, le 19 février 2016, les Etats membres ont estimé que certains programmes, comme ceux axés sur « la (bonne) gestion des dépenses de sécurité, le rôle de la société civile dans le secteur de la sécurité, la législation sur les enfants soldats, la réforme du secteur de la sécurité, la paix civile, la prévention des conflits et la résolution des conflits, et le contrôle des armes légères et de petit calibre » étaient admissibles à l'APD. De même, la réforme du secteur de la sécurité « qui améliore la gouvernance démocratique et le contrôle civil » est admissible à l'APD.

² Mettre en place un nouvel instrument aurait nécessité davantage de temps, et de difficulté pour l'insérer dans le cadre financier multi-annuel (MFF). Quant au mécanisme Athena (basé sur un financement intergouvernemental), il n'était pas « adapté ». Il ne finance, en effet, que les dépenses de fonctionnement et d'équipement des missions et opérations de la PSDC et « ne peut pas fournir l'équipement ou donner suite à l'opérationnalisation des unités de défense qu'ils ont formées ». Il n'est pas non plus conçu pour « fournir des équipements aux acteurs du secteur de la sécurité de pays tiers. Le système retenu se fonde sur une double base juridique : les articles 209 et 212 du Traité. L'un définit la politique de coopération au développement, l'autre l'assistance financière.

« moyen de répondre à des besoins militaires urgents, directs ou indirects, des Etats tiers et organisations partenaires. Structure informelle de facilitation, il permet de centraliser l'information concernant les besoins sur le terrain et les efforts que sont prêts à faire les donateurs, d'une manière coordonnée en évitant les doubles emplois. Géré par un unique interlocuteur, ce mécanisme serait activé au cas par cas et de manière temporaire. La décision sera prise par la Haute représentante de l'UE. Ce mécanisme présente néanmoins des limites, liées à la volonté des Etats. En l'absence de structures permanentes, il sera de nature ponctuelle, ce qui entraînera des délais pour sa création et la prise de contacts.

Proposition : Mettre en place un fonds dédié de l'Union européenne pour financer la construction de capacités à l'appui de la sécurité et du développement et utiliser le mécanisme de « clearing house » pour les équipements non relevables de ce fonds.

C. UN EFFORT POUR LA FORMATION DES FORCES ARMÉES CENTRAFRICAINES

La restructuration des forces armées a été confiée à l'Union européenne qui a mis en place, en mars 2015, une mission de conseil (EUMAM)¹ dont le mandat s'achève en juillet² à laquelle succédera une mission de formation EUTM pour un mandat de deux fois deux ans. Cette mission s'inscrit dans l'approche globale de l'UE en RCA, qui associe sécurité et développement³. EUMAM compte 70 personnes issues de 11 nations (Etats-membres et Etats tiers⁴), intégrés au sein des forces armées centrafricaines FACA.

1. Un bilan d'EUMAM

Une année d'expérience de la mission permet d'en établir un bilan et de tracer les perspectives pour EUTM.

La mission a été confrontée à la situation d'une armée délabrée⁵, dépourvue d'outil de maîtrise de ses effectifs et de chaîne de

¹ Faute d'accord à l'époque pour lancer d'emblée une mission de formation.

² Commandée par le général français Dominique Laugel.

³ L'UE est le premier partenaire de la RCA (500 M€ d'aide durant la Transition).

⁴ La Serbie fournit un détachement du service de santé.

⁵ Sans archives, sans dossier personnel et sans équipements.

commandement, dont le budget des FACA est absorbé par la masse salariale et qui de surcroît avait perdu la confiance de la population¹.

Cette mission a mis du temps à être acceptée dans la mesure où elle n'avait ni matériel ni financements à distribuer en soutien des FACA². Elle a dû aussi, jusqu'à l'achèvement du processus électoral, composer avec l'instabilité de ses interlocuteurs centrafricains³. Elle a développé une approche du haut vers le bas, afin de restructurer le ministère de la Défense et l'état-major des armées, préalable incontournable à la mise sur pied d'une armée moderne et professionnelle.

L'objectif a été de réorganiser les FACA avant de les réformer, en agissant conjointement sur quatre axes :

- La Réforme du secteur de la sécurité (RSS), où elle apporte un fort soutien à la MINUSCA pour faire progresser le processus dans sa globalité.

Elle a ainsi largement contribué à la rédaction de la « Politique nationale de sécurité » (décembre 2015), document fixant un cadre stratégique à son action.

Reste à établir les forces qui doivent répondre à ces missions, en respectant les budgets disponibles. Un point sensible est la répartition des missions entre les forces de sécurité intérieure et les FACA. EUMAM recommande de sortir les gendarmes, sapeurs-pompiers et gardes pénitentiaires des FACA pour les intégrer à d'autres ministères, afin de recentrer l'armée sur sa mission de défense nationale.

L'urgence pour les autorités centrafricaines et la MINUSCA est désormais, dans le cadre de la RSS, de déterminer le format et les effectifs souhaités une fois le processus de réforme achevé. C'est le point majeur de la réforme du secteur de la sécurité et aussi un motif d'inquiétude.

- Les ressources humaines, car la maîtrise des effectifs est la clé de la RSS.

Après avoir procédé à l'enregistrement biométrique⁴ des 7 342 personnels des FACA, la recommandation d'EUMAM est de descendre à un format 4 000 en assainissant les rangs pour faire baisser la masse salariale et de faire un effort, dans un premier temps, sur les bataillons du génie, qui pourront réhabiliter les casernes et agir au profit des populations. EUMAM met d'ores et déjà sur pied un bataillon pour l'arrivée d'EUTM⁵.

L'adoption prochaine du code de Justice militaire qu'EUMAM a contribué à rédiger permettra le renvoi des 500 à 600 déserteurs. Pour inciter le retour à la vie civile des 900

¹ La plupart des soldats étaient désœuvrés et livrés à eux-mêmes ou aux agitateurs, pouvant créer des amalgames entre les FACA et les anti-balakas, indisciplinés et sans commandement. 7 000 hommes inoccupés pouvaient constituer une menace d'instabilité potentielle.

² La réhabilitation du camp militaire principal Kassai et du dispensaire militaire principal d'Obrou, avec des financements extérieurs, a permis de consolider, de rendre concrètement visible la mission. Elle a marqué également le retour des FACA dans leurs casernements.

³ Depuis le début de la mission, EUMAM aura connu trois ministres de la Défense, et attend la nomination du quatrième CEMA.

⁴ Une base de données biométrique des personnels militaires a été développée dans le cadre du même projet et est utilisée actuellement par les experts d'EUMAM en soutien à la direction des ressources humaines du Ministère de la Défense. Ce projet contribue à assister les autorités nationales à regrouper et caserner les Forces de Défense Nationale (FACA) et à améliorer la gestion de leurs ressources humaines.

⁵ Bataillon modèle » avec des personnels sélectionnés, comme base pour le lancement d'EUTM dans les meilleures conditions.

retraités et des volontaires pour quitter l'armée, un accompagnement par la MINUSCA et de la communauté internationale pour prendre en charge leurs pensions¹ est nécessaire.

Pour autant, l'assainissement des FACA n'a pas commencé : radiations des déserteurs, vérification des effectifs avec la base de données soldes (8 366 militaires soldés pour 7 342 recensés par EUMAM). Les mesures de vérification (vetting allégé) en particulier sur Bangui, mises en place en 2014, ne sont pas efficaces².

A terme, cette réorganisation libérera l'espace pour le recrutement de jeunes et l'intégration d'ex-combattants dans le cadre du DDRR³ mais **il ne faut pas se dissimuler que l'intégration d'ex-combattants des groupes armés est un objectif politique, qui peut entrer en contradiction avec l'objectif de professionnalisation**. Les FACA auront des difficultés à assimiler de nouvelles recrues, a fortiori des anciens combattants des groupes armés avant d'être réorganisées⁴.

En outre des précautions importantes doivent être prises dans le **processus d'intégration qui doit être graduel et fondé sur une sélection individuelle, avec vérification du passé de chacun et sans devoir satisfaire a priori des besoins de représentation**⁵. Le choix de l'encadrement au sein d'effectifs dont la caractéristique et la tradition a toujours été de satisfaire ses besoins par l'attribution de grades supérieurs est un point crucial. Ces mesures impopulaires nécessiteront une forte volonté politique.

Elle appuie également la réorganisation de la chaîne de commandement (Ministère de la Défense - CEMA - officiers).

- L'instruction non-opérationnelle du personnel d'état-major :

Pour augmenter leurs compétences (dans les domaines des ressources humaines, de l'informatique, de la santé et de la logistique) et ainsi renforcer l'efficacité de la chaîne de commandement, 600 stagiaires ont reçu une formation, essentiellement des cadres et de futurs formateurs, pour pérenniser l'action.

- La réalisation de projets pour gagner en crédibilité et visibilité.

Les projets ciblés sur la réhabilitation du camp de Kassai comprennent des centres de formation spécialisée (médical, informatique, génie-infrastructure), un centre d'entraînement et des projets agro-pastoraux et de métiers du bâtiment visant à l'autonomie des FACA et à la reconversion dans la vie civile. L'avantage de ces projets, financés par des dons bilatéraux du Luxembourg (400 000 €) et de l'ambassade de France (50 000 €), est d'obtenir des effets conséquents avec des moyens limités. Cette solution de court terme a permis d'avancer concrètement à défaut de pouvoir bénéficier de financement européen plus pérenne.

Le rétablissement de la sécurité, en négociant le DDR avec les groupes armés et en engageant la RSS est une priorité du Président Touadéra. Le nouveau ministre de la défense, M. Yakété, met progressivement en place les mesures proposées par l'EUMAM.

¹ Les États-Unis se sont proposés début 2015 à hauteur de 5 M\$.

² Fin décembre, seuls un peu plus de la moitié des militaires recensés ont été vérifiés ce qui limite d'autant la connaissance de l'effectif réel, indispensable tant à la RSS qu'au DDRR).

³ EUMAM a chiffré à 1500-2000 les ex-combattants qui reviendraient dans les corps habillés (douaniers, forestiers, police, gendarmerie, FACA).

⁴ Une intégration de quelques dizaines d'éléments, ayant valeur de test, pourrait être envisagée à l'été.

⁵ Les groupes armés comprennent un nombre important de généraux et colonels autoproclamés et peu de sous-officiers.

2. Le mandat d'EUTM RCA

Le Président Touadéra et ses proches sont conscients de l'enjeu. Pour gérer ce dossier, tout comme celui du DDRR une équipe restreinte autour du Président se met en place. Il vient de désigner des responsables¹, il pourra également s'appuyer sur un expert indépendant de haut niveau² qui pourra apporter son conseil et faire la liaison avec les Nations unies. Les ministres concernés mettront ensuite en œuvre les décisions avec leurs administrations respectives (EMA, DGGN, DGPN, Douanes, autorités judiciaires...) sous le contrôle du Premier ministre. Un appui de la communauté internationale est très attendu.

Dans ce cadre, la mission EUTM³ RCA arrivera en juillet pour conseiller l'Etat-major, aider à l'actualisation des textes fondamentaux d'organisation des FACA et dispenser un enseignement opérationnel aux militaires.

Pour le général Hautecloque-Raysz, commandant d'EUTM, l'objectif est d' « aider les Centrafricains à former une nouvelle armée, multi-ethnique et contrôlée par son Président et les nouvelles institutions politiques. EUTM veut redonner aux FACA sa dignité et le sens du droit international. (...) La priorité de départ est de rétablir la chaîne de commandement hiérarchique entre ministère de la défense, état-major et bataillons. Le deuxième challenge est de recréer des académies militaires. Vient ensuite la reprise de l'entraînement des unités, dont le déploiement sur le terrain pour assurer la sécurité de la Centrafrique sera graduel. Au niveau conseil, nous avons également l'ambition de rédiger l'équivalent d'un Livre blanc, pour essayer de définir l'outil de défense que le gouvernement souhaite, à moyen terme, à 5 ou 10 ans ».

« Notre mandat est de créer une armée qui soit robuste. Le but n'est pas de faire de l'abattage, de former le plus en quantité de sections ou de bataillons. Notre formation va se faire en profondeur pour que cela puisse s'inscrire dans la durée. C'est un véritable challenge. Nous allons entraîner les instructeurs centrafricains pour qu'ensuite ceux-ci puissent préparer leurs troupes. Tout notre travail au niveau technique et tactique va s'orienter d'abord à leur donner les moyens de rétablir la sécurité intérieure. Les FACA doivent être capables de prendre la relève de la MINUSCA, qui assure actuellement le contrôle des groupes armés ».

Son état-major sera fourni par le Corps européen et elle devrait bénéficier d'un effectif plus important qu'EUMAM (de l'ordre de 180 personnels)⁴.

La question centrale, encore ouverte, est celle de l'équipement des FACA qui sera indispensable pour pouvoir les entraîner. Il est absolument nécessaire de trouver des solutions pour fournir aux FACA les moyens minimaux, essentiellement des véhicules légers de type pick-up et de

¹ Le général de division François Mobedou pour la réforme du secteur de la sécurité et le colonel Bienvenue Selesson pour la DDR.

² En l'espèce l'entreprise Sovereign Global France dirigée par le général (2S) Bruno Clément-Bollée, ancien directeur de la coopération de sécurité et de défense (DCSD) de 2010 à 2013, qui a conseillé le président Ouattara entre octobre 2013 et janvier 2016 sur le processus de réinsertion des miliciens et belligérants ivoiriens.

³ Dont le commandement sera confié au général français Éric Hautecloque-Raysz.

⁴ Dans le cadre de la transition entre les deux missions, EUTM devrait bénéficier du transfert d'une partie du personnel de la mission EUMAM (environ 17 personnes dont l'équipe médicale serbe).

l'armement léger d'infanterie pour l'instruction et à plus long terme celle de l'équipement des forces dont les capacités opérationnelles auront été certifiées. Enfin pour accroître les capacités opérationnelles de ces forces, il conviendrait de les faire manœuvrer avec des unités plus robustes (Forces françaises prépositionnées, contingents de la MINUSCA) et d'apporter une aide au financement de leurs équipements (cession de matériel lors du départ de Sangaris), ce qui pose la question de la levée sélective de l'embargo décidé par les Nations unies et celle, pour l'Union européenne, de la capacité d'apporter un soutien en matière d'équipements militaires (CSDB ou clearing house) (voir supra p. 150)¹.

EUTM RCA devra s'engager résolument dans les processus DDR et RSS en soutien à la MINUSCA, car ces processus sont intimement liés, en s'appuyant sur la volonté actuelle du gouvernement centrafricain d'avancer et de réformer.

La MINUSCA de son côté devra appuyer le redéploiement des forces de défense en province, au fur et à mesure que les unités auront été formées, avec comme objectif, parfaitement identifié par les autorités centrafricaines, de limiter l'empreinte des FACA dans la capitale.

Enfin, il est indispensable que la Communauté internationale soit réactive et apporte rapidement son soutien politique et financier pour accompagner ces réformes. La fenêtre d'opportunité pour lancer ces changements profonds est ouverte, mais elle se refermera dans quelques mois si les avancées sont insignifiantes ou trop lentes.

Le groupe de travail estime que, dans le contexte particulier de la RCA, la levée de l'embargo sur les armes à destination des FACA devrait être réalisée en deux temps : complète pour permettre à EUTM d'assurer la formation des FACA et progressive pour les FACA au fur et à mesure de la formation des unités, une fois leur capacité opérationnelle validée.

Propositions :

Permettre à EUTM RCA de disposer d'armement pour la formation des FACA.

Mettre en place une levée progressive de l'embargo sur les armes au profit des unités des FACA dont la formation aura été préalablement validée.

¹ L'Union européenne a décidé en conséquence d'ajouter une exception à son embargo sur les armes frappant la RCA. Venant appliquer une résolution du Conseil de sécurité des Nations unies¹, cette décision autorise « la fourniture de matériel non létal et d'une assistance technique notamment pour permettre « les activités de formation opérationnelles et non opérationnelles » aux forces de sécurité de la République centrafricaine¹. En outre, EUTM disposera d'une cellule projet dont l'objectif est de recenser et mettre en œuvre les projets à financer par l'Union, ses États-membres ou des pays tiers, qui correspondent à ses objectifs et contribuent à l'exécution de son mandat. C'est le mécanisme Athena qui aura pour fonction de gérer les contributions financières à ces projets. Ceci devrait permettre d'apporter un commencement de solution pour l'acquisition de certains matériels non-létaux, mais de nouvelles dérogations conditionnelles devront être accordées au fur et à mesure des besoins pour assurer la formation opérationnelle des FACA, puis leurs capacités opérationnelles.

Organiser un mentorat au profit des FACA dans le cadre d'une coopération opérationnelle et a minima dans la cadre de patrouilles mixtes avec les unités de la MINUSCA.

*
* *

Le bilan d'ensemble des missions de conseil et de formation de l'Union européenne dans les zones de crises et de conflits où la France a engagé une opération extérieure apparaît mitigé.

Il met en évidence la lenteur du déploiement des missions avec des phases d'expertise préalable parfois excessives, tout en reconnaissant que l'Union européenne a pu, notamment pour la décision de création d'EUTM Mali agir avec célérité et que, dans d'autres cas, il était bien difficile de mettre en place une mission étoffée tant que les autorités légitimes n'étaient pas élues et que la phase de transition durait ; la mission EUMAM en RCA a permis de mieux sérier les besoins et de préparer le déploiement d'EUTM RCA dans de meilleures conditions.

La lenteur marque aussi la génération des forces. De ce point de vue, il ne serait pas inutile que chaque État-membre s'engage à pré-affecter des personnels susceptibles d'être mobilisés pour ces missions dans leurs forces armées et de sécurité intérieure et que l'Union européenne mette en place une méthode de planification de ces missions. En outre, il est peu compréhensible que certains États mettent de la mauvaise volonté à déployer des forces pour assurer la sécurité des instructeurs surtout lorsque les lieux d'instruction et d'entraînement sont éloignés des zones de combat (exemple d'EUTM Mali).

La seconde observation porte sur le contenu de la formation et sa durée. Sans doute fallait-il rapidement restaurer des forces armées maliennes pour tenir le terrain, mais les faits ont montré que les premiers bataillons formés n'ont pas fait preuve d'une réelle aptitude au combat, d'où l'instauration de cycle de réentraînement. Sans doute faut-il que la formation soit plus solide et qu'elle mise désormais davantage sur la qualité que sur le nombre des combattants. Il faudra également que les unités formées puissent disposer des armements nécessaires pour suivre une formation opérationnelle et que leurs unités soient mieux équipées.

La mise en lumière de ces difficultés a permis d'ouvrir les débats au sein de l'Union européenne et de faire progresser globalement les pays membres et les institutions vers un engagement sérieux associant davantage la problématique de sécurité à celle du seul développement.

IV. UN PROCESSUS DE TRANSITION POLITIQUE DIFFICILE À METTRE EN PLACE

A. LA CRISE RÉSULTE SOUVENT DES DÉFAILLANCES DU POUVOIR POLITIQUE EN PLACE

Les différentes crises auxquelles la France a dû chercher, par une opération militaire, à apporter une solution ont toutes pour origine une défaillance du pouvoir politique en place qui s'abstient de mettre en œuvre des politiques suffisamment inclusives, se désintéresse voire opprime une partie de la population sur des bases souvent ethniques, claniques ou religieuses ou laisse se développer des phénomènes de corruption et de clientélisme qui favorise le développement d'activités économiques illégales et prédatrices, quand il ne ruine pas le développement économique d'un pays dans son ensemble.

Ces pratiques sont d'autant plus sensibles qu'il s'agit d'États fragiles, souffrant de sous-développement économique, d'une démographie incontrôlée et peu résilients aux catastrophes naturelles ou climatiques (sécheresse).

En Côte d'Ivoire, la crise est née d'une rébellion au sein des populations du Nord qui se sentaient mal représentées et le conflit a connu une recrudescence au moment où le président sortant Laurent Gbagbo a refusé le résultat d'une élection présidentielle dont il avait fini par accepter l'organisation après en avoir reculé la date à plusieurs reprises.

En Libye, c'est bien, dans le contexte des printemps arabes, une révolte de la population des villes contre la dictature de Kadhafi, arrivé au pouvoir en 1969 par un coup d'état et dans un pays sans véritable structure étatique nationale traversé par des multiples divisions que se trouve le fait déclencheur de la crise.

Au Mali, l'incapacité pour le président ATT de contrôler la situation dans le nord où les populations isolées de l'Azawad, en conflit ancestral avec celles du sud plus nombreuses trouve dans le renforcement qu'elles reçoivent en armes et en hommes suite à la chute de Kadhafi en Libye, l'opportunité d'une nouvelle révolte irrédentiste, conduit à un coup d'état militaire et à une situation de crise à Bamako. La rébellion du nord, elle-même divisée entre le MNLA indépendantiste traditionnel et des groupes salafistes dont certains affiliés AQMI s'empare des grandes villes de la boucle du Niger.

L'histoire de la **Centrafrique** est marquée par une série de coups d'État et de fréquentes révoltes des populations du nord et de l'est, la pauvreté est chronique et les dirigeants politiques n'ont pas été capables de faire progresser le pays dans la voie du développement économique. Le contexte immédiat de l'opération est celui de l'effondrement du pouvoir du président Bozizé, qui avait accédé à cette fonction en 2003 à la suite d'un coup d'état, remis en cause par une rébellion armée persistante depuis le nord du pays. Après une accalmie entre 2007 et 2012 à la suite d'un accord politique, la rébellion avait repris les hostilités autour d'une alliance (Séléka en sango).

En décembre 2011, la Séléka s'approche de Bangui. Un nouvel accord de paix est signé à Libreville en janvier 2013. Il maintient Bozizé au pouvoir et installe le leader de l'opposition Djotodjia, au poste du Premier ministre.

La prise de Bangui le 24 mars 2013 par la coalition Séléka issue du nord-est du pays, sa domination brutale sur le pays, la chute du président Bozizé remplacé par le président

auto-proclamé Michel Djotodjia, puis l'émergence en réaction du mouvement anti-balaka, ont ouvert une crise aiguë en RCA.

En **Irak**, après la chute de Saddam Hussein dans la guerre menée par la coalition dirigée par les États-Unis, la majorité chiite domine le gouvernement insuffisamment inclusif dirigé par Nouri Al-Maliki, et le Parlement, laissant cependant une grande autonomie à la région du Kurdistan irakien au nord. La minorité sunnite qui détenait le pouvoir sous Saddam Hussein n'est pas suffisamment associée. Ceci va conduire peu à peu à une insurrection des tribus sunnites. L'Etat islamique en Irak et au Levant (Daech), groupe terroriste au départ de la mouvance Al Qaeda, mais qui a pris son autonomie, va s'appuyer sur cette insurrection pour accroître sa progression territoriale. Ce groupe se renforce, étend son influence et ses actions en Syrie en proie à une guerre civile et va conduire une offensive au printemps 2014 pour prendre le contrôle de nombreuses villes dont Mossoul en juin.

En **Syrie**, le refus du président Bachar Al-Assad d'entamer un dialogue avec l'opposition à la suite des manifestations dans la foulée du mouvement dit des « Printemps arabes » en mars 2011 et la répression des manifestants va conduire à une guerre civile. Les groupes les plus radicaux dont Daech vont prendre le contrôle d'une partie du territoire notamment dans l'est du pays. Ce groupe qui a recruté de nombreux combattants étrangers s'oppose aussi bien aux forces fidèles à Bachar qu'aux autres groupes de l'opposition syrienne et aux groupes kurdes.

L'intervention militaire, même sur la requête du gouvernement en place, a pour objectif de restaurer l'ordre et la sécurité et de protéger les populations civiles. Elle conduit à un changement dans le rapport des forces en présence, mais elle fournit aussi l'occasion, pour la diplomatie française et internationale, de peser sur les dirigeants pour mettre en œuvre une politique plus inclusive qui ne soit pas le retour au statu quo ante, en partie responsable de la crise. Il y a donc, quand cela est possible, la mise en place de gouvernements plus inclusifs ou de processus de transition débouchant sur de nouvelles élections.

B. LES PROCESSUS DE TRANSITION SONT TOUJOURS LENTS

Dès lors, des processus de transition doivent la plupart du temps être mis en œuvre pour sortir de la crise, l'intervention militaire modifiant le rapport de forces en réduisant ou contenant les groupes armés pour les forcer à revenir dans l'arène politique afin de négocier et en incitant les autorités en place à plus d'ouverture pour conduire une démarche de transition et de réconciliation. Reste que ces processus de transition requièrent un seuil minimal de sécurité pour pouvoir être engagés, avec soit la conclusion d'un cessez-le-feu, soit un rapport de forces qui conduit nombre d'entre eux à renoncer à l'action violente.

Ils supposent d'abord une certaine fermeté dans le dialogue avec le gouvernement en place qui doit accepter une réorientation de sa politique et si possible une feuille de route définissant les étapes d'un processus de transition et d'ouverture du dialogue avec les parties adverses.

Ils supposent également de pouvoir identifier dans les différentes composantes des interlocuteurs crédibles et représentatifs avec lesquels des négociations pourront être conduites et un accord trouvé pour mettre en œuvre le processus de transition. Cette identification, dans laquelle la diplomatie française va avoir un rôle important compte tenu de la présence

militaire, n'est pas toujours simple. Dans certains cas, les composantes en rébellion sont très divisées, certaines souhaitant continuer la lutte armée, certaines ayant peu de relais et d'influence sur le terrain, d'autres souhaitant apparaître comme le principal interlocuteur. Dans d'autres cas, l'appel à un pays tiers sera préférable pour créer les conditions de ce dialogue. Ces différents cas de figures se produisent aussi bien dans le cas où il s'agit d'entamer un dialogue avec le gouvernement en place ou avec les composantes l'ayant soutenu, que dans le cas où ce pouvoir s'est effondré ou a été renversé grâce à l'intervention militaire française.

En Libye, la coalition a soutenu, par des frappes aériennes, la rébellion contre Kadhafi. Ce dernier, à aucun moment, ne s'est placé en position de proposer un cessez-le-feu et un processus négocié de sortie de crise. Sa chute et celle de son clan ont conduit à une prise de pouvoir par les groupes rebelles et aux premières élections démocratiques dans le pays le 7 juillet 2012.

Au **Mali**, les groupes armés étaient relativement bien identifiés, et en relation avec les autorités maliennes depuis longtemps.

La volonté française de voir se réaliser rapidement une élection présidentielle pour redonner une légitimité aux autorités maliennes, fragilisées après le coup d'état du général Sanogo et la rébellion du nord a permis de jeter les bases d'un dialogue entre l'Etat malien et les mouvements nordistes. Une feuille de route pour la transition a été adoptée par l'Assemblée nationale dès le 29 janvier 2013 qui fixe les étapes de la normalisation, comprend l'organisation de l'élection présidentielle et la création d'une « commission nationale de dialogue et de réconciliation ».

L'intervention militaire a permis de rétablir la souveraineté de l'Etat par la défaite militaire de groupes nordiste, mais également de redonner de l'influence aux groupes plus modérés n'appartenant pas à la mouvance djihadiste. Finalement le 18 juin 2013, après deux semaines de négociations, le gouvernement de transition malien et les rebelles du MNLA, du HCUA et du MAA signent un accord de cessez-le-feu qui permet le retour des autorités maliennes à et la tenue de l'élection présidentielle le 28 juillet dans le nord du pays.

En **Centrafrique**, un processus de transition politique préexistait dans le cadre tracé par l'accord de Libreville (11 janvier 2013) et par la déclaration de Ndjamena (Sommet de la communauté économique des Etats de l'Afrique centrale - CEEAC - du 18 avril) qui prévoyait une transition de 18 mois devant aboutir à des élections. Le tandem formé par Michel Djotodia, chef de la Séléka et chef d'Etat de la transition, et Nicolas Tiangaye, Premier ministre, peinait cependant à le mettre en œuvre dans un contexte qui tournait à la guerre civile, conduisant à l'intervention française le 5 décembre et ils démissionnèrent, en janvier 2014.

Le 20 janvier, le Conseil national de transition, organe législatif pour la durée de la transition, élit Catherine Samba Panza à la tête de l'Etat.

Face à la poursuite des violences, le président congolais Denis Sassou Nguesso, médiateur de la crise centrafricaine, convoque un forum de dialogue à Brazzaville, fin juillet 2014, réunissant représentants des groupes armés, des partis politiques et de la société civile. Celui-ci aboutit à la signature d'un accord de cessation des hostilités.

Dans le contexte de cette nouvelle dynamique, les autorités de transition s'emploient à conduire les chantiers prioritaires de la transition : dialogue avec les groupes armés en vue du désarmement et de la démobilisation des combattants, réforme du secteur de la sécurité, reconstruction de l'Etat, préparation des élections. Après un début difficile, l'action des forces d'abord africaines, puis onusiennes, appuyées par l'opération Sangaris, a permis, peu à peu, de stabiliser la situation mais les élections prévues en février 2015 sont repoussées à plusieurs reprises.

En mai 2015 se tient le forum de Bangui, précédé de consultations populaires. Ce forum vise à créer les conditions d'un climat apaisé d'ici la fin de la transition, et à poser les jalons de la reconstruction politique, économique et sociale du pays. Il a abouti à la signature, par les groupes armés représentés, d'un accord de paix précisant les conditions et modalités de leur désarmement, démobilisation et réinsertion (DDR). Les participants se sont accordés sur un « Pacte républicain » en vue de poursuivre le redressement du pays.

En **Irak**, l'intervention militaire de la coalition a coïncidé avec le départ du Premier ministre Al-Maliki. Le nouveau gouvernement formé en septembre 2014, dirigé par Haïder Al-Abadi est plus ouvert aux partis chiïtes, sunnites et kurdes, mais semble avoir beaucoup de mal à s'imposer face à des alliés aux intérêts divergents.

En **Syrie**, l'engagement de négociations est complexifié par la division de la rébellion et la nécessité d'opérer une distinction au sein des groupes armés entre ceux qui sont classés comme groupes terroristes (Daech, Al-Nostra,...) et les autres groupes qui sont les seuls acceptables pour constituer le Haut comité de négociation et par la situation de guerre civile, les parties ayant encore la perspective de faire évoluer les rapports de forces militaires.

C. UN PROCESSUS QUI PEUT ÊTRE CHAOTIQUE

Pour autant, ces processus de transition ne sont pas linéaires dans leur déroulement. La voie vers la réconciliation est souvent pavée d'incidents et de retours en arrière qui vont rendre le processus chaotique et rendre la présence de la force étrangère ou de la force internationale indispensable pour s'interposer, faire respecter les accords entre les parties et combattre les groupes cherchant à empêcher la réalisation de ces accords. Les phases de stabilisation s'inscrivent dès lors dans la durée.

En **Libye**, depuis l'élection législative de juillet 2012, le processus démocratique interne a fait long feu sous la pression de groupes aux intérêts divergents qui, disposant d'armement, ont empêché de fait la reconstitution d'une armée et de forces de sécurité nationales et faisant dépendre l'autorité politique de leur soutien ou de leur abstention. En outre, le processus constitutionnel n'a jamais pu aboutir et la mise en œuvre drastique d'une loi sur l'exclusion politique a exclu du jeu des fonctionnaires compétents. L'ensemble de ces phénomènes ont considérablement affaibli l'Etat. Consommant une rupture politique profonde, après de nouvelles élections en juillet 2014¹, deux gouvernements antagonistes se mettent en place l'un à Tripoli, l'autre à Tobrouk.

Un processus de négociations² sous l'égide des Nations unies démarre en octobre 2014, soutenu par l'Union européenne. Les négociateurs Bernardino León puis Hans Kobler parviennent, dans un contexte marqué par une insécurité latente, la reprise du trafic de migrants, l'implantation progressive de Daech et l'application de sanctions, à arracher un accord entre Libyens à Skhirat (Maroc) le 11 juillet 2015 sur le principe d'un gouvernement d'union nationale qu'il faudra six mois à faire accepter à un panel représentatif, malgré un puissant soutien international. Ce gouvernement dirigé par M. Al-Sarraj tarde à être reconnu par l'ensemble des factions.

Au **Mali**, après l'accord de cessez-le-feu dit de Ouagadougou et l'élection présidentielle qui lui a conféré une légitimité, le président Ibrahim Boubacar Keita et le gouvernement malien ne se sont pas précipités pour engager les discussions promises sur l'organisation

¹ Avec un taux de participation de 30 %.

² Processus de Ghadamès.

territoriale et institutionnelle du nord du Mali. Ces tergiversations ont favorisé les incidents et une reprise des combats en mai 2014 avec la reprise de Kidal par le MNLA et la défaite des forces armées maliennes. Les incidents se poursuivent ensuite entre les groupes du nord loyalistes (« La Plateforme ») et le MNLA et ses alliés (CMA), malgré la tenue de pourparlers en parallèle à d'Alger entre le gouvernement malien, les loyalistes de la Plateforme et les rebelles de la CMA, jusqu'à la conclusion d'un accord de paix qui sera signé le 20 juin 2015. Les attaques de groupes terroristes se poursuivent.

La mise en œuvre de cet accord demeure lente. Il y a eu des progrès comme l'adoption de la loi sur les administrations intérimaires, la construction des premiers sites de cantonnement et la création des régions de Taoudéni et de Ménaka, mais on ressent une réticence ou un faible intérêt du gouvernement de Bamako pour hâter le processus. Le projet de loi sur la création d'autorités intérimaires dans le Nord n'a été soumis à l'Assemblée nationale que le 1^{er} avril 2016. Ces retards avaient conduit les groupes signataires à boycotter certaines instances de l'accord. Sous la vigilance internationale, le gouvernement et les groupes armés signataires se sont entendus le 14 juin sur un document qui prévoit le remplacement des collectivités territoriales du nord par des autorités intérimaires, et un calendrier. Sont ainsi prévus l'installation dans les régions du Mécanisme opérationnel de coordination (MOC) chargé de conduire des patrouilles mixtes composées d'éléments des trois parties, le redéploiement des services de l'Etat dans le nord et la mise en place des autorités intérimaires dont les membres seront désignés de façon consensuelle. **Il aura fallu un an pour aboutir, alors que l'accord d'Alger prévoyait la mise en place de ces autorités dans un délai de trois mois. En la matière, la fermeté de l'action de diplomatie de conviction est indispensable sauf à laisser le penchant naturel des autorités de Bamako reprendre le dessus et revenir aux errements passés.**

Il restera à mener également tout le processus de désarmement, démobilisation et réinsertion et la réconciliation nationale.

En **Centrafrique**, ne disposant ni d'une force publique opérationnelle, ni d'un appareil administratif en ordre de marche, ni de ressources budgétaires sûres, les institutions de transition ont peiné à engager les réformes requises de façon autonome.

Fin septembre 2015, à Bangui, une flambée de violence (60 tués, plus de 40 000 nouveaux déplacés), provoquée par des radicaux des deux camps cherchant à faire échouer le processus de sortie de crise, fait craindre une remise en cause des avancées obtenues jusque-là. La MINUSCA, épaulée par Sangaris, parvient à faire cesser ces troubles et la situation sécuritaire s'apaise.

Depuis octobre, la situation sécuritaire est restée calme, dans l'ensemble, à Bangui et sur la majeure partie du territoire. Ceci a permis la mise en œuvre du processus électoral : adoption par référendum du projet de constitution le 13 décembre 2015, premier tour de l'élection présidentielle¹, second tour de la présidentielle le 14 février 2016, combiné au premier tour des législatives² et enfin second tour des législatives le 31 mars.

Le Président Touadéra, homme politique expérimenté, a nommé un gouvernement inclusif³ comprenant des membres issus de toutes les régions, dont quatre musulmans et a facilité l'élection à la tête de l'Assemblée nationale, de l'ancien ministre Karim Meckassoua qui appartient également la minorité de confession musulmane. Le Président s'est fixé de

¹ La participation est de 79 %, chiffre exceptionnel en RCA.

² La cour constitutionnelle confirme, le 1^{er} mars, la nette victoire de M. Touadéra, avec 63 % des suffrages, contre 37 % pour M. Dologuélé, qui reconnaît sa défaite. La participation, très satisfaisante, se monte à 61 %.

³ La composition du nouveau gouvernement dirigé par Simplicie Sarandji évite certains écueils. Touadéra a tenu à remercier des soutiens du second tour comme Jean-Serge Bokassa, devenu ainsi ministre de l'Intérieur, de la Sécurité publique et de l'Administration du territoire, et Charles Armel Doubane, devenu ministre des Affaires étrangères. Il a aussi intégré dans son gouvernement et nommé au poste de vice-président d'anciens ministres de Bozizé, tout en excluant les chefs de groupes armés ou leurs soutiens politiques.

grandes priorités : sécurité-justice, reconstruction-développement économique, et retour des réfugiés-déplacés, réconciliation. Il a affiché sa volonté de gouverner autrement dans la transparence, le respect du droit et dans un esprit de dialogue. L'inscription dans la durée de ces engagements sera un gage de succès et d'investissement de la communauté internationale.

En **Irak**, la principale préoccupation du gouvernement irakien reste la guerre civile contre l'Etat islamique. Les forces irakiennes et les milices pro-gouvernementales (peshmergas kurdes et milices principalement chiites) appuyées par les frappes aériennes de la coalition remportent quelques succès, comme la reprise de Tikrit et de Falloujah en juin 2016. Cependant la situation intérieure reste instable depuis les manifestations populaires contre la corruption de juillet 2015, et les réformes promises tardent à être mises en œuvre. La capacité du gouvernement de Bagdad à conduire un processus permettant le détachement des tribus sunnites de l'influence de Daech et l'association des minorités au pouvoir sera difficile et pourtant indispensable pour stabiliser les régions sous l'emprise de Daech et en voie de reconquête.

En **Syrie** : Le processus de Genève, sous les auspices des Nations unies entre le gouvernement de Bachar al-Assad et le Haut comité des négociations représentant l'opposition (HCN) a peu progressé depuis l'intervention d'un cessez-le-feu non respecté et l'acceptation de quelques convois humanitaires vers les villes assiégées. Il est suspendu depuis le 25 février et n'a pas abordé la question de la transition politique.

L'intervention militaire, dès sa première phase, en modifiant le rapport des forces et en contraignant la plupart des parties à revenir sur le terrain politique, permet la mise en œuvre de processus de transition, mais il ne faut pas en sous-estimer la difficulté, ni la durée et si leur démarrage nécessite un niveau de sécurité minimale, acquis par l'intervention militaire initiale, leur caractère fragile et précaire rend lui aussi nécessaire la présence d'une force de stabilisation. En fonction de la capacité des parties à reprendre les hostilités et de la virulence des groupes armés qui se placent en dehors du champ de la transition et agissent pour l'empêcher, la question du maintien des forces françaises restera en suspens.

V. UN PROCESSUS DE REDRESSEMENT ÉCONOMIQUE COMPLIQUÉ À METTRE EN ŒUVRE

A. LA CRISE EST SOUVENT LA CONSÉQUENCE D'UN AFFAIBLISSEMENT ÉCONOMIQUE OU D'UNE DÉSORGANISATION DE L'ÉCONOMIE ET DU TISSU SOCIAL QUI PEUT ÊTRE CONJONCTURELLE OU STRUCTURELLE

Les pays en crise sont souvent des pays fragiles sur le plan économique, disposant de faibles ressources et confrontés à un fort accroissement de leur population. Plusieurs indices permettent de façon synthétique de mesurer cette situation :

- le PIB par habitant en 2015 mesuré en dollars par habitant (source Banque mondiale)¹,

¹ <http://donnees.banquemondiale.org/indicateur/NY.GDP.PCAP.CD>

- le taux annuel de croissance de la population en 2015 (source Banque mondiale)¹ ;
- le taux de fertilité (nombre de naissances par femme) en 2015 (source Banque mondiale)² ;
- l'indice de développement humain³, en 2015, indice synthétique élaboré par les Nations unies ;
- l'indice « *Doing Business* » de la Banque mondiale⁴ qui apprécie les capacités de développement des entreprises et activités commerciales pays par pays (classement) en 2015.

	PIB/hab	Tx de croissance de la population	Taux de fertilité	IDH	IDH*	<i>Doing Business</i> *
Burkina Faso	713,1	2,9	5,86	0,402	183	143
Mali	704,5	2,9	6,06	0,419	179	143
Mauritanie	1275,0	2,5	4,0	0,506	156	168
Niger	427,4	4,0	6,89	0,348	188	160
Tchad	1024,7	3,3	4,55	0,392	185	183
RCA	358,5	2,0	4,41	0,350	187	185
Côte d'Ivoire	1545,9	2,4	3,54	0,462	172	142
Iraq	6420,1	3,0	4,12	0,654	121	161
Afghanistan	633,6	3,0		0,465	171	177
Libye	6573,4	-0,1	2,05	0,724	94	188
Monde	10738,8	1,2	2,42			

*classement

NB : il n'existe pas de statistiques récentes concernant la Syrie

On observera la fragilité des pays dans lesquels sont menées les opérations extérieures. La situation économique dégradée est un facteur de crise et d'insécurité. L'insécurité accroît les difficultés économiques. Une économie défaillante ne permet pas de fournir à la population les services nécessaires. Une économie souterraine de trafics divers se développe avec son cortège de maux (corruption, criminalité organisés,...). L'Etat faible ne peut assurer la sécurité autorisant des groupes armés terroristes à s'installer sur son territoire. Le concept d'Etat failli fait florès pour décrire cette situation qui met en danger les populations civiles et la sécurité des Etats voisins. Ce sont les risques de la faiblesse mis en avant par le Livre blanc de 2013.

On observera que pour nombre d'entre eux cette fragilité économique est inscrite dans la durée. L'analyse des problèmes structurels d'une région comme le Sahel avec une population jeune et une démographie

¹ <http://donnees.banquemondiale.org/indicateur/SP.POP.GROW>

² <http://donnees.banquemondiale.org/indicateur/SP.DYN.TFRT.IN>

³ <http://hdr.undp.org/en/data>

⁴ <http://français.doingbusiness.org/rankings>

non maîtrisée¹ qui conduira inéluctablement à un doublement de la population d'ici 2030, montre que la croissance économique interne de ces Etats, même fondée sur des activités à haute intensité de main d'œuvre comme l'agriculture, ne suffira pas à les stabiliser. Il faudra également compter sur le développement économique des zones de croissance de l'Ouest africain et du Maghreb et le maintien des migrations traditionnelles d'une partie de cette jeunesse vers ces régions.

Dans un premier temps, L'intervention militaire devra composer avec les situations humanitaires désastreuses, qui accompagnent les guerres civiles, notamment des migrations massives² et devra s'efforcer de ne pas les aggraver³.

L'intervention sous son aspect militaire n'a d'autre effet que de rétablir un niveau de sécurité minimale permettant la reprise des activités économiques de base, mais la sortie de crise exige d'autres éléments pour traiter les causes structurelles, c'est tout l'enjeu d'une approche globale incluant le développement économique.

Ainsi la phase 2 de l'opération Sangaris en RCA a-t-elle consisté à rétablir et sécuriser l'axe routier entre Bangui et le Cameroun qui permettait d'approvisionner la ville et d'éviter une crise humanitaire. L'intervention va également permettre de sécuriser l'acheminement de l'aide humanitaire d'urgence vers la population, ce qui suppose une coordination avec les organisations humanitaires travaillant sur place. Enfin, au titre des opérations civilo-militaires, la force va mettre en œuvre des dispositifs pour apporter à la population des services de base.

Au fur et à mesure du rétablissement de la sécurité sur le territoire, les activités économiques vont progressivement reprendre mais il convient de garder à l'esprit que la crise, parfois la guerre civile, peuvent désorganiser un Etat et s'accompagner d'une récession économique dont il mettra plusieurs années à se rétablir. Sans sécurité, il n'y a plus de développement économique mais le développement économique est nécessaire pour éviter les crises.

En RCA, la crise politique et sécuritaire que le pays a traversé a amplifié les difficultés économiques habituelles. Enclavée et tributaire de la voie fluviale Oubangui-Congo et des routes vers le Tchad et le Cameroun, elle figure parmi les plus pauvres des pays les moins avancés. Après une année 2013 désastreuse (récession évaluée à - 36,7 %), une année 2014 marquée par une faible reprise de l'activité (+ 1 % de croissance), et une année 2015 plus dynamique (+ 4,3 % selon le FMI), les perspectives macroéconomiques s'annoncent plus

¹ Les pays du Sahel (Mali, Niger, Tchad) connaissent les taux de croissance démographique les plus élevés au monde, entre 3,3 % pour le Mali et 3,9 % pour le Niger en 2014. De tels taux signifient que la population des pays concernés doublera d'ici 2030, quel que soit le scénario d'évolution de la fécondité. Selon la baisse plus ou moins rapide de celle-ci, la population pourrait être multipliée par près de 3 d'ici 2050.

² Quelque 200 000 Maliens ont, selon l'ONU, été déplacés par les violences dans le Nord, 52 000 à l'intérieur du pays et 145 000 ont trouvé refuge au Burkina Faso, en Mauritanie et au Niger. La guerre civile en RCA a entraîné plus d'un million de personnes réfugiées ou déplacées. Le HCR estime ces populations réfugiées et déplacées à 4 millions pour l'Irak et plus de 11 millions en Syrie.

³ En Centrafrique, on estime à 36,7 % du PIB la récession au cours de l'année 2013 et le PIB est remonté de 1 % en 2014.

favorables pour 2016 (+ 5,7 % selon le FMI). Un cycle vertueux semble amorcé mais il faudra à ce rythme au-moins cinq années pour revenir au PIB de 2012.

B. LA CONSOLIDATION REPOSE SUR UN ACCOMPAGNEMENT QUI ENGLOBE DES ASPECTS TRÈS DIVERS ET UNE APPROCHE GLOBALE

Si l'intervention militaire est souvent la condition nécessaire pour arrêter le conflit violent né de la crise, elle n'en est pas la solution. C'est pourquoi, elle doit être accompagnée et prolongée par des actions qui permettront de rétablir les capacités de l'Etat en crise avec des autorités légitimes, une gouvernance qui fonctionne, des forces de sécurité intérieure et des forces armées qui puissent progressivement reprendre les missions assurées par la force de stabilisation, des services publics qui puissent apporter des prestations de base à la population sur tout le territoire et une économie remise en état de fonctionnement.

Ces actions doivent être envisagées dès le début de l'intervention militaire et parfois même en amont de celle-ci dans une démarche préventive, de façon à l'éviter ou à l'accompagner au plus près pour offrir des solutions sans délai dans la foulée de l'opération militaire.

La lenteur du processus de transition outre qu'elle refroidit les espoirs et décourage des populations éprouvées par la crise et la guerre, peut être facteur de déstabilisation dont les adversaires auront tôt fait de s'emparer pour montrer l'inutilité voire même la nocivité de l'intervention qui aura apporté plus de désagrément qu'elle n'aura apporté de mieux-être. Clausewitz, cité par Youval Diskin, ancien chef du Sin Beth (2005-2011) dans le documentaire « *The Gatekeepers* » de Dror Moreh 2013, considérait que « *la victoire, c'est créer une réalité politique meilleure* ». Il ne suffit pas de l'emporter militairement.

Le concept d'approche globale au sein des armées françaises

*Extraits d'une conférence donnée à l'IHEDN par le Général de division aérienne
Guillaume Gelée, directeur du Centre interarmées de concepts, de doctrines et
d'expérimentations (CICDE) en mai 2010*

« L'approche globale est une démarche qui vise au règlement durable et rapide d'une crise par la coordination des actions de tous les acteurs dans les domaines de la gouvernance, de la sécurité et du développement économique et social. Elle allie collaboration entre acteurs partageant une même vision finale et coordination avec les autres acteurs présents sur le théâtre. Elle nécessite, dès que possible, une appropriation par la Nation hôte ou les représentants locaux de la solution recherchée. Elle a pour principal point d'application la population. Enfin, elle cherche à associer les acteurs régionaux à cet effort. »

L'approche globale est une stratégie de résolution des crises tout particulièrement adaptée à un État fragile ou failli. Elle impliquera tous les niveaux, depuis les instances internationales jusqu'au théâtre de la crise, en passant par le niveau national. Le facteur clé est la nation hôte, il faut qu'elle adhère et s'approprie à terme l'effort de la communauté internationale pour stabiliser le pays.

Pour bénéficier d'une sortie de crise qui laisse le pays dans un état stable il faut donc s'appuyer sur trois piliers, étroitement interdépendants :

- la sécurité ;
- la stabilité, politique et institutionnelle (donc la souveraineté et la gouvernance) ;
- le développement économique et social.

La nature même de ces piliers souligne la nécessité d'une approche interministérielle, y compris dans un cadre multinational, pour mener à bien la résolution d'une crise.

L'approche globale doit couvrir tout le continuum de la gestion de crise depuis la prévention jusqu'à la normalisation :

Première phase : la prévention de la crise vise à maintenir la stabilité des régions sensibles.

Deuxième phase : la maîtrise de la crise (*containment*). aura pour objet de limiter les impacts extérieurs de la montée en puissance de la crise et de résorber progressivement ses causes pour revenir à une situation de prévention (première phase) par des moyens diplomatiques, économiques et militaires ainsi qu'en cas d'échec de préparer un éventuel emploi de la force. Cette deuxième phase se traduit par l'action convergente d'une ou plusieurs Nations dans les domaines diplomatiques, économiques, avec éventuellement un volet militaire spécifique. On peut notamment envisager une aide économique accrue, ou à l'inverse, un embargo ou un contrôle des approches, une assistance militaire opérationnelle ou des mesures d'intimidation...

Troisième phase: l'engagement international si, malgré la deuxième phase, la violence ne peut être contenue et les forces de sécurité locales sont défaillantes, nous entrons en phase d'engagement des forces internationales. D'après le concept français, la gestion de crise, est la combinaison d'une réponse initiale par l'emploi de la force, avant de passer à une phase de stabilisation et de normalisation.

L'emploi de la force pour réduire le niveau de violence est l'objectif principal de la "**réponse initiale**". Cela n'exclut pas de conduire des actions civiles dans d'autres régions de la Nation hôte, si le niveau de sécurité le permet. À la fin de cette phase, la réduction de la violence doit permettre la remontée en puissance des forces de sécurité locales (défense, police, justice) et l'intervention des moyens civils de reconstruction.

La **stabilisation** vise à rétablir les conditions de viabilité minimales d'un État (ou d'une région), en mettant fin à la violence comme mode de contestation et en jetant les bases d'un retour à une vie normale par le lancement du processus civil de reconstruction. Au cours de cette phase, on passe d'une prépondérance des actions militaires d'imposition de la sécurité à une prédominance des actions civiles. Le succès de cette phase repose sur la transition entre les moyens de sécurité de la coalition et ceux du pays hôte, ainsi que sur l'existence de moyens civils pour mener à bien les tâches de reconstruction. Cette étape de la gestion de crise est critique; elle doit être pensée dès la deuxième phase de « maîtrise de la crise ». Le succès de cette phase est sanctionné par le désengagement des forces militaires étrangères dès que les forces de sécurité locales peuvent assumer le maintien de l'ordre.

La **normalisation** permet un retour à un État stable. Une fois la sécurité aux mains des forces légales locales, il faut maintenir l'effort de la communauté internationale pour consolider l'économie, les liens sociaux et la gouvernance sous une forme admise par la population.
http://www.ihedn.fr/userfiles/file/debats_fond/approche-globale/Approche_globale-actes_table_ronde_06mai2010.pdf

Ces actions vont toucher des domaines aussi variés que l'assistance et le conseil, le mentorat, la coopération technique, les aides budgétaires d'urgence pour pallier le déficit des comptes publics et assurer la

rémunération des fonctionnaires, des missions de formation et le financement de projets de développement. Elles procèdent de ce qu'il est convenu de regrouper sous l'appellation d'approche globale ou intégrée, susceptible d'assurer le redressement d'un Etat en crise (prévention) ou dans une situation de post-crise (reconstruction). Le cadre en est souvent fourni par les Nations unies (mission multidimensionnelle au-delà des casques bleus).

De fait, la plupart des intervenants (Union européenne, OTAN) voire certains Etats, ont développé ce concept. L'intervention militaire n'est qu'un des aspects de cette approche multidimensionnelle intégrée, souvent le premier et le plus visible lorsque la crise l'a rendue nécessaire parce qu'elle conditionne la réalisation de l'ensemble du processus.

La reconstruction et le redressement d'un Etat en crise n'est plus aujourd'hui à la mesure d'un seul Etat, même si sa richesse et sa puissance peuvent en faire un partenaire de premier rang. Aucune nation n'est en mesure aujourd'hui ou n'a la volonté de soutenir seule le redressement d'un Etat en crise. C'est donc sur la mobilisation d'institutions internationales (Nations unies, FMI, Banque mondiale, PNUD¹, HCR², OCHA³, PAM⁴) ou régionales (Union européenne, BERD⁵, BAD⁶,..) certaines spécialisées, et de certains Etats impliqués ou donateurs, que ces opérations pourront être menées.

Ils reposent aussi sur la volonté de l'Etat lui-même, de ses dirigeants et de sa population. L'objectif est que le plus rapidement possible, il puisse reprendre en main sa destinée et en conséquence, que le pilotage des projets soit conjoint de façon à ne pas rendre le pays assisté mais acteur de son redressement.

Si l'un des maillons est défaillant, le processus peut se gripper et demeurer inachevé ce qui maintiendra l'Etat dans sa situation de fragilité, sans résilience, et susceptible de connaître une nouvelle crise pour laquelle une nouvelle intervention militaire sera nécessaire. L'exemple de la RCA est à ce égard édifiant, la France y est intervenue militairement à quatre reprises depuis 1979 : Barracuda (1979-1981), Almandin 1,2 et 3 (1996-1999), Boali (2002-2013), Sangaris (2013-2016).

En étant très active sur le volet militaire, la France se donne les moyens d'être un partenaire de premier plan dans cette phase de reconstruction par son influence, mais elle est également attendue pour son expertise et son savoir-faire sur les autres volets de l'approche globale. En

¹ Programme des Nations unies pour le développement.

² Haut commissariat des Nations unies pour les réfugiés.

³ Office for coordination of Humanitarian affairs (Bureau de la coordination des affaires humanitaires), département des Nations unies.

⁴ Programme alimentaire mondial des Nations unies.

⁵ Banque européenne pour la reconstruction et le développement.

⁶ Banque africaine de développement.

réalité, il s'agit bien pour elle d'avoir une approche stratégique globale dans laquelle le volet militaire n'est qu'un élément, pour pouvoir maintenir sa capacité d'influence dans sa zone d'intérêt.

TITRE 5 - APPORTER UNE SOLUTION DURABLE AUX CRISES, COMPLÉTER LES OPÉRATIONS MILITAIRES PAR LA MISE EN ŒUVRE D'UNE APPROCHE GLOBALE COORDONNÉE

Dans une tribune, publiée par Le Monde le 20 janvier 2016¹, le Général Pierre de Villiers, chef d'état-major des armées, après avoir souligné les vertus de la force légitime, indiquait avec réalisme : *« ma seconde conviction est que si la force est agissante, elle n'est pas suffisante. Une stratégie basée sur les seuls effets militaires (...) ne pourra jamais agir sur les racines de la violence, lorsque celles-ci s'ancrent dans le manque d'espoir, d'éducation, de justice, de développement, de gouvernance, de considération. Gagner la guerre ne suffit pas à gagner la paix. Quelle que soit la nature des crises, une approche globale est indispensable, c'est-à-dire une approche interministérielle et internationale. Il faut du temps et il n'y a pas de place pour le développement – économique, mais aussi durable – sans sécurité, comme il n'y a pas de sécurité sans développement. »*

I. L'INTERVENTION MILITAIRE EST UN LEVIER, CE N'EST PAS UNE SOLUTION

L'intervention militaire est, au plus fort de la crise, lorsque celle-ci entraîne un niveau de violence telle qu'elle constitue une menace pour les populations civiles et la stabilité des Etats voisins, le seul moyen pour abaisser les tensions et rétablir un certain ordre. La projection de forces est destinée à réduire le niveau de violence et à le contrôler. Après une action coercitive efficace, le retour à un niveau minimum de sécurité permet d'enclencher une phase de stabilisation.

Mais l'efficacité de cette action est limitée dans le temps et ne peut être maintenue dans la durée, même si le retour à des actions de coercition est toujours possible en phase de stabilisation, si de nouvelles flambées de violence apparaissent. En effet, elle est contrainte par le degré d'acceptation par les populations locales, l'état de l'opinion publique intérieure et son coût élevé.

Les populations locales se montrent souvent satisfaites de l'intervention lorsqu'elle apporte une forme de paix comparée aux violences subies. Toutefois, la plupart des opérations montrent que cette paix n'est jamais acquise dans la durée, que des actions violentes peuvent être perpétrées par certains groupes pour asseoir leurs positions dans le processus de transition politique ou pour le rendre impossible car ils en sont exclus. Cette paix précaire, marquée par des incidents réguliers et, souvent

¹ http://www.lemonde.fr/idees/article/2016/01/20/gagner-la-guerre-ne-suffit-pas-a-gagner-la-paix_4850136_3232.html#tjJDWXt5tqHroHmV.99

par des vagues d'attentats, et parfois par des enchaînements complexes provocation-répression, provoque une forme de lassitude dans les populations et instillent une forme de doute sur la capacité à rétablir une paix durable. À terme, la situation peut accréditer progressivement l'idée que les forces étrangères ne sont plus une partie de la solution mais deviennent une partie du problème.

L'opinion publique intérieure pourra marquer elle aussi une forme de lassitude. Les succès initiaux de l'opération militaire seront progressivement effacés par le maintien d'une force dont les résultats seront moins visibles, puisqu'il s'agit de contenir et de contrôler, et non plus de reconquérir, et l'utilité plus facilement critiquée puisque seuls les incidents, donc les échecs seront relatés. Si, de surcroît, la situation se dégrade et que les pertes en vies humaines augmentent, il peut y avoir une contestation du bien-fondé de l'opération.

Enfin, les opérations militaires ont un coût (voir infra...) qui n'est acceptable que si les résultats sont au rendez-vous et elles sont, par construction, limitées par le format des armées. La durée d'une opération pèse sur la capacité d'en engager d'autres, d'où la tentation de limiter les interventions dans leur durée.

Mais l'opération militaire n'a d'intérêt que si elle crée, dans le pays en crise, l'opportunité d'un changement qui permet d'éliminer ou de réduire, non seulement les conséquences, mais les causes profondes de la crise. L'insécurité constituait une entrave au développement, mais réciproquement une sécurité durable ne peut être obtenue que par un développement plus avancé. Transformer en profondeur la situation institutionnelle, économique et sociale des pays touchés par l'insécurité est une nécessité dans la période qui suit les conflits armés.

Le concept d'une « approche globale » des crises a ainsi progressivement émergé à la suite d'une série de crises et de conflits où la communauté internationale est intervenue militairement et où elle a pris conscience du besoin d'ajouter, à l'approche purement militaire, une stratégie incluant tous les autres facteurs nécessaires à la stabilisation durable de l'Etat ou de la région concernée.

II. LA SOLUTION DES CRISES DOIT ÊTRE RECHERCHÉE DANS UNE APPROCHE GLOBALE OU INTÉGRÉE, QUI PRÉCÈDE, ACCOMPAGNE ET PROLONGE L'ACTION MILITAIRE

Cette approche globale a deux objectifs : la prévention des conflits, d'une part, la reconstruction post-conflit, d'autre part, qui permettra à partir du levier militaire de réduire l'impact social du conflit et de traiter les causes à l'origine de la crise.

L'un et l'autre des volets impliquent souvent les mêmes acteurs de l'aide au développement, de la coopération civile et de la coopération structurelle militaire. Il s'agit par le développement économique, l'amélioration de la gouvernance politique, le déploiement d'administrations et de services publics efficaces d'apporter des solutions pour prévenir la crise ou pour reconstruire.

Ils supposent pour être efficaces une fonction de veille et d'anticipation permettant de détecter les signes avant-coureurs de la crise, afin de les traiter et de pouvoir, si une intervention militaire est décidée, planifier et mettre en œuvre une action coordonnée de stabilisation aux moyens de capacités civiles en accompagnement et dans la foulée de l'opération militaire.

Ces volets ressortent à la fois de l'action diplomatique pour conseiller et convaincre les dirigeants de prendre les mesures appropriées pour éviter de s'enfoncer dans la crise et d'autres partenaires, États ou organisations internationales de mener une action concertée et des opérateurs de l'aide au développement.

Les difficultés relèvent de la mobilisation souvent insuffisante et tardive des acteurs pour la mise en œuvre des actions préventives et de la coordination d'intervenants nombreux dans la phase de stabilisation post-crise sur un même théâtre d'opérations. Ces acteurs ont, en effet, chacun développé des approches différentes de l'approche globale qui devront être coordonnées de façon efficace.

A. UN CONCEPT ONUSIEN D'UNE EFFICACITÉ VARIABLE

Les OMP de l'ONU sont déployées sur la base de mandats définis par le Conseil de sécurité.

La gamme de tâches confiées à ces opérations s'est élargie considérablement sous l'effet de la nature changeante des conflits, ainsi que pour mieux faire face aux menaces à la paix et à la sécurité internationales. S'est développé le concept de missions multidimensionnelles intégrées.

En toute logique, la prééminence de l'Organisation des Nations unies sur les théâtres où elles ont déployé une mission devrait être la règle, mais ce postulat se concrétise rarement par une action coordonnée de toutes les parties prenantes, tant locales qu'étrangères. Les principales limites de l'approche globale des Nations unies, qui est sans doute la plus légitime, réside dans les difficultés de coordination entre les différentes entités intervenantes, dans la capacité des équipes constituées à travailler efficacement ensemble et avec les partenaires locaux et extérieurs et enfin dans le fait que la mission n'est de fait active et constituée qu'après que le CSNU l'ait créée et que lorsqu'elle est déployée sur le terrain. Il n'y pas véritablement, en dehors des réflexions au sein des « Equipes pays », de

stratégie globale abordant l'ensemble des problématiques de la crise et susceptible d'une mobilisation forte des acteurs, indépendante d'une intervention résolue d'un Etat membre. En outre, les actions des missions des Nations unies sont tributaires de l'accord du Conseil de sécurité qui définit leur mandat et leur durée.

1. La mission multidimensionnelle

Si variées soient-elles, les OMP comportent une similitude de tâches à réaliser qui sont reprises assez systématiquement dans le mandat confié par le Conseil de sécurité. Ainsi, les opérations de maintien de la paix peuvent être appelées à :

- prévenir le déclenchement des conflits ou empêcher qu'un conflit ne s'étende au-delà des frontières ;

- stabiliser des situations de conflit après un cessez-le-feu afin de créer un environnement tel que les parties puissent parvenir à un accord de paix durable ;

- aider à mettre en œuvre des accords globaux de paix ;

- accompagner des États ou des territoires pendant la transition vers un gouvernement stable fondé sur des principes démocratiques, une bonne gouvernance et le développement économique.

Aujourd'hui, les opérations polyvalentes de maintien de la paix de l'ONU facilitent le processus politique, le rétablissement et l'extension de l'autorité de l'Etat, protègent des civils, aident au désarmement, à la démobilisation et à la réintégration des anciens combattants, appuient l'organisation d'élections, défendent et protègent les droits de l'homme et aident au rétablissement de l'Etat de droit et contribuent au redressement et au développement dans les domaines sociaux et économiques.

2. Une mission intégrée

À côté d'une force militaire, incluant de plus en plus fréquemment des membres des forces de sécurité intérieure (police, gendarmerie), sous casque bleu, les missions des Nations unies vont comprendre de plus en plus des personnels civils dont la mission principale sera avec les acteurs locaux et les autres partenaires présents de concevoir et d'accompagner les processus de consolidation de la paix, pour la mise en œuvre desquels la force militaire constituera, en tant que de besoin, un appui.

Selon le mandat et selon les domaines, la mission disposera en son sein ou sous l'autorité du représentant spécial des experts compétents dans les différents domaines et notamment de « l'Equipe-pays » qui relèvent d'autres directions des Nations unies. Son rôle dans certains domaines

(action humanitaire, développement économique) se limitera à une fonction d'impulsion et de coordination des différents partenaires de la sphère des Nations unies, mais relevant d'une autre organisation (PNUD, HCR, PAM, OCHA...) ou de partenaires extérieurs. Une attention particulière est portée à la coordination dans les suites du Rapport Capstone de 2008¹ qui mettait en garde contre les risques des défauts de coordination entre les différents acteurs.

Le rôle du Représentant spécial du SGNU est important. Il est assisté dans les grandes missions d'un adjoint en charge des affaires politique et d'un adjoint coordonnateur humanitaire et coordonnateur du « système des Nations unies » dans le pays hôte (cas du Mali), du commandant militaire de la force et d'un chef de la composante « police ».

3. Un système lourd, souvent bureaucratique, et addictogène

Si nécessaire soit-il, le système mis en place par les Nations unies dans les missions multidimensionnelles intégrées reste un système lourd et consommateur d'effectifs civils et militaires, et donc d'un coût élevé.

Effectifs et budgets des missions de maintien de la paix sur les théâtres où la France intervient ou auxquelles elle participe

	Effectifs déployés						Budget**	
	Total	Personnel en uniforme			Personnel civil			Volont.
		Militaire	Observat.	Policier	Internat.	local		
MINUSMA*	12 569	9638	140	1 866	518	242	165	969
MINUSCA	13 071	10 601	37	1 055	585	661	132	854
FINUL	10 501				257	591		531

*en janvier 2016

**approuvé 1^{er} juillet 2015-30 juin 2016 y compris le budget soutien en millions de dollars

Au total, en 2015, 124 517 personnes (106 280 militaires et 18 237 civils) ont été déployées par les Nations unies dans les missions de maintien de la paix pour un budget de 8,25 milliards d'euros.

Comme il a été rappelé (v. supra p. 136), les Nations unies sont de plus en plus sollicitées pour intervenir, mais le type d'opération à conduire et la difficulté à trouver des partenaires disposant d'unités opérationnelles et équipées, conduit souvent sur le plan militaire à privilégier la logique du nombre.

¹ Principes et directives des opérations de maintien de la paix de l'ONU: « la Doctrine Capstone » http://www.un.org/fr/peacekeeping/documents/capstone_doctrine_fr.pdf

Le système lui-même dans son organisation génère une tendance bureaucratique, les fonctionnaires des Nations unies se montrant souvent rigides pour étudier les demandes extérieures et relativement peu présents sur le terrain, cantonnés pour des raisons de sécurité, dans les résidences hôtelières qui leur sont dévolues.

Enfin, par sa masse financière (masse salariale et dépenses de fonctionnement locales) et les emplois qu'il génère, il crée un écosystème qui certes est immédiatement profitable à l'économie locale, mais dont la population locale devient finalement très dépendante surtout lorsque les missions s'installent dans la durée.

La France participe au financement des OMP selon une clef de répartition complexe à hauteur de 464 millions d'euros à 7,469 milliards d'euros du coût global des missions. Son taux de contribution a été récemment réduit de 7,21 % (3^{ème} contributeur après les Etats-Unis 28,36 % et le Japon 10,83 %) et devrait être réduit à l'avenir en raison d'une plus importante participation de la Chine.

4. Dont le succès repose sur la capacité à mobiliser des partenaires impliqués et efficaces y compris sur le plan militaire

De fait, l'efficacité de l'approche globale développée par les Nations unies repose sur sa capacité à fédérer les différents acteurs sur le terrain et notamment l'ensemble des partenaires de la sphère des Nations unies. Elle est aussi tributaire du soutien que lui apporte in fine sur chacun des théâtres le Conseil de sécurité qui définit le mandat et la durée des missions et du processus du renouvellement et d'évolution de ce mandat qui obéit à un rythme bien particulier (rapport du Secrétaire général – décision du CSNU) et peut donner lieu à des interférences politiques fortes. Le maintien du consensus est souvent la voie privilégiée, mais elle n'est parfois pas à la mesure des enjeux.

B. UN CONCEPT EUROPÉEN ENCORE UN PEU ORPHELIN DU VOLET MILITAIRE

Longtemps les stratégies et plans d'actions de l'Union européenne ont été principalement orientés vers l'aide au développement sans aborder de façon directe les questions de sécurité. Ce n'était ni la volonté des institutions, ni celle des Etats membres.

Mais avec l'élaboration d'une stratégie européenne de sécurité en 2003, l'Union semblait s'être dotée d'un volet permettant de construire une

approche globale¹. Cependant, la PSDC a connu une mise en œuvre contrastée.

C'est en partant du volet développement et en y intégrant la sécurité comme un élément nécessaire que l'Union européenne a élaboré des stratégies régionales qui incluent désormais les problématiques sécuritaires. Il s'agit essentiellement, pour l'Afrique :

- du plan d'action Sahel de l'Union européenne adopté en 2015,
- de la stratégie de l'Union européenne pour le golfe de Guinée de 2014,
- et du plan d'action de l'Union européenne pour la Corne de 2015.

Depuis cinq ans, la réflexion prend davantage en compte les aspects de gouvernance et de sécurité intérieure, partant du principe qu'elles conditionnent largement l'efficacité de l'aide au développement, mais aussi en raison de l'intérêt plus général porté aux questions de sécurité, notamment à la lutte contre le terrorisme, mais aussi aux questions migratoires. La problématique du contrôle des frontières devient un axe important de ces stratégies.

1. Globalement les missions conduites par l'Union européenne au titre de la politique de sécurité et de défense commune sont restées d'un niveau très modeste

Faute d'impulsion politique, la politique de sécurité et de défense commune, longtemps affichée comme un élément majeur de la politique extérieure et de sécurité européenne, ne présente qu'un bilan en demi-teinte. Comme le note Nicolas Gros-Verheyde² : « sur les 17 missions et opérations en cours (6 militaires, 11 civiles), un bon tiers sont en attente de fermeture, de restructuration ou ont une activité réduite³. D'autres n'ont pas vraiment atteint

¹ D'ailleurs, les rédacteurs du Livre blanc de 2013 écrivaient : « L'Union européenne dispose de la légitimité politique, des institutions et des moyens lui permettant d'intervenir sur tout le spectre des crises. Le Traité de Lisbonne, en établissant le Service européen d'action extérieure (SEAE) sous l'autorité directe du vice-président de la Commission / Haut représentant de l'Union pour la politique étrangère et de sécurité, a doté l'Union des structures et des ressources lui permettant d'exercer ses responsabilités sur la scène internationale. L'Union est ainsi devenue l'une des seules organisations internationales disposant de tous les leviers qui doivent lui permettre de peser efficacement sur les foyers potentiels ou avérés de crise. (...). Une mise en œuvre effective de l'approche globale, qui constitue un axe prioritaire de l'action extérieure de l'Union européenne, permettra de dépasser l'opposition qui sépare parfois les États membres dans les priorités qu'ils accordent à la gestion civile ou à la gestion militaire des crises. Elle renforcera ainsi la politique de sécurité et de défense commune (PSDC). »

² « La PSDC au milieu du gué. La fin d'un cycle ? a la recherche d'un nouveau souffle ? » Bruxelles 24 février 2016 <http://club.bruxelles2.eu/2016/02/les-missions-de-la-psdc-au-milieu-du-gue/>

³ La moitié des missions actuelles lancées avant 2008 sont en fin de cycle.

*leurs résultats ou ont connu un retard notable dans leur mise en œuvre*¹. » 'Mis à part la Libye et la RCA où il s'agira d'une évolution de l'objet et du format, aucune nouvelle mission ou opération au titre de la PSDC, n'est envisagée².

« Là où l'Europe était attendue et avait la capacité d'intervenir (Colombie, Congo, Centrafrique, Ukraine), elle n'a pas pu ou pas su se mettre en mouvement. A l'inverse, elle a su montrer son efficacité sur des terrains où elle n'était pas attendue (présence en mer, formation et coopération militaire, etc.) ».

L'UE n'a ainsi aujourd'hui aucune mission de « *forces de combat pour la gestion des crises, y compris les missions de rétablissement de la paix* », quasi aucune opération « *de stabilisation à la fin des conflits* », aucune « *action conjointe en matière de désarmement* », aucune mission « *humanitaire ou d'évacuation* ». Quasiment aucune mission existante ne remplit l'objectif « *de prévention des conflits et de maintien de la paix* ».

Le seul objectif rempli est le « *conseil et l'assistance en matière militaire* » qui est devenu un des axes principaux de la PSDC³. Les opérations maritimes – telles EUNAVFOR Atalanta sur la piraterie, qui est une vraie réussite, ou EUNAVFOR Med / Sophia – sont des opérations conjointes de police en mer ou de protection des frontières.

Sa ligne stratégique, ses instruments, ses actions apparaissent aujourd'hui en décalage par rapport à la réalité des menaces actuelles⁴.

2. Une priorité à l'aide au développement

La dominante de l'action européenne reste centrée sur l'aide au développement financée par le Fonds européen de développement. A ce titre, L'Union européenne continue d'apporter un soutien au projet de développement des régions fragiles.

¹ *Les missions de renforcement des capacités (EUAM Ukraine, EUCAP Nestor, EUCAP Sahel Niger et EUCAP Sahel Mali) ont mis du temps à trouver leur rythme. Le contexte politique local, des difficultés conjoncturelles de recrutement ou de déploiement, expliquent cette lenteur.*

² *La possibilité de remplacer les Français engagés sur de multiples opérations même lors de l'invocation de l'article 42.7 ou d'une action dans les Balkans sur les migrants ou pour la formation des peshmergas ou en Irak (évoquée par certains pays européens) ou en Ukraine en complément de l'OSCE n'ont pas vraiment suscité de discussions, pas plus que de nouvelles missions d'assistance humanitaire (Ebola).*

³ *Les missions qui ont prouvé une certaine efficacité et sont considérées aujourd'hui comme un modèle – EUTM (Mali, Somalia et bientôt RCA) – ressortent de ce dernier objectif. Elles prennent appui sur deux piliers : conseil stratégique et formation, même si l'équipement reste encore un point faible, l'Europe est ainsi en passe de devenir un des acteurs non négligeables en matière de coopération militaire.*

⁴ *« Aucune ligne directrice n'a été clairement et publiquement définie, à haut niveau, tirant à la fois les leçons des opérations/missions en cours et redéfinissant des priorités. Les différents instruments paraissent décalés par rapport aux enjeux et la disponibilité des groupements tactiques (battlegroups) pour faire face à des crises est devenue théorique. Quant aux objectifs capacitaires et opérationnels, ils sont devenus aujourd'hui un exercice surtout rhétorique sans intérêt opérationnel ou politique. »*

En outre, elle a réalisé un effort de coordination depuis 2007, en élaborant, pour certains pays aidés, une programmation conjointe des interventions en matière d'aide au développement. Il existe ainsi une programmation conjointe pour le Mali, bientôt pour le Niger et la Mauritanie. Chaque programmation conjointe comprend une analyse de la situation et de la stratégie de développement du pays partenaire et de la réponse à y apporter, une répartition des tâches et des secteurs entre les bailleurs, enfin les dotations par secteur et par bailleur. En principe, l'adoption d'une seule stratégie pour l'ensemble des bailleurs, au lieu de multiples stratégies, devrait renforcer l'appropriation par le pays partenaire du processus de développement. Mais cette programmation conjointe bute souvent sur la crainte des représentants des États membres de voir les intérêts et priorités de leur pays et leur influence politique moins visible.

3. Une attention récente aux questions de sécurité et une approche régionale

L'Union européenne développe désormais dans le cadre de ces stratégies régionales une approche globale incluant des aspects sécuritaires, mais, par principe, la composante développement est toujours présente, là où l'Union européenne met en place une mission ou une opération militaire.

L'Union européenne, à l'initiative de la France, a élaboré une stratégie pour la sécurité et le développement dans la région du Sahel présentée au Conseil en mars 2011. Cette stratégie se fonde sur les hypothèses selon lesquelles développement et sécurité sont étroitement liés et peuvent se renforcer mutuellement et que la crise complexe qui frappe le Sahel passe par une réponse régionale. Elle s'est révélée utile pour renforcer la cohérence de l'approche adoptée par l'Union européenne face à la crise malienne.

La nomination d'un représentant spécial pour le Sahel, en 2013, a conforté cette approche globale.

Les Représentants spéciaux de l'UE (RSUE)

Les Représentants spéciaux de l'UE (RSUE) sont chargés, dans des zones troublées ou sur des dossiers précis, de « *promouvoir les politiques et les intérêts de l'UE* »

Nommé par le Conseil à la majorité qualifiée sur proposition du Haut représentant, le Représentant spécial a plusieurs fonctions spécifiques qui varient selon la région et le mandat, mais qui consistent, dans un objectif politique défini par le Conseil (la résolution d'un conflit, la stabilisation d'un pays...), à coordonner l'action de l'UE dans le pays ou la région, apporter des conseils et le soutien de l'UE aux institutions concernées, informer et rendre compte aux différentes instances de l'Union européenne (COPS, Parlement européen, Haute représentante).

Le RSUE est financé sur le budget de la PESC et bénéficie aussi d'une équipe propre.

A la mi-2016, l'UE a ainsi 9 représentants spéciaux : Afghanistan, Bosnie-Herzégovine, Kosovo, Asie centrale, Caucase du Sud et crise en Géorgie, Corne de l'Afrique, Processus de paix au Moyen-Orient, Sahel et droits de l'Homme (les trois premiers sont également chef de la délégation de la commission européenne).

Pour le financement de cette stratégie, elle a mobilisé les reliquats du 10^{ème} FED (1,5 milliard d'euros ont été alloués au titre de cet instrument au Mali, à la Mauritanie et au Niger pour soutenir des actions figurant dans la stratégie) et le 11^{ème} FED (2,47 milliards d'euros pour le Sahel).

La contribution, en particulier financière, de l'Union européenne à la stabilisation du Sahel est significative et compense partiellement un soutien plus « discret » des États membres.

Dans le cadre de cette stratégie, elle a, depuis 2011, mis en place des mesures destinées à renforcer la sécurité dans la région en initiant des missions de conseil et de formation dans le domaine de la sécurité civile (EUCAP SAHEL Niger puis Mali) pour soutenir les autorités nationales et les forces de sécurité intérieures des pays dans leurs capacités de lutte contre le terrorisme et la criminalité organisée. En accompagnement de l'opération Serval, elle a déployé une mission militaire EUTM Mali, qui entraîne l'armée malienne et apporte une expertise dans le domaine de la réforme des forces armées (voir supra p. 147).

Par ailleurs, l'Instrument de stabilité et son successeur l'instrument contribuant à la stabilité et à la paix a été largement mobilisé pour le Sahel, que ce soit au titre de leur volet « réaction aux crises à court terme » ou de leur volet à long terme permettant de financer des projets dans le domaine de la sécurité dans toute la région.

Enfin, le conseil des ministres a adopté un plan d'action 2015-2020¹ qui conforte cette stratégie avec, pour objectif, la volonté de la mettre en œuvre, dans le cadre d'une répartition des tâches entre les institutions de l'Union européenne et les États membres et d'axer les activités qui seront menées dans le cadre de cette stratégie sur certains domaines prioritaires : la prévention de la radicalisation et la lutte contre ce phénomène, la mise en place de conditions favorables pour les jeunes, les migrations et la mobilité, la gestion des frontières, la lutte contre les trafics et la criminalité transnationale organisée.

Parallèlement, dans le cadre de ses actions, suite au Sommet de la Valette de novembre 2015 pour contribuer à la stabilité de la région et remédier aux causes profondes de la migration irrégulière et des déplacements forcés dans la région du Sahel et du bassin du lac Tchad, financées par le Fonds fiduciaire d'urgence pour l'Afrique, elle a annoncé

¹ <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7823-2015-INIT/fr/pdf>

depuis le 14 janvier dernier, trois plans d'actions (36 actions)¹ pour un montant global de 526 millions d'euros dont 6 actions pour un montant de 137 millions d'euros concernent un appui direct au renforcement de la sécurité intérieure et à la gestion des zones frontalières ainsi que le projet de création d'un Collège de sécurité du G5 Sahel.

Cette approche globale incluant un volet sécuritaire est également mise en œuvre en RCA à travers la mission EUMAM à laquelle va succéder une mission incluant la formation des forces armées centrafricaines (EUTM).

De même, peut-on considérer que les missions EUNAVFOR Atalante et EUTM Somalie entrent en résonance avec le plan d'action de l'Union européenne pour la Corne de l'Afrique ; et EUNAVFOR MED Sophia avec une stratégie globale sur les migrations développée depuis le sommet de la Valette ?

Ces évolutions répondent à l'augmentation des menaces. Le Général Kostarakos, président du Comité militaire de l'Union européenne dans une interview donnée à Bruxelles 2² indiquait que cette situation « *fait qu'on va devoir augmenter la composante hard power de nos missions* ».

Afin de mettre en œuvre les actions de façon plus rapide et plus réactive, l'Union européenne s'est dotée de mécanismes spécifiques, les fonds fiduciaires, qui permettent de collecter des ressources d'autres donateurs, en premier lieu des Etats membres (voir infra p. 209).

Reste pendante la question du financement des équipements utilisables par les forces de sécurité intérieure, voire par les forces armées dont les missions de l'Union européenne assurent la formation, ce qui continue à être un point de blocage. Or, les pays concernés sont dans l'incapacité de financer l'acquisition de ces équipements alors qu'ils sont indispensables pour leur permettre de combattre efficacement les groupes terroristes ou criminels qui sévissent sur leur territoire.

De ce point de vue, malgré les évolutions récentes, la stratégie européenne est incomplète.

Proposition : mettre en place un instrument spécifique pour financer les équipements des forces de sécurité formées par les missions de l'Union européenne.

¹Plan du 14 janvier 2016 [http://europa.eu/rapid/press-release MEMO-16-69_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-69_en.htm) Plan du 20 avril 2016 : <http://club.bruxelles2.eu/wp-content/uploads/2016/04/SahelFinancStabilit%C3%A9@E160417m.pdf> Plan du 13 juin 2016 : <http://club.bruxelles2.eu/wp-content/uploads/2016/06/migrationsahellactchad@e160614.pdf>

² <http://club.bruxelles2.eu/2016/04/nous-devons-renforcer-le-hard-power-dans-notre-strategie-globale-kostarakos/>

4. Des éléments éparses d'une « approche globale »

Dans le cadre d'un travail conjoint avec la Haute représentante, la Commission a précisé sa doctrine en matière d'alerte précoce pour la prévention des conflits et a, le 14 janvier 2016, publié un document qui définit les tâches des différentes structures européennes et une méthodologie d'indicateurs de risque.

Le Conseil des ministres a approuvé la création d'un nouvel outil pour la gestion des missions civiles de la PSDC, l'instrument de soutien aux missions en attendant la mise en œuvre d'un centre des services partagés.

La Haute représentante prépare également une réforme des structures de gestion des crises au SEAE avec la nomination d'un secrétaire général adjoint coiffant l'ensemble de structures de gestion de crises, une restructuration probable de la direction pour la politique de sécurité, une équipe de planification élargie en cas de crise, un renforcement de l'état-major qui pourrait regrouper également la gestion civilo-militaire des crises.

Le Conseil a adopté le 6 juillet une nouvelle doctrine pour la réforme de la sécurité, ainsi qu'un cadre permettant de financer la formation et les équipements pour les forces de sécurité y compris militaires à l'exclusion des armes et des munitions (voir infra p. 150).

5. Une action qui manque singulièrement de lisibilité

A force de multiplier les stratégies et les instruments spécifiques, la politique européenne risque de perdre en lisibilité et d'avoir quelques difficultés d'articulation avec les approches des États ou organisations partenaires.

La stratégie européenne de sécurité, « *assurer une Europe sûre dans un monde meilleur* », document qui vise principalement à mieux identifier les menaces, à définir les objectifs stratégiques de l'Union et à en dégager les implications politiques pour l'Union et les États membres, n'a pas été remis à jour depuis son adoption par le Conseil européen des 12 et 13 décembre 2003.

En juin 2015, la Haute Représentante de l'Union européenne pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, Federica Mogherini, a présenté aux dirigeants européens une évaluation stratégique du contexte mondial. Ils lui ont demandé de préparer une *stratégie globale de l'UE sur la politique étrangère et de sécurité* pour guider les actions mondiales de l'Union européenne dans l'avenir.

Le projet présenté par Mme Mogherini a défini quatre priorités¹ :

¹ Discours lors de la Conférence annuelle de l'EUISS – Paris, 22 avril 2016

- renforcer l'Union européenne en travaillant sur sa défense, sa sécurité et la solidarité ;
- investir dans la résilience des États et sociétés en et autour de l'Europe à l'est comme au sud « *Si nous mettons ensemble nos capacités et nos ressources, en agissant comme une véritable Union, nous pourrions vraiment aider nos partenaires à résister à toutes sortes de chocs* » ;
- développer une approche intégrée des crises. « *Alors que nous faisons ce que nous pouvons pour mettre fin aux crises en cours de la Syrie à la Libye, de la Somalie au Sud-Soudan, nous devons aussi prévenir les prochaines crises* ». *Nous devons nous occuper des problèmes avant qu'ils montent en ébullition et ne soient plus contrôlables. Cela ne fera pas les titres de l'actualité, mais c'est la voie la plus efficace pour sauver des vies humaines et protéger nos intérêts* ».
- renforcer les organisations régionales car les causes des conflits sont, de façon croissante, transnationales.

Le projet comporte des avancées sur « *les forces appropriées pour répondre aux crises, la rationalisation des structures de gestion des crises, la facilitation des missions civiles, l'emploi des battle groups, la création d'une direction civilo-militaire des missions, responsable de la planification et de la conduite des missions civiles et militaires soutenue par un mécanisme de financement, la révision de la politique de développement, l'intégration de la PSDC dans les actions entreprises par la Commission dans ses politiques de développement* ».

La Stratégie globale a été présentée aux dirigeants européens lors du Conseil européen des 28 et 29 juin 2016, qui a « *accueilli avec intérêt la présentation de la stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'UE, et invité les institutions concernées à faire progresser les travaux* ».

Les processus de décision au sein de l'Union européenne procèdent, touche par touche, à une succession d'ajustements modestes, c'est la loi du consensus. Si l'on peut se réjouir de la direction empruntée, on ne peut que regretter le manque d'ambition affiché dans sa stratégie.

C. UN CONCEPT FRANÇAIS QUI A DE LA PEINE À SE MATÉRIALISER

1. Une littérature abondante

a) *L'approche globale : un concept esquissé par le Livre blanc de 2008*

Les rédacteurs du Livre blanc de 2008 tirent les enseignements des nouvelles formes de crises et notamment de celles intervenues dans les Balkans en insistant sur le post-crise et sur les moyens à mobiliser pour conduire une action civile de grande ampleur, mais ils restent peu disert sur le *modus operandi* si ce n'est dans le développement qu'il consacre au ministère des affaires étrangères et européennes qui anime la coopération de défense et de sécurité, qui assurera un pilotage interministériel de la gestion des crises extérieures et s'appuiera à cet effet sur une capacité de

planification civile et sur le centre opérationnel de veille et d'appui à la gestion des crises extérieures.

P 131 et suiv.

Jusqu'à la fin de la guerre froide, la coupure était nette entre les opérations militaires, les guerres et les opérations civiles et civilo-militaires. Cette séparation s'est estompée, au point qu'il n'est plus guère possible de concevoir une opération militaire qui ne serait pas accompagnée d'une action civile

À l'issue d'une opération militaire, le dernier contingent militaire international ayant quitté le territoire concerné, l'intervention civile internationale se poursuit, au profit des institutions politiques résultant de la crise, notamment pour organiser l'aide internationale, l'assistance administrative et judiciaire et le soutien au développement économique, comme on le voit dans les Balkans.

Ces opérations sont complexes et n'ont pas encore suscité de « doctrine internationale » fermement établie. Au contraire, chacune est prise comme un cas d'espèce, nombre d'actions cohabitant sur un même théâtre et poursuivant des objectifs parallèles. Le seul point commun admis est la prééminence de l'Organisation des Nations unies. Néanmoins, ce postulat se concrétise rarement par une action coordonnée de toutes les parties prenantes, tant locales qu'étrangères.

La stratégie de sécurité nationale a pour ambition de définir et développer pour la France une action globale des pouvoirs publics plus efficace et plus cohérente.

Certaines capacités sont à développer d'urgence. Pour prendre sa part dans des opérations civiles de grande ampleur, la France doit identifier, recruter et déployer un personnel civil volontaire spécialisé : administrateurs, magistrats, experts économiques.

En outre, elle doit développer les outils financiers et juridiques appropriés pour assurer la qualité et la cohérence de son action sur les théâtres d'opérations, ainsi que la visibilité et la traçabilité de sa contribution. À ce titre, doit être définie une véritable stratégie de « sortie de crise » associant étroitement et le plus tôt possible les entreprises françaises à la reconstruction économique et financière des pays concernés.

Ce qui est vrai de l'instrument militaire évoqué ci-dessus l'est aussi des autres instruments de la puissance publique : il est nécessaire de mieux organiser les moyens français susceptibles d'être engagés à l'étranger dans le cadre d'une opération civile ou civilo-militaire, concourant à l'action politique et diplomatique d'ensemble de la nation.

(...)

p.259

Le ministère des affaires étrangères assurera en outre le pilotage interministériel de la gestion des crises extérieures, quelle que soit leur nature.

Il s'appuiera à cet effet sur une capacité de planification civile et sur un centre opérationnel de veille et d'appui à la gestion des crises extérieures, placés sous l'autorité du secrétaire général.

Ce centre aura vocation à assumer trois types de fonctions :

- avant la crise, il sera chargé de la veille et de l'alerte précoce. Il préparera aussi l'action des pouvoirs publics, par l'identification préalable des personnels et des matériels nécessaires en situation de crise et par l'organisation d'exercices ad hoc.

- pendant la crise, il jouera un rôle de coordination opérationnelle de manière à assurer la mise en œuvre efficace des orientations stratégiques arrêtées par l'autorité politique. Le décloisonnement administratif, la centralisation et la diffusion rapide de l'information guideront son action ;

- après la crise, il coordonnera plus particulièrement les retours d'expérience sur les crises extérieures.

Pour mener à bien ces missions, le centre s'appuiera sur les capacités des ministères et des services de l'État concernés, en plus de celles du ministère des Affaires étrangères et européennes.

b) Une approche longuement développée par le Livre blanc de 2013

Le Livre blanc de 2013 a consacré de longs développements à cette approche globale s'essayant à esquisser son organisation : « *La consolidation d'États fragiles ou le rétablissement de leur stabilité requièrent la mise en œuvre d'un ensemble d'actions complémentaires et cohérentes dans tous les domaines. Une*

coordination accrue est nécessaire dans le cadre d'une approche globale interministérielle et multilatérale, afin d'optimiser l'emploi de moyens comptés ».

Une capacité crédible de prévention et de gestion civilo-militaire des crises s'impose dans notre stratégie de défense et de sécurité nationale. Elle doit pouvoir s'appuyer sur des moyens civils renforcés et sur une organisation consolidée. Le Livre blanc de 2008 avait déjà fait ce constat et, en 2009, a été élaborée une stratégie interministérielle de gestion civilo-militaire des crises extérieures, dont le pilotage relève du ministère des Affaires étrangères.

L'expérience des crises récentes a montré que nos capacités civiles, dans les actions de prévention comme dans la reconstruction après un conflit, sont encore insuffisantes, fautes, notamment, qu'aient pu être créées les conditions permettant la mobilisation efficace et coordonnée des ministères compétents. **Il convient par conséquent de relancer la stratégie interministérielle.**

La politique de prévention de la France a pour objectif d'éviter l'apparition de foyers de crise, notamment dans notre environnement proche. Elle s'exerce prioritairement en direction des États fragiles, dont la situation a un impact direct sur l'Europe et sur les outre-mer. C'est donc vers ces pays qu'une part substantielle de notre aide au développement doit être dirigée dans le cadre d'une **politique globale interministérielle**. La coopération de défense et de sécurité, l'assistance opérationnelle à des armées étrangères, ainsi que notre dispositif prépositionné, constituent autant d'outils qui doivent contribuer à la cohérence de notre politique en matière de prévention.

Cet effort de convergence se fondera sur une analyse des risques partagée entre les services concernés et se traduira par la mise à jour régulière de «**stratégies-régions**» **validées au niveau interministériel**. De même, notre capacité de réaction s'appuiera sur un système de veille et d'alerte précoce interministériel, qui devrait déceler et analyser au plus tôt les indicateurs annonciateurs de crise.

Si, malgré ces efforts de prévention, la France est appelée à participer à une opération de gestion de crise, les forces d'intervention doivent être, au plus tôt, complétées par le déploiement de capacités civiles spécialisées. Ce déploiement doit être étroitement coordonné avec l'action militaire qui crée les conditions de sécurité minimales pour asseoir les bases d'une stabilisation durable et permettre au personnel civil de conduire son action.

Les modalités de la mise en œuvre de cette approche globale dans la gestion des crises devraient être **anticipées et planifiées au plus tôt et, si possible, en amont de toute intervention**. La **définition préalable des stratégies post-crise et la mobilisation des ressources humaines et matérielles correspondantes demandent une coordination rigoureuse aux niveaux interministériel et multilatéral, qui doit pouvoir s'appuyer sur une organisation et des procédures éprouvées.**

À cet effet, le dispositif français devra être organisé selon les principes suivants :

- au niveau stratégique, les priorités géographiques, en particulier, en termes de veille, d'anticipation et de prévention, devront être clairement déterminées et validées au niveau politique. **Le comité de pilotage de la gestion civilo-militaire des crises coordonnera le suivi et l'actualisation annuelle de ces priorités. Un document cadre explicitant notre stratégie interministérielle en matière de prévention et de gestion civilo-militaire des crises sera publié ;**

- au niveau opérationnel, le dispositif retenu devra pouvoir s'appuyer sur **une doctrine opérationnelle et des procédures interministérielles validées**. Il devra mener une action de moyen et long terme, dans une logique tant de diplomatie d'influence que de diplomatie économique. Il devra également être en mesure de monter en puissance rapidement à l'approche d'une crise. Il s'appuiera dans ces situations sur l'installation, auprès du ministère des Affaires étrangères, de structures de réponse rapide composées de personnels mis à disposition représentant les différents départements ministériels compétents. Ces structures légères et réactives resteront en activité tout au long de la période critique;

- cette approche globale interministérielle doit se traduire, sur le théâtre de la crise, par une délégation et un partage clair des responsabilités afin d'assurer la cohérence de l'action au contact des réalités du terrain.

Le renforcement de l'action civile sur le terrain passe surtout par une mobilisation rapide des expertises civiles, notamment dans les spécialités critiques (sécurité publique, douanes, administration publique, magistrature, génie civil, etc.).

Une démarche volontariste valorisant, dans la fonction publique, les parcours internationaux devrait permettre de disposer des capacités civiles à la hauteur de nos ambitions. Le vivier d'experts volontaires pouvant être sollicités doit ainsi être consolidé, élargi et régulièrement actualisé en coordination avec les administrations et les opérateurs spécialisés (France-Expertise Internationale, CIVIPOL, etc.). Ce travail d'identification et de mobilisation doit aussi s'accompagner d'un effort dans le domaine de la formation des agents aux opérations civiles de gestion de crise, d'une simplification des procédures administratives, ainsi que de l'adaptation du statut des agents déployés.

2. Une mise en œuvre impressionniste encore très marquée par une logique de silo

Si certaines préconisations du Livre blanc de 2013 reprenaient des procédures mises en œuvre, et d'autres l'ont été depuis, force est de déplorer la faiblesse de la mobilisation et le caractère peu structuré de l'ensemble.

a) La stratégie oubliée

À peine élaborée en 2009, la stratégie interministérielle de gestion civilo-militaire des crises extérieures, dont le groupe de travail malgré sa demande n'a jamais pu obtenir communication, a été abandonnée au cimetière des productions administratives inutiles. « *Les procédures prévues dans la stratégie interministérielle de gestion des crises (2009) ne sont plus appliquées. Pilotée par le MAEDI la stratégie interministérielle de 2009 sur la gestion des crises externes a conduit, en 2010, à la mise en place d'une task force interministérielle de gestion civilo-militaire des crises placée sous la responsabilité du MAEDI. L'accroissement très rapide de la complexité et du nombre des OPEX, ainsi que d'importants changements institutionnels côté MAEDI, ont fait que la stratégie de 2009 et son dispositif interministériel de gestion des crises extérieures ont progressivement perdu en opérationnalité. A défaut d'un véritable processus interministériel unique, prédéfini et reproductible pour chaque crise (comme le prévoyait la stratégie de 2009), il existe en administration centrale à ce stade au MAEDI plutôt des coordinations interministérielles ad hoc (en fonction des pays, régions ou enjeux sécuritaires)¹. »*

Les auteurs du Livre blanc, au nombre desquels le Secrétaire général et quatre hauts-fonctionnaires du Ministère des affaires étrangères, dont on peut supposer qu'ils ont été particulièrement attentifs à la rédaction finale de cette partie du texte avaient pourtant souhaité « *relancer la stratégie interministérielle* ».

En conséquence, « *le comité de pilotage de la gestion civilo-militaire des crises devant coordonner le suivi et l'actualisation annuelle des priorités*

¹ Réponse du ministère des affaires étrangères au questionnaire du groupe de travail.

géographiques » a été remplacé par une réunion semestrielle organisée par le Secrétaire général, qui valide les études réalisées par le Centre de crise et de soutien. Le document cadre « *explicitant notre stratégie interministérielle en matière de prévention et de gestion civilo-militaire des crises* » n'a pas été publié.

Les réformes institutionnelles récentes au sein du dispositif de coopération ont vocation à contribuer à la relance de la stratégie interministérielle grâce à l'élargissement du mandat du Centre de crise et de soutien auquel est dévolue une compétence en matière d'appui à la concertation interministérielle pour la gestion des crises

b) Des stratégies régions en pointillé, à l'exception de la stratégie Sahel conduite par le SGDSN

En fait une seule stratégie région fait l'objet d'une élaboration et d'un suivi interministériel. Il s'agit de la « Stratégie Sahel ».

(1) La stratégie Sahel

Initiée en 2008, la stratégie Sahel qui couvre six pays (Burkina Faso, Mali, Mauritanie, Niger, Sénégal et Tchad) a été conçue comme une réponse coordonnée aux défis identifiés dès 2006 (crise touarègue au Mali, extension des opérations terroristes du GSPC algérien vers le sud du Sahara sous franchise AQMI), sous-développement chronique sur fonds de défis démographique et climatique). Elle a été révisée en 2014 pour tenir compte des inflexions des crises libyenne et malienne avec une orientation en direction de la régionalisation des politiques (émergence du G5 Sahel) et une implication plus grande d'acteurs internationaux (Nations unies, Union européenne). Une nouvelle révision est en cours du fait de nouvelles évolutions. La France a un intérêt majeur à la stabilité de cette région clé, entre le Maghreb et l'Afrique de l'Ouest, qui se trouve menacé par l'extension de l'action des groupes terroristes.

L'objectif de cette stratégie qui couvre le spectre de la sécurité, du développement et de la gouvernance, est d'aider les États sahéliens à exercer pleinement leur souveraineté en vue d'assurer la stabilité et la prospérité des sociétés, soutenir l'émergence d'une réponse régionale structurée, en termes sécuritaires mais aussi sur le plan économique. Ces axes principaux sont le renforcement des capacités publiques à lutter contre les menaces criminelles, la lutte contre les trafics et leur lien avec le terrorisme, la réponse aux frustrations qui alimentent la radicalisation violente, l'encouragement des initiatives de coopérations sécuritaires régionales, l'amélioration des conditions de vie des populations et l'adaptation aux défis environnementaux.

L'approche globale retenue a contribué à mobiliser de nombreux partenaires sur l'ensemble des sujets et à affirmer la spécificité de la région saharo-sahélienne qui n'avait aucune reconnaissance jusqu'alors puisque les États appartenaient à des organisations régionales différentes (Union du

Maghreb arabe pour la Mauritanie, CEDEAO pour le Mali, le Niger, le Burkina Faso et le Sénégal, CEEAC pour le Tchad). L'Union européenne s'est dotée en 2011 d'une stratégie Sahel (voir supra.) et les Nations unies, outre la présence de la MINUSMA, ont également développé une approche régionale en étendant leur Bureau Afrique de l'Ouest au Sahel. L'action militaire française a créé les conditions d'un processus de paix au Mali. Le G5 Sahel est monté en puissance au-delà du volet sécuritaire et de coopération transfrontalière, il aborde aujourd'hui des questions économiques (projet de compagnie aérienne régionale). Il est dommage que le Sénégal n'ait pas su s'associer à ce processus à son démarrage.

Mais ces résultats sont encore insuffisants, car au-delà de l'aspect sécuritaire qui était le leitmotiv initial, les défis régionaux sont énormes. Ils ont été exposés de façon remarquable par Serge Michailof, devant le groupe de travail et dans son livre « *Africanistan* » publié en 2015¹. Il est donc nécessaire de prendre en compte des dynamiques globales : une démographie non maîtrisée, des indicateurs socio-économiques qui se dégradent, les défis environnementaux, la désertification, l'urbanisation croissante et l'augmentation de flux migratoires, mais aussi l'adaptation et la réorganisation des groupes terroristes, l'insécurité qui persiste, stimule les trafics et bride la liberté de mouvement de la coopération des entreprises dans les zones rurales et la frustration de la jeunesse, toujours plus nombreuse, sans emploi et sans perspective, qui s'exprime dans le « mouvements citoyens » mais également dans les mouvements confessionnels d'influence wahhabites financés par des intérêts du Golfe arabo-persique².

Les axes de la révision de la stratégie Sahel

La stratégie révisée insiste sur la consolidation des métropoles ouest-africaines pour absorber la croissance démographique de manière durable et fixer les populations. L'essentiel des migrations reste à ce stade, infrarégionales : les Sahéliens migrent vers la Côte d'Ivoire, le Ghana, le Nigéria au sud, le Maroc, l'Algérie et la Libye au nord. Michel Foucher, entendu par le groupe de travail a insisté sur l'importance du dynamisme économique de l'Afrique de l'Ouest et du Maghreb pour amortir les conséquences de ce phénomène démographique inéluctable.

¹ Serge Michailof « *Africanistan* » Fayard 2015 – L'auteur chercheur à l'IRIS, enseignant à Sciences Po et conseiller de plusieurs gouvernements a été l'un des directeurs de la Banque mondiale et le directeur des opérations de l'Agence française de développement.

² Ce qui est une source de préoccupation car ces mouvements sont hostiles à nos valeurs et confortent le cercle vicieux du sous-développement en remettant en cause des politiques d'émancipation féminine et notamment de fécondité maîtrisée par l'étalement des naissances.

Elle met en exergue le renforcement de l'intégration des flux économiques et humains entre le nord et le sud du Sahara pour tirer cet espace de sa marginalisation. La connexion Maghreb-Sahel pour créer cette « verticale » Afrique-Maghreb-Europe que votre Commission avait été identifiée comme « un enjeu décisif pour l'équilibre du monde dans les 20 ans à venir »¹.

Elle place le Sahel comme un point d'application des objectifs du développement durable au plan social et environnemental.

Elle appréhende la radicalisation de manière plus globale en préconisant de protéger les espaces de contestation démocratique, et notamment les « mouvements citoyens » et reprendre, par un effort massif le terrain perdu dans l'enseignement de base où les acteurs confessionnels soutenus par l'étranger s'installent durablement.

Si les opérations Serval et Barkhane, complétées par les missions européennes EUCAP Sahel au Niger et au Mali et EUTM Mali, la coopération de sécurité et de défense² et la coopération opérationnelle³ répondent en partie aux objectifs dans le domaine de la sécurité, le plan d'action pour un engagement renouvelé au Sahel 2015-2020 de l'Agence française de développement qui prévoit pour les six pays des engagements à hauteur de 367 millions d'euros paraît bien modeste : 61 millions sur une base annuelle à répartir entre six pays, même en se concentrant sur la gouvernance, l'éducation, la sécurité alimentaire, les infrastructures énergétiques et hydraulique et la santé. Sans doute pourra-t-on considérer que ces engagements fourniront un effet de levier pour mobiliser des financements d'autres bailleurs, mais l'argument est très relatif car tous les bailleurs l'utilisent et au bout du compte le montant total des engagements reste le même.

Outre cette faiblesse des moyens, la mise en œuvre de la stratégie, lorsqu'elle implique une mobilisation des départements ministériels, se heurte au phénomène récurrent qui consiste à enregistrer des catalogues de bonnes volontés qui rendent la copie admirable mais qui à l'heure de la réalisation s'étiolent dans la relégation au rang des priorités secondaires avant de disparaître par absence de moyens.

Le Secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale qui organise une réunion semestrielle de suivi le reconnaissait lui-même. La coordination stratégique par le SGDSN est conceptuelle et peu opérationnelle, elle a besoin d'un bras armé. Elle ne dispose pas de moyens financiers autonomes sur lesquels s'adosser et repose donc sur le bon vouloir des départements ministériels.

¹ « S'engager pour le développement du Maghreb : un défi et une obligation » - Rapport d'information n° 108 (2013-2014) de Mme Josette Durrieu et M. Christian Cambon - 30 octobre 2013 - <http://www.senat.fr/notice-rapport/2013/r13-108-notice.html> voir aussi sur ce sujet les travaux de M. Jean-Louis Guigou et de l'IPEMED.

² Qui représente un volume financier de 20 millions d'euros en 2015 pour les six pays concernés

³ Via Barkhane (voir supra p. 123) et les éléments français du Sénégal

(2) Une stratégie « golfe de Guinée » consolidée sous l'égide du Secrétariat général de la mer

Parmi les stratégies spécifiques, il existe également une stratégie pour le golfe de Guinée, rédigée sous l'impulsion de la Représentante spéciale chargée de la coordination de la lutte internationale contre la piraterie maritime, et validée par les ministères des Affaires étrangères et de la Défense en janvier 2014. Ses axes d'effort ont été absorbés dans la stratégie nationale de sûreté des espaces maritimes, consolidée en interministériel sous l'égide du Secrétariat général de la mer, et finalisée en septembre 2015.

(3) Un Plan d'action pour le Maghreb

Un « Plan d'action pour le Maghreb » (Maroc, Algérie, Tunisie) a été finalisé en octobre 2014. Il résulte d'un travail en interservices au sein du MAEDI associant les opérateurs. Il fait apparaître les grandes priorités stratégiques de la coopération française (tous secteurs confondus) dans 6 domaines-clé : la jeunesse, la diplomatie économique, le français, la recherche, la sécurité et la diplomatie publique. L'interministérialité de ce plan d'action est donc limitée.

(4) Des stratégies à articuler avec les stratégies de l'Union européenne

Outre ces stratégies nationales, la définition des stratégies régionales de la France s'inscrit dans un cadre européen. En effet, l'élaboration des stratégies et plans d'action régionaux de l'Union européenne est le fruit, en France, d'un large travail interservices et interministériel. Il s'agit essentiellement, pour l'Afrique :

- du plan d'action Sahel de l'Union européenne adopté en 2015,
- de la stratégie de l'Union européenne pour le golfe de Guinée de 2014,
- et du plan d'action de l'Union européenne pour la Corne de l'Afrique de 2015.

(5) L'absence de stratégie interministérielle globale pour le Levant

Le Levant (Irak - Syrie mais aussi les pays voisins touchés par les conséquences du conflit notamment par l'afflux de réfugiés) fait l'objet d'un traitement diplomatique et militaire, il ne fait pas l'objet d'une **stratégie interministérielle globale**. Cette crise a surtout de multiples effets qui concernent de nombreux départements ministériels au-delà de ceux qui sont habituellement intéressés au titre de l'assistance technique et de l'aide au développement. Il a révélé une grande perméabilité avec le territoire national, en raison de la présence de combattants français ou résidents dans les groupes armés dont certains terroristes. En outre, certains de ces groupes, et notamment Daech, ont commandité des attentats et des attaques sur le territoire national. De surcroît, le conflit en Irak et en Syrie a provoqué d'énormes déplacements de population (voir supra p. 165) dans les pays

voisins puis vers l'Europe. L'accueil de ces réfugiés est une problématique particulière.

Cette situation est peut-être la conséquence d'une focalisation nécessaire sur la lutte contre le terrorisme qui fait l'objet d'un travail interministériel approfondi et, parce que s'agissant de phénomènes migratoires aussi massifs, l'échelle européenne s'est d'emblée imposée.

Sans doute a-t-on considéré également que ces pays qui ne sont pas parmi les plus pauvres et qui disposent de ressources en hydrocarbures auront les moyens de leur reconstruction lorsque les guerres civiles prendront fin. C'est sous-estimer cependant le niveau des destructions des infrastructures et plus encore de pertes humaines (décès, immigrations) qui ont appauvri ces pays d'une partie de leurs élites¹. La reconstruction sera de ce fait difficile et la France devrait préparer une offre d'assistance et de conseil et préparer ainsi la présence ou le retour dans de bonnes conditions des entreprises nationales.

Si la France a mis en place des actions pour venir en aide aux réfugiés et aux pays d'accueil notamment grâce aux crédits d'urgence du Centre de crise et de soutien, il n'y a pas de stratégie interministérielle coordonnée ni au niveau du SGDSN, ni sous forme d'une task force, et elle est relativement discrète, participant à la stratégie globale de l'Union européenne pour l'Irak, la Syrie et contre Daech, contribuant au Fonds fiduciaire mis en place à l'initiative de l'Allemagne (voir infra p. 211), mais absente du Dispositif pour le financement de la stabilisation immédiate piloté par le PNUD.

L'Union européenne a ébauché tardivement, en mars 2015, une **Stratégie globale pour la Syrie et l'Irak**². Si la coalition menée par les Etats-Unis à laquelle participent plusieurs Etats membres, prend en charge la partie militaire, l'Union européenne, sous l'égide de l'ONU participe à l'effort diplomatique, en visant à couper les financements de Daech par une politique de sanctions, en soutenant l'opposition modérée et un gouvernement plus inclusif en Irak, en coordonnant la lutte contre les « combattants étrangers », par la fourniture autonome d'une aide humanitaire, par un soutien aux pays voisins et une aide aux réfugiés. Elle a mis en place un Fonds régional d'affectation spéciale en réponse à la crise syrienne.

Afin de permettre le retour des citoyens ayant fui les zones de combat en toute sécurité et de reconstruire leurs communautés et afin d'assurer la réconciliation et la gestion inclusive de l'Irak, la Coalition a versé plus de 50 millions de dollars au **Dispositif pour le financement de la stabilisation immédiate (DFSI) du PNUD** qui répond aux besoins immédiats dans les zones récemment libérées. Ce dispositif a été créé en juin 2015. Il est financé par plus d'une douzaine de membres de la Coalition. L'Italie mène les actions de la Coalition pour entraîner la police irakienne à assurer la sécurité dans les zones libérées³. La France ne participe pas à ce dispositif.

¹ L'UNICEF estime qu'il faudrait 1,2 milliard d'euros pour éviter une génération perdue (et limiter les migrations au-delà des pays voisins). Au Liban, 200 000 enfants réfugiés ne sont pas scolarisés, 4 sur 10 en Jordanie...

² <http://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2015/03/16-council-conclusions-eu-regional-strategy-for-syria-and-iraq-as-well-as-the-isil-daesh-threat/>

³ 150 policiers italiens ont été déployés en Irak.

Une réunion des 66 membres de la Coalition s'est réunie à Washington le 2 juin pour examiner le progrès dans la campagne militaire, discuter d'autres actions pour vaincre Daech et chercher un soutien supplémentaire aux efforts d'urgence humanitaires et pour la stabilisation des zones libérées.

Il n'existe pas plus de **stratégie interministérielle globale pour la Libye, organisant une approche post-crise.**

c) Les niveaux stratégiques et opérationnels font l'objet d'un suivi attentif au niveau de la Présidence de la République

Plus que sur tout autre sujet, construire des dispositifs interministériels de niveau stratégique ou opérationnel dans les domaines des affaires étrangères ou de la défense dans lesquels la Constitution de la Vème République a réservé de larges prérogatives au Président de la République et un rôle plus modeste au Premier ministre est compliqué.

La coordination effectuée à la Présidence de la République reste importante sur certains dossiers comme les questions africaines avec une réunion hebdomadaire dont le format est interministériel, qui rassemble autour du conseiller diplomatique pour l'Afrique du Président de la République les représentants des ministères concernés (Premier ministre, MAEDI, Défense, Intérieur, Finances et comptes publics, AFD) et au cours de laquelle est examinée la situation de quatre à cinq pays.

d) Un dispositif « opérationnel » concentré au sein du Centre de crise et de soutien du ministère des affaires étrangères, plus efficace, mais qui ne couvre qu'un petit segment d'une approche globale

Le centre de crise et de soutien du Ministère des affaires étrangères est monté en puissance dans la période récente et s'est vu confier successivement, en 2009 la mission de veille, d'anticipation, d'alerte et de gestion des crises se déroulant à l'étranger et en 2014, une mission spécifique concernant les actions de stabilisation.

(1) La Mission pour l'anticipation et les partenariats

Le CDCS a été chargé, par décret du 16 mars 2009, de « la veille, de l'anticipation, de l'alerte et de la gestion des crises se déroulant à l'étranger et nécessitant soit une réaction à un événement menaçant la sécurité des ressortissants français à l'étranger soit une action humanitaire d'urgence ». Cette mission a été confiée à une structure particulière au sein du CDCS, la mission pour l'anticipation et les partenariats (MAP).

En plus d'une veille mondiale permanente maintenue 24h/24, le centre de crise et de soutien évalue les risques de déstabilisation dans les 163 pays où la France a une représentation.

La Mission pour l'anticipation et les partenariats (MAP) a élaboré en 2014 un système d'alerte précoce en liaison avec les services des ministères concernés. Il s'agit d'un outil d'identification des facteurs de déstabilisation mais également d'évaluation de nos intérêts et des menaces contre nos intérêts dans les pays ciblés. Une grille d'analyse est depuis fin 2014 renseignée par chaque poste et exploitée par la MAP pour dégager les tendances régionales et thématiques des risques de déstabilisation. Le système d'alerte (SyAl) ainsi mis en place se veut un outil d'aide à la décision politique en donnant un éclairage particulier sur les pays présentant des risques de déstabilisation élevés et où nos intérêts sont suffisamment importants pour y mener des actions renforcées. Les travaux d'alerte précoce sont menés en étroite coopération avec les différents ministères concernés, l'AFD et Business France.

Le SyAl est également un outil d'influence, permettant à la France de devenir un partenaire actif dans les enceintes internationales (UE et ONU) sur la problématique de l'anticipation des crises.

La MAP participe également aux *task forces* « pré-crisis », ciblant les pays susceptibles de basculer dans des crises de grande ampleur. Plusieurs documents sont issus de ces travaux d'anticipation : les fiches pays SyAl, les notes thématiques (ex : processus électoraux en Afrique et risques - effets du phénomène el Nino), notes sur les signaux faibles et les notes d'anticipation à deux mois.

Elle mène depuis 2014 des actions de diplomatie économique en zones de crise auxquelles contribue la DGM (Direction des entreprises, de l'économie internationale et de la promotion du tourisme - DEEIT) (voir infra p. 219).

En matière de veille, les priorités géographiques sont établies en fonction des intérêts que la France souhaite préserver (présence de nombreux ressortissants, routes d'accès ou de transit de ressources clefs, engagements politiques à titre bilatéral ou multilatéral).

Lorsqu'une dégradation est perçue, le MAEDI mobilise d'autres outils à titre préventif. Le MAEDI utilise l'ensemble des leviers politiques et diplomatiques pour mettre en œuvre une approche globale de consolidation de la paix, en priorité dans les zones susceptibles d'affecter la sécurité de la France et de ses ressortissants. Le MAEDI agit ainsi, par exemple, afin de consolider une autorité étatique légitime en mesure d'exercer sa souveraineté sur un territoire (consolidation de l'Etat de droit, réforme du secteur de la sécurité), souvent en coordination avec les organisations multilatérales (NU, UE, UA, OSCE...).

(2) La mission pour la stabilisation

Le mandat du Centre de crise et de soutien a été élargi, une compétence en matière d'appui à la concertation interministérielle pour la gestion des crises lui a été dévolue. En son sein, une « Mission pour la stabilisation » a été créée afin d'engager des actions de reconstruction dans le domaine exclusif de la gouvernance dans les pays en crise ou en sortie de crise.

Cette mission, dotée de neuf agents et d'un budget propre, articule son action avec les actions mises en œuvre par celles des autres services du

MAEDI, et notamment celle en charge des actions de fragilité, de résilience et de gouvernance, les autres services de l'Etat (dont la DG Trésor) et les opérateurs (dont l'AFD et Expertise France).

Elle intervient sur des problématiques de stabilisation de court terme, via le développement d'actions de gouvernance et de soutien à la société civile de courte durée (moins d'un an en règle générale) permettant de poser les bases de la stabilisation et de la reconstruction avant que le relais ne soit pris par les politiques de développement.

La Mission de stabilisation dispose d'un fonds de stabilisation ayant pour objectif d'appuyer des projets de soutien à la stabilité dans le domaine de la gouvernance, de la société civile/média et la fourniture de services sociaux de base, y compris sur le plan civilo-militaire. Les crédits de son fonds de stabilisation (7,5 millions d'euros en 2016) peuvent être mobilisés de manière souple et rapide¹.

e) Les « task forces » des instruments de suivi, d'impulsion et de coordination dans la gestion et le suivi des crises

A défaut d'un véritable processus interministériel unique, prédéfini et reproductible pour chaque crise (comme le prévoyait la stratégie de 2009) des coordinations interministérielles *ad hoc* en fonction des pays, régions ou enjeux sécuritaires ont été organisées. Ces *task forces* interministérielles coordonnées par les directions géographiques sont mises en place dès le déclenchement d'une crise. Elles regroupent les personnels compétents du MAEDI, du ministère de la défense, du ministère des finances, etc. Ces *task forces* sont responsables du suivi rapproché des événements en lien avec le poste diplomatique, de l'élaboration et de la diffusion de points de situation et de l'élaboration de recommandations politiques au cabinet.

(1) Plusieurs sont actuellement en fonctionnement :

- les *tasks forces* RCA, Burundi, Boko Haram (pilotées par la direction Afrique-Océan Indien-DAOI),
- les réunions de coordination pour le suivi de la stratégie sahélo-saharienne (pilotées par la DAOI et le SGDSN),
- les réunions de concertation sous l'égide du CDCS (Mali, Syrie, Irak).

Pour le Ministère des affaires étrangères, ces formats offrent l'avantage de permettre flexibilité, souplesse et réactivité, des éléments importants eu égard au caractère volatile des crises, mais le manque de

¹ L'AFD et la Mission de stabilisation (MS) du Centre de crise et de soutien se sont accordées pour articuler leurs interventions dans les Etats en crise ou sortie de crise. Tout en reconnaissant le rôle d'acteur pivot de l'AFD, cet accord confirme l'existence d'une niche d'intervention suivant un principe de subsidiarité en faveur de la MS s'agissant de projets de relèvement de faible montant (inférieur à 150 000 €) et à impact rapide (exécution en quelques semaines) que l'AFD n'est pas en mesure de développer.

financement et la faiblesse numérique du vivier de spécialistes projetables en zone de crise les contraignent aussi.

(2) La *task force* RCA

Ce système a fonctionné de façon régulière et relativement efficace pour l'accompagnement de l'opération Sangaris, sur un théâtre de format réduit s'agissant de la mise en place d'un programme d'urgence pour soutenir les finances publiques (et rémunérer les fonctionnaires) et pour lancer quelques actions rapides visant à couvrir des besoins essentiels et faisant intervenir pour l'essentiel des acteurs locaux.

Dès la fin de l'année 2012, la RCA a été inscrite régulièrement à l'ordre du jour de la réunion hebdomadaire à la Présidence de la République, ce qui a permis une approche partagée entre les ministères concernés en amont de l'intervention militaire. Cette approche interministérielle s'est doublée au long de l'année 2013 d'une concertation internationale.

La coordination interministérielle s'est renforcée parallèlement au développement de la crise jusqu'à la mise en place en octobre 2013, soit avant le déclenchement de l'opération Sangaris, au MAEDI, d'une *Task-Force RCA* à laquelle participaient, outre les agents du MAEDI, des représentants des armées, de l'AFD et la DG Trésor, conviés à une réunion au moins hebdomadaire au Quai d'Orsay. Cette *Task-Force* émettait notamment des points de situation.

Parallèlement à l'intervention militaire en décembre 2013 étaient recherchées une transition politique et la reconstruction de l'économie. La France, en liaison avec ses partenaires internationaux, a mis en place un programme d'appui à la transition et de remobilisation de la communauté internationale en faveur de la RCA, en ligne avec les orientations fixées par les Nations unies.

Elle a rapidement apporté une aide à la stabilisation et au redressement de la RCA en cohérence avec les priorités du nouveau gouvernement centrafricain de transition installé en janvier 2014 : la sécurité, l'aide humanitaire, l'appui au processus politique de transition et de restauration de l'Etat de droit, et la remise en marche de l'administration et de l'économie.

Ainsi dans cette approche largement interministérielle, la DG Trésor est principalement intervenue sur le quatrième axe de ce plan, l'appui à l'administration pour le rétablissement de l'autorité de l'Etat et la remise en marche des fonctions fondamentales du gouvernement. Elle s'est largement concentrée, sur l'appui au rétablissement des finances publiques : sans le paiement des salaires des fonctionnaires, qui a repris dès février 2014, après cinq mois d'interruption, la stabilisation et le retour des services publics de base (éducation, santé) n'auraient pas été envisageables.

Ce plan d'urgence d'appui au redémarrage de l'administration financière s'appuyait notamment sur 10 millions d'euros d'aide budgétaire globale et sur le renforcement de l'assistance technique pour aider la RCA à restaurer des conditions de sécurité financière suffisante pour rassurer les grands bailleurs multilatéraux. Cet aspect du plan comportait des missions d'expertise de court terme assurée par ADETEF/Expertise France (réhabilitation et rééquipement informatique des services vitaux du Trésor, de la Solde et des Douanes, évaluation et remise en marche des services du Trésor, supervision des opérations de paiement, redémarrage de l'administration douanière).

Une fois ce plan mis en œuvre, de début 2015 à aujourd'hui, la DG Trésor, a continué à assurer un suivi très étroit des finances publiques centrafricaines, en lien notamment avec l'expert technique français auprès du ministre centrafricain des finances et les services de l'ambassade de France. En 2015 a été accordée une aide budgétaire globale de 8 millions d'euros, qui a principalement servi au paiement de salaires des fonctionnaires civils (en mars et avril 2016) et d'un trimestre d'arriérés de pension ainsi qu'au financement de certaines dépenses électorales.

L'AFD a été associée au processus de suivi interministériel. Lors du déclenchement de la crise, son portefeuille de projets a été adapté à la situation volatile aux plans humanitaire et sécuritaire de la RCA, pour répondre à des besoins urgents à court terme tout en veillant à inscrire ses interventions dans un souci de relance à plus long terme de l'économie. Pendant la phase d'urgence, en 2014, elle s'est concentrée sur des actions rapides visant à couvrir des besoins essentiels et faisant intervenir pour l'essentiel des acteurs locaux et/ou de la société civile (projets de travaux à haute intensité de main-d'œuvre - THIMO). Dans le prolongement de la phase d'urgence ont été conduites des actions plus structurées, cofinancées avec les autres bailleurs, élaborées en lien avec les autorités centrafricaines de transition, telles que le programme de reconstruction économique et sociale en milieu urbain (PRESU), qui a démarré début 2015 et vise à améliorer les conditions de vie dans deux quartiers de la capitale, programme articulé avec des projets de formation professionnelle. Débute désormais la mise en œuvre de la phase de relance, avec des appuis au secteur de l'éducation, un projet de développement régional du sud-ouest et la mise aux normes de l'aéroport international de Bangui.

Il reste qu'il y a parfois loin de la coupe aux lèvres. Lors de son déplacement en RCA, le groupe de travail s'est rendu, à Boali, pour visiter la centrale hydro-électrique. Seule installation en service¹ alimentant la ville de Bangui dont la population dépasse le million d'habitants, elle ne couvre qu'environ 40 % des besoins. Le groupe de travail a pu constater que la réhabilitation des centrales Boali 1 et 2, dont le financement a été acté en phase d'urgence dès 2014 par l'AFD, n'avait démarré qu'en mai 2016 s'agissant de Boali 1 : remplacement de 5 turbines par des turbines chinoises sur financement Banque mondiale, le matériel était sur site depuis plusieurs mois. Le remplacement des stators de Boali 2 n'interviendra qu'après la réhabilitation de la centrale thermique de Bangui de façon à récupérer la puissance perdue au cours des travaux qui dureront 3 mois. Les nouveaux stators sont déjà sur site dans des conditions peu sécurisées alors que l'on sait que des pillages ont déjà eu lieu.

La France a coordonné son action, notamment en matière économique, financière et d'aide au développement, avec ses partenaires internationaux, les organisations multilatérales et les acteurs sous-régionaux.

Après la tenue des élections au premier trimestre 2016, la transition politique s'est achevée et les autorités françaises ont annoncé que l'opération militaire Sangaris s'achèverait avant la fin de l'année. Parallèlement, le dispositif de suivi interministériel de la crise est progressivement allégé.

¹ La centrale thermique de Bangui ne dispose que d'un groupe installé en fonctionnement d'une puissance de 2,6 MW qui n'est utilisé qu'en secours, en cas de panne à Boali et il doit faire l'objet d'une maintenance car il présente quelques défaillances.

La RCA devrait néanmoins continuer à bénéficier d'un suivi interministériel et international renforcé car elle demeure en effet encore très dépendante de l'aide extérieure. La France a assuré un suivi étroit des négociations avec le FMI qui ont abouti à la mise en place d'un programme de Facilité élargie de crédit et avec la Banque mondiale. Elle renouvelle en 2016 un appui budgétaire significatif (au moins 8 millions d'euros) et mobilise la communauté internationale afin que la conférence des bailleurs de fonds organisée par l'UE, la Banque mondiale et les Nations unies à l'automne permette de répondre aux besoins urgents du pays.

(3) Une task force opérationnelle placée auprès du Premier ministre

Dès le début de l'épidémie Ebola, la France s'est mobilisée à la fois dans les pays africains pour apporter son soutien aux côtés de ses partenaires, et sur le territoire national pour la préparation et la mobilisation de l'ensemble des acteurs. Elle a développé une réponse intégrée en s'appuyant notamment sur une Task Force interministérielle¹ placée sous l'autorité du Premier ministre pour assurer le pilotage et le suivi de la crise internationale et de l'engagement de la France. Cette Task Force s'appuyait sur les ressources des ministères (ministères des Affaires étrangères, des Affaires sociales, de la Santé et des Droits des Femmes, de l'Intérieur, de la Défense et de l'Enseignement supérieur et de Recherche).

Principales actions menées par la Task Force Ebola

- la mise en place de deux centres de formation l'un en France destiné au personnel français et étranger ayant vocation à occuper des fonctions d'encadrement et de soins au sein des centres de traitement Ebola en Guinée, l'autre en Guinée assuré par des formateurs guinéens avec un encadrement du Service de Santé des Armées. En outre des actions de formation des professionnels de santé, notamment africains, avec un outil de formation sur internet de type MOOC, ont été mises en place ;
- la prise en charge des malades par l'installation en Guinée de quatre centres de traitement Ebola (CTE) et d'un centre de traitement des soignants (CTS) dédié au personnel africain et international. Le fonctionnement de cette structure est assuré par 70 personnels du Service de Santé des Armées. La France s'est engagée à permettre l'évacuation des personnels internationaux impliqués dans la réponse à Ebola de la Guinée forestière vers Conakry ou encore vers l'Europe.
- le renforcement des capacités de diagnostic. La France s'est mobilisée pour apporter son expertise et aider au diagnostic de l'infection grâce aux capacités de ses organismes de recherche. Trois laboratoires ont été déployés en Guinée. Pour compléter ce déploiement, un programme de formation d'une quarantaine de techniciens a été lancé. La France participe à la création d'un Institut Pasteur de Guinée en 2016 via un financement de l'Agence française de développement (AFD) à hauteur de 4 millions d'euros

¹ Le Professeur Jean-François Delfraissy a été nommé coordonnateur des opérations nationales et internationales. Il était secondé par quatre coordonnateurs délégués dont une ambassadrice, un préfet et deux professeurs de médecine.

- la réponse comprenait, en outre, un appui au Mali et à la Guinée pour renforcer leur système de santé, une campagne de prévention et de communication, la préparation du système français de santé à la prise en charge de malades ou de cas suspects ainsi qu'un programme de recherche. 200 millions d'euros ont été mobilisés pour financer cet ensemble d'actions.

f) La mise en place d'experts

Le MAEDI dispose de son réseau d'experts techniques internationaux (ETI) résidents (411 aujourd'hui) placés pour la plupart auprès des partenaires des pays tiers, souvent au sein des ministères. Ces ETI occupent des fonctions en rapport avec les domaines de la gouvernance (y compris douanes et justice) et du développement, notamment dans les pays en crise ou en post-crise comme le Sahel ou la RCA. Dans ces régions, leur action de est suivie en coordination avec la mission de stabilisation du Centre de crise et de soutien.

A titre d'exemple, une ETI est actuellement conseillère du Ministre de la justice centrafricain. Dans le domaine de la justice transitionnelle, elle a contribué à la mise en place de la cour pénale spéciale. Au Mali, plusieurs ETI sont placés auprès des ministères, notamment ceux en charge du plan, du développement, de l'administration territoriale et de la décentralisation et de la justice. Ils appuient les capacités des partenaires au niveau de la planification du développement, de la coordination et de l'efficacité de l'aide, de la décentralisation et des réformes institutionnelles de gouvernance. Plus particulièrement, l'ETI au Ministère de la justice a soutenu l'élaboration de la stratégie malienne en matière de justice transitionnelle, tandis que l'ETI au Commissariat au Développement Institutionnel a apporté son appui à l'élaboration de la stratégie de développement du Nord Mali. En lien avec la mission de stabilisation du CDCS, l'ETI aux Douanes maliennes a coordonné la mise en place d'une brigade fluviale des douanes à Mopti, contribuant au redéploiement de l'autorité de l'Etat en direction du Nord Mali affecté par les flux de criminalité transfrontalière.

Au cours de son déplacement à Bangui, le groupe de travail a pu s'entretenir avec nombre de ces experts.

La volonté de professionnaliser la gestion de ces ETI et d'avoir une offre mieux adaptée aux besoins a conduit le MAEDI à déléguer la gestion des ETI à Expertise France. Cette évolution permettra de diversifier les modes d'intervention, en passant de la modalité quasi unique qu'est aujourd'hui l'assistance technique résidente de long terme à une palette plus large d'instruments (assistance technique résidentielle, assistance technique perlée, missions d'appui, formation, etc.).

Le groupe de travail ne méconnaît pas le travail de ces experts et leur contribution à l'influence de notre pays. Toutefois, eu égard aux enjeux tant en RCA qu'au Sahel, ils estiment que le vivier nécessaire pour mener des actions efficaces et répondant aux besoins de base qui s'apparentent plus à de la formation initiale et à de la coopération opérationnelle, est très largement insuffisant, même en ne s'attachant qu'à former des formateurs.

Si la formation des militaires est relativement bien encadrée (EUTM Mali : 578 militaires pour former 7 500 soldats, EUTM RCA : 200 militaires, EUMAM pour une mission d'assistance et de conseil : 70 militaires, auxquels s'ajoute la coopération opérationnelle dans les unités locales), on mesure la faiblesse de notre dispositif civil et plus encore à la mesure des enjeux dans les domaines de l'éducation et de la formation. Des solutions devraient être recherchées dans le développement du volontariat (service national volontaire), l'appui aux ONG, les programmes d'invitations à des formations en France à l'instar de ce qu'ont développé avec efficacité les États-Unis et d'autres pays, la complémentarité avec les médias français notamment France 24 et TV5 monde qui ont mis en place des programmes d'apprentissage du français sur leurs plateformes numériques. Mais pour se faire, il importe de consacrer des moyens plus substantiels à l'aide publique au développement.

Cette faiblesse illustre bien le fait que l'approche globale n'est pas encore considérée comme une stratégie à part entière.

g) Une adaptation progressive des modes d'action des opérateurs traditionnels de l'expertise et de l'aide au développement

La décision stratégique prise depuis plusieurs années par l'Etat de réduire ses interventions directes pour confier l'expertise et l'aide au développement à des opérateurs spécialisés (Expertise France et l'Agence Française de Développement) présente sans doute des avantages en termes d'efficacité et de professionnalisme. En matière d'expertise et de conseil, seuls les domaines sensibles de la coopération de défense et de sécurité (DCSD et CIVIPOL) restent attachés aux ministères de souveraineté que sont les Affaires étrangères et l'Intérieur. Dans le domaine de l'aide au développement, le transfert du financement des projets bilatéraux de gouvernance à l'AFD est effectif depuis le 1^{er} janvier 2016)¹.

Pour autant, cette délégation peut avoir pour inconvénient le développement d'une culture d'entreprise plus professionnelle que souveraine et de fait une moindre sensibilité aux priorités nationales, notamment en cas de crises. C'est pourquoi il importe de rappeler ces objectifs aux opérateurs notamment dans leurs contrats d'objectifs, de les associer régulièrement à la définition des stratégies régionales et aux dispositifs de pilotage de l'approche globale des situations de crise, mais surtout de leur apporter les moyens budgétaires nécessaires ce qui n'est plus le cas (voir infra p. 219).

Des progrès ont été réalisés dans la période récente mais ils doivent être consolidés.

¹ Il permettra à l'Agence, à l'instar des autres agences de développement, d'intervenir sur une palette complète de projets et de pleinement intégrer les sujets de gouvernance dans ces approches sectorielles et d'accroître très sensiblement les volumes financiers consacrés par la France aux questions de gouvernance.

(1) Le rôle de l'AFD

L'implication de l'AFD dans la contribution à la lutte contre les vulnérabilités et la réponse aux crises s'est traduite, depuis 2013 par le développement d'une réflexion stratégique débouchant sur un cadre d'intervention transversal posant quatre principes¹ et une boîte à outils mobilisables sur ces terrains². Sa traduction opérationnelle est en cours, mais à une échelle très modeste.

A titre d'exemple, l'AFD s'oriente vers un programme intégré au niveau des zones des pays impactés par la crise Boko Haram notamment au **Nord-Cameroun**, afin d'apporter une réponse « développement » à une crise régionale mobilisant pour l'instant essentiellement les humanitaires. La mise en œuvre de ce programme, qui comprend des chantiers à haute intensité de main d'œuvre (THIMO) incluant une formation professionnelle, la construction de salles de classes, un appui au système de santé et aux filières agricoles (coton, pastoralisme) sera confiée à un consortium d'ONG, recruté suite à un appel à projets crise et sortie de crise. Il pourra acquérir une dimension régionale. Amorcé sur subvention (5 millions d'euros), ce programme régional sera rapidement présenté au fonds fiduciaire Afrique de l'Union européenne pour un soutien au financement de son extension géographique.

En **RCA**, le portefeuille de projet a été étendu à des THIMO, à la rénovation urbaine à Bangui et à des projets pour assurer la sécurité alimentaire en provinces, en utilisant le Fonds Bekou (voir infra p. 210).

Au **Levant**, en réaction à la crise des réfugiés syriens, des projets d'accompagnement des autorités locales pour gérer les flux, pour gérer les tensions entre populations hôtes et réfugiés et pour mettre à niveau les services publics inadaptés à l'afflux de population (eau dans le nord de la Jordanie).

En **Guinée**, dans le cadre de la lutte contre la pandémie Ebola, des actions de court terme (centre de traitement de Macenta) et de plus long terme (veille épidémiologique).

Toutefois, cette stratégie est limitée par l'indisponibilité de ressources en dons ce qui est une source de retard dans le déploiement d'une approche globale pour résoudre les crises et aura un coût humain et économique. L'AFD mène une réflexion pour la création d'une facilité pour lutter contre les vulnérabilités et répondre aux crises, associée à des ressources sous forme de subventions plus conséquentes.

Sur le plan de la coordination, l'Agence a développé son insertion dans le dispositif institutionnel français de prévention et de réponse aux

¹ « Ne pas nuire » (éviter d'accentuer involontairement les tensions), privilégier les « opérations à double dividende » (développement et réduction des fragilités qui constituent le terreau de la crise), mieux articuler les opérations d'urgence, de transition et de développement, miser sur les partenariats.

² Au niveau des outils, l'Agence a adapté plusieurs de ses produits financiers afin d'ajuster ses modes d'action à des contextes exigeant plus de flexibilité et de réactivité (appel à projets crise et sortie de crise ; outils d'intervention crises et conflits; fonds d'études et d'expertise sortie de crises; sécurisation de 10 % de l'enveloppe disponible sur le guichet ONG (DPO) pour la réponse aux crises).

crises en vue de mieux prendre en compte et opérationnaliser les articulations urgence- sécurité- développement¹.

Le groupe de travail se réjouit de ces premiers pas. Il souhaite que la réflexion sur la création d'un fond dédié aboutisse rapidement et surtout que l'AFD puisse disposer des ressources nécessaires pour intervenir plus en amont pour apporter des solutions dans la gestion des crises. Il souhaite également que l'AFD puisse en tant que de besoin prendre le relais des projets développés dans le cadre des actions civilo-militaires pour en garantir la pérennité, voire qu'elle accepte de préfinancer certains d'entre eux qui rentrent dans les critères d'éligibilité de l'aide publique au développement et dont l'amorce en situation de guerre ne peut être réalisée que par les forces armées ou sous leur contrôle. Il n'y a pas matériellement de différence entre un puits financé par l'Armée française en situation d'insécurité et un puits construit au même endroit, un an plus tard, une fois la sécurité revenue. La seule différence est que la population locale aurait pu en profiter plus tôt.

(2) Expertise France

Un des domaines prioritaires d'intervention d'Expertise France est d'accompagner les États dans la gestion des crises et la prévention des risques sécuritaires et d'apporter un soutien direct aux populations. Les programmes développés par l'agence visent à assurer la mise en œuvre d'opérations durables dès l'installation de la crise, et ce jusqu'au redressement post-crise, notamment par le rétablissement de conditions de sécurité satisfaisantes, la remise en route de services et d'infrastructures de base, le développement d'activités génératrices de revenus, la construction et la réhabilitation d'infrastructures ainsi que le renforcement des capacités des structures de gouvernance et de justice au niveau local. Pour mener ces activités, elle s'appuie principalement sur des financements multilatéraux.

¹ En vue de mieux prendre en compte et opérationnaliser les articulations urgence- sécurité- développement¹, elle a ainsi accentué et structuré ses relations dans plusieurs directions : le MAEDI (DGM, CDCS, DCSD, CAPS), les Ministères de la Défense et de l'Intérieur (DCI), Expertise France et les ONG humanitaires.

Avec le Ministère de la Défense (MINDEF), des relations multiformes se sont tissées et intensifiées avec différentes entités. Ces relations ont différents objectifs : l'échange d'analyses ; la formation ; la participation à des exercices de planification ; l'appui ponctuel, au cas par cas, à la sécurité des missions de l'AFD (en relation avec le CPCO) ; la concertation opérationnelle enfin sur les activités du dispositif français urgence-sécurité-développement dans les théâtres de coopération conjointe ou d'engagement. Le développement de ces relations a conduit le MINDEF et l'AFD à les retracer dans un accord-cadre signé en juin 2016 (voir infra p. 220).

Pour le développement en **République centrafricaine**, en lien avec le Centre de crise et de soutien du MAEDI, elle a mis en place un projet pilote de redéploiement des services déconcentrés, de renforcement de la cohésion sociale et de relèvement précoce (sur financements du fonds fiduciaire européen « Bêkou »), ou un programme d'appui au déploiement de la mission des Nations unies pour la stabilisation au Mali - MINUSMA (sur financements des Nations unies).

Dans le cadre de la réponse à la **crise syrienne**, Expertise France mène un programme visant à soutenir les structures de gouvernance locales syriennes, à fournir des services de bases aux communautés (dans les domaines de l'agriculture, éducation, santé) dans le but de renforcer la résilience de la société civile locale. En Turquie, au Liban et en Jordanie les projets ont pour objectif de soutenir les efforts des autorités locales pour répondre aux besoins des réfugiés syriens et de renforcer la résilience des communautés les accueillant. Nombre de ces actions font l'objet de financements du Fonds fiduciaires européen¹. Les interventions d'Expertise France se font également sur financements (ou cofinancements) bilatéraux français, comme ceux du Centre de crise et de soutien (CDCS) du MAEDI. Des coopérations opérationnelles avec l'AFD sont également recherchées dans le domaine en particulier des crises/post-crise sur des pays pilotes comme le Liban ou la Turquie.

Dans le cadre de la mobilisation et de la projection de l'expertise technique, notamment sur ces théâtres d'opération, Expertise France élabore, en lien avec le centre de crise et avec le soutien du MAEDI, une politique de sécurité et une procédure de gestion des risques adaptée aux besoins des experts, qu'ils soient résidents ou experts de court-terme

3. Une approche globale dépourvue de moyens

Le groupe de travail a essayé d'obtenir du ministère des affaires étrangères et du développement international une évaluation de l'effort budgétaire des opérations civiles et civilo-militaires extérieures conduites dans les pays où la France intervient ou est intervenue militairement. Il a même fourni une matrice détaillant les actions à prendre en compte, qu'il s'agisse des actions françaises ou des contributions de la France à des actions multilatérales menées par d'autres organisations (Union européenne, OTAN, Nations unies....).

Il a obtenu du centre de crise et de soutien un tableau de bord de janvier 2016 concernant le Sahel et récapitulant une série de décisions et d'engagements financiers, mais sans éléments de suivi des réalisations.

D'autres éléments ont été fournis à titre d'exemples : *« le montant de nos actions d'aide au développement, dans un cadre bilatéral et multilatéral, a représenté en 2014 un total de 178 millions d'euros sur le périmètre géographique de l'opération Barkhane, et 212 millions d'euros sur le périmètre de la stratégie Sahélo-saharienne (chiffres communiqués au Comité d'aide au développement de l'OCDE-Burkina Faso : 44 millions d'euros, Mali : 57 millions d'euros, Mauritanie :*

¹ D'une durée de 36 mois et doté d'un budget de 74 M€ dont 21,2 M€ gérés par Expertise France.

17 millions d'euros, Niger : 36 millions d'euros, Tchad : 25 millions d'euros + Sénégal : 34 millions d'euros).

En RCA, depuis le lancement de la transition, en janvier 2014, jusqu'à l'arrivée, en mars 2016, des nouvelles autorités issues du processus électoral, la France a débloqué plus de 70 millions d'euros pour appuyer la stabilisation du pays. Cet appui a pris des formes très variées, allant de l'aide humanitaire à l'appui au récent processus électoral ».

S'il montre l'importance de l'effort en valeur absolue, il ne distingue pas selon les modalités (dons-projets, coopération structurelle de défense, annulation de dettes, aide humanitaire d'urgence) et le défaut d'historique ne permet pas de mesurer s'il y a eu un accroissement de l'effort par rapport à la période précédant la crise ou à certains moments de la crise. Autant, à travers le BOP OPEX, il est facile de suivre le montant des surcoûts pour la Mission « défense », autant le ministère des affaires étrangères, qui est censé réaliser une forme de coordination, semble dépourvu d'une méthode et d'un outil le permettant. Il faut alors collecter des données éparses, qui recouvrent des aspects très différents.

Un effort méthodologique est à réaliser pour construire des tableaux de bord qui, du reste, pourraient être très utiles dans les discussions bilatérales avec les pays soutenus et dans les négociations avec les autres bailleurs que nous souhaitons engager dans ce soutien.

Proposition : Se doter de tableaux de bords pour apprécier l'effort financier consentis au titre des opérations civiles et civilo-militaires sur les théâtres où la France est engagée militairement

a) Les insuffisances de l'aide publique au développement

Le groupe de travail devra donc se contenter de rappeler la réduction progressive des crédits de l'aide publique au développement depuis plusieurs années, la tendance à transférer l'essentiel de ces ressources d'aides aux institutions d'aide européennes ou internationales et la montée en puissance de l'AFD qui agit davantage comme un prêteur que comme un donateur et privilégie les objectifs universels aux objectifs ciblés.

Comme l'écrivent nos collègues Henri de Raincourt et Hélène Conway-Mouret dans leur rapport « Sahel, repenser l'aide au développement »¹, « depuis que la coopération lui a été rattachée en 1998, le ministère des affaires étrangères a globalement démontré une grande difficulté à défendre les moyens de l'APD. Pour sa part, le ministère de l'économie est plus mobilisé par les moyens nécessaires pour les activités dont il a la charge directe en faveur des banques de développement et, au plan bilatéral, par les activités de prêt

¹ Sahel : repenser l'aide publique au développement - Rapport d'information de M. Henri de Raincourt et Mme Hélène Conway-Mouret, n° 728 (2015-2016) - 29 juin 2016 <http://www.senat.fr/notice-rapport/2015/r15-728-notice.html>

qui figurent à son budget que par les dons pour les projets dans les pays les plus pauvres ou pour l'assistance technique qui figurent au budget du ministère des affaires étrangères.

Enfin, l'AFD, qui est montée en puissance depuis la réforme de 1998, incarne une vision plus neutre et technique de l'aide au développement, construite en partie contre l'image de la Françafrique. L'importance des financements qu'elle peut mobiliser lui confère une certaine indépendance. Adossée aux grands objectifs internationaux de l'aide publique au développement, **elle est désormais autant une banque de prêts aux pays émergents¹ qu'une agence de coopération à destination des pays pauvres d'Afrique subsaharienne**. Les nouvelles tendances de l'aide publique au développement au niveau mondial, développement durable et biens publics mondiaux, impliquent d'emblée une action quasi-universelle, non des interventions concentrées sur des pays avec qui nous aurions une relation privilégiée du fait de l'Histoire ou de notre proximité humaine et géographique ».

De fait, sur un budget d'aide au développement d'environ 3 milliards d'euros, environ 1,7 milliard est confié aux institutions multilatérales et européennes et il reste 1,2 milliard pour notre aide bilatérale.

Une fois déduits les annulations de dette, les contrats de désendettement et de développement et les bonifications de prêts AFD, **il reste moins de 230 millions d'euros par an pour des subventions aux 16 pays pauvres prioritaires² soit une quinzaine de millions d'euros par an en moyenne**, ce qui est évidemment insuffisant pour financer dans les pays sahéliens des actions de développement rural, de développement social et toutes les infrastructures qui n'offrent pas de rentabilité à court terme et **pour lancer des projets permettant de mobiliser l'aide des institutions internationales** dont la France est fortement contributrice, et qui pourraient davantage se concentrer sur les besoins des pays sahéliens.

Sans doute peut-on apprécier les efforts de concentration de l'aide publique sur les pays les plus fragiles et notamment les pays du Sahel mais comme le faisait remarquer Serge Michailof devant le groupe de travail « Cette politique compréhensible si l'on considère que notre aide n'a qu'un objectif

¹ Ce qui est en soit une excellente chose en permettant de contribuer au développement durable au niveau mondial et en diffusant l'influence de la France pour un coût minime pour le contribuable français.

² Conformément aux décisions prises lors CICID du 31 juillet 2013, à partir de 2014, la France concentre au moins la moitié des subventions de l'Etat et les deux tiers de celles mises en œuvre par l'AFD sur un nombre limité de pays pauvres prioritaires (PPP). En 2014, cet objectif de concentration des subventions strictement budgétaires relevant des programmes 110 (aide économique et financière au développement) et 209 (solidarité à l'égard des pays en voie de développement) a été quasi rempli, 49 % des subventions des programmes 110 et 209 ayant été à destination des pays pauvres prioritaires. L'objectif des deux tiers de subventions mises en œuvre par l'AFD à destination des PPP a également été rempli en 2014.

L'aide au développement dans les pays Sahel égale 60 à 90 % des budgets d'investissements et environ 8 à 12 % des PIB.

caritatif est déraisonnable si l'on comprend que l'aide est avant tout un instrument d'intervention géopolitique comme le savent toute les puissances mondiales. »

b) Une affectation des moyens du MAEDI vers les postes les plus exposés

On constatera de même l'attention portée par le Ministère des affaires étrangères dans l'appui aux postes diplomatiques des pays des zones de crises ou dans leurs périphéries¹. Ainsi l'évolution des effectifs des postes fait apparaître une augmentation de 26 % entre 2008 et 2016, l'augmentation portant surtout sur les personnels de sécurité (+64 %) sur le personnel « aide au développement/AFD » (+43 %) mais avec une augmentation atypique en 2016 alors que la tendance était plutôt baissière jusque-là, sur les personnels diplomatiques et consulaires (+25 %) et moindre sur les personnels des services culturels et éducatifs (+22 %) mais en baisse de 19 % depuis 2012. Il en va de même si l'on examine le montant des dépenses réalisées par les postes diplomatiques de 2011 à 2016 dans ces mêmes pays qui progressent de façon sensible pour 12 d'entre eux, sont équivalentes pour trois (dont la Tunisie avec d'importants pics en 2013 et 2014) ou en baisse pour cinq dont le Mali (avec un pic important en 2013), la Syrie où l'ambassade est fermée et en Libye où elle est restée inoccupée.

c) Une insuffisante dotation pour la coopération de défense et de sécurité

S'agissant de la coopération de défense et de sécurité, le tableau est plus sombre et difficilement compréhensible, compte tenu des enjeux. La DCSD connaît une déflation de 50 postes au cours du triennum 2015/2017 sur un effectif de 370 dont 309 déployés dans 48 pays². Elle dispose sur le programme 105 d'un budget de 87,8 millions d'euros dont 19,6 millions d'euros au titre des crédits d'interventions qui subissent une réduction de 19 % par rapport à 2015. La DCSD peut aussi s'appuyer sur des crédits du Fonds de solidarité prioritaire et des crédits de sorties de crises inscrits au programme 209 « aide au développement »

La DCSD concentre néanmoins ces efforts sur les zones où la France est ou a été engagée.

**Évolution de l'effort budgétaire annuel de la DCSD
consacré aux pays et régions demandés**

Budget en M€	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Afghanistan	0,51	0,49	0,95	0,98	1,28	1,29	1,10	1,02	0,93
Côte d'Ivoire**	0,44	0,42	0,45	0,96	2,81	3,41	3,44	4,34	4,32
Libye*	0,04	0,04	0,09	0,16	0,72	0,62	0,55	0,01	0,01
BSS (G5**)	19,50	18,90	21,86	21,33	18,81	18,91	18,12	19,33	18,40
RCA	2,92	2,84	2,72	2,50	2,43	2,42	0,86	0,46	0,38
Irak-Syrie	0,01	0,01	0,52	0,40	0,30	0,33	0,08	0,05	0,05

¹ Algérie, Maroc, Tunisie, Libye, Sénégal, Mauritanie, Mali, Niger, Burkina Faso, Tchad, Côte d'Ivoire, Centrafrique, Cameroun, Nigéria, Djibouti, Liban, Syrie, Jordanie, Irak, Turquie dans le questionnaire du groupe de travail.

² 229 coopérants militaires, 34 coopérants gendarmes et 46 ETI (police et sécurité civile).

**En Libye, la difficulté demeure l'identification d'interlocuteurs fiables afin de pouvoir bâtir des projets de coopération structurants notamment dans le domaine militaire.*

***Pour ce qui concerne la BSS et la Côte d'Ivoire, les chiffres à peu près équivalents entre 2015 et 2016 traduisent en réalité une augmentation relative de nos efforts dans ces zones prioritaires au regard de la baisse imposée de 18,6 % du budget d'intervention de la DCSD au cours de cette période.*

Cette situation implique un effort continu d'adaptation de moyens, une hiérarchisation des priorités et l'obligation de se doter d'une capacité d'ingénierie de projet pour pouvoir rechercher chez des bailleurs ou donateurs extérieurs les moyens de financer des projets, ce qui n'était pas dans la culture d'une direction dont les missions de souveraineté pouvait paraître assez peu compatible avec ces méthodes.

Ainsi, pour mener à bien le projet pilote ACTS (appui à la coopération transfrontalière au Sahel) qui vise, sur le territoire transfrontalier et stratégique du Liptako Gourma, à lutter contre les causes profondes de déstabilisation, en appuyant le renforcement des différentes autorités nationales (Mali, Niger, Burkina Faso) et locales dans leurs capacités à gérer conjointement cet espace, en proposant une approche intégrée (sécurité, justice, développements économiques et durable, santé et éducation) permettant de soutenir les améliorations de la gouvernance transfrontalière et d'assurer la résilience des populations locales, c'est à dire de leur procurer des revenus de substitution aux bénéfiques qu'elles pouvaient retirer d'une frontière poreuse à tous les trafics, la DCSD a-t-elle dû s'adresser à tout un ensemble de partenaires étrangers japonais, danois, suisses, allemands, faute de trouver les financements suffisants en France alors même que le projet est considéré comme une action exemplaire de la Stratégie globale pour le Sahel conduite par le SGDSN.

Il y a là un véritable paradoxe entre la position défendue par la France qui tend à orienter ses partenaires vers la reconnaissance de la sécurité comme élément préalable et nécessaire au développement et la réduction des crédits de la DCSD. Sans doute, cette direction atypique au sein de l'administration du Quai d'Orsay a-t-elle quelques difficultés à faire arbitrer ces besoins dans un ministère qui a déjà lui-même bien des difficultés à sauvegarder ces crédits d'aide publique au développement.

d) Un décloisonnement nécessaire

Le continuum entre l'intervention militaire, l'aide humanitaire et l'aide au développement est de fait théorique car si l'on souhaite limiter les effets de la crise et les dommages de l'intervention militaire, il faut pouvoir agir de conserve et de façon autant que possible coordonnée sur ces trois registres : l'action civilo-militaire portée par les armées permet de soulager les populations immédiatement à défaut de l'intervention d'organisation humanitaire et mettre en place des actions ponctuelles de développement dont certaines devraient pouvoir être prolongées par des crédits d'aide au développement ; l'aide au développement pourra en apportant, par des

travaux à haute intensité de main d'œuvre, une source de revenu à une population, soulager l'assistance humanitaire... Enfin dans la période de stabilisation, voire de normalisation, des projets peuvent être conduits selon une approche intégrée. Il y a donc un travail commun à organiser entre les différents intervenants.

e) Vers de nouveaux modes de financements plus souples et plus larges

La faiblesse des moyens budgétaires, la rigidité et la lourdeur des procédures d'instruction, de décision d'engagement et de décaissement attachées aux moyens traditionnels de l'aide au développement, tant au niveau national qu'au niveau européen où les enveloppes budgétaires et les règles d'attributions sont fixées tous les 6 ans, est de surcroît incompatible avec les besoins immédiats propres en situation d'urgence ou de crise. C'est pourquoi il a été recherché des procédures plus simples et plus efficaces pour répondre à ces besoins.

Au-delà des crédits d'urgence, mais forcément d'un montant très réduit dans les budgets nationaux comme peuvent en disposer le centre de crise et de soutien du ministère des affaires étrangères ou de procédures exceptionnelles mises en place par des agences d'aide au développement comme l'AFD, la nécessité de réunir des financements plus conséquents et d'associer de multiples donateurs a conduit à mettre en œuvre des procédures particulières.

Serge Michailof propose que la France « reprenne le contrôle des considérables ressources qu'elle verse aux institutions d'aide internationales, ce qui n'exige nullement une baisse de notre contribution à ces institutions mais la généralisation de la politique habilement menée par les Britanniques qui consiste à utiliser les ressources bilatérales afin de mobiliser les ressources multilatérales pour des objectifs définis par le donateur bilatéral. Les meilleurs instruments sont les fonds fiduciaires dédiés qui correspondent à des comptes où les donateurs doivent accepter de verser une partie de leurs ressources et d'en confier la gestion à des instances de gouvernance appropriées. Cette formule permettrait à la France de jouer un rôle clef au sein de ces instances et de retrouver l'essentiel du pouvoir de décision sur des montants considérables L'abondement de ces fonds implique une négociation qui devrait avoir pour objectif de lever annuellement auprès des institutions internationales et européennes au minimum 1 milliard d'euros par an pour le Sahel qui devrait être scindé en deux fonds gérés par l'AFD, l'un pour les projets de développement rural incluant des programmes de planning familial, l'autre pour la remise à niveau et la participation au financement courant des dépenses de sécurité des Etats sahéliens. Pour cela, il faudrait abonder ces fonds à hauteur d'environ 200 millions (et donc au minimum doubler nos ressources sur don par des arbitrages appropriés). »

D. UNE OU DES APPROCHES GLOBALES

Force est de constater, dans la phase de stabilisation, la multiplicité des acteurs au chevet du pays en crise et malgré leur spécialisation, la grande difficulté de coordination entre les différents intervenants pour apporter à la fois des solutions cohérentes, consensuelles et acceptables par les autorités locales.

1. Un empilement de structures sur chaque théâtre

L'empilement des structures rend nécessaire une coordination forte des acteurs et augmente nécessairement les coûts de transaction. Il n'y a pas de partage des rôles préétabli même entre l'Union européenne et les Etats membres. En pratique, l'ONU joue souvent un rôle de coordination de certaines actions sur le terrain et il y a un partage des rôles opérationnels pour permettre une efficacité accrue et une complémentarité entre les différentes actions entreprises.

On notera le poids dans ces opérations des grandes organisations internationales, qu'il s'agisse des organismes dans la sphère du FMI : Banque mondiale ou de la sphère onusienne (PNUD, PAM, HCR, OCHA), mais aussi des grandes ONG qui sont en mesure de mettre en œuvre des moyens dont nombre d'Etats sont dépourvus, ce qui est somme toute logique puisqu'une part importante des crédits d'aide au développement sont versés à ces institutions.

Lorsque la France intervient sur un théâtre, l'engagement de nos partenaires est immédiatement recherché. En pratique, elle n'intervient donc pas seule, mais aux côtés des actions menées par l'Union européenne et les Nations unies. L'objectif recherché est la stabilisation durable des théâtres concernés, ce qui passe par la mise en œuvre de processus de réforme du secteur de la sécurité et de démobilisation, désarmement et réintégration pour que les forces locales puissent assurer elles-mêmes la sécurité de leur territoire.

Dans les faits, sur les théâtres où la France dispose d'une plus grande expérience et de la confiance des autorités locales, en raison aussi de l'opération militaire qui garantit une meilleure sécurité et marque sa détermination à soutenir le pays en crise, elle acquiert une plus grande influence et elle sera l'initiatrice de la mobilisation de nombreux partenaires, notamment européens.

Assez systématiquement la France cherche à mobiliser l'Union européenne et les Etats-membres, aux côtés des actions qu'elle met en œuvre à titre bilatéral ou dans le cadre onusien, en particulier dans les contextes de crise et post-crise. En effet, l'Union européenne dispose de toute une gamme d'instruments qu'elle peut mettre en œuvre de manière coordonnée dans le

cadre d'une approche globale. Par ailleurs, la mobilisation de l'Union européenne permet d'exercer un effet d'entraînement vis-à-vis des autres Etats membres, qui s'engagent à titre bilatéral, sur le plan financier ou dans le cadre de missions de PSDC. Les exemples maliens et centrafricains témoignent de l'efficacité de cette approche : l'Union européenne participe au dialogue politique, intervient sur le plan sécuritaire (en particulier en appui au processus de RSS) dans le cadre des missions de PSDC, elle apporte de l'aide d'urgence et met en œuvre des projets de reconstruction et de développement. S'agissant de la RCA, elle a spécifiquement créé un instrument dédié à la reconstruction et au développement et ouvert aux contributions de l'ensemble des bailleurs, le Fonds Békou.

2. Une dimension régionale souvent absente

Sur le terrain la coordination doit être étroite pour être efficace et opérationnelle, respectueuse des acteurs locaux et éviter les surenchères. Il n'y a pas de modèles-types. Lorsqu'elles sont présentes, les Nations unies sont légitimes pour assurer cette coordination.

En Centrafrique par exemple, un collège des représentants des principales organisations (Nation unies, Union Africaine, Union européenne, PNUD, Banque mondiale) et des ambassadeurs des pays les plus impliqués dont naturellement la France se réunissait très régulièrement pour conduire cette démarche et au-delà de la mobilisation des aides, pour apporter au gouvernement tous les conseils nécessaires à la mise en œuvre des processus de retour à la paix (DDRR, RSS...).

3. La mise en place de fonds dédiés, une solution à développer

La résolution des crises est fondée sur la capacité de mobiliser très vite des capacités de restauration et de résilience des États défailants, dans la foulée de l'opération militaire.

Eu égard à l'ampleur des besoins dans les contextes de crises et de sortie de crises ainsi que nos ressources limitées, la mutualisation des moyens aux niveaux européen et international est privilégiée. Cela se traduit notamment par la contribution à des fonds fiduciaires avec une réelle capacité pour le MAEDI (à travers sa participation à leurs conseils d'administration) à suivre les fonds qu'il finance, à orienter les choix en fonction des intérêts de la France et à créer des effets de levier.

La pratique de fonds fiduciaires dédiés¹ est un moyen de surpasser les mécanismes rigides des programmes traditionnels de développement mis

¹ Le fonds fiduciaire est un instrument destiné à regrouper des ressources qui proviennent de différentes sources. La création d'un tel fonds est autorisée et définie par le nouveau règlement financier de 2012 (art. 187 et art 259 du règlement d'application). Par définition, un fonds fiduciaire

en place au niveau de l'Union européenne pour une durée de six ans avec une révision intermédiaire après trois ans, lesquels se prêtent mal aux situations d'urgence pour prévenir des crises ou leur apporter une aide d'urgence dans la période post-crise.

a) Un premier exemple : le Fonds Békou pour la Centrafrique

A l'initiative de l'Agence française de développement, l'Union européenne a ainsi mis en place le Fonds Bekou¹ en juillet 2014 qui a pour objectif d'appuyer la sortie de crise, la reconstruction et le développement de la République Centrafricaine et permettre à la région de faire face aux conséquences de la crise.

Il a été créé par une décision de la Commission en date du 11 juillet 2014, en accord avec l'Allemagne, la France et les Pays Bas, membres fondateurs et signataires de l'acte de création du fonds. Il est ouvert à la participation des autres membres de l'UE et d'autres donateurs.

Le fonds finance des projets qui permettent l'articulation étroite entre actions humanitaires et de développement, dans une approche dite de LRRD (*Linking Relief, Rehabilitation and Development*). Ainsi, les actions financées par le fonds visent-elles à venir immédiatement en aide aux populations tout en renforçant les capacités des autorités locales afin de créer les conditions pour un développement de long terme de la République centrafricaine. A ce jour, le fonds est alimenté à hauteur de 115 millions d'euros².

La stratégie globale est fixée par le **Conseil d'administration** où siègent, sous la présidence de l'Union européenne, les représentants de l'Union européenne, des Etats membres et des donateurs ayant contribué au fonds, soit l'Allemagne, la France et les Pays-Bas, et de la République centrafricaine. En mai 2015, l'Italie et la Suisse ont intégré les instances de gouvernance du fonds.

Le **Comité de gestion sélectionne quant à lui les projets**. Celui-ci est composé, toujours sous la présidence de l'Union européenne, de représentants de l'Union européenne et de tous les donateurs ayant abondé le fonds d'au minimum 3 M€, ainsi que de la République centrafricaine.

Enfin **la gestion du fonds relève d'une équipe restreinte qui coordonne et exécute les projets du fonds et qui est dirigée par le gestionnaire du fonds**. Début 2015, six fiches actions ont été adoptées dans les domaines de la **santé (15 M€)**, du **genre (1,5 M€)**, de la **sécurité alimentaire (10 M€)**, de la **réhabilitation urbaine (4,5 M€)**, de l'**assistance aux réfugiés centrafricains au Cameroun (4,5 M€)**, de la **relance économique et d'autonomisation des acteurs économiques centrafricains (11 M€)**.

de l'UE requiert la participation d'au moins un État membre de l'UE (ou de tiers bailleurs de fonds, y compris, par exemple, d'autres pays ou organisations internationales).

¹ Békou signifie espoir en Sango.

² Le montant initial du fonds s'élevait à 64 M€ et s'articule ainsi : 39 M€ du Fonds de Développement européen (FED), et 2 M€ du budget de l'action humanitaire européen (ECHO), tous deux gérés par la Commission européenne ; 5 M€ en 2014 de la France ; 5 M€ en 2014 de l'Allemagne ; 3 M€ d'euros des Pays-Bas.

b) Les fonds Syrie

L'Union européenne a reproduit ce mécanisme avec la création d'un **Fonds Syrie** pour répondre aux besoins des Syriens en Syrie, des réfugiés syriens dans les pays voisins ainsi que des collectivités locales et des administrations locales dans les pays hôtes. Il a tenu sa première réunion de conseil d'administration en mai 2015 et adopté des programmes d'action européens pour un montant de 40 millions d'euros¹.

Avec les États-Unis et les Émirats Arabe Unis, l'Allemagne a mis en place, en 2013, un **Fonds fiduciaire pour la reconstruction de la Syrie**. Plus de 120 millions d'euros ont été versés à ce jour. L'Allemagne est le second donateur avec une contribution de 18,68 millions d'euros (et devrait verser 15 millions supplémentaires en 2016). La Banque allemande KfW (*Reconstruction Loan Corporation*) a pris en charge la gestion du Fonds. En plus des trois fondateurs, le Danemark, la Finlande, la Suède, le Japon, le Royaume-Uni, l'Italie, le Koweït, les Pays-Bas, la Norvège et la France apportent un soutien financier. Il finance nombre de projets d'aide à ceux qui sont restés sur leurs terres malgré les combats : reconstruction des pylônes détruits, livraison d'eau, construction d'un moulin à farine, reconstruction d'hôpitaux et financement d'équipement médicaux.

c) Un changement d'échelle : le fond fiduciaire pour l'Afrique

Enfin, un **fonds fiduciaire pour l'Afrique** a été créé pour prévenir les migrations à l'occasion du sommet de la Valette en novembre 2015. Doté de 1,8 milliard d'euros, provenant des moyens financiers de l'Union européenne, son ambition est de réunir des fonds au-delà de 2 milliards d'euros provenant des États membres, d'autres États ou de fondations privées. Son objectif est de faire face aux crises qui frappent les régions du Sahel et du lac Tchad, la Corne de l'Afrique et l'Afrique du Nord. Ce fonds, provenant en grande partie du Fonds européen de développement², reste néanmoins marqué par son origine que ce soit pour les zones visées en priorité, le type de projets, et ne devrait pas servir, de façon principale, à des projets d'équipements des forces armées locales.

Quatre types de projets essentiellement dans un cadre de développement mais aussi en matière de sécurité (contrôle des frontières, prévention des conflits) sont éligibles à ce fonds :

- la mise en place de programmes économiques porteurs d'emplois³ ;

¹ Deux premiers projets, de 17,5 millions d'euros au total, ont été lancés le 9 septembre, en Turquie pour offrir des possibilités de scolarisation et une aide alimentaire à 240 000 réfugiés syriens.

² C'est principalement le Fonds européen de développement (FED) qui a été mis à contribution fournissant les 3/4 de l'enveloppe. Le reste des fonds provient essentiellement de l'instrument du voisinage.

³ En particulier pour les jeunes et les femmes dans les communautés locales, en mettant l'accent sur la formation professionnelle et la création de micro-entreprises et de petites entreprises. Certaines

- des projets en faveur de l'offre de services de base pour les populations locales¹ ;
- des projets visant à améliorer la gestion de la migration, notamment à limiter et à prévenir la migration irrégulière, et à lutter contre la traite des êtres humains, le trafic de migrants et d'autres crimes connexes ;
- des projets visant à améliorer la gouvernance, « en facilitant la prévention des conflits et le respect de l'État de droit », le renforcement des capacités pour favoriser la sécurité et le développement, l'application de la loi, « notamment pour ce qui concerne la gestion des frontières et les aspects liés à la migration ». Certaines actions contribueront également à « prévenir et à combattre la radicalisation et l'extrémisme ».

Plus de 500 millions d'euros ont été engagés sur des projets depuis le 14 janvier dernier. La France y a contribué et dispose d'une réelle capacité de suivi et d'influence sur les projets financés par le fonds. A partir d'une contribution de la France de 3 millions d'euros, plus de 150 millions d'euros des crédits du fonds pourront être mis en œuvre par les opérateurs français en Afrique de l'Ouest.

d) Les conférences de donateurs

A plus grande échelle, il est fréquemment recouru à des conférences de donateurs qui sont des moyens de mobiliser la communauté internationale.

C'est ainsi qu'une **conférence** a été organisée le 15 mars 2013 à Bruxelles **pour le développement du Mali** qui a permis d'enregistrer la mobilisation de 3,2 milliards d'euros de financements (dont 280 millions pour la France et 520 pour l'Union européenne). Une **seconde conférence** qui s'est tenue au lendemain des accords de paix, le 22 octobre 2015, a été l'occasion de faire le point sur l'engagement financier des partenaires au Mali, qui représentera (3,2 milliards d'euros) pour la période 2015-2017, dont un montant de 605 millions d'euros pour les régions du nord sur la base des premières annonces faites au cours de la conférence.

Une **conférence des bailleurs de fonds** co-organisée par l'Union européenne, la Banque mondiale et les Nations unies doit se tenir cet automne à Bruxelles **pour permettre de répondre aux besoins urgents de la RCA**, ce qui est bien tardif lorsque l'on doit « répondre à des besoins urgents ». La DGM et la DG Trésor apportent leurs concours à l'organisation de cet événement, notamment au niveau de la coordination des partenaires techniques et financiers internationaux.

actions viseront, en particulier, à soutenir la réintégration des personnes de retour dans leurs communautés.

¹ Tels que la sécurité alimentaire et la nutrition, la santé, l'éducation et la protection sociale, ainsi que la durabilité environnementale.

Une **conférence de donateurs pour soutenir financièrement les déplacés et réfugiés de la guerre civile en Syrie et les pays d'accueil** s'est réunie à Londres en février 2016 à l'initiative du Royaume-Uni, de l'Allemagne, de Norvège et du Koweït dans le but d'amener les Etats à doubler leur contribution financière et parviennent à réunir 8,4 milliards de dollars (les promesses ne dépassaient pas jusqu'alors 3,3 milliards). Cette conférence a recueilli également 200 millions de dollars d'aide humanitaire pour l'Irak, pour aider à la stabilisation des zones reconquises. En 2015, une initiative similaire n'avait atteint que la moitié de son objectif.

Si ces conférences offrent une tribune pour les pays fragiles ou en reconstruction pour mobiliser les aides, les annonces de résultats manquent souvent de précisions additionnant dons et prêts, et il convient ensuite de reprendre le dialogue avec chacun des partenaires pour négocier la concrétisation de leurs promesses.

4. La difficile question de l'appropriation

Enfin, si la réunion des moyens et la coordination des intervenants sont des clefs de réussite, encore faut-il que le pays et ses dirigeants soient en mesure de définir une stratégie. Il ne s'agit pas de répondre à des offres, et d'accumuler dons et prêts mais de définir de véritables projets, cohérents et s'inscrivant dans une stratégie de développement. Or souvent par manque de capacités techniques, mais aussi de volonté politique au plus haut niveau, les États fragiles ont de réelles difficultés à s'approprier leur développement et à en devenir les acteurs. C'est pourtant l'objectif principal que ces pays gagnent au terme du processus, davantage d'autonomie.

Dès lors, il faut associer amélioration de la gouvernance et aide au développement et il est important pour avancer de pouvoir dialoguer avec les autorités décentralisées, avec des organisations locales, voire avec des entreprises locales pour conduire des projets à impact rapide pour la population, au moins dans les phases de stabilisation.

Enfin, il est important pour les bailleurs de suivre très concrètement sur le terrain le déroulement des projets.

III. QUELLE STRATÉGIE POUR LA FRANCE ?

Forte de ses valeurs, la France continue de jouer un rôle particulier dans le monde. Elle en a l'ambition et cette volonté répond à une attente dans la communauté internationale. Cette position lui est reconnue par sa place de membre permanent du Conseil de sécurité des Nations unies.

Elle honore son mandat par son action diplomatique, mais aussi par sa résolution et sa capacité à intervenir militairement lorsque des populations civiles ou des États alliés sont directement menacés.

Ces interventions militaires ont pour effet d'abaisser le niveau de violence dans les crises, puis de le contenir afin de permettre une stabilisation.

Mais les interventions militaires ne sont qu'un levier pour atteindre l'effet final recherché qui doit permettre au-delà de la stabilisation, aux dirigeants des Etats soutenus de s'attaquer aux causes profondes des crises et d'éviter leur récurrence, et donc une éventuelle nouvelle intervention de nos forces armées.

Il y a aujourd'hui un consensus dans la communauté internationale pour considérer que la solution des crises ne peut passer que par une approche globale. L'option militaire en est un élément, il n'est pas le seul.

Si la France a démontré sa capacité sur le terrain militaire, et si elle est présente dans les autres domaines, elle peine néanmoins à formuler une réponse globale et à exprimer quel est l'effet final recherché.

A. L'IMPOSSIBILITÉ DE TOUT FAIRE ?

Compte tenu de ses moyens, la France n'est pas en mesure de porter à elle seule, la résolution d'une crise dans un Etat tiers.

a) Spécialisation et délégation : l'exclusivité militaire

L'une des solutions qui s'esquisse à grands traits serait d'utiliser son seul outil militaire comme levier d'influence, d'assumer les opérations de coercition et de passer la main sur les autres registres à des institutions internationales ou à d'autres Etats ; le concept militaire de « *bridging operation* » appliqué à large échelle. Au-delà d'une intervention militaire initiale sous drapeau tricolore, le relais est repris par une force des Nations unies et le volet civil, assuré par des organisations internationales ou par l'Union européenne, la présence française étant en quelques sortes diluée dans un ensemble plus vaste. L'orientation d'une grande partie de notre aide publique au développement vers le « multilatéral » pousse en ce sens.

Sans doute, le levier militaire est-il producteur d'influence mais être absent ou invisible sur les autres aspects du spectre de l'intervention serait désastreux. Nous n'en sommes pas là.

b) Etre présent sur tout le spectre d'intervention

Mais la France a-t-elle les moyens de porter complètement l'ensemble des actions nécessaires à la reconstruction et à l'acquisition d'une plus grande résilience des Etats fragiles, au moins de ceux au profit desquels, elle intervient. Elle n'en a pas sans doute pas les moyens financiers. Pourtant elle doit en avoir l'ambition et la volonté. Elle doit aussi savoir mobiliser autour d'elle ou influencer suffisamment la communauté internationale pour arriver à ses fins.

Pour cela, les autorités doivent se doter d'une stratégie globale par région qui devrait faire l'objet d'une planification aussi attentive que la préparation des opérations militaires et qui devrait permettre de présenter au Président de la République en même temps que la décision d'intervention militaire, un volet civil.

Cette stratégie doit définir les points-clefs du volet civil, identifier les partenaires avec lesquels la mettre en œuvre et les actions qui pourront leur être déléguées. Cette stratégie doit être incarnée et mise en œuvre par un représentant spécial. Elle doit être portée par une forte capacité d'influence.

B. DISPOSER D'UNE CAPACITÉ STRATÉGIQUE DE PRÉPARATION ET DE CONDUITE DE L'APPROCHE GLOBALE

1. Une stratégie pour les régions fragiles de notre zone d'intérêt

Compte tenu de l'organisation des pouvoirs publics et des équilibres constitutionnels, la dissociation entre un volet opératif militaire porté par le Président de la République, chef des armées et un volet opératif civil porté par le Premier ministre s'accommode mal du principe d'approche globale. En revanche, une dissociation entre la définition de la stratégie par le Président et sa mise en œuvre sous forme de plans d'action par le Premier ministre est plus logique.

(1) Rehausser l'approche globale au niveau stratégique,

Pour mieux intégrer les actions diplomatiques, militaire et d'aide au développement comme éléments de prévention des conflits et de gestion des crises, il convient de rehausser au niveau du Président de la République, la définition et l'élaboration des grandes options stratégiques.

Cette fonction pourrait être portée par un conseiller du Président chargé des affaires stratégiques. Celui-ci serait le garant de la préparation de la stratégie globale de la France pour la région ou le pays concerné et en ferait valider les grandes options par le Président de la République. Il participerait au Conseil de défense et de sécurité pour donner un éclairage particulier sur l'accompagnement des opérations et le post-crise et préparerait les décisions du Président en ce domaine pour orienter les outils d'expertise, de coopération et d'aide au développement en fonction des finalités recherchées au terme de l'intervention militaire. Au besoin, le Conseil de défense devrait être élargi aux ministres concernés si un investissement important de leur département est requis.

Proposition : Placer l'approche globale au niveau stratégique, pour mieux intégrer les actions diplomatiques, militaires et d'aide au développement comme éléments de prévention des conflits et de gestion des crises.

b) Caler l'élaboration du volet « approche globale » sur la planification militaire

Il serait assisté pour son élaboration par le SGDSN.

L'implication du SGDSN est logique car il assure le secrétariat des conseils de défense pour leur organisation, la préparation de la décision et le suivi de sa mise en œuvre. Il dispose en outre d'une culture de veille et d'anticipation mais aussi de planification qu'il met actuellement en œuvre surtout dans le domaine de la sécurité nationale. Il est actuellement le concepteur de la Stratégie interministériel pour le Sahel.

Placé auprès du Premier ministre, il est producteur de l'interministérialité. Il serait donc en mesure d'orchestrer les fonctions de veille et d'anticipation et de concevoir et planifier les différentes actions envisageables. Cependant, la discrétion institutionnelle du Premier ministre sur les questions de politique extérieure, hors cohabitation, ne lui donne pas une autorité suffisante. Le SGDSN devra donc être conforté dans sa mission de pilotage de la réflexion stratégique sur les zones d'intérêt par une commande explicite du Président de la République.

(1) Veille et anticipation

Le SGDSN réalise déjà partiellement cette mission de veille et d'anticipation en recueillant et confrontant les analyses des différents services ministériels impliqués.

Cette mission débouchera sur la production d'un document définissant la stratégie de la France ou le pays ou la région.

(2) Planification

Sur la base de cette stratégie, le SGDSN, qui dispose d'une culture de la planification devra préparer des plans d'actions et des scénarii de crises. Il devra anticiper la mise au point du volet approche globale dès la phase de planification pré-décisionnelle des décisions d'intervention et l'inclure dans le processus de discussion en Conseil de défense.

Lorsqu'une intervention militaire est engagée, le Représentant spécial de théâtre participe à l'adaptation de la stratégie et devient le « bras opérationnel » du SGDSN pour la mise en œuvre de la stratégie et la mobilisation des moyens

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

c) Un coordonnateur présent dès le début de l'opération : le Représentant spécial de théâtre

Au plus tard au moment de l'intervention militaire, le volet civil doit être incarné par un Représentant spécial de théâtre.

(1) Des expériences anciennes

La France peut capitaliser sur des expériences réussies sur d'autres théâtres, mais qui n'ont pas été reconduites en raison de la culture dominante de la « chasse-gardée ministérielle ».

En juillet 1999 une Mission interministérielle pour l'Europe du Sud-est avait été créée au SGDSN, dirigée par l'ancien ministre et chef d'entreprise Roger Fauroux avec comme objectif, la coordination des actions de reconstruction au Kosovo et de représentation de la France dans des institutions internationales.

Plus récemment en 2009, dans le cadre des opérations de l'OTAN en Afghanistan a été mise en place la cellule « Afghanistan-Pakistan » pour coordonner les actions civiles et militaires en Kapisa. De nature interministérielle, elle était placée cependant au ministère des affaires étrangères et a été dirigée successivement par les députés Pierre Lellouche et Thierry Mariani. Cette structure a donné satisfaction en conférant à l'approche globale une place importante dans la stratégie française en Afghanistan.

(2) Une autorité conférée par son mode de désignation

Ce représentant spécial de théâtre est chargé de piloter l'accompagnement des opérations civiles d'expertise, de coopération et d'aide au développement pendant la phase d'intervention militaire et la période de post-crise. Pour lui conférer une autorité réelle tant auprès de ses interlocuteurs extérieurs qu'auprès des différents départements ministériels à mobiliser, il est nommé en Conseil des ministres, bénéficiant ainsi de la confiance du Président et du Premier ministre. Il serait souhaitable que la personnalité choisie dispose d'une autorité suffisante, le choix d'une personnalité politique hors administration, proche du Président de la République et du Premier ministre est recommandé pour ce type de fonction.

Lorsque le théâtre est limité à un seul pays, cette fonction pourrait être portée par l'ambassadeur en poste à condition qu'il soit spécialement nommé à cette fonction et de renforcer considérablement ses équipes pour lui permettre de piloter les deux aspects et le suppléer lors de ces déplacements à Paris ou dans les organisations internationales. Il aurait l'avantage de bien connaître le terrain, mais dans l'exercice de la mission, et notamment le dialogue avec les autorités locales, il est peut-être préférable de dissocier les deux fonctions.

(3) Une autorité conférée par ses moyens

Il est placé auprès du Premier ministre et sa mission est définie par un texte réglementaire qui prévoit également les moyens dont il dispose, sur le modèle des décrets d'attributions ministérielles

Il assisterait au Conseil de défense chaque fois que la situation sur ce théâtre est abordée.

Il participe aux réflexions stratégiques du SGDSN sur la zone concernée, à l'adaptation de la stratégie interministérielle. Il est le bras armé du SGDSN pour sa mise en œuvre.

En fonction des objectifs décidés en Conseil de défense, il propose au Premier ministre les actions à engager et en pilote la mise en œuvre. Il est entouré d'une équipe de collaborateurs. Le SGDSN en assure le soutien. Il est le gestionnaire du BOP afférant (budget opérationnel de programme). Il dispose de capacités de décision et de mobilisation des moyens nécessaires

Il est, sur le théâtre d'opérations, l'interlocuteur du Commandant de la Force, de ou des ambassadeurs représentant la France, des Représentants spéciaux des organisations internationales intervenantes (Nations unies, Union européenne,...) et des autorités locales pour tout ce qui concerne sa mission.

Proposition : Nommer un représentant spécial par théâtre d'opérations chargé de piloter l'accompagnement des opérations civiles d'expertise, de coopération et d'aide au développement pendant la phase d'intervention militaire et la période de post-crise).

d) Une expertise reconnue et des domaines d'excellence

L'intervention a pour premier objectif la sortie de la situation de crise et la stabilité retrouvée de la région. Dans la mise en œuvre et les prises de décision, trois orientations semblent nécessaires :

- l'accompagnement-formation des dirigeants pour améliorer la gouvernance et faire émerger des stratégies de reconstruction pleinement assumées,
- la constitution de capacités techniques locales susceptibles de mettre en œuvre ou de contrôler, de façon fiable, les projets de développement financés par la France ou ses opérateurs,
- la priorité donnée dans les premières phases aux projets à impact rapide ou à haute intensité de main d'œuvre et quand cela est possible le choix d'entreprises locales susceptibles de constituer le socle du redémarrage économique.

Ces orientations ont pour objectif d'accroître la résilience du pays, de le faire progresser en compétence et en autonomie.

Secondairement, la France ne doit pas se priver de choisir dans son expertise et dans les opérations qu'elle soutient les créneaux les plus porteurs d'influence et ceux qui peuvent entraîner des retombées économiques pour les entreprises françaises. De même que les opérations militaires extérieures ont un effet sur les exportations de matériels militaires, de même l'excellence française dans certains domaines peut trouver des opportunités dans le volet civil d'une approche globale de la gestion des crises.

Diplomatie économique en zone de crise

La Mission pour anticipation et les partenariats du Centre de crise et de soutien (voir supra p. 193.) mène depuis 2014 des actions de diplomatie économique en zone de crise. Par sa connaissance du contexte sécuritaire dans les pays en crise et des différents acteurs y intervenant, elle soutient les entreprises françaises sur ces marchés extérieurs très spécifiques ceux des pays en crise ou en sortie de crise, mais aussi ceux de l'humanitaire et de la gestion de crise.

Quatre objectifs complémentaires sont développés :

+ Répertorier les entreprises françaises compétentes en zone de crise en établissant un catalogue par type de produits et de savoir-faire dans les domaines les plus divers de l'habitat d'urgence au traitement des déchets, de l'énergie solaire à la construction de camps, des drones à la santé publique...);

+ Mieux faire connaître les opportunités sur les marchés dépendant des Nations unies (veilles, conseils sur les procédures) ou de l'Union européenne ;

+ Soutenir les entreprises françaises sur les marchés de crise :

- S'assurer que l'application de certaines normes dans les spécifications des appels d'offres n'écartera pas les entreprises françaises,

- Défendre les offres françaises spécifiques dans le cadre de groupement ou de consortium,

- Mettre en place des mécanismes liés à l'urgence, avec, à travers un accord cadre, la fourniture de biens et services aux missions des Nations unies. A ce jour 78 millions d'euros de contrat ont été remportés dont 61 millions pour des travaux de génie civil réalisé par Razel et 17 millions pour la surveillance (Thalès) du camp de Kidal grâce à cet accord-cadre avec la MINUSMA,

- Formaliser des offres globales dans les secteurs de l'urgence à destination des bailleurs multilatéraux ;

+ Appuyer les entreprises innovantes sur les marchés de l'humanitaire (traitement de l'eau, énergie solaire).

Nombre de ces projets s'appuient sur Expertise France. Des réflexions sont en cours avec MEDEF International et Business France, ainsi que sur les secteurs de l'urgence sanitaire.

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

- (1) Augmenter les moyens dédiés à l'action civilo-militaire dans le budget des opérations extérieures.

Cette action au plus près des forces est mise en œuvre par des personnels militaires (d'active ou de réserve) ou par des contractants civils mandatés (souvent personnels ou entreprises locaux). Son objectif spécifique et premier est de mener des projets à impact rapide de rétablissement des services de base de façon à faciliter l'acceptation de la présence militaire par la population civile. Ils n'ont pas d'objectif de développement à long terme et doivent par définition être identifiés comme provenant de la même source que l'intervention militaire. Ils doivent être mis en place en quelques semaines et mis en œuvre au maximum en quelques mois. Actuellement, le Commandant de la force Barkhane ne dispose que de 300 000 euros par an pour ces actions. C'est insuffisant, surtout sur un théâtre d'opérations de cette dimension. Il en faudrait vingt fois plus.

Un accord-cadre a été signé le 16 juin entre l'EMA et l'AFD, identifiant la nature des collaborations possibles et la juste distance à entretenir entre les forces militaires et les acteurs du développement. Il permet de formaliser une coopération déjà existante, en y associant un objectif de progrès. Il se traduit principalement par une volonté de concertation, des échanges d'informations avec plusieurs services des armées et un principe d'appui ponctuel.

Proposition : Augmenter les moyens dédiés à l'action civilo-militaire dans le budget des opérations extérieures. Favoriser un rapprochement entre EMA et AFD pour assurer le financement et la continuité des actions engagées dans le cadre civilo-militaire et faciliter l'engagement d'action d'aide au développement en situation de crise.

- (2) Faire évoluer les frontières et les clivages pour être au plus près des besoins

La formalisation d'une approche globale et l'existence d'une coordination forte devrait permettre de façon pragmatique de lever certains obstacles de nature culturels ou de principes. En l'absence de coordination, la pertinence de l'approche globale et la promotion du concept suscitent des initiatives tous azimuts, parfois perçues comme des « incidents de frontières » par les différents acteurs, jaloux de leurs compétences « métiers ».

- (a) Apporter des solutions pragmatiques aux besoins de projets de développement à impact rapide

Comme le font remarquer Henri de Raincourt et Hélène Conway-Mouret dans leur apport sur le Sahel¹ : « *Aux difficultés de stratégie et de coordination des acteurs s'ajoute une difficulté conceptuelle à définir ce que sont des projets post-crisis combinant impact de développement et impact d'amélioration de la sécurité.*

Au contraire, des projets civilo-militaire à impact rapide, les projets de développement ont une phase d'évaluation préalable et d'instruction de plusieurs mois et peuvent être mis en œuvre sur plusieurs années. Ils ne doivent pas avoir de lien avec la force militaire, afin de ne pas faire de l'organisme de développement qui les met en œuvre une cible pour les éventuels groupes hostiles encore actifs après la crise et de préserver son« capital » d'opinions positives au sein de la population.

Or, l'approche globale post-conflits suppose justement de mettre en place des projets de développement à impact rapide. Ceux-ci commencent à se mettre en place non sans difficultés, tant ils supposent une révision des pratiques ordinaires des différents acteurs civils et militaires. En effet, d'un côté les acteurs du développement doivent se mobiliser très rapidement, estimer les besoins réels de la population, raccourcir leurs procédures d'instruction et identifier les relais de mise en œuvre pertinents. De l'autre, l'armée est éventuellement sollicitée pour aider à identifier les besoins, voire pour protéger des travaux ou contrôler leur exécution. Les militaires peuvent exprimer des réticences compréhensibles dans la mesure où ils s'éloignent alors de leur cœur de métier sans en avoir nécessairement les moyens. »

Des solutions pragmatiques ont pu être mises en place notamment dans le cadre du **projet sécurité et développement dans le Nord du Mali**

- (b) Augmenter les crédits de la coopération structurelle de sécurité et de défense (DCSD)

La baisse continue des crédits de la DCSD (voir supra p. 205) s'articule mal avec nos ambitions et avec la continuité à instaurer entre les interventions militaires et la restauration des capacités de défense et de sécurité des pays soutenus à laquelle la DCSD devrait pouvoir participer davantage. Des crédits d'intervention de l'ordre d'une trentaine de millions d'euros seraient justifiés².

Cette direction devrait pouvoir associer plus facilement les opérateurs nationaux à ces projets notamment lorsqu'ils comprennent des actions de développement en appui des coopérations dans le domaine de la sécurité dans un cadre validés par le Représentant spécial de théâtre

¹ Sahel : repenser l'aide publique au développement - Rapport d'information de M. Henri de Raincourt et Mme Hélène Conway-Mouret, n° 728 (2015-2016) - 29 juin 2016 <https://www.senat.fr/notice-rapport/2015/r15-728-notice.html>

² 19,6 millions en 2016 (-19% par rapport à 2015).

Proposition : Augmenter les crédits de la coopération structurelle de sécurité et de défense (DCSD) pour lui permettre de développer des projets englobant si nécessaire les aspects civilo-militaires dans le cadre des projets validés par le Représentant spécial de théâtres.

f) Orienter l'assistance et l'aide au développement en appui à la politique de prévention des conflits et de gestion du post-crise, vers les pays où la France intervient ou est intervenue militairement

La France a déjà orienté son aide bilatérale vers les pays pauvres prioritaires, au rang desquels les pays du G5 Sahel et la RCA. Plus qu'une question d'orientation, c'est la faiblesse des crédits d'aide bilatérale qui ne sont pas à la hauteur des ambitions affichées, y compris à l'occasion des conférences de donateurs.

Le gouvernement a annoncé une augmentation de 370 millions d'euros de l'aide publique au développement sous forme de dons d'ici 2020.

Le groupe de travail appelle à la vigilance de votre Commission pour s'assurer que ce montant sera bien mobilisé dans les prochaines lois de finances. Il souhaite une pente rapide pour cet ajustement. La part principale ne doit pas être reportée aux dernières années, mais intervenir dès 2017.

Afin d'assurer une meilleure continuité entre l'aide d'urgence en période de stabilisation et l'aide au développement, **il propose qu'entre le tiers et la moitié de ces crédits soit affecté à une facilité de prévention et de sortie de crise gérée par l'AFD¹**. En effet, l'action dans les zones de crises implique de mobiliser des subventions. Quand l'Agence britannique (DFID) dispose de 500 millions de livres (550 à 600 millions d'euros) affectés à une réserve de crise et de 1 milliard (1,1 à 1,2 milliard d'euros) dans un fonds « conflit, sécurité et stabilité » au sein d'une enveloppe globale de 6 milliards de livres (environ 7 milliards d'euros), l'AFD ne dispose que de 260 millions d'euros à répartir entre les 16 pays pauvres prioritaires et d'aucuns dons disponibles pour des pays vulnérables comme le Liban, la Jordanie ou la Tunisie.

Ce constat avait déjà été établi dans le Rapport Fauroux qui avait conclu à la nécessité d'un instrument de financement dédié à la post-crise, logé au sein de l'AFD et ces conclusions avaient été actées en réunion interministérielle à Matignon en 2001 et en 2003.

Le groupe de travail soutient ainsi en la renforçant la proposition n° 13, de leurs collègues Henri de Raincourt et Hélène Conway-Mouret dans

¹ Lors de l'audition préalable à sa nomination comme directeur général de l'AFD, M. Rémy Rioux a évoqué le projet de création d'une « facilité dédiée à la lutte contre les vulnérabilités et la réponse aux crises ».

leur rapport d'information « *Sahel : repenser l'aide publique au développement* »¹ adopté à l'unanimité par votre commission, le 29 juin.

Les pays bénéficiaires pourraient être ceux du Sahel, mais aussi les régions autour du lac Tchad déstabilisées par Boko Haram, la RCA et peut-être la Syrie.

Cette facilité pourrait constituer ce levier nécessaire à la mobilisation des partenaires multilatéraux qui fait cruellement défaut actuellement. Elle pourrait, le cas échéant, constituer l'amorce d'un fond fiduciaire permettant de mobiliser d'autres bailleurs aux premiers rangs desquels ceux qui bénéficient de nos contributions au titre de l'aide multilatérale. Il serait utile que le ministère des affaires étrangères et la direction générale du Trésor suivent de façon précise l'investissement des bailleurs multilatéraux subventionnés dans ces projets et ne s'interdisent pas d'ajuster le montant des crédits alloués aux efforts consentis, plutôt que de le reconduire automatiquement.

Proposition : Créer une facilité de prévention et de sortie de crise gérée par l'AFD et lui affecter entre le tiers à la moitié de l'augmentation de 370 millions d'euros des crédits d'aide au développement de 2017 à 2020.

g) Poursuivre nos actions auprès des organisations internationales et des bailleurs

Dans les enceintes internationales (Nations unies, Union européenne, FMI, Banque mondiale et Banques régionales d'investissement), comme en bilatéral auprès des fondations privées qui ont pris une importance considérable dans ce secteur les autorités françaises et leurs opérateurs français devraient s'attacher à user de leur influence pour faire reconnaître comme des dossiers prioritaires ceux présentés par des États fragiles de notre zone d'intérêt et les États en reconstruction post crise là où la France s'est engagée militairement, permet ou a permis un retour à un niveau acceptable de sécurité.

Elle devrait également militer pour une approche plus souple en matière d'aide et d'assistance notamment pour ce qui concerne la sécurité intérieure et extérieure de ses États afin de permettre une évolution des règles ou un assouplissement de leurs mises en œuvre notamment pour ce qui concerne l'acquisition des équipements nécessaires à leurs forces de sécurité.

¹ *Sahel : repenser l'aide publique au développement - Rapport d'information de M. Henri de Raincourt et Mme Hélène Conway-Mouret, n° 728 (2015-2016) - 29 juin 2016* <https://www.senat.fr/notice-rapport/2015/r15-728-notice.html>

Proposition : Influer sur l'international pour faire reconnaître comme prioritaires les dossiers présentés par des Etats fragiles de notre zone d'intérêt et les Etats en reconstruction post crise là où la France s'est engagée militairement, permet ou a permis un retour à un niveau acceptable de sécurité et militer pour une approche plus souple en matière d'aide et d'assistance pour ce qui concerne la sécurité intérieure et extérieure de ces Etats (programme de formation, acquisition de matériel...).

h) Regrouper le financement de l'approche globale au sein d'un programme spécifique, comportant des BOP.

Afin d'encourager la mobilisation des différents services de l'État et de les encourager à mettre des personnels à disposition pour des missions de coopérations, il ne serait pas superflu d'envisager un financement interministériel des surcoûts entraînés par les « opérations civiles extérieures » qui seraient financés par des BOP et soldés, le cas échéant, en loi de finances rectificatives.

Ce serait là un moyen de ne pas inhiber les différents ministères dont ce n'est pas la vocation première et de ne pas les pénaliser en prélevant sur leur budget annuel les dépenses concernant ces opérations.

Cela permettrait en outre d'appréhender de façon précise le coût des opérations, selon une approche globale, et constituerait un outil d'évaluation essentiel pour leur pilotage stratégique.

Proposition : Évaluer financièrement les dépenses réalisées et organiser le financement interministériel de tout ou partie des surcoûts de l'approche globale des OPEX. Se doter de tableaux de bords pour apprécier l'effort financier consentis au titre des opérations civiles et civilo-militaires sur les théâtres où la France est engagée militairement.

TITRE 6 - UN EFFORT FINANCIER CONSÉQUENT, BÉNÉFICIAIRE DE MODALITÉS SPÉCIFIQUES MAIS INCOMPLET DANS SON APPRÉCIATION

Si l'on s'en tient aux dépenses exposées dans les lois de règlement à ce titre, la France a consacré 8,2 milliards d'euros aux opérations militaires extérieures de 2008 à 2015 soit en moyenne un peu plus d'1 milliard d'euro par an., ce qui représente bon an, mal an 0,25% des dépenses de l'Etat.

Ces dépenses difficilement prévisibles sont soumises à un mode de financement particulier en gestion qui, faute de mieux, est satisfaisant car il préserve a minima les budgets de fonctionnement et d'équipement des armées, principal motif de sa mise en place.

Ce faisant un certain nombre de coûts supportés par la défense ne sont pas intégrés.

I. UN EFFORT FINANCIER IMPORTANT

A. UN COÛT ÉLEVÉ, MAIS SOUTENABLE POUR LE BUDGET DE L'ÉTAT EU ÉGARD AUX ENJEUX

1. Un coût jamais inférieur à 830 millions d'euros depuis 2008

Coût annuel de l'opération à la charge du budget de la défense (en M€)

Théâtre	Opération	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Kosovo	Trident	103,41	81,81	64,72	47,28	39,88	33,49	21,12	2,85
Liban	Daman + Baliste (2008)	81,44	90,31	83,31	78,61	76,34	59,49	58,34	53,58
Afghanistan	Pamir + Heracles	290,21	385,62	480,20	512,75	477,35	249,63	151,60	53,57
Levant	Chammal							11,63	219,75
Côte d'Ivoire	Licorne	101,86	55,84	50,76	51,81	51,93	46,80	51,78	2,02
Libye	Harmattan				368,50	3,58			
BSS	Serval / Barkhane						640,88	279,78	508,04
Tchad	Epervier	93,16	111,91	84,64	97,38	115,49	105,65	184,44	
RCA	Boali / Sangaris	13,15	11,10	11,78	12,61	14,29	27,47	223,40	148,47
TOTAL		830,28	870,49	860,09	1246,50	873,42	1250,21	1118,08	1108,60

La difficulté à fermer certains théâtres a pu expliquer par le passé cette augmentation tendancielle des coûts. Cependant, force est de constater que, depuis 2008, des efforts ont été réalisés de désengagement partiel ou total de certains théâtres (Kosovo, Afghanistan, Côte d'Ivoire). C'est donc pour l'essentiel l'émergence de nouvelles crises et le déclenchement de nouvelles opérations qui sont à l'origine de ce niveau élevé. Cette situation pourra perdurer car la présence française sur certains théâtres risque de durer. Même si des scénarios de sortie ont été élaborés, les conditions de leur mise en œuvre restent hors d'atteinte¹ actuellement et rien ne laisse supposer que la France ne se sentira pas obligée de soutenir certaines opérations nouvelles dans sa proximité ou dans sa zone d'intérêt (incertitude sur l'évolution de la Libye et sur la situation autour du lac Tchad en raison des exactions commises par Boko Haram pour ne citer que quelques exemples).

2. Une proportion faible des dépenses de l'Etat, mais en progression

En millions d'euros

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
OPEX	830,28	870,49	860,09	1246,50	873,42	1250,21	1118,08	1116,50
Etat	421 500	433 500	482 500	445 300	451 100	455 900	464 100	463 300
%	0,197	0,200	0,178	0,280	0,193	0,274	0,241	0,241

Rapporté aux dépenses de l'Etat au sens de la comptabilité nationale (source INSEE), le coût des OPEX n'a pas dépassé 0,280% (en 2011 cumul des opérations en Afghanistan et en Libye). Si le coût est objectivement élevé, il reste soutenable pour les finances publiques, compte tenu des enjeux.

3. La notion de « surcoût OPEX » ne prend qu'imparfaitement en compte les charges pesant sur le budget de la défense

On entend par surcoûts OPEX le différentiel entre le coût du dispositif sur le théâtre et le coût de son équivalent en métropole. Le dispositif d'évaluation est fondé actuellement sur une simple lettre de la direction des affaires financières du ministère de la défense au ministre du

¹ La sortie de crise suppose un niveau minimal de sécurité pour permettre de passer le relais, soit à une force multinationale de stabilisation, soit aux forces locales, mais même dans ce cas, la situation conduit souvent à rehausser le niveau de participation française à la force internationale, à participer activement à la formation et au mentorat des forces locales et à renforcer les forces prépositionnées dans le voisinage. Le schéma de sortie de l'opération Sangaris en fournit l'exemple. La sortie de crise n'est jamais immédiate, elle se conçoit dans la durée, plusieurs mois, voire années (ex : Afghanistan) et a un coût intrinsèque.

budget en date du 1^{er} décembre 2010¹, assortie de deux annexes qui matérialisent les conclusions d'une réunion du 12 février au cours de laquelle ont été examinées conjointement la description et la méthodologie de recueil des dépenses supplémentaires OPEX, suppléant une instruction du 25 mai 1984 désormais obsolète.

La mise en œuvre de la LOLF a permis, depuis 2006, d'imputer directement des surcoûts OPEX sur un budget opérationnel de programme. Actuellement, il existe deux catégories de BOP Opex-Missint (BOP 0178-0062 pour les dépenses de hors titre 2, et, depuis le 1^{er} janvier 2015, BOP 0212-0093 pour les dépenses de titre 2). Seules restent imputées sur les BOP organiques les dépenses qui, par nature, ne peuvent pas être imputées sur le BOP OPEX (dépenses constatées *a posteriori*, dites *ex post* comme la consommation d'achats stockés par exemple).

a) Le surcoût OPEX agrège quatre éléments

- Les dépenses de titre 2, imputées au BOP 0212, recouvrent les compléments de rémunération (ISSE)² versés au personnel militaire participant effectivement aux opérations (engagé sur le périmètre géographique d'un théâtre d'opérations dans le cadre d'une mission opérationnelle prescrite par l'EMA concourant à cette opération), ainsi que les salaires du personnel civil recruté localement sur les théâtres. Sont imputés en ressources non fiscales les remboursements par l'ONU d'une partie (environ 40%) des coûts de déploiements et de participation des contingents français aux titres des opérations de l'ONU.

	Montants annuels servis (en M€)	Nombre d'indemnités servies	Nombre de jours indemnisés servis	Montant journalier moyen
2008	360,94	140 220	4 265 025	84,63 €
2009	350,06	133 884	4 072 305	85,96 €
2010	329,70	119 508	3 635 035	90,70 €
2011	372,73	130 320	3 963 900	94,03 €
2012	304,43	93 240	2 836 050	107,34 €
2013	337,89	115 896	3 525 170	95,85 €
2014	319,19	108 408	3 297 410	96,80 €
2015	289,37	97 920	2 978 400	97,16 €

¹ Lettre n° 1002571/DEF/SGA/DAF/SPB/SPB3.

² Instaurée par le décret n° 97-701 du 1^{er} octobre 1997, l'ISSE est versée au personnel militaire envoyé à l'étranger dans le cadre d'une OPEX. Elle est égale à 1,5 la solde de base, complétée d'un supplément par enfant.

Les données relatives au nombre de militaires concernés et au nom de jours d'indemnité versés par militaire n'est pas disponible.

- Les dépenses hors titre 2 imputées au BOP 0178 correspondent aux dépenses engagées sur les théâtres d'opération ou par le biais de marchés centralisés passés en métropole, au profit des opérations à savoir :

- des dépenses de titre 3 (externalisation du soutien, alimentation, condition du personnel en opérations, déplacement des personnels, fonctionnement courant, locations immobilières, soutien au stationnement, actions civilo-militaires, télécommunications, habillement et protection des individus, matériels de soutien de l'homme, transport intra-théâtre, acheminements stratégiques, carburants terrestres),
- et des dépenses de titre 6 qui correspondent à la contribution de la France au budget des opérations militaires de l'OTAN (dit budget AOM, *Allied Operations and Missions*) et au budget des opérations militaires de l'Union européenne (dit mécanisme Athena)¹.

- Au titre des dépenses *ex post* l'entretien programmé du matériel² et du personnel, les équipements d'accompagnement et de cohérence³, le carburant⁴ et les munitions⁵ ;

- Enfin, depuis 2013, les moindres recettes du service de santé des armées au titre du fonds de concours affecté par une perte de recettes liées à son activité hospitalière en métropole, en raison du déploiement en OPEX d'équipes chirurgicales au-delà du volume normal d'engagement.

¹ La participation des militaires français aux opérations de l'Union européenne est intégralement supportée par la France. Les seules dépenses prises en compte par l'Union européenne, par l'intermédiaire du système de coopération intergouvernemental Athena, auquel la France contribue à hauteur de 16% sont les dépenses relatives au fonctionnement des états-majors et certaines dépenses relatives au soutien des troupes (notamment le logement). On estime à 8 à 10% selon les opérations, la proportion des dépenses prises en charge par le mécanisme Athena.

² La méthode de 2010 développe trois facteurs générateurs de surcoûts :

- la suractivité qui mesure l'utilisation des matériels au-delà de leur potentiel « normal » c'est-à-dire dans des conditions opérationnelles similaires à celles constatées en métropole. Le tempo opérationnel par l'emploi intensif qu'il impose accroît l'usure des matériels.

- la surintensité qui permet de caractériser la mise en œuvre du matériel dans des conditions plus exigeantes qu'en temps de paix (conduite machine et dégâts opérationnels) et environnement plus éprouvant pour le matériel : conditions climatiques, géographiques, géologiques et opérationnelles plus exigeantes qu'en conditions « nominales » constatées lors de l'utilisation des mêmes matériels sur le territoire national.

- la surdisponibilité, c'est-à-dire le surcroît de potentiel avant départ de métropole et le maintien à un haut niveau de disponibilité sur zone.

³ Habillement, équipements individuels du personnel et vivres opérationnels : seules l'acquisition d'équipements spécifiques aux OPEX (ex : gilets pare-balles) et l'accélération de l'usure sont prises en compte.

⁴ Le surcoût ne concerne que le sur-volume, et le cas échéant, le différentiel de prix du carburant sur les théâtres par rapport aux hypothèses de prix retenues en LFI.

⁵ Constitué de la valorisation du nombre de munitions effectivement tirées.

b) Certains surcoûts ne sont pas pris en compte

En revanche, la méthode actuellement en vigueur n'aborde pas l'ensemble des surcoûts supportés par les armées, ainsi ne sont pas pris en compte :

- l'usure du capital : un engagement en OPEX au-delà du contrat opérationnel consomme du potentiel au-delà des hypothèses retenues pour le remplacement des parcs ;

- la régénération organique : les OPEX préemptent du potentiel et de l'activité parfois au détriment de la préparation opérationnelle créant de fait un besoin de rattrapage ;

- le décalage des programmes d'armement : les surcoûts OPEX ne couvrent pas l'anticipation des livraisons qui seraient nécessaires compte tenu de l'usure du capital ;

- les cessions gratuites : le remplacement des cessions aux armées étrangères engagées au sein des mêmes théâtres d'opération n'est pas financé ;

- les pertes et destructions définitives (c'est-à-dire sans réparation ou maintenance) de matériels, notamment au titre des dommages de guerre¹ :

- les équipements achetés en urgence opérationnelle : ces dépenses (par ex : les matériels spécifiques de lutte contre les IED en Afghanistan) ont fait l'objet d'une déclaration, mais n'ont pas été couvertes par les mécanismes OPEX ;

- les dépenses induites par le règlement des litiges contentieux consécutifs aux OPEX, par la voie juridictionnelle ou par la voie amiable ;

- la part correspondante de l'indemnité d'absence cumulée (IAC), destinée à compenser financièrement les sujétions, notamment la sur-absence liée à l'accumulation de sujétions opérationnelles, suite à la décision prise par le Président de la République en Conseil de défense le 6 avril dernier dont les conditions d'ouverture de droit et les modalités de mise en œuvre ne sont pas encore stabilisées.

- les dispositions en matière d'action sociale visant les militaires participant ou ayant participé à une OPEX et leurs familles²

¹ Selon le rapport spécial de la commission des finances du Sénat, « la valeur des équipements détruits ou perdus en OPEX est estimée à 4,4 millions d'euros en 2013 et ne recouvre que des matériels terrestres. En 2014, la valeur de ces équipements détruits ou perdus en OPEX s'élève à 16,9 millions d'euros dont 15,2 millions d'euros de matériel aéronautique et 1,7 millions d'euros de matériels terrestres. En 2015, à ce stade, la valeur de ces équipements détruits ou perdus en OPEX s'élève à 6,7 millions d'euros comprenant uniquement des matériels terrestres ». <https://www.senat.fr/commission/fin/pjlf2016/np/np08/np081.html>

² Le dispositif de soutien aux militaires en OPEX et à leurs familles s'articule autour de 6 volets :

- La mise en œuvre d'un dispositif interarmées de soutien psychologique aux familles de militaires partis en OPEX.

Proposition : Compléter la nomenclature des dépenses prises en charges au titre des surcoûts OPEX en incluant certaines dépenses actuellement non prises en compte.

c) Une appréciation économique globale mériterait d'être conduite

Pour apprécier pleinement le coût des OPEX, il faudrait y ajouter :

- le coût des pensions, servies aux militaires ou à leurs ayants-causes, au titre du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre en application des arrêtés accordant aux militaires participants à des opérations extérieures le bénéfice des dispositions de l'article L. 4123-4 du code de la défense¹ ;

- les bonifications de droits à pension ouverts par la participation militaire à une OPEX.

- *Le déploiement du « dossier unique » pour le suivi des blessés en OPEX.*
 - *La possibilité d'un hébergement d'urgence de longue durée pour les familles de blessés en OPEX hospitalisés en région parisienne. Il s'agit d'une aide financière, accordée aux familles afin de leur permettre de se rendre rapidement au chevet d'un militaire gravement blessé et hospitalisé.*
 - *La possibilité de bénéficier de séjours gratuits en famille dans l'un des établissements de l'institution de gestion sociale des armées (IGESA).*
 - *la prestation de soutien en cas d'absence prolongée du domicile (PSAD). Cette prestation est destinée aux familles du personnel militaire ou civil du ministère de la défense, absent de son foyer, pour pallier des conséquences d'un départ en mission opérationnelle (donc, le cas échéant, en OPEX) ou d'une hospitalisation de longue durée.*
 - *Le déploiement d'actions sociales communautaires et culturelles (ASCC) des militaires en OPEX.*
- Ces dépenses ne sont pas éligibles aux surcoûts OPEX au sens de l'article 4 de la LPM et de la méthodologie en vigueur. Elles sont imputées sur le BOP 0212-0072. Accompagnement des politiques RH (APRH) ou sur les comptes de l'IGESA.*

¹ *L'arrêté interministériel ouvrant le bénéfice de l'article L. 4123-4 du code de la défense a deux conséquences :*

- *Couverture du personnel blessé ou malade en opérations :*

L'article L. 4123-4 ouvre droit à :

○ *la présomption d'imputabilité, en vertu de laquelle toutes les incapacités résultant de blessures ou de maladies sont systématiquement réputées être liées au service et donnent droit à indemnisation par une pension d'invalidité (ce qui n'est pas le cas pour les blessures ou maladies professionnelles hors Opex, dont l'imputabilité doit être prouvée) ;*

○ *le bénéfice d'un taux d'infirmité majoré pour toute maladie contractée en Opex ;*

○ *la possibilité, interdite dans tout autre cas, de cumuler pension de retraite et pension d'invalidité ;*

○ *le bénéfice du statut de grand mutilé de guerre et des allocations qui en découlent (allocation de grand mutilé de guerre, allocation de grand mutilé et majoration de la pension d'invalidité) ;*

○ *le bénéfice des emplois réservés.*

- *Couverture des ayant causes (veufs/veuves et orphelins) :*

○ *au profit du conjoint, et à défaut des enfants, la délégation de solde d'office, c'est-à-dire le bénéfice automatique, dès le lendemain du décès du militaire, de trois mois de solde au taux Opex, puis pendant trois ans de la moitié de cette solde (ce dernier montant correspondant à 1,25 fois la solde complète du militaire en métropole) : cette disposition est particulièrement cruciale pour subvenir aux besoins immédiats de la famille et permet d'éviter la perte de ressources que subissent tous les veufs et orphelins avant la liquidation de la succession et l'ouverture du droit à pension de réversion ;*

○ *le bénéfice du statut de pupille de la Nation, qui ouvre droit à des subventions de l'ONAC pour l'entretien et les études des orphelins jusqu'à leur 21^e anniversaire.*

Certaines de ces dépenses s'étalent dans le temps ou ne sont effectives que plusieurs années après le déroulement des opérations. Il est donc difficile de les assimiler à des surcoûts OPEX, sans perdre une cohérence dans l'appréciation du coût des opérations en cours. Elles mériteraient néanmoins de faire l'objet d'une évaluation ; d'une part, parce qu'elles affectent le budget annuel de l'Etat, d'autre part ; parce qu'elles permettraient d'apprécier le « coût complet » des opérations extérieures.

Proposition : Mettre en place des agrégats permettant le suivi des coûts pour le régime des pensions des militaires, pour celui des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et pour le régime de l'action sociale des militaires, des dispositions spécifiques dont ils (ou leurs ayants-causes) bénéficient, en raison de leur participation à des OPEX.

B. DES MODALITÉS PARTICULIÈRES DE FINANCEMENT

1. L'établissement de règles dans les lois de programmation militaire

Par nature, le coût des OPEX comporte une part d'incertitude importante liée à l'ouverture ou à la fermeture de théâtres d'opérations en cours d'année et à l'intensité de l'engagement sur chacun des théâtres ouverts. **Cette imprédictibilité relative est la raison d'être d'un financement en deux temps : une provision initiale inscrite dans le projet de loi de finances de l'année et un préfinancement en trésorerie des surcoûts nets par le ministère de la défense couvert *in fine* par un financement interministériel.**

Les surcoûts nets OPEX font l'objet d'une demande de financement qui se traduit habituellement par un décret d'avance¹, publié fin novembre, ratifié en loi de finances rectificative en décembre. Ce financement interministériel est réalisé par le ministère du budget à partir des réserves de précaution des différents ministères, y compris potentiellement celles du ministère de la défense qui, de fait, porte une part de ce financement interministériel, s'ajoutant à la provision initiale de 450 millions d'euros.

Afin de sécuriser le financement des opérations extérieures, la programmation repose sur une dotation prévisionnelle annuelle dans le budget de la mission Défense en adéquation avec les nouveaux contrats opérationnels et les priorités stratégiques définies dans le Livre blanc. Par

¹ Le recours à un décret d'avance est nécessaire en raison, d'une part, de l'ampleur des mouvements à effectuer et, d'autre part, de la nécessité pour les programmes 178 et 212 d'être couverts sans attendre la promulgation de la loi de finances rectificative et ainsi éviter la rupture de trésorerie en fin d'année).

rapport aux LPM précédentes, il a été en particulier tenu compte de la limitation prévisionnelle des engagements, dans le modèle retenu, à une moyenne de trois théâtres importants, de l'adaptation de notre dispositif en Afrique aux nouvelles menaces sur la sécurité des pays amis et de la nécessaire reconfiguration du dispositif actuel des forces prépositionnées.

Le rapport annexé au projet de programmation militaire 2009-2014 avait évalué à 450 millions d'euros le montant de la dotation prévisionnelle annuelle au titre des opérations extérieures. En première lecture, un amendement introduit par votre commission, voté par le Sénat et par l'Assemblée nationale, avait inscrit dans le texte même de la loi ce mécanisme de financement sécurisant le financement interministériel du dépassement éventuel de cette enveloppe¹. En effet, hors abondement extérieur alloué dès la loi de finances initiale, une mobilisation des ressources supplémentaires programmées en loi de finances initiale à partir des seuls crédits accordés au ministère de la défense aurait, à crédits constants, un effet d'éviction néfaste sur les crédits destinés au fonctionnement, à la préparation des forces ou à leur équipement². La méthode actuellement mise en œuvre permet de faire face au besoin en évitant cet effet d'éviction sous réserve que le ministère (notamment ses programmes P178 et P2012/T2 concernés par les OPEX, ne soit pas en rupture de trésorerie dans l'attente du financement interministériel.

a) Une évaluation de la dotation provisionnelle qui s'avère en décalage par rapport aux surcoûts réels des OPEX constatés en fin d'exercice

Le niveau de la provision s'est avéré régulièrement en décalage avec l'évaluation finale des OPEX. Comme le montre le tableau ci-après, qui fait apparaître des besoins de financements complémentaires, parfois supérieurs à la prévision budgétaire.

¹ Article 4, alinéa 1^{er} : « La dotation annuelle au titre des opérations extérieures est fixée à 450 millions d'euros. En gestion, les surcoûts nets, hors titre 5 et nets des remboursements des organisations internationales, non couverts par cette dotation qui viendraient à être constatés sur le périmètre des opérations extérieures, font l'objet d'un financement interministériel.

² Le principe de l'inscription en LFI du coût estimé des OPEX, revendication ancienne du Parlement, est une des grandes avancées de la LPM 2009-2014, qui, était de prévoir un mécanisme de budgétisation intégrale des OPEX et d'interdire leur financement par annulation de crédits d'équipement, ce qui était le cas jusqu'alors.

La loi de programmation militaire 2009-2014 avait prévu d'en évaluer de manière plus réaliste les surcoûts en loi de finances initiale en prévoyant que « le montant de la provision au titre des surcoûts des opérations extérieures, porté à 510 millions d'euros en 2009, sera augmenté de 60 millions d'euros en 2010 puis de 60 millions d'euros en 2011 », soit au total 570 millions d'euros en 2010 et 630 millions d'euros en 2011, et en disposant que les éventuels dérapages par rapport à ces estimations seraient financés « par prélèvement sur la réserve de précaution interministérielle ».

UN EFFORT FINANCIER CONSÉQUENT, BÉNÉFICIAIRE DE MODALITÉS SPÉCIFIQUES
MAIS INCOMPLET DANS SON APPRÉCIATION

FINANCEMENT DES OPEX (en M€)									
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014 (1)	2015 (2)	PLF 2016
Surcoût des OPEX									
Loi de finances initiale	475	510	570	630	630	630	450	450	450
Coûts non prévus par la LFI	376	361	290	617	243	620	668	667	
Total	851	871	860	1 247	873	1 250	1 118	1 117	
Financement du surcoût des OPEX non prévu en LFI									
Décrets d'avances	222	228	247	538	187	578	611	625	
Autres (dont fonds de concours)	41	79	50	79	56	50	54	40	
Total	263	307	297	617	243	628	665	666	

(1) 3 M€ de reliquat ont été financés par redéploiement de crédits HT2 au sein du programme 178.

(2) pour 2015, aux surcoûts, s'ajoutent un besoin de couverture de moindres recettes (ADP) du SSA (7,9 M€) suite à l'importante projection d'équipes médico-chirurgicales en opérations.

Source : ministère de la défense

Cette inscription en loi de finances initiale, qui n'atteint que 40%, ne répond qu'imparfaitement au principe de sincérité sur lequel devrait reposer la construction du Budget de la Nation.

Depuis 2008, le montant des surcoûts OPEX, selon le mode de calcul actuel, n'a jamais été inférieur à 850 millions d'euros et dépasse 1 milliard d'euros depuis 2013.

Force est de constater que la difficulté à fermer des théâtres d'opération et la croissance des risques et menaces dans nos zones d'intérêt conduit à une augmentation tendancielle du coût des OPEX et, par construction, à un décalage croissant avec une dotation initiale.

Pour autant, votre commission n'avait pas souhaité remettre en cause le montant de la provision qui a fait l'objet d'un arbitrage d'ensemble sur la programmation en cohérence avec la question des formats des armées, même si elle en avait mesuré les conséquences.

En réalité, il apparaît que ce montant a une valeur indicative, et l'existence du fond interministériel est une garantie majeure pour que le financement des OPEX ne se fasse pas par régulation des équipements, ce qui est une question de bon sens. Plus une armée est engagée et plus il est nécessaire qu'elle assure le renouvellement et la modernisation de ces équipements et plus elle doit être capable, grâce à un niveau technologique supérieur, un maintien en conditions opérationnelles performant de ses hommes et de ses équipements, de s'assurer de sa supériorité militaire sur les théâtres où elle est engagée.

b) Une garantie interministérielle perfectible

Pour autant cette garantie n'est pas totale, puisque le ministère de la défense participe à cette solidarité conçue dans un cadre large qui couvre également les besoins d'autres ministères, piloté par le ministère du budget, et sa contribution excède parfois son poids dans le budget général de l'Etat¹.

¹ <https://www.senat.fr/commission/fin/pjlf2016/np/np08/np081.html>

Une dissociation du financement programmé de l'outil de défense, soumis à un niveau minime d'aléas et des engagements extérieurs peu prédictibles est sans doute à rechercher. Ce serait, avec la révision des règles de prise en compte des dépenses dans le BOP OPEX, un préalable à toute évolution du système actuel, qui, certes est imparfait au regard des principes budgétaires, mais satisfaisant, faute de mieux pour sécuriser, dans cette période dangereuse, les crédits de la défense dans les arbitrages incessants imposés par la direction du budget.

Une autre solution serait la création d'une mission OPEX qui conduirait à donner au Parlement la capacité de se prononcer par un vote annuel sur les crédits des opérations, ce qui pourrait avoir des conséquences sur l'efficacité du processus de décision, dont la performance a été saluée et qui, au demeurant, serait en contradiction avec les règles constitutionnelles adoptées en 2008.

La pratique américaine des *Overseas Contingency Operations* (OCO) ou de la Réserve spéciale du Trésor britannique assurent un minimum de transparence tout en laissant une large part d'initiative à l'exécutif mais paraissent mal adaptées aux procédures budgétaires nationales.

Les financements des OPEX aux États-Unis et en Grande-Bretagne
(sources Ministère de la défense - DGRIS)

- **Etats-Unis** : depuis que le pays s'est engagé dans la « guerre contre le terrorisme » (2001), les moyens militaires supplémentaires déployés à cette fin ont été financés au moyen d'un compte distinct du budget de la défense : constitué sous l'appellation *Global War on Terrorism* (GWOT) sous le mandat de George W. Bush ; ce compte a été renommé ***Overseas Contingency Operations*** (OCO) par l'administration Obama. L'OCO inclut des dépenses d'équipement (armement, munitions et autres équipements), de logistique et de soutien des bases utilisées ainsi que des primes allouées aux personnels engagés. Le moindre contrôle parlementaire exercé sur les moyens OCO et le fait qu'il puisse inclure des dépenses devant plutôt figurer dans le budget principal (« base budget ») alimentent les débats autour de ce dispositif qui pourrait être réformé prochainement.
- **Royaume-Uni** : les coûts additionnels des opérations militaires sont financés par la **Réserve du Trésor** britannique (donc, le ministère des finances), complétée en 2002 par une **Réserve spéciale** créée à cet effet. Ces moyens supplémentaires ne comprennent pas les salaires et l'entraînement financés en temps normal et incluent un volet capacitaire intitulé *Urgent Operation Requirement* (UOR) destiné à financer des équipements répondant à un besoin opérationnel urgent, nouveau et imprévu, qui est spécifique à un théâtre d'opérations.

Le groupe de travail attend de la mission de contrôle, confiée par la commission des finances du Sénat à la Cour des Comptes, en application de l'article 58 de la loi organique relative aux lois de finances, une réflexion sur les différents aspects du financement des OPEX mais reste fondamentalement attaché à leur financement interministériel.

Proposition : Sécuriser le financement interministériel des opérations extérieures et, en parallèle et selon la même logique, le financement interministériel pour les opérations intérieures

c) Un contrôle parlementaire régulier à mettre en œuvre

À tout le moins, il serait souhaitable que les dispositions du 3^e alinéa de l'article 4 de la loi de programmation militaire soient effectivement mises en œuvre et que soit programmé un débat annuel au Parlement sur les engagements de la France en dehors du territoire national sur la base d'un bilan politique opérationnel et financier communiqué préalablement aux commissions compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat. Ce bilan et le débat prévu par le dispositif adopté doivent permettre d'éclairer la représentation nationale sur les objectifs, les réalisations et les coûts de chaque OPEX. Ces dispositions n'ont pas été mises en œuvre.

II. L'ABSENCE D'AGRÉGATION DES FINANCEMENTS DE L'APPROCHE GLOBALE

Si l'approche globale, ou intégrée, a fait l'objet de longs développements dans les Livres blancs de 2008 et 2013, elle ne fait l'objet d'aucune évaluation, ni par théâtre d'opérations, ni au niveau global, ce qui prive les gouvernants et le Parlement d'un instrument d'évaluation pertinent.

Sans pouvoir en définir ici les contours exhaustifs, le groupe de travail estime qu'il pourrait comprendre, pour le théâtre d'opérations où les forces françaises se trouvent engagées en autonomie ou en coalition :

- les coûts des dépenses engagées par le centre de crise et de soutien (CDCS) du Ministère des affaires étrangères, au titre de l'évacuation des ressortissants français ou alliés et au titre de l'aide humanitaire d'urgence,

- les coûts des dépenses engagées, soit directement, soit par le versement de subventions à des opérateurs nationaux ou internationaux par la direction générale de la mondialisation et/ou la direction générale du Trésor au titre des opérations à dominante civile, de reconstruction, de rétablissement du fonctionnement des institutions publiques et de restauration des capacités économiques de base,

- les coûts engagés par la DCSD, soit directement, soit par le versement de subventions à des opérateurs au titre des opérations de coopération structurelle de coopération de défense et de sécurité,

- les coûts engagés, soit directement, soit par le versement de subventions à des opérateurs au titre des opérations de coopération technique par les directions compétentes des autres ministères.

- le coût des aides budgétaires globales de la Direction générale du Trésor.

Afin de ne pas agréger des dépenses qui ne rentreraient pas dans les objectifs de l'action globale décidée par la France, les programmes et actions

concernés devraient avoir fait l'objet d'une inscription ou, en cas d'urgence, d'une validation de l'organe en charge de piloter ce versant d'accompagnement de l'opération extérieure, qu'il s'agisse d'un pilotage par un organisme interministériel (Stratégie Sahel pilotée par le SGDSN, stratégie Golfe de Guinée pilotée par le Secrétariat général à la Mer) ou ministériel (*task force* mise en place par le MAEDI) ou, mieux encore, si les recommandations du groupe de travail sont suivies par le représentant spécial de théâtre (voir supra p. 217).

Sur le fondement de cette évaluation, et afin de mobiliser plus rapidement les acteurs et les opérateurs pour lesquels cet effort exceptionnel n'a pas fait l'objet d'une programmation budgétaire et qui pourrait difficilement être financé par un redéploiement des autres crédits inscrits au budget ou déjà engagés, un mécanisme de financement interministériel des surcoûts liés à l'approche globale des OPEX pourrait être mis en place.

Outre la mesure de l'effort conduit par la France dans ce domaine, ce dispositif permettrait d'accélérer la mobilisation des fonds destinés, à l'aide d'urgence, au conseil, à l'expertise, à l'assistance, à la coopération et au développement qui doivent venir accompagner l'opération militaire et contribuer à la stabilisation de la situation dans la phase de reconstruction post-crise.

Proposition : Évaluer financièrement les dépenses réalisées au titre de l'approche globale des OPEX.

Proposition : Etudier l'opportunité d'un financement interministériel de tout ou partie des surcoûts de l'approche globale des OPEX.

TITRE 7 - UN CONTRÔLE PARLEMENTAIRE À APPROFONDIR

La conduite des relations internationales, et tout autant l'engagement des forces armées, sont des prérogatives essentielles de l'exécutif. La Constitution de la V^e République confère un rôle imminent au Président de la République, chef des armées, garant de l'indépendance nationale et de l'intégrité du territoire, le Gouvernement disposant de la force armée et le Premier ministre étant responsable de la défense nationale. **Dans ce cadre constitutionnel, le rôle du Parlement est plus limité, mais non négligeable.**

Jusqu'en 2008, ce pouvoir était cantonné au principe d'autorisation de déclarer la guerre, héritage de la Révolution française, mais la pratique qui s'était déjà éloignée de ce formalisme sous les III^e et IV^e République¹.

Depuis le début de la V^e République, l'article 35, dans sa forme initiale, n'avait reçu aucune application. Deux explications pouvaient être avancées :

- l'obsolescence de la déclaration de guerre, eu égard à la profonde transformation des modes d'intervention des forces armées et à l'évolution du droit international² ;

- **en pratique, surtout, l'engagement des forces françaises s'inscrit aujourd'hui, pour l'essentiel, dans le cadre d'actions de sécurité collective prévues par la Charte des Nations unies sous la forme d'opérations extérieures qui ne font pas l'objet de déclaration de guerre dans les termes de l'article 35 car elles ne s'inscrivent pas dans le cadre de conflits entre États.**

Ces évolutions ont eu pour conséquence de multiplier les engagements sur des théâtres extérieurs, dans des cadres juridiques variés (missions d'observation, de maintien ou d'imposition de la paix, sous l'égide de l'ONU, dans le cadre de coalitions multinationales...) sans permettre de

¹ Assemblée nationale, Rapport n° 892 de M. Jean-Luc Warsmann, au nom de la Commission des lois, sur le projet de loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la V^e République.

² La subordination de l'ouverture des hostilités à « un avertissement préalable et non équivoque », sous la forme d'une déclaration de guerre, conformément au principe posé par la deuxième Conférence de la Haye en 1904, se conçoit dans le cadre des relations interétatiques. Depuis la deuxième guerre mondiale, il n'a cessé d'être battu en brèche :

- en fait : les conflits modernes dans la diversité de leurs formes -invasions, guerres civiles, attaques terroristes- échappent aux cadres classiques forgés au XIX^e siècle ;

- en droit : l'utilisation des forces armées à titre offensif est prohibée par la Charte des Nations unies ; elle n'est possible qu'à titre défensif en vertu du droit de légitime défense individuel ou collectif, reconnu par l'article 51 de la Charte des Nations unies, contre une agression armée mais il n'est pas certain que l'État agissant en légitime défense soit tenu au préalable de « déclarer la guerre ».

vote du Parlement, la guerre n'étant pas déclarée puisqu'il ne s'agit pas d'une guerre d'État à État¹.

Une certaine réticence de l'exécutif à soumettre ses décisions en matière militaire à un vote des assemblées parlementaires, ce qui a souvent donné lieu à de vifs débats sémantiques pour déterminer si telle ou telle intervention devait être qualifiée de guerre ou non et, en conséquence, faire l'objet d'une autorisation du Parlement. Ces échanges ont eu lieu à l'occasion des opérations en Irak, au Kosovo ou, plus récemment, en Afghanistan.

Néanmoins, malgré la mise à l'écart des dispositions de l'article 35, le Parlement a pu être informé des différentes opérations militaires conduites par la France par le biais d'informations délivrées par le Gouvernement et par les moyens habituels du contrôle parlementaire². Ces moyens d'information ne permettaient cependant ni une information complète ni l'expression de la position de la représentation nationale par un vote spécifique pour chaque intervention³.

¹ C'est le raisonnement qui avait été tenu lors de la première guerre du Golfe par le Premier ministre, M. Michel Rocard, devant l'Assemblée nationale le 12 décembre 1990 : « *Au sens du droit international, comme du droit interne, c'est-à-dire tout simplement en droit, il ne s'agirait pas alors d'une guerre déclarée par un État à un autre État mais d'une action de sécurité collective au sens du chapitre VII de la Charte* ». Ce fut également le cas pour l'intervention au Kosovo en 1999, le Premier ministre considérant que « *la portée pratique de l'article 35, dans la Constitution telle qu'elle est, se limite donc à l'hypothèse d'une guerre classique entre États, situation dans laquelle, à l'évidence, nous ne nous trouvons pas* ».

² Hormis les débats organisés à l'initiative du Gouvernement, le Parlement exerce un contrôle sur les opérations extérieures par le biais de leur financement, dans le cadre de l'examen des projets de loi de finances initiale et rectificative. L'article 164 de l'ordonnance du 30 décembre 1958 encadre toutefois strictement les pouvoirs de contrôle des rapporteurs spéciaux, en excluant des documents qu'ils sont habilités à se faire communiquer ceux qui portent sur des sujets de caractère secret concernant la défense nationale.

Les commissions compétentes ont également conduit des missions d'information sur certaines opérations extérieures tandis que des délégations de membres des commissions de la défense et des affaires étrangères se sont rendues régulièrement sur des théâtres d'opérations extérieures. Les rapporteurs des commissions d'enquête et des missions d'information se heurtaient cependant aux mêmes restrictions.

³ Assemblée nationale, Rapport n° 892 de M. Jean-Luc Warsmann, au nom de la Commission des lois, sur le projet de loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la V^e République : « *Le Parlement n'a pu s'exprimer par un vote qu'à une seule reprise, à l'occasion de l'intervention des forces françaises en Irak en 1991. L'exécutif avait écarté le recours à la déclaration de guerre prévue par l'article 35, mais souhaitait légitimer son action et, comme l'a expliqué le Président de la République dans son message au Parlement du 16 janvier 1991, « exprimer l'unité profonde de la Nation dans cette épreuve* ». Le Parlement a donc été convoqué en session extraordinaire le 16 janvier 1991 et, après lecture du message du Président de la République, l'Assemblée s'est prononcée sur une déclaration de politique générale sur la politique française au Moyen-Orient, en application du premier alinéa de l'article 49 de la Constitution, le Sénat faisant de même dans le cadre du quatrième alinéa du même article. Dans l'optique de l'exécutif, le vote des assemblées n'était ni indispensable, ni même suspensif de la décision du Président de la République. » Cette méthode qui n'a été expérimentée qu'une seule fois était loin d'être satisfaisante : « *En engageant la responsabilité du Gouvernement sur une déclaration de politique générale et en faisant planer la menace d'un renversement du Gouvernement, elle peut mêler des considérations de politique intérieure à un sujet qui rassemble souvent au-delà des partis. Elle rend inconfortable la position des*

Le contrôle s'exerçait largement *a posteriori* et sa portée s'avérait relativement restreinte au regard des pratiques observées dans les autres pays.

Trois raisons principales militaient en 2008 en faveur d'une meilleure implication du Parlement français concernant les opérations extérieures :

- tout d'abord, les opérations extérieures constituaient l'une des principales missions des forces armées ;

- ensuite le coût des opérations extérieures n'avait cessé d'augmenter au cours des dernières années ;

- enfin, une meilleure implication du Parlement permettra de renforcer la légitimité des opérations.

La réforme constitutionnelle de 2008 a permis la mise en œuvre d'une information rapide, obligatoire, formalisée et systématique du Parlement sur l'engagement d'opérations extérieures, complétée par une procédure formelle d'autorisation de la prolongation de l'opération si celle-ci dure plus de quatre mois. Le dispositif adopté marque une rupture avec la tradition de la V^e République et constitue une augmentation significative des pouvoirs de contrôle du Parlement pour autant l'initiative de l'exécutif dans le choix des modalités peut en restreindre la portée. Il repose donc encore largement sur le volontarisme des institutions parlementaires.

I. UN CONTRÔLE INTERMITTENT CAR À L'INITIATIVE DE L'EXÉCUTIF, Y COMPRIS DANS LE CHOIX DES MODALITÉS

A. LES INTERVENTIONS CONCERNÉES ; UNE UTILISATION DU DISPOSITIF DE L'ARTICLE 35 À LA DISCRÉTION DU GOUVERNEMENT

L'utilisation de l'article 35, alinéa 2, reste une initiative gouvernementale. Elle est faiblement encadrée par la Constitution.

1. Quelles opérations ?

a) Ce que disent les débats et ce qu'ils ne disent pas

Concernant, tout d'abord, le champ d'application, le texte du projet de loi retient l'expression d' « intervention des forces armées à l'étranger ».

parlementaires qui approuvent l'intervention mais s'opposent à la politique du Gouvernement, comme de ceux qui soutiennent le Gouvernement mais s'opposent à l'intervention militaire. Les positions des parlementaires sur les questions de politique étrangère ne recoupant que rarement les clivages politiques traditionnels, un vote ayant un fondement constitutionnel spécifique aux interventions des forces armées aurait plus de clarté. »

(1) La notion d'« interventions des forces armées » est ainsi préférée à celle d'« opérations extérieures »

Les « opérations extérieures » ou OPEX s'apparentent à des engagements occasionnels ou temporaires qui nécessitent la projection d'hommes en dehors du territoire national, sur un théâtre de crise, et qui ont pour objectif de contribuer à sa gestion. Il peut s'agir d'opérations dans le cadre national, multinational (comme l'OTAN ou l'Union européenne) ou international (l'ONU). L'engagement peut revêtir la forme de missions de combat, de maintien ou de rétablissement de la paix, de sauvegarde des intérêts nationaux, mais aussi de missions humanitaires, de missions de police, d'actions civilo-militaires et d'actions d'assistance militaire.

Le statut juridique de ces « opérations extérieures » n'est pas expressément défini (voir supra p. 21). Il convient toutefois de relever le caractère exclusivement interne au ministère de la défense de la qualification d'« opérations extérieures »¹.

Ainsi, l'expression d'« interventions des forces armées » retenue par le projet de loi ne rend pas l'information du Parlement dépendante de la qualification juridique d'une opération.

(2) La Constitution retient également le terme « à l'étranger »,

Ce terme a été préféré à l'expression « à l'extérieur du territoire de la République », qui avait été proposée par le comité « Balladur ».

Mais le terme « à l'étranger » est plus restrictif, car il exclut les interventions menées dans les eaux et l'espace aérien internationaux. Les déplacements des bâtiments de la marine nationale dans les eaux internationales, ou ceux des aéronefs dans l'espace aérien international, seraient ainsi exclus du champ de l'obligation d'information.

¹ C'est l'État-major des armées qui, dans une directive administrative et logistique associée à ordres d'opération, issue de la décision du Président de la République en Conseil de défense et de sécurité nationale, propose au ministre de la défense de qualifier comme telle une opération extérieure. Cette qualification est ensuite décidée par voie réglementaire en précisant la zone géographique concernée ainsi que la période considérée par des arrêtés ministériels étendant, pour le premier, publié au Journal officiel, le bénéfice des dispositions de l'article L 4123-4 du code de la défense aux militaires engagés dans une opération extérieure et délimitant, pour le second, non publié, la zone géographique de l'opération. Ces textes sont souvent publiés tardivement. Ainsi, les arrêtés relatifs à l'opération Barkhane déclenchée le 31 juillet 2014 ont été publiés le 25 septembre 2015, ceux concernant l'opération Chammal déclenchée le 19 septembre 2014 n'ont pas encore été publiés, ceux concernant l'opération Harmattan déclenchée le 19 mars 2011, le 10 novembre 2012, l'opération Sangaris déclenchée le 5 décembre 2013 (arrêté du 3 février 2014) et Serval déclenchée le 11 janvier 2013 (arrêté du 2 avril 2013), échappent à cette critique.

- (3) Pour autant, toutes les interventions des forces armées à l'étranger ne donnent pas lieu à information du Parlement au titre de l'article 35, alinéa 2

Lors de l'examen du projet de loi de modernisation des institutions de la V^e République, le ministre de la défense, M. Hervé Morin, a donné des précisions sur les interventions des forces armées à l'étranger qui seraient, selon lui, susceptibles d'être soumises au Parlement au titre des nouvelles dispositions de l'article 35 alinéas 2 et 3 (voir supra p. 21).

Cette interprétation laisse une large marge d'appréciation à l'exécutif dont le président de votre commission, M. Josselin de Rohan, s'était inquiété¹.

b) Une pratique variable, quelle que soit la majorité politique au pouvoir

Dans la pratique, seules les opérations les plus importantes en termes de forces armées engagées, ou en termes symboliques, ont jusqu'à présent été soumises au nouveau dispositif prévu par l'article 35, alinéas 2 et 3, (débat et autorisation en séance publique) et cela, quelle que soit la majorité politique au pouvoir.

- (1) Les opérations soumises au nouveau dispositif

- les interventions en Afghanistan (22 septembre 2008), en Côte d'Ivoire, au Kosovo, au Liban, au Tchad et en RCA (Epervier, Boali, EUFOR Tchad/RCA - le 28 janvier 2009), lesquelles n'ont cependant fait l'objet que d'un vote de prolongation au titre de l'article 35 alinéa 3, l'article 35 alinéa 2 ne trouvant pas à s'appliquer dès lors qu'il s'agissait d'interventions anciennes et que ces votes de prolongation constituaient en quelque sorte un vote de rattrapage² ;

- les interventions menées en Libye (Harmattan - 2011), au Mali (Serval janvier 2013- janvier 2014), en République centrafricaine (Sangaris, décembre 2013), en Irak (Chammal, septembre 2014) et son extension au territoire syrien.

- (2) Les opérations qui n'ont pas été soumises

- le renforcement et l'intervention directe de la force Licorne en Côte d'Ivoire au printemps 2011,

- la participation aux opérations de l'Union européenne Atalante de lutte contre la piraterie au large des côtes somaliennes (alors que dans son deuxième mandat, elle est autorisée à conduire des actions dans les eaux

¹ *Avis* n° 388 (2007-2008) de M. Josselin de Rohan fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, déposé le 11 juin 2008.

² Amandine Blandin - Article 35 de la Constitution : état de l'information du parlement sur les interventions militaires à l'étranger - *Revue française de Droit constitutionnel*, 105, 2016.

territoriales et sur les côtes somaliennes) et Sophia de lutte contre les passeurs de migrants en Méditerranée ;

- la participation à des opérations multilatérales accompagnant des opérations françaises ayant déjà été soumises au dispositif de l'article 35, telles que la mission d'entraînement par l'Union européenne des forces armées maliennes (EUTM Mali) lancée après l'opération Serval ou la force de l'Union européenne EUFOR RCA lancée en République Centrafricaine après l'engagement des forces françaises Sangaris ;

- l'opération Barkhane de contre-terrorisme dans la bande sahélo-saharienne et de coopération aux forces des pays du G5 Sahel dans le prolongement des opérations Serval et Épervier, mais avec un cadre élargi et une approche stratégique différente ;

- l'opération Tamour d'assistance humanitaire en Jordanie aux réfugiés syriens d'août 2012 à septembre 2013 ;

- l'envoi de détachements du Service de santé des armées pour assister la Guinée dans sa lutte contre l'épidémie du virus Ebola en 2015 et 2016 (Opération Tamarin) ;

- ou encore les opérations des forces spéciales à l'étranger, en dehors de celles menées dans le cadre des opérations qui ont été soumises au nouveau dispositif.

Cela ne signifie pas qu'une information n'ait pas été fournie aux parlementaires pour ces opérations¹, mais simplement que cette information n'a pas été présentée comme ayant été donnée au titre de l'article 35 alinéa 2 et, qu'en conséquence, l'exécutif s'est dispensé d'organiser un vote d'autorisation de prolongation ultérieure au titre de l'article 35 alinéa 3 pour celles de ces interventions qui comme le renforcement de Licorne en 2011, Barkhane ou Atalante ont dépassé une durée de quatre mois.

(3) Le cas particulier du débat sur la Syrie de septembre 2013

A l'inverse, le Président de la République a convoqué le Parlement en session extraordinaire, le 4 septembre 2013, pour qu'y soit organisé un débat sur la situation en Syrie précédé d'une déclaration du Gouvernement dans laquelle celui-ci avait exposé les raisons qui justifiaient, à ses yeux, et suite aux attaques chimiques du mois d'août 2013, une intervention militaire française contre le régime syrien. L'organisation de ce débat préalable à une intervention que l'exécutif espérait alors imminente, mais qui a été annulée *in extremis* en raison du changement de posture des États-Unis, se situe en dehors des exigences de l'article 35 qui n'a d'ailleurs pas été invoqué. L'opération n'a pas été réitérée à l'occasion d'autres interventions. Plusieurs explications ont été avancées. Il est possible qu'au moment (le 28 août) où le

¹ Amandine Blandin, dans l'article précité (pages 8 à 10), dresse un inventaire exhaustif des modalités retenues et des informations fournies par l'exécutif à son initiative ou sur requête parlementaire.

Président de la République a signé le décret de convocation du Parlement en session extraordinaire, il pensait que les opérations militaires seraient déjà engagées. La convocation elle-même pouvait aussi être un signal fort pour l'adversaire de la détermination alliée. Il semble aussi que l'organisation concomitante de débats parlementaires au Royaume-Uni et aux États-Unis a pu constituer une forte incitation à la fois pour assurer une forme d'équivalence dans la transparence, préparer l'opinion publique intérieure, et montrer à l'extérieur la détermination de la France sur le dossier syrien. En cas d'intervention, ce débat aurait peut-être pu dispenser le Gouvernement de l'organisation d'un nouveau débat sur la base d'une nouvelle déclaration, il aurait pu, le cas échéant, se contenter d'une information des commissions chargées de la défense, sur les opérations mises en œuvre.

2. Quelles modalités ?

Inspiré des propositions du « comité Balladur », le mécanisme est simple et compatible avec la réactivité que le Gouvernement est en droit d'attendre des armées lorsqu'il a décidé d'engager des opérations militaires, puisque la décision initiale d'engagement appartient toujours à l'exécutif. En prévoyant que l'information du Parlement est postérieure à l'engagement, mais qu'elle devra intervenir « *sitôt l'intervention engagée* », l'article 35 alinéa 2 vise à concilier la nécessaire souplesse permettant à l'exécutif de réagir avec toute la rapidité requise à des circonstances exceptionnelles, telles que l'évacuation de ressortissants menacés dans un pays en crise, avec le droit d'information du Parlement.

a) La détermination des modalités d'information du Parlement reste à l'appréciation du Gouvernement

(1) Les modalités d'information du Parlement ne sont pas précisées dans la Constitution

Il appartiendra au Gouvernement, qui seul dispose des informations nécessaires, d'apprécier, selon les circonstances, quelles sont les modalités d'information les plus adaptées. Comme l'indiquait Hervé Morin, ministre de la défense au cours des débats à l'Assemblée nationale¹, cette information « *peut prendre toutes les formes : simple courrier adressé aux parlementaires, au président de la commission de la défense, réunion des commissions compétentes ou séance plénière. Il faut conserver cette souplesse pour le cas où une intervention devrait en urgence avoir lieu hors session parlementaire ou bien encore commencer un vendredi. Il faut trouver des formules adaptées, étant entendu que rien n'interdit au Président de la République de convoquer le Parlement en session extraordinaire.* »

¹ Assemblée nationale - mardi 27 mai 2008 - 3^{ème} séance

En fonction de la nature de l'opération (intervention militaire, humanitaire, opération de police), de son cadre juridique (opération dans le cadre de l'ONU ou d'une coalition, application d'un accord de défense) et de son ampleur, les assemblées peuvent être informées par une déclaration du Gouvernement en séance publique, suivie d'un débat ou non, par l'intermédiaire de leurs commissions permanentes compétentes, des Présidents des assemblées ou des présidents desdites commissions permanentes.

La souplesse de ce dispositif permet d'assurer une information permanente du Parlement, y compris hors session, sans exiger la réunion d'une session extraordinaire, que toutes les interventions ne justifient pas, dès lors que l'information du Parlement n'est pas limitée aux opérations les plus importantes.

En laissant le soin au Gouvernement d'adapter les modalités de l'information au contexte de l'intervention, le dispositif proposé permet également de mieux concilier information et confidentialité, et de s'adapter à la discrétion qui doit entourer certaines opérations. Le Parlement étant par nature un lieu de débat public, le problème de la confidentialité des informations qui lui sont transmises se pose¹. La nature de l'information fournie est généralement liée aux modalités d'information retenues : assez générale dans le cadre d'une séance publique, mais plus précise dans le cadre d'une réunion de la commission chargée de la défense, par exemple.

(2) Les seules obligations posées par l'article 35

L'article 35, alinéa 2, ne pose que quelques obligations.

Cette information doit être réalisée, au plus tard, trois jours après le début de l'intervention. L'information est donc postérieure à l'engagement, mais la notion de rapidité, sinon d'immédiateté dans l'information est déterminante. A cet égard, le Parlement a souhaité, lors de la discussion du projet de loi, encadrer la notion « *de brefs délais* » qui figurait dans le texte initial par un délai maximum de trois jours².

¹ Le Parlement européen a mis en place des procédures spéciales pour l'examen des documents confidentiels. La voie choisie en France jusqu'alors reposait sur le pragmatisme et la confiance. Depuis la guerre du Golfe, l'information des parlementaires sur les opérations extérieures s'est développée, le pouvoir exécutif permettant l'accès de certains parlementaires à des informations classifiées. Ainsi, lors de la guerre du Golfe, le Gouvernement avait mis en place des modalités particulières d'information des parlementaires. Chaque semaine, le Premier ministre réunissait, pour les informer du déroulement, des opérations les présidents de groupe et les parlementaires spécialisés dans les questions internationales et de défense. Cette vingtaine de parlementaires avait, au total, participé à vingt-sept réunions d'information à Matignon pendant la durée des opérations. Sur les mêmes bases, les engagements en Bosnie et au Kosovo, par exemple, ont pu donner lieu à une information privilégiée.

² L'instauration de ce délai a été controversée : lors du débat à l'Assemblée nationale en 2008, le député Guy Teissier, rapporteur pour avis, mettait en garde contre les dérives vers une forme de vote préalable au déclenchement des interventions militaires : « la mise en place d'un système de contrôle parlementaire trop contraignant conduirait nécessairement à affaiblir nos capacités opérationnelles ».

On peut toutefois relever que le texte ne précise pas le point de départ de l'intervention. Est-ce la date de la décision prise par le pouvoir politique d'intervenir militairement sur un théâtre d'opérations ou bien le jour à partir duquel les troupes sont réellement déployées sur le terrain ?

Compte tenu de l'important décalage temporel souvent constaté entre la date de la décision politique et l'engagement effectif de nos forces, cette question n'est pas sans importance.

Lors de la séance du 19 juin 2008, au Sénat, le ministre a indiqué que, selon lui, les délais courent à partir du « *lancement effectif de l'opération, et non des discussions internationales ou des résolutions des Nations unies. Le point de déclenchement est donc, pour nous, l'envoi des forces constituées, et non pas les premières forces prépositionnées, telles que les forces spéciales qui viennent d'abord baliser le terrain* ».

Une dernière obligation est de préciser les objectifs poursuivis.

(3) L'information du Parlement peut faire l'objet d'un débat. Ce débat n'est suivi d'aucun vote

Le projet de loi précise que l'information peut donner lieu à un débat qui n'est suivi d'aucun vote¹. La décision d'organiser ce débat obéit aux nouvelles règles de fixation de l'ordre du jour instaurées depuis 2008. Son inscription à l'ordre du jour est décidée en Conférence des présidents, soit à l'initiative du Gouvernement, qui dispose de deux semaines de séance sur quatre réservées par priorité à ses projets, soit à l'initiative de la majorité soit à l'initiative des groupes parlementaires qui ne déclarent pas soutenir le Gouvernement.

Depuis 2008, les cinq opérations soumises au nouveau dispositif ont toujours donné lieu à une déclaration du gouvernement en séance publique suivie d'un débat devant les assemblées parlementaires² et non point à une information des seules commissions parlementaires compétentes :

et ne prendrait pas en considération les spécificités des responsabilités militaires et internationales de la France ».

¹ Le rapporteur de la commission des lois de l'Assemblée nationale a regretté que l'on prive ainsi le Gouvernement de la possibilité de solliciter l'approbation des élus de la Nation au début d'une intervention, par exemple pour témoigner du soutien de la Nation à nos forces armées. La Constitution ne l'exclut cependant pas puisque le nouvel article 50-1 permet au Gouvernement de faire une déclaration thématique suivie d'un débat et, éventuellement, d'un vote. Ce nouvel article permettrait au Gouvernement de demander un vote du Parlement sur une intervention des forces armées sans engager sa responsabilité.

Dans l'hypothèse où un débat sans vote, souhaité par les parlementaires, n'est pas spontanément organisé par le Gouvernement, le partage de l'ordre du jour désormais mis en œuvre depuis la réforme constitutionnelle de 2008 permettra à la Conférence des Présidents – et à l'opposition dans le cadre du jour de séance mensuel qui lui est réservé – de l'organiser.

² Dans deux cas, en septembre 2014 (Irak) et en septembre 2015 (Syrie), cette déclaration suivie d'un débat s'est déroulée alors que le Parlement était réuni en session extraordinaire ; dans le premier cas, la session extraordinaire a été spécialement convoquée et ne comportait que ce point à son ordre du jour.

- le 22 mars 2011 sur l'intervention des forces armées en Libye,
- le 16 janvier 2013 sur l'engagement des forces françaises au Mali,
- le 10 décembre 2013 sur l'engagement des forces armées en République centrafricaine,
- le 24 septembre 2014 sur l'intervention des forces armées en Irak,
- le 15 septembre 2015 sur l'engagement des forces aériennes au-dessus du territoire syrien.

On relèvera qu'en ces deux dernières occasions, le Parlement a été convoqué en session extraordinaire.

b) Lieu de débat plus qu'un canal privilégié d'information

La pratique, en privilégiant le débat en séance publique, va au-delà des exigences constitutionnelles et il faut s'en féliciter. Toutefois, le débat revêt un caractère assez formel : déclaration liminaire du Premier ministre, suivie de déclarations des représentants des groupes politiques et d'une intervention du président de la commission chargée de la défense. Il se conclut par une intervention du Premier ministre ou de son représentant (ministre de la défense et/ou des affaires étrangères) qui apportent des éléments de réponses aux questions des parlementaires.

Dans la mesure où ces questions sont assez consensuelles au sein des groupes politiques, les échanges sont contenus et formalisés, il y a peu d'interactivité. Comparé avec la tonalité du débat de la Chambre des Communes sur la perspective d'une intervention de la Grande-Bretagne en Syrie en septembre 2013, marqué par des interventions nombreuses mais courtes, souvent sans notes, des questions incisives, de véritables échanges entre les orateurs et le Premier ministre, les débats au Parlement français ont plus été l'occasion, à quelques réserves près, d'une affirmation solennelle du soutien de la représentation nationale au moment où nos forces armées s'engagent dans des opérations périlleuses¹.

Les informations recueillies sont en outre d'un niveau relativement sommaire et souvent déjà connues par la communication de l'exécutif dans les médias. Le Président de la République s'adresse souvent à la Nation par une déclaration télévisée dans les premières heures qui suivent l'intervention.

De fait, le débat en séance publique n'est pas le canal privilégié de l'information des parlementaires en matière d'intervention militaire. La déclaration du Gouvernement en séance plénière est généralement précédée d'une communication plus informelle à destination du Parlement par téléphone ou par lettre dès le tout début des opérations et de la réunion à

¹ De ce point de vue, la forme du débat retenue par les députés, à l'occasion du débat sur le Mali, à l'initiative du groupe socialiste le 27 février 2015, entre la déclaration initiale et l'autorisation de prolongation, avec un système de questions/réponses en deuxième partie de débat répondrait sans doute mieux aux besoins et aux attentes de l'opinion publique.

Matignon des présidents des deux assemblées, des présidents des commissions parlementaires compétentes et des présidents des groupes parlementaires qui permet probablement la transmission d'informations plus précises, au besoin d'informations nécessaires à la compréhension de participants sur lesquelles, pour des raisons évidentes de protection des opérations en cours, le Gouvernement souhaite une grande discrétion¹ et des échanges plus nourris.

B. L'ARTICLE 35, ALINÉA 3, SOUMET LA PROLONGATION DES INTERVENTIONS AU-DELÀ DE QUATRE MOIS À UN VOTE DES ASSEMBLÉES PARLEMENTAIRES

L'article 35, alinéa 3, permet de garantir que le Parlement se prononcera par un vote sur les opérations de grande ampleur qui se traduisent par un engagement des forces à moyen ou long terme. Si la durée d'une intervention excède quatre mois, le Gouvernement doit soumettre sa prolongation à l'autorisation du Parlement. Il s'agit d'une demande d'autorisation, qui engage le Gouvernement, et non d'une simple consultation.

1. Les modalités

Ce délai de quatre mois permet de concilier la souplesse nécessaire d'action pour le Gouvernement, tout en laissant au Parlement le soin d'intervenir au moment même où il s'agit de savoir si l'intervention de nos forces va s'inscrire dans la durée. Le délai de quatre mois est, au demeurant, le plus souvent celle de la relève des troupes initialement engagées sur un théâtre d'opérations.

Si l'on s'en réfère à la déclaration de M. Hervé Morin, lors du débat sur le projet de loi de révision constitutionnelle², l'acte à partir duquel commence de courir le délai est « *l'envoi de corps constitués pour le lancement réel de l'opération* ».

L'inscription à l'ordre du jour de ces demandes d'autorisation est prévue à l'article 48 de la Constitution qui dispose que les demandes d'autorisation visées à l'article 35 de la Constitution sont inscrites à l'ordre du jour par priorité. Si le Parlement n'est pas en session à l'expiration du délai de quatre mois, le vote a lieu à l'ouverture de la session suivante, qui

¹ Le recours à une séance plénière des assemblées parlementaires en comité secret n'a jamais été utilisé dans ce cadre.

² Assemblée nationale - mardi 27 mai 2008 - 3^{ème} séance. Enfin, quel est l'acte précis à partir duquel commence de courir le délai, notamment pour l'autorisation de prolongation ? L'action diplomatique, la résolution des Nations unies, l'envoi d'éléments précurseurs pour baliser le terrain ou, comme nous le pensons, l'envoi de corps constitués pour le lancement réel de l'opération ?

peut être une session extraordinaire, s'il en est décidé ainsi en application de l'article 29 de la Constitution.

Néanmoins, le gouvernement a renoncé à le faire pour la prolongation de Sangaris, préférant avancer d'un mois et demi la date de demande d'autorisation (25 février 2014), la session ordinaire étant suspendue en raison des élections municipales et européennes.

Les modalités du vote sont fixées par les règlements des assemblées. S'agissant d'une demande d'autorisation de prolongation d'une intervention militaire, elle ne peut faire l'objet d'amendements. Le Parlement autorise ou non la prolongation, mais il ne peut pas la soumettre à des conditions¹.

Dans l'hypothèse d'un désaccord entre les deux assemblées, il revient à l'Assemblée nationale, élue au suffrage universel direct, de statuer définitivement, éclairée par les débats du Sénat.

En cas de refus de l'autorisation, les armées devraient tout de même matériellement disposer d'un délai pour organiser leur retrait dans les meilleures conditions possibles, sans qu'il soit nécessaire de le préciser dans la Constitution.

2. Le Parlement a été appelé à se prononcer sur les interventions ayant débuté depuis plus de quatre mois à la date de promulgation de la loi constitutionnelle

Il en fut ainsi :

- le 22 septembre 2008, pour prolonger l'intervention des forces armées en Afghanistan qui avaient été engagées en 2001 ;

- le 28 janvier 2009, pour prolonger l'intervention des forces armées françaises en République de Côte d'Ivoire, au Kosovo, dans le cadre de l'opération EUFOR au Tchad et en RCA, au Tchad et en RCA, dans le cadre des opérations Boali et Epervier. A la suite d'une déclaration et d'un débat portant sur l'ensemble, le Parlement a été saisi de cinq demandes d'autorisation sur lesquelles il s'est prononcé par cinq scrutins différents.

¹ On rappellera que pour les demandes d'autorisation prévues aux articles 35 (déclaration de guerre) et 36 (prolongation de l'état de siège) de la Constitution, l'article 73 du Règlement du Sénat prévoit que l'autorisation est donnée dans la forme prévue au quatrième alinéa de l'article 49 de la Constitution, c'est-à-dire une déclaration du Gouvernement suivie d'un vote. L'article 131 du Règlement de l'Assemblée nationale prévoit pour sa part un vote sur un texte exprès d'initiative gouvernementale, dont la forme est laissée à l'appréciation du Gouvernement.

3. Toutes les interventions dont le Parlement a été informé au titre de l'article 35, alinéa 2, ont été soumises à autorisation de prolongation

Mise en œuvre des dispositions de l'art. 35 al. 2 et al. 3 de la Constitution

	Engagement	Déclaration du gouvernement 35.2	Débats	Autorisation de prolongation 35.3
Harmattan	19/03/2011	22/03/2011		12/07/2011
Serval	11/01/2013	16/01/2013	27/02/2013 AN	22/04/2013
Sangaris	05/12/2013	10/12/2013		25/02/2013 ¹
Chammal	24/09/2014	19/09/2014 ²		13/01/2015
Extension Syrie	08/09/2015 ³ 27/09/2015 ⁴	15/09/2015 ⁵		25/11/2015 ⁶

Le vote d'autorisation de prolongation a toujours été (dès sa première application en septembre 2008 - Afghanistan) précédé d'une nouvelle déclaration du Gouvernement en séance plénière et d'un débat lors duquel les parlementaires ont coutume d'interroger le Gouvernement⁷.

Opération	Dates	Assemblée nationale		Sénat	
		<i>Pour</i>	<i>Contre</i>	<i>Pour</i>	<i>Contre</i>
Afghanistan	22/09/2008	343	210	209	119
Côte d'Ivoire	28/10/2009	Pour	0	225	0
Kosovo	28/10/2009	Pour		198	25
Liban	28/10/2009	Pour	0	226	0
EUFOR	28/10/2009	Pour	0	200	24
Boali et Epervier	28/10/2009	Pour		201	24
Harmattan	12/11/2011	482	27	311	24
Serval	22/04/2013	342	0	326	0
Sangaris	25/02/2014	428	14	328	3
Chammal	13/01/2015	488	1	327	0
Extension Syrie	25/11/2015	515	4	325	0

Les résultats des scrutins ont jusqu'à maintenant autorisé la prolongation des interventions, ce qui confirme le caractère consensuel de ces sujets, mais aussi la difficulté d'évaluer de façon approfondie les résultats d'une opération, quatre mois après son déclenchement. C'est

¹ Avancée en raison du calendrier électoral

² Convocation en session extraordinaire

³ Premier vol de reconnaissance

⁴ Premier raid aérien contre Daech en Syrie

⁵ Convocation en session extraordinaire

⁶ Avancée contexte des attentats du 13 novembre 2015

⁷ Au Sénat, l'organisation de ce débat semble exigée par l'article 73-1 alinéa 2 de son règlement.

souvent de la durée que surgissent les épreuves les plus difficiles et qu'une « relégitimisation » serait nécessaire, mais ce serait aussi l'occasion de révéler de façon ostensible des fractures au sein de la représentation parlementaire – fractures néanmoins déjà perceptibles à travers les prises de position dans la presse et dans l'opinion publique, et de prendre le risque d'un vote négatif aux conséquences hasardeuses sur le plan opérationnel, le retrait insuffisamment préparé est une source de vulnérabilité pour les forces engagées sur le terrain.

La prolongation de certaines opérations a été anticipée. Ce fut le cas de Sangaris en raison du calendrier électoral, mais aussi de l'extension de l'opération Chammal au territoire syrien à la suite des attentats de Paris le 13 novembre, soit deux mois avant la date requise. Le vote de la prolongation de l'opération pouvait apparaître comme l'affirmation d'une volonté du Parlement de ne pas laisser sans réponse de tels attentats, affirmation destinée autant à l'opinion publique nationale qu'aux terroristes qui avaient déjà fait l'objet d'attaques aériennes dès le 27 septembre.

Dans ce court délai entre le début d'une intervention et la demande d'autorisation de prolongation, le suivi est plus ou moins approfondi selon les opérations d'autant que les aléas de sécurité sur le terrain ne permettent pas toujours aux commissions compétentes de conduire les travaux d'investigation qui leur permettraient d'apprécier complètement et parfaitement l'opportunité de poursuivre une opération. L'information repose essentiellement sur les éléments fournis par le ministre de la défense, les réactions internationales et la relation des opérations dans la presse.

4. La durée de l'autorisation n'est pas bornée dans le temps

La poursuite de l'intervention n'est plus soumise à une nouvelle autorisation. L'autorisation donnée après quatre mois n'est pas bornée dans le temps, elle n'est pas enserrée dans de quelconques limites, ni quant au volume des forces engagées, ni quant à l'évolution des objectifs poursuivis, ni quant au territoire d'intervention.

Lors de l'examen du projet de loi de révision constitutionnelle de 2008, la question a été tranchée à l'occasion de l'examen d'amendements parlementaires tendant à prévoir une procédure de renouvellement de l'autorisation à rythme régulier. Certains parlementaires estimaient que les modifications importantes de formatage, ou la non-réalisation de scénario, ou l'apparition de situations nouvelles, le justifiait.

Le Gouvernement et la majorité parlementaire à l'époque estimaient que le Parlement dispose des moyens d'information et de contrôle traditionnels pour suivre les opérations extérieures, au cours de débats en séance publique ou par des rapports de ses commissions permanentes, des missions d'information ou des commissions d'enquête *ad hoc*. Il peut exprimer son désaccord, en réduisant de façon motivée les crédits de la

mission défense lors de l'examen du projet de loi de finances, par le vote d'une résolution (article 39-1) dont on imagine mal le Gouvernement ne pas tenir compte¹, ou par le vote d'une motion de censure (article 49-2).

En outre, le Gouvernement, pour sa part, informe régulièrement les assemblées parlementaires sur le déroulement des opérations : nombreuses auditions par les commissions permanentes chargées de la défense, débat en séance publique.

Lors de l'examen en séance publique le 19 juin 2008, le ministre de la défense a proposé que « *le Gouvernement fasse une présentation très claire des missions de toutes les opérations extérieures et de leur coût lors de l'examen du projet de loi portant règlement définitif ou du projet de loi de finances, pour que le Parlement puisse exercer son contrôle légitime et normal, sur chaque opération.* »

Mais, il faut bien l'admettre, ces modalités ne permettent pas d'organiser des votes réguliers sur la prolongation à long terme des OPEX, alors que certaines peuvent durer plusieurs dizaines d'années, elles ne feront de fait l'objet que d'une seule autorisation initiale de prolongation. Il s'agit d'une forme de clause d'éternité. L'arrêt d'une opération n'est d'ailleurs soumis à aucune obligation d'information du Parlement par le gouvernement.

C'est ainsi que le gouvernement a pu se dispenser de soumettre l'opération Barkhane à une autorisation parlementaire, celle-ci étant considérée comme une prolongation des opérations Epervier (autorisée en 2009) et Serval (autorisée en 2014), sans susciter une protestation des députés et des sénateurs, alors qu'il s'agit d'une opération inscrite dans la durée et particulièrement importante par son étendue géographique, son importance géostratégique, le volume des forces engagées et son coût.

Il est pourtant important, parce que nos armées agissent pour défendre nos valeurs et notre politique étrangère, qu'elles puissent bénéficier régulièrement du soutien explicite de la souveraineté nationale par l'intermédiaire de ses représentants. Ce qui vaut pour la prolongation d'une intervention quelques mois après son engagement, vaut tout autant lorsque ces interventions perdurent. Au-delà du contrôle, c'est aussi un soutien pour le Président de la République et pour nos forces armées elles-mêmes.

Peut-être faudrait-il lancer la réflexion sur l'opportunité d'une nouvelle validation parlementaire des interventions militaires à l'étranger au-delà de celle des quatre mois. Pour affermir auprès de la Représentation nationale, la légitimité d'opérations qui peuvent durer plusieurs années, voire plusieurs dizaines d'années ou connaître une évolution sensible de leur objet de leur zone d'intervention.

¹ Encore qu'il puisse opposer l'irrecevabilité s'il estime que l'adoption ou le rejet de la résolution serait de nature à mettre en cause sa responsabilité ou qu'elle contient des injonctions à son égard (article 34-1 alinéa 2).

*C. LES DISPOSITIONS DE L'ARTICLE 35, ALINÉA 1, SUR LA
DÉCLARATION DE GUERRE N'ONT JAMAIS ÉTÉ APPLIQUÉES*

En prévoyant une information du Parlement sur les interventions des forces armées, puis une autorisation de leur prolongation sans se référer à la notion de guerre, la réforme constitutionnelle a permis de clore la querelle sémantique qui a entouré nombre d'interventions militaires et permis à l'exécutif de ne jamais appliquer l'article 35 de la Constitution ou ses équivalents dans les Constitutions antérieures. Le vote du Parlement ne dépendra plus d'une décision de l'exécutif jugeant que telle opération militaire est constitutive ou non d'une guerre.

Ce débat sémantique a été rouvert par le Président de la République lors de son intervention devant le Congrès à la suite des attentats terroristes de novembre 2015 sans que les conséquences en soient tirées sur le plan juridique, puisque l'engagement des armées sur le territoire national (Opération Sentinelle) n'était pas subordonné à une autorisation parlementaire et que l'intervention des forces armées contre les groupes terroristes armés djihadistes, notamment Daech, avait été autorisée par le Parlement sur le territoire irakien depuis le 13 janvier et les forces aériennes engagées au-dessus du territoire syrien depuis le 8 septembre avant d'être autorisées en application de l'article 35, alinéa 3, le 25 novembre.

*

* *

Globalement, le système d'information et d'autorisation, tel qu'il est mis en œuvre depuis 2008, semble équilibré. Les parlementaires forment peu de critiques négatives à son endroit, le jugeant suffisamment souple pour préserver tout à la fois le pouvoir de contrôle du Parlement et l'indispensable capacité du Président de la République, chef des armées, de décider souverainement dans les situations de crises. L'architecture d'ensemble ne nécessite sans doute pas une remise en question complète, mais, à l'aune de sa mise en œuvre, sans doute peut-on y introduire quelques éléments de structuration et de précision qui permettront à la représentation nationale et à travers elle au peuple d'être suffisamment et objectivement informé, non seulement de l'effet final recherché, mais du déroulement des interventions extérieures et d'exercer un contrôle plus effectif. Ces perfectionnements relèvent moins de modifications constitutionnelles et législatives que de la volonté du Gouvernement d'exposer de façon plus régulière et plus organisée les situations rencontrées et du Parlement d'approfondir et de montrer plus de rigueur dans le contrôle.

II. UN CONTRÔLE A RÉAFFERMIR

Au-delà de la procédure spécifique prévue par l'article 35 de la Constitution, le Parlement dispose de ses moyens d'information et de contrôle traditionnels. De fait, l'information et le contrôle se trouvent concentrés au sein des commissions chargées de la défense et des forces armées ou des affaires étrangères, et entre les mains des rapporteurs spéciaux des crédits de la mission « défense » des commissions des finances, tant à l'Assemblée nationale qu'au Sénat.

Le législateur, dans la loi de programmation militaire 2014-2019 du 18 décembre 2013, a introduit un dispositif¹ qui prévoit que « les opérations extérieures en cours font, chaque année, l'objet d'un débat au Parlement. Le Gouvernement communique, préalablement à ce débat, aux commissions compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat un bilan politique, opérationnel et financier des opérations extérieures en cours. » Ces dispositions n'ont pas été mises en œuvre ni en 2014, ni en 2015.

Le groupe de travail ne peut que le regretter, d'une part, parce qu'il permettrait un véritable échange sur des interventions autorisées depuis plusieurs années, et qui ne font pas l'objet d'une information systématique, certaines ayant évolué sensiblement dans leurs objectifs, leurs périmètres et les moyens affectés, d'autre part, parce que nos armées qui agissent pour défendre nos valeurs et notre politique étrangère doivent pouvoir bénéficier régulièrement du soutien explicite de la souveraineté nationale et du pays tout entier même s'il n'est pas sanctionné par un vote. Ce qui vaut pour la prolongation d'une intervention, quelques mois après son engagement, vaut tout autant lorsque ces interventions perdurent. Au-delà du contrôle, c'est aussi un soutien pour le Président de la République et pour nos forces armées elles-mêmes.

Proposition : Mettre en œuvre les dispositions de l'article 4 de la Loi de programmation militaire 2014-2019.

La préparation de ce débat annuel aura une influence sur les méthodes de travail des commissions parlementaires chargées de la défense et fera émerger progressivement une méthodologie de contrôle des OPEX.

A l'heure actuelle, l'information des commissions parlementaires résultent des auditions qu'elles organisent régulièrement des ministres des affaires étrangères et de la défense, ainsi que des chefs d'état-major et autres commandants militaires. Le cadre restreint de ces auditions, parfois à huis clos, permettent d'obtenir une information plus précise et plus complète. Elles organisent également des missions d'informations et des groupes de travail sur les opérations militaires en cours, qui associent parlementaires de la majorité comme de l'opposition qui donnent lieu à la publication de

¹ Loi n° 2013-1168 du 18 décembre 2013 relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale - Article 4.

rapports d'information. Enfin, les membres de ces commissions, dans le cadre de ces groupes de travail et missions d'information, mais aussi dans le cadre de leurs travaux de rapporteurs pour avis du budget de la défense et dans le cadre plus général de l'information de la commission, effectuent des déplacements sur le terrain à la rencontre des militaires engagés en OPEX. La récurrence de ces travaux leur permet de développer certaines compétences et capacités à faire des recommandations au Gouvernement à partir de leurs observations.

Pour autant, les contrôles plus occasionnels que systématiques, plus circonscrits à une thématique précise (le MCO, les forces spéciales) ou à un théâtre (Mali), sont aléatoires dans leur périodicité. Ils permettent de traiter de façon approfondie et rigoureuse certaines questions et de proposer des remédiations souvent efficaces aux dysfonctionnements observés. S'ils restent indispensables, ils ne permettent guère une mise en perspective et une vue d'ensemble qui embrasse tous les aspects des opérations et les problématiques propres à des engagements simultanés sur plusieurs théâtres. Ils abordent souvent les questions à travers le prisme militaire alors que les questions soulevées par les crises actuelles exigent des réponses au-delà de la simple action des forces armées.

C'est le plus souvent dans le suivi et la durée, dans un dialogue permanent avec l'exécutif, que les commissions sont en mesure d'influencer la politique suivie. Encore faudrait-il qu'elles disposent d'un cadre méthodologique plus éprouvé et d'un dialogue avec l'exécutif fondé sur des rendez-vous réguliers et la communication d'informations plus complètes. C'est ce qui est théoriquement prévu dans le cadre de la LPM.

C'est à cette tâche que le groupe de travail a essayé de s'atteler avec la difficulté de son ampleur, de délais courts, de contraintes propres à l'organisation de déplacements sur le terrain, mais surtout de la difficulté à élaborer au préalable une méthodologie et des indicateurs pertinents dans des domaines où l'appréciation est complexe. Modestement, sa contribution doit être considérée comme une esquisse.

Les commissions concernées auraient tout intérêt, à l'avenir, si elles souhaitent assurer un suivi de ces questions importantes, de se doter d'une telle méthodologie à établir avec leurs interlocuteurs de l'exécutif et sous la conduite d'un ou de plusieurs parlementaires disposant d'une mission permanente de l'ordre de celle des rapporteurs pour avis du projet de loi de finances. Ils pourraient en outre es-qualité être habilités à se faire communiquer, dans la limite du besoin d'en connaître, des informations couvertes par le secret de la défense nationale, à l'instar des parlementaires membres d'autres instances.

Proposition : Construire une méthodologie d'évaluation et de contrôle des opérations extérieures et mettre en place, au sein de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, un rapporteur ou des rapporteurs permanents chargés de préparer un débat annuel sur les OPEX.

CONCLUSION

Au terme de ces analyses, le groupe de travail estime que les interventions militaires sont souvent nécessaires pour mettre un terme à la violence et permettre le traitement de crises graves. La France ne doit pas renoncer à cet instrument lorsqu'il est utilisé en accord avec ses valeurs, dans son intérêt et pour garantir sa sécurité.

Les interventions militaires permettent à la France d'assumer ses responsabilités et d'affermir son influence en tant que membre permanent du Conseil de sécurité des Nations unies. Elles ont des retombées positives en termes économiques et de réputation.

Ces interventions se déroulent dans le cadre défini par les Livres blancs de 2008 et 2013, dans les régions de l'arc de crise, sous mandat des Nations unies ou au titre de la légitime défense. Il s'agit principalement d'opérations de gestion de crises auxquelles les forces armées contribuent par la projection de forces en précurseur puis, après leur déploiement en appui de forces multinationales (Licorne, Serval/Barkhane, Sangaris) en attendant le cas échéant de leur passer le relais ou de passer le relais aux forces locales. A titre complémentaire, certaines opérations sont menées en coalition (Pamir, Harmattan, Chammal) et plus rarement, les forces sont engagées sous casques bleus des Nations unies (Daman/FINUL).

Un contrat opérationnel définit la nature des engagements et le volume des forces que les armées doivent pouvoir engager. Ce contrat est ajusté au format des armées et aux moyens dont elles disposent pour le maintenir. En 2014 et 2015, les forces françaises ont été engagées simultanément sur trois théâtres majeurs et le volume des forces déployées s'est situé au-delà du contrat opérationnel. En outre, les caractéristiques propres de ces théâtres sont particulièrement éprouvantes. Enfin, depuis 2015, les armées sont également engagées sur le territoire national (Sentinelle). Outre la mise en évidence de lacunes capacitaires, ce niveau d'engagement pèse sur la régénération des forces, malgré les efforts de rétablissement en cours de la programmation militaire. Une actualisation du contrat opérationnel, du format et des moyens est donc à rechercher pour retrouver une cohérence du modèle, ce qui suppose d'entamer une remontée en puissance et de tendre vers un objectif de 2 % du PIB en fin de la prochaine loi de programmation militaire, par une approche globale fermement coordonnée.

Ces interventions sur le plan militaire ont été plutôt réussies grâce à une « boucle décisionnelle » performante, reposant sur une préparation et une planification robuste et des forces armées entraînées et combattives. Ces capacités doivent être préservées.

Lors des engagements, les forces armées sont conduites à passer le relais à des forces multinationales qui prennent en charge la phase de stabilisation. Compte tenu des effectifs limités de ses forces, cette articulation permet à la France de les disposer au mieux pour faire face aux menaces et de ne pas immobiliser ces forces trop longtemps sur un théâtre si cela n'est pas nécessaire. Toutefois, ce système ne peut être performant que si les forces multinationales sont suffisamment efficaces et combattives, ce n'est pas toujours le cas. De même, les modalités de formation des forces armées et de sécurité du pays hôte pourraient être améliorées sensiblement.

Pour réussir pleinement, ces interventions à fort effet de levier sur les ressorts des crises doivent impérativement être complétées par une mobilisation des efforts au profit des pays déstabilisés, en voie de déstabilisation ou fragiles selon une approche globale, incluant les processus d'aide à la gouvernance, à la reconstruction des services de l'Etat, y compris les forces de sécurité intérieure ou de défense, et d'aide au développement. La France n'a pas poursuivi suffisamment une réflexion stratégique globale et ne s'est pas donné les moyens d'anticiper, de planifier et de préparer des processus de gestion de crise selon une approche globale, ni de mobiliser les ressources suffisantes. Cette carence peut induire une appréciation limitée de l'effet final recherché, qui justifie les interventions, et ne lui permet pas de contribuer de façon suffisamment efficace à la solution des crises. Elle doit se donner, sur ce registre-là également, les moyens de son ambition, comme elle le fait sur le volet militaire.

Les opérations militaires extérieures représentent un coût pour l'Etat de l'ordre d'un milliard par an en moyenne depuis 2011. Le surcoût pour la défense bénéficie d'un financement interministériel qu'il importe de préserver et d'améliorer car tous les surcoûts ne sont pas inclus dans ce périmètre.

Enfin, la réforme constitutionnelle de 2008 a prévu l'information du Parlement et un pouvoir d'autorisation de la prolongation des opérations au-delà de 4 mois. Certaines opérations s'installent dans la durée, l'exécutif aurait tout intérêt à revenir devant le Parlement pour leur redonner un surcroît de légitimité. Il convient en conséquence d'affermir le contrôle parlementaire en organisant chaque année un débat en séance publique sur les OPEX, ce que prévoit la loi de programmation militaire 2014, mais n'a pas été mis en œuvre, à ce jour.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 13 juillet 2016, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, sous la présidence de M. Jean-Pierre Raffarin, président, a procédé à l'examen du rapport de MM. Jacques Gautier et Daniel Reiner, co-présidents du groupe de travail sur le « Bilan des opérations extérieures ».

M. Daniel Reiner, coprésident du groupe de travail « Bilan des opérations extérieures ». – Monsieur le Président, mes chers collègues, M. Gautier et moi-même nous efforcerons d'être aussi synthétiques que possible, pour laisser place au débat.

Si notre commission nous a chargés de dresser un bilan des opérations extérieures, les OPEX, c'est parce que le nombre d'opérations en cours, extérieures et intérieures, est élevé, et que nos soldats sont employés au-delà de ce que prévoient les contrats opérationnels. Dans ce contexte, nous nous sommes demandé si la France n'en fait pas trop et si nous avons bien fait de lancer toutes les opérations que nous conduisons. Notre idée de départ était d'évaluer les opérations menées ces huit ou dix dernières années, dans l'idée que certaines avaient été bonnes et d'autres moins, que certaines pouvaient être rétrospectivement critiquées – même si la critique rétrospective est facile – et, même, que certaines n'auraient pas dû être entreprises – nous pensions à la Libye.

Chemin faisant, nous avons réalisé qu'évaluer les opérations extérieures était un exercice très difficile, pour lequel il n'existait pas de méthodologie clairement établie. En réalité, il y a de multiples façons d'appréhender les opérations extérieures !

Si nous portons un jugement globalement positif sur les opérations qui ont été conduites, nous émettons aussi certaines critiques, dans un esprit constructif. Ces critiques, sur lesquelles nous insistons avec le souci d'améliorer les choses, ne doivent pas faire oublier le jugement d'ensemble, qui est favorable.

Notre groupe de travail, auquel participaient également Jean-Marie Bockel, Cédric Perrin, Gilbert Roger et Jeanny Lorgeoux, a procédé à deux déplacements en Afrique et à de nombreuses et longues auditions de représentants des ministères de la défense et des affaires étrangères, ainsi que d'organismes internationaux.

Il s'agit d'un travail de parlementaires – nous ne sommes pas des experts militaires –, et de parlementaires français : je suis sûr que des parlementaires allemands ou américains n'auraient pas travaillé de la même façon. Il expose la vision qu'a le Parlement français des opérations extérieures et de la manière dont il y est associé. Il est destiné à proposer

certaines améliorations sur le plan français et à promouvoir cette vision française en Europe et dans le monde.

Nous avons constaté qu'il n'existait pas de définition des opérations extérieures dans notre littérature administrative. Nous nous sommes également aperçus que ces opérations étaient décidées en Conseil de défense et de sécurité nationale par le Président de la République, chef des armées, avant d'être déclinées sur les plans administratif et réglementaire par le ministère de la défense.

Nous nous sommes demandé si toutes nos opérations avaient été menées dans un cadre légal et si toutes les règles éthiques et morales que la France s'est données avaient été respectées. Nous avons conclu par l'affirmative, les opérations entrant dans le cadre d'une résolution du Conseil de sécurité des Nations unies ou invoquant la légitime défense.

Les contrats opérationnels définis par le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale de 2013 ayant été largement dépassés, nous proposons de les réviser.

Nous avons fait le constat, essentiel du point de vue des militaires, que toutes les opérations ont porté leurs fruits. En d'autres termes, nos opérations extérieures atteignent leur objectif sur le plan militaire. Reste que ces opérations ne résolvent à peu près jamais le conflit : elles sont un levier pour créer les conditions d'un règlement politique, qui fait intervenir d'autres acteurs, en particulier des organismes internationaux.

Ainsi, le but de guerre de l'opération « Sangaris » a été effectivement atteint, mais les problèmes de la Centrafrique ne sont pas pour autant résolus.

De là la nécessité d'une approche globale du règlement des conflits. Or les Livres blancs de 2008 et 2013 faisaient état de progrès à accomplir en ce qui concerne la manière dont la France met en œuvre cette approche civile et interministérielle. Des progrès ont bel et bien eu lieu, mais on peut encore mieux faire. Au demeurant, ce n'est pas la France seule qui réglera ce problème. Elle aura de toute façon à faire suivre son action par une action internationale.

Nous portons une appréciation mitigée sur la qualité des forces de maintien de la paix de l'ONU ; je pense même qu'il faudrait être sévère dans certains cas. Nous avançons en la matière des propositions qui n'auront évidemment pas d'effets directs, mais qui marqueront que des progrès importants sont possibles.

Il en va de même des forces européennes qui assurent les formations. Celles-ci sont trop longues à se mettre en place et ne sont pas redoutablement efficaces. Il faut dire qu'elles sont parfois dispensées par des officiers qui n'ont jamais fait la guerre. La France doit accompagner autant que possible les progrès nécessaires dans ce domaine.

Une marge de progression existe aussi en ce qui concerne l'approche civile et les organismes chargés de ce travail. Nous avons mobilisé de gros moyens dans un certain nombre de pays, mais peut-être pas toujours de manière intelligente et cohérente.

Le coût des OPEX, 1 milliard d'euros par an, n'est pas considérable. Il fait l'objet d'une prise en charge interministérielle, il ne représente que 0,24 % du budget de l'Etat, mais plus de 3% du budget de la défense. Ce financement interministériel doit être conservé, peut-être même amélioré par la prise en compte de nouveaux surcoûts.

Pour ce qui est du contrôle parlementaire, nous sommes satisfaits de la relation entre, d'une part, le ministère de la défense et les états-majors et, d'autre part, les commissions parlementaires, qui sont régulièrement informées et associées. Nous sommes également satisfaits des nouvelles prérogatives conférées au Parlement par la révision constitutionnelle de 2008, mais il est sans doute possible de faire encore mieux. Il n'est pas inutile que le Parlement soit vraiment partie prenante des OPEX, car, si l'opinion publique est généralement favorable à ces opérations, on observe dans certains pays, notamment aux États-Unis et au Royaume-Uni, une forme de fatigue de l'expédition qui pourrait se manifester aussi dans notre pays. Or le maintien du lien avec l'opinion publique passe par le Parlement !

M. Jacques Gautier, coprésident du groupe de travail « Bilan des opérations extérieures ». – Monsieur le Président, mes chers collègues, si nous sommes deux à prendre la parole ce matin, je tiens à signaler que les quatre autres membres du groupe de travail ont également beaucoup travaillé. M. Reiner vous ayant exposé notre constat, je vous présenterai nos propositions, qui, pour les unes, peuvent être mises en œuvre par la France et, pour les autres, supposent des accords internationaux ou des pressions diplomatiques.

Nos propositions s'ordonnent en neuf catégories, dont les trois premières concernent le niveau français.

Premièrement, nous proposons une remontée en puissance des contrats opérationnels, qui ont été dépassés. Nos forces sont à bout et nos matériels s'usent. L'opération « Sentinelle » ne fait qu'aggraver la situation, nos troupes n'ayant pas le temps de se régénérer et de se préparer. La révision du format et du budget, déjà engagée par le Président de la République, doit donc être poursuivie. Le Président de la République élu l'année prochaine, quel qu'il soit, devra donner à la défense les moyens de nos ambitions. De ce point de vue, nous plaçons, une fois encore, pour que le budget des armées tende vers la norme OTAN de 2 % du PIB dans les années qui viennent.

Deuxièmement, il faut que les décisions prises ces derniers mois se traduisent dès la loi de finances initiale pour 2017. Un contrôle parlementaire

très sérieux devra être mené à cet égard. Il faudra nous montrer vigilants, car Bercy a toujours tendance à vouloir revenir sur ce qui a été décidé !

Troisièmement, il faut améliorer le maintien en condition opérationnelle de nos matériels, dont l'usure est plus forte encore en OPEX. Les systèmes de gestion des parcs et de renouvellement des pièces de rechange doivent être modernisés. La France accuse en matière logistique un retard qu'il est nécessaire de combler, notamment en misant sur la numérisation et en établissant des liens plus directs avec les industriels.

Notre quatrième série de propositions se rapporte aux Nations unies. De manière fort diplomatique, M. Reiner a expliqué que nous n'étions pas particulièrement satisfaits de ce qui se passe à ce niveau.

Nous intervenons souvent en premier, seuls ou dans le cadre d'une coalition, pour sauver des vies ou restaurer la sécurité. Nous devons pouvoir, dans un second temps, passer la main à un partenaire capable de mener à bien un travail de stabilisation qui peut être long. On parle à cet égard de *bridging operations* : nous portons le glaive pour amorcer la stabilisation, avant de passer le relais pour un travail de longue durée.

Pour que cette transmission soit réussie, plusieurs conditions doivent être réunies qui, hélas, ne le sont généralement pas.

D'abord, la capacité opérationnelle des forces des Nations unies ne correspond pas à la réalité des menaces et de l'action qui doit être menée. En effet, on déploie des forces de maintien de la paix dans des zones où la paix n'est pas assurée ; elles sont nécessairement inadaptées aux nécessités du terrain. C'est pourquoi nous proposons d'adapter le mandat des forces des Nations unies en élargissant les possibilités qu'elles ont de mener des actions offensives contre des groupes armés irréguliers. Le mandat de la mission des Nations unies au Mali vient d'être durci, alors que c'est le contraire qui aurait dû se produire : il faut appliquer un mandat dur au départ, puis l'assouplir à mesure que la stabilisation progresse. Les Nations unies font les choses à l'envers, ce qui peut mettre en danger les Casques bleus. Un effort de conviction doit être mené à cet égard vis-à-vis des Nations unies, notamment des membres du Conseil de sécurité.

Ensuite, il faut que les forces onusiennes soient plus robustes et plus efficaces. Le secrétaire général des Nations unies a le projet d'une force permanente de quinze mille hommes. Nous préconisons, nous, au sein de cette force permanente, une force d'intervention rapide permanente de deux mille hommes susceptibles d'être déployés en quelques jours, avec leur équipement, dans une zone en crise. Aujourd'hui, il faut au moins une année aux Nations unies pour se déployer sur un terrain en effectifs pleins, alors qu'il faut agir sans délai !

Les forces des Nations unies sont également trop disparates et mal préparées. On sait bien que, pour certains pays, les missions onusiennes servent à payer les forces armées... Mais ce n'est pas comme cela que l'ONU

disposera de forces efficaces et capables de faire respecter leur mandat. Il nous semble qu'il faut identifier, dès avant les conférences de génération de forces, les unités nationales susceptibles d'apporter de la puissance aux forces des Nations unies.

L'ONU doit aussi assurer à ses forces une préparation opérationnelle, en instaurant des cycles de formation. On ne peut pas envoyer sur le terrain des soldats qui n'ont aucune expérience d'un conflit dur ! Cette formation devrait être financée *via* un fonds spécifique des Nations unies.

Enfin, il convient d'améliorer le lien entre les forces onusiennes déployées et les forces de coercition comme les nôtres. Il est dommage de ne pas mener davantage d'opérations mixtes, alors que les troupes de l'ONU auraient beaucoup à apprendre de nos militaires, notamment sur le plan de l'approche du terrain - je pense en particulier à la capacité de nos soldats à dialoguer avec les populations. De fait, ces troupes tendent souvent à se bunkériser, au point de ressembler davantage à une armée d'occupation qu'à une force au service du développement. À ce sujet, une refonte complète de la pensée est nécessaire.

Notre cinquième proposition concerne l'Europe. Alors que, à cette échelle, nous pourrions disposer de troupes de bon niveau susceptibles d'être projetées, nous voyons bien que, chaque fois qu'on demande à l'Europe de se déployer, le processus est laborieux. Les *battle groups* doivent être utilisés pour mener des opérations de stabilisation, étant entendu que, si nous voulons mener une action coordonnée, les contingents nationaux ne doivent pas être inférieurs à la compagnie.

La sixième de nos propositions, qui porte aussi sur l'Europe, plaît davantage à nos partenaires qui n'ont pas forcément envie d'opérations durcies. Il s'agit d'améliorer la formation dispensée aux forces étrangères, s'agissant en particulier de la formation au combat. En ce qui concerne la mission EUTM Mali, il faut adopter une vision régionale, en s'ouvrant aux forces armées de l'ensemble du G5 Sahel. Il faut également permettre aux instructeurs européens d'accompagner sur le terrain les troupes qu'ils forment, en liaison avec Barkhane. Des missions mixtes Barkhane-forces locales doivent être menées dans le même esprit. L'Europe doit aussi financer l'équipement, au moins rudimentaire, des militaires qu'elle forme. Songez que, aujourd'hui, elle refuse de financer même les équipements nécessaires à la formation.

En République centrafricaine, il faut qu'EUTM et les Nations unies fassent lever l'embargo dont sont frappées les forces armées de Centrafrique, les FACA. On forme des soldats, mais on n'a pas le droit de les armer ! On ne peut pas continuer ainsi : soit on agit en se donnant les moyens d'être efficace, soit on n'agit pas. Des patrouilles mixtes MINUSCA-FACA doivent être mises sur pied.

Notre septième proposition est la plus importante, du point de vue non seulement français, mais aussi européen et international : il importe de concevoir une approche globale coordonnée pour la résolution des crises.

Comme le chef d'état-major des armées le rappelle volontiers, l'intervention militaire ne règle pas les problèmes, mais elle a un effet de levier. Pour qu'elle porte pleinement ses fruits, elle doit être intégrée à une approche plus large, qui permette d'agir sur les causes profondes de la violence. Le volet civil doit donc être développé, en prévention, en accompagnement et en prolongement des interventions armées. Nous regrettons que le Quai d'Orsay ne dispose pas actuellement dans ce domaine de moyens suffisants de veille, de planification et d'anticipation, même s'il travaille à s'améliorer.

Nous proposons d'élaborer une approche globale coordonnée au niveau français, avant d'essayer de la promouvoir en Europe et dans le monde. Plus précisément, un conseiller chargé des affaires stratégiques, à la présidence de la République, devrait veiller à la présentation d'un volet « approche globale » à chaque stade de décision du Conseil de défense et de sécurité nationale. Il nous semble que le Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale est l'acteur légitime pour conduire la politique interministérielle en matière d'approche globale. Nous proposons qu'il s'appuie sur un bras armé : un représentant spécial par théâtre d'opérations, qui serait en mesure d'imposer aux divers ministères concernés la mobilisation des moyens nécessaires à la mise en œuvre de l'approche globale. Par exemple, si l'on mène une action de type économique, il est évident qu'il faut la protéger. Le représentant spécial, responsable d'un théâtre d'opérations, serait le patron capable de garantir la cohérence d'ensemble de l'action entreprise.

Il nous semble également nécessaire de renforcer les moyens budgétaires alloués à l'accompagnement des opérations extérieures et de la post-crise. Une opération extérieure coûte cher : si l'on est obligé d'y revenir après dix ans, parce que la phase post-militaire a été mal gérée, le coût est beaucoup plus élevé encore !

Il faut aussi augmenter les moyens de l'action civilo-militaire dans les budgets des opérations extérieures. Vous devez savoir que le patron de Barkhane dispose de 300 000 euros pour faire du civilo-militaire, pour un territoire grand comme l'Europe ! Pour valoriser une intervention militaire, il faut pouvoir réaliser tout de suite de petits travaux bénéfiques pour une famille, une tribu ou un village.

Par ailleurs, nous conseillons de recentrer l'assistance et l'aide au développement sur les États fragiles et les États faillis. De mémoire, l'Agence française de développement, l'AFD, ne dispose que de 230 millions d'euros par à répartir entre les 16 pays pauvres prioritaires, soit une quinzaine de millions en moyenne par pays. Il faut investir bien davantage, pour éviter

d'avoir à y revenir ! Nous reprenons à notre compte la proposition de nos collègues Henri de Raincourt et Hélène Conway-Mouret consistant à instaurer une facilité de prévention et de sortie de crise gérée par l'AFD. Nous estimons aussi qu'un tiers à la moitié de l'abondement annoncé de 370 millions d'euros des crédits de l'aide au développement devrait être alloué à la gestion post-crise. Il nous paraît également nécessaire d'agir au plan international pour que les bailleurs internationaux reconnaissent que les États fragiles et les États faillis doivent être prioritaires.

J'ai parlé ce matin, de façon caricaturale, d'un « plan Marshall pour la Tunisie ». Nous ne sommes pas militairement présents dans ce pays, même si nous l'accompagnons. L'Europe doit l'aider, notamment en investissant dans son économie, qui est sinistrée, car ce serait un échec s'il venait à exploser !

Enfin, il convient d'évaluer financièrement les dépenses réalisées et d'étudier la possibilité d'un financement interministériel du volet civilo-militaire des OPEX.

Voilà qui me conduit à notre huitième proposition : sécuriser le financement interministériel des OPEX. En particulier, la nomenclature des dépenses prises en charge au titre des surcoûts OPEX devrait inclure certains coûts dérivés, comme ceux liés à l'usure prématurée et à la destruction des matériels. Je pense aussi aux coûts liés aux conséquences humaines de nos opérations. Actuellement, le ministère de la défense supporte seul les coûts spécifiques engagés au titre de l'action sociale. Ces dépenses ne devraient-elles pas être comprises dans l'enveloppe OPEX ?

Notre neuvième série de propositions se rapporte au contrôle parlementaire. Si la Constitution révisée en 2008 permet un contrôle accru et que les ministres comme les chefs militaires jouent parfaitement le jeu, ce qui nous garantit une information maximale, certains progrès sont encore possibles. Ainsi, il convient d'appliquer l'article 4 de la loi de programmation militaire pour la période 2014-2019, qui prévoit un débat annuel sur les OPEX. Il faut aussi que nous, parlementaires, mettions au point une méthodologie plus systématique d'évaluation et de contrôle des opérations extérieures ; nous pourrions aussi désigner un rapporteur permanent, ou plusieurs, qui mèneraient ce travail dans la durée. Peut-être aussi faudrait-il prévoir un rendez-vous parlementaire à des échéances régulières, après celle de quatre mois prévue par la Constitution. Les opérations extérieures sont une responsabilité et entraînent des coûts ; le Parlement ne peut pas en être tenu à l'écart !

M. Christian Cambon. - Je félicite MM. Reiner et Gautier pour le travail excessivement précis qu'ils ont accompli. Le Parlement est tout à fait dans son rôle en se livrant à ce genre d'évaluations, surtout quand 1 milliard d'euros sont en jeu.

Personne n'oublie que la France a des responsabilités particulières, notamment en tant que membre permanent du Conseil de sécurité des Nations unies. D'autre part, notre armée fait face à de nombreuses difficultés liées à l'épuisement physique et moral de nos troupes et à l'usure de nos matériels. Dans ce contexte, notre commission doit porter haut et fort les observations et les recommandations de nos collègues.

Je conçois tout à fait qu'on respecte l'esprit et la pratique de la Constitution de 1958 : c'est au chef de l'État d'assumer ses responsabilités. Reste qu'il y a des limites : souvenons-nous que nous avons appris l'envoi de Rafales en Irak en lisant *Le Parisien*... Bien souvent, dans les réunions d'information organisées à Matignon, on entend ce qu'on a déjà lu dans le journal. Un effort doit donc être mené pour renforcer l'information du Parlement et ses procédures de contrôle. Il ne s'agit pas d'embêter les militaires, mais de jouer pleinement notre rôle à l'égard d'opérations qui engagent nos finances et la vie de nos hommes. Presque tout le monde a oublié que près de 120 militaires français sont morts dans les conflits de l'ex-Yougoslavie ! En particulier, le contrôle parlementaire doit s'exercer tout au long de la durée d'une opération extérieure.

Par ailleurs, il est essentiel d'améliorer le lien avec l'aide au développement. Si l'on ne lutte pas contre les causes des difficultés et des guerres, la violence sera sans fin ! Or la coordination est aujourd'hui insuffisante entre le ministère de la défense et celui des affaires étrangères. Que reste-t-il aujourd'hui de la conférence de Lyon sur le Mali ? Quand nos militaires risquent leur vie sur un terrain, il faut que les actions suivent en matière, notamment, de santé publique, d'enseignement et de formation des forces de sécurité.

Le travail mené par nos collègues est tout à fait excellent. Il faudrait qu'il donne lieu à de véritables recommandations de notre commission, qui feraient honneur au travail parlementaire dans le domaine de la défense.

M. Yves Pozzo di Borgo. – Nos troupes sont engagées, je crois, en vingt-huit ou vingt-neuf points du monde. J'aimerais savoir quel est le statut juridique de chacune de ces interventions : lesquelles sont des OPEX, lesquelles sont menées dans le cadre de l'ONU et lesquelles dans le cadre de la politique de sécurité et de défense commune ?

Je voudrais également savoir à quelles opérations l'article 35 de la Constitution est applicable. De façon générale, je trouve que le Parlement devrait débattre plus régulièrement, non seulement en commission, mais aussi en séance publique, d'interventions qui mettent en jeu la vie de nos soldats.

Par ailleurs, monsieur le président, il me semble que l'intransigeance dont fait preuve le service juridique de la Commission européenne pour s'opposer au financement d'actions de formation fait partie des sujets sur

lesquels le groupe de suivi du Brexit, qui tiendra sa première réunion tout à l'heure, devrait engager la réflexion.

Mme Nathalie Goulet. - La désignation d'un représentant spécial par théâtre d'opérations est excellente idée. Il faut que ce représentant, sur le choix duquel les commissions parlementaires devraient pouvoir se prononcer, dispose de compétences larges et de vrais moyens de contrôle, car tout se tient. Son rattachement à un terrain particulier évitera l'éparpillement, qui est un travers fréquent.

Par ailleurs, les auteurs du rapport ont-ils réfléchi à une clé de répartition financière à l'échelle européenne ? En effet, lorsque la France engage ses troupes et ses moyens, il serait juste qu'elle soit soutenue d'une manière ou d'une autre par ses partenaires, dont elle assure la sécurité.

J'observe qu'il n'a pas du tout été question de l'OTAN, alors que la coordination doit se faire aussi avec les troupes de l'OTAN.

Enfin, il faudrait faire respecter la disposition de la Charte des Nations unies aux termes de laquelle chaque pays doit fournir un contingent de troupes.

M. Joël Guerriau. - J'ai trouvé les interventions très intéressantes, elles donnent envie de lire le rapport dans le détail.

Dans son introduction, Daniel Reiner a posé un certain nombre de questions - en faisons-nous trop ? Nos interventions sont-elles toutes légitimes ? Les résultats sont-ils satisfaisants ? - puis il a glissé le nom de la Libye. J'aimerais donc entendre le point de vue des rapporteurs à ce sujet. Fallait-il intervenir dans ce pays, le résultat a-t-il été à la hauteur de nos attentes ?

D'une manière générale, pour ce qui concerne la légitimité de nos actions en Afrique, lorsque l'on considère l'apport de ce continent à l'Europe et le nombre d'Africains morts pour défendre nos valeurs et notre liberté - nous célébrons actuellement le centenaire de la Guerre de 1914-1918 -, il me semble légitime et naturel que, en contrepartie, nous intervenions sans la moindre hésitation sur des territoires en danger ou en difficulté et qui sont victimes d'exactions. Il n'y a donc pas, à mon sens, de problème en la matière ; au contraire, c'est un devoir pour nous.

Cela dit, il y a deux types d'interventions possibles, les interventions avec troupes au sol et les autres, dont l'opération en Libye faisait partie. Ensuite, les interventions au sol connaissent deux moments. Il y a d'une part la phase offensive, comme celle du Mali, où nous nous sommes trouvés dans la situation d'un conflit entre blocs ou entre groupes armés, auxquels il fallait faire face. D'autre part, une fois le conflit éradiqué ou du moins circonscrit, il reste l'éclatement de ce conflit. Or les actes de guerre seront de plus en plus éclatés. On n'affronte plus un ennemi dans une situation claire, sur un champ de bataille fixé. Cette deuxième phase, plus défensive, de

confrontation à des ombres, est extrêmement compliquée et je ne sais pas si nous sommes adaptés à cette situation.

Par ailleurs, peut-être aurions-nous intérêt à faire des évaluations par corps d'armée, pour estimer leur niveau d'efficacité. Avons-nous intérêt à devenir de parfaits généralistes, intervenant dans toutes les situations et dans tous les domaines ou à nous spécialiser, à avoir un domaine de compétence reconnu, avec des niveaux élevés de technologie, afin d'être le plus efficaces possible. Nous devons optimiser cette ressource financière importante, un milliard d'euros, et être efficaces sur le terrain.

Je pense en particulier à la marine. Quel a été son apport en matière d'interventions de l'aviation embarquée sur le *Charles-de-Gaulle* ou de support à nos troupes à terre ? Quelles ont été les actions des commandos de la marine ? Avons-nous maintenu, malgré la dispersion de nos actions, notre capacité d'évacuation des ressortissants français sur des zones dangereuses ? En effet, on pourrait considérer que le fait d'être toujours en mesure d'intervenir quand des ressortissants sont en danger constitue l'une de nos priorités. Enfin, avons-nous évalué les actions de la marine pour éviter l'approvisionnement en armes par voie de mer vers les terres en conflit – je pense en particulier à la Syrie ?

M. Daniel Reiner, coprésident du groupe de travail. – Nous partageons certaines observations formulées par Christian Cambon.

En ce qui concerne le statut juridique des opérations, c'est la Constitution qui fixe les choses, puisque, aux termes de son article 15, le Président de la République est le chef des armées. C'est donc en Conseil de défense qu'est prise la décision de lancer une opération extérieure. Il n'y a pas de décret ni d'acte spécifique. La décision est prise par le chef de l'État après un débat en Conseil de défense – nous l'avons vérifié –, sur le fondement de scénarios préparés de longue date par l'état-major et d'analyses du Quai d'Orsay. Le Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale, le SGDSN, prépare l'ordre du jour.

La décision est suivie d'une déclinaison réglementaire, principalement au sein du ministère de la défense, qui prévoit les modalités très concrètes. Le ministère de la défense évalue aussi le coût de l'opération ; du reste, dès le Conseil de défense, une évaluation financière approximative de l'opération est fournie. Le statut juridique est donc directement lié au système institutionnel ; le rapport détaille le dispositif réglementaire.

En ce qui concerne la question de Nathalie Goulet, on a proposé de mettre en place un représentant spécial sur les théâtres d'opérations parce que, parfois, c'est l'ambassadeur qui joue ce rôle. Dans certains cas, il en est capable, mais pas toujours. Le rôle de l'ambassadeur dans un pays ne consiste pas à tout diriger, d'où l'idée de ce représentant.

J'en viens à la question de Joël Guerriau portant sur les limites des actions militaires de la France. Nous avons eu ce débat au moment du Livre

blanc. La question est celle du rôle que la France veut jouer dans le monde et celle de l'outil militaire qu'elle construit pour jouer ce rôle. Personne n'imagine un responsable politique affirmer que le rôle de la France doit être moindre ; elle doit garder son rôle, celui de membre permanent du Conseil de sécurité de l'ONU et d'allié ancien de plusieurs États, celui d'un pays qui a une armée complète permettant d'être présent sur tous les théâtres. Quand on a rédigé ce Livre blanc, on a souhaité conserver cette ambition avec les moyens disponibles. Deux méthodes sont possibles. Celle des Anglais consiste à mettre l'ambition au niveau des moyens ; la nôtre consiste à définir l'ambition et à se débrouiller avec les moyens disponibles.

Cela dit, nous sommes en effet aux limites de notre capacité d'action. Quand on chiffre le format des armées dans le cadre des contrats opérationnels, quand on évalue les équipements et le modèle de l'armée de 2025, nous constatons que nous avons atteint la limite. En effet, on n'avait pas imaginé qu'on se trouverait sur autant de théâtres en même temps, que ce soit pour nos marins, pour nos aviateurs ou pour l'armée de terre, ni que l'on déploierait 10 000 hommes sur le territoire.

C'est cela qui nous conduit à affirmer que nous avons atteint notre limite. Néanmoins, je n'imagine pas un nouveau Président de la République dire qu'il va limiter l'ambition de la France à tel domaine qu'elle maîtrise bien et à laisser le reste aux autres. Les Anglais l'ont fait, mais ce n'est pas notre cas et, selon moi, nous ne devons pas le faire. Nous avons un rôle à tenir et une ambition à conserver, et nous devons faire les efforts nécessaires pour mettre les moyens au niveau de notre ambition.

En ce qui concerne l'opération en Libye, si la France s'en était dispensée, peut-être que Kadhafi serait resté, que le chaos actuel ne serait pas apparu, que Daech n'existerait pas, qu'il n'y aurait pas d'armes dans le Sahel, et ainsi de suite. On peut bien sûr soutenir cela ; néanmoins, quand on considère l'opération Harmattan proprement dite, indépendamment de tout ce qui s'est passé autour, on constate qu'il y avait une urgence terrifiante. Les troupes de Kadhafi descendaient sur Benghazi en annonçant un bain de sang. Les Nations unies ont voté une résolution affirmant que la communauté internationale devait intervenir, mais un certain nombre de pays ont choisi de ne pas lancer d'opération. La France et le Royaume-Uni ont alors décidé d'agir sans intervenir au sol et cette intervention, très rapide du reste, a bloqué ces colonnes et a empêché le bain de sang annoncé.

On peut dès lors affirmer que, dès ce moment-là, l'opération Harmattan a été un succès militaire. On l'a complétée en tentant de calmer peu ou prou le jeu contre des insurgés de toute nature, mais, quand on remplit notre grille d'évaluation, on doit reconnaître que l'opération est une réussite.

Certains affirment que, par la suite, la situation s'est dégradée et que l'on n'avait pas terminé le travail mais, disons-le clairement, on nous a mis

dehors. Les Libyens ont indiqué, dès lors que Kadhafi n'était plus là, vouloir régler les problèmes entre eux. En outre, aucune résolution des Nations unies ne le demandait. Les troupes sont donc rentrées.

Ainsi, sur le plan militaire, nous avons fait le travail et, si l'on entre dans le détail, nous l'avons bien fait, l'opération interarmées a été magnifique. Évidemment, les suites n'ont pas été à la hauteur, mais cela n'entraîne pas dans le but de guerre.

M. Jacques Gautier, coprésident du groupe de travail. - Je partage tout à fait ce que vient de dire Daniel Reiner à propos de la Libye. J'ajoute que l'on a fait plusieurs propositions à Kadhafi pour cesser les combats. Il les a toujours refusées, d'où le soutien aérien de la coalition aux révolutionnaires. La Libye est un État souverain, le gouvernement légitime de transition nous a dit que notre travail était terminé ; nous n'avons pas à nous substituer à la décision d'un État souverain.

Le représentant spécial doit pouvoir travailler avec nos alliés, le gouvernement local, les forces armées, les Européens, les Nations unies. Il doit donc avoir un poids politique. Pierre Lellouche a été pendant un temps représentant spécial de la France pour l'Afghanistan et le Pakistan, et il a eu un pouvoir reconnu pendant quelques mois. Il faut quelqu'un qui ait un poids politique, reconnu au niveau national et international, et qui réponde directement à l'exécutif et au Parlement.

Je reviens sur la question du statut de la marine. Son action est définie en jours de mer et, quand on a défini une zone dans le cadre de l'opération Harmattan, les bâtiments se trouvant dans cette zone ont eu droit au statut d'OPEX, mais pas les ravitailleurs. Cela a posé des problèmes à la marine, qui, par définition, même s'il y a des commandos ou des avions embarqués, n'est pas engagée au fin fond du Sahel ou de l'Irak.

Cela dit, un porte-avions est avant tout un vecteur de puissance et de reconnaissance internationale. Nous sommes les seuls en Occident, avec les États-Unis, à pouvoir déployer un porte-avions et non seulement un porte-aéronefs. En revanche, son effet opérationnel est limité dans le temps et il est complémentaire d'autres forces. Les rapports opérationnels des frappes montrent effectivement que ce sont surtout les Mirage 2000 de la base en Jordanie qui font la plupart des frappes parce qu'ils sont situés près de la frontière syrienne et qu'ils n'ont pas besoin de ravitaillement en profondeur, sauf quand ils survolent Mossoul ou le Kurdistan. Quand on part du Golfe arabo-persique ou de notre base Al Dhafra aux Émirats arabes unis, le ravitaillement est nécessaire et il entraîne une perte de temps et d'efficacité ainsi qu'un surcoût. Une base située à proximité reste donc la meilleure solution, mais cela n'enlève rien au rôle de la marine pour assurer notre statut de puissance.

Vous avez senti que nous sommes critiques à l'égard des Européens - moins toutefois qu'à l'égard des Nations unies - mais il faut préciser que

les Européens nous aident lors de nos interventions. Nous ne sommes pas seuls, en matière de ravitaillement en vol ou encore de transport stratégique et tactique ; nos alliés sont là.

Je veux ajouter un mot sur les difficultés à convaincre les Européens et l'OTAN de travailler avec nous. Le flanc sud de l'Europe a bien été évoqué à Varsovie, mais dans le cadre d'une politique à 360 degrés, comprenant la frontière orientale, le sud-est, le sud et l'ouest - avec les sous-marins russes qui gesticulent en Atlantique. L'OTAN a bien réaffirmé cette vision d'ensemble, que l'Europe partage.

Néanmoins, nous, Français, ne devons pas être obnubilés par le flanc sud, nous devons être capables de montrer à tous nos alliés européens du nord et de l'est que nous comprenons leurs inquiétudes. Pour un Balte, un Polonais ou un Allemand de l'est, la crainte vient toujours de l'est, de la Russie, non de Daech, même s'il a peut-être tort à long terme. Ces pays ont vécu l'occupation et la France doit être capable de montrer à ses partenaires qu'elle intervient aussi à côté d'eux.

Par exemple, il a été décidé à Varsovie que quatre bataillons seraient déployés dans chacun des pays baltes et en Pologne, avec un système de rotation. La France n'a pas été capable d'être nation-cadre, à la différence des États-Unis, du Royaume-Uni, de l'Allemagne et de l'Italie. Je le regrette. On a proposé une compagnie, je suis persuadé que l'on aurait pu faire un effort supplémentaire pour montrer aux Européens que l'on comprend leurs inquiétudes. Nous ne devons pas seulement demander de l'aide pour agir au sud, mais aussi montrer que l'on est aux côtés de nos alliés à l'est.

Toutefois, l'Europe vient tout juste d'étudier la possibilité de fournir le matériel non légal pour la formation ; elle doit aller plus loin. Le rapport de Mme Federica Mogherini relève plus de la réflexion sur la sécurité d'une belle ONG que de la réalité. L'Europe n'a pas envie d'agir militairement, de façon éventuellement coercitive, sur des théâtres extérieurs. Nous sommes la seule puissance, avec le Royaume-Uni, à avoir cette histoire, cette tradition, cette capacité. Nous avons en outre la chance d'avoir une Constitution qui nous le permette, grâce à cette boucle courte.

Certaines de nos recommandations sont relativement faciles à mettre en œuvre. Je crois que le budget pour 2017 permettra d'avancer, vu les échanges que nous avons avec le ministère de la défense. L'effort sera donc fait pour le début de l'année 2017.

Nous devons par ailleurs tous sensibiliser les candidats à l'élection présidentielle à la nécessité de consacrer un effort durable à la défense. L'objectif est d'atteindre 2 % du budget, qui n'est pas un but en soi, mais parce que nous avons besoin de ce niveau. Par ailleurs, les effectifs sont une chose, mais les équipements, la logistique et le reste importent également.

Sans revenir au débat précédent sur la garde nationale, ces enjeux sont essentiels pour notre pays et nous pouvons y répondre s'il y a une

volonté politique. Ensuite, il faudra convaincre les Européens et les Nations unies. Notre rapport titillera, je crois, les responsables européens et onusiens car, nous le savons, même s'ils ne sont pas très lus en France, nos rapports sont abondamment lus dans les pays étrangers. Nous avons semé ; espérons que les graines écloreont demain.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. - Je veux faire à mon tour quelques remarques.

Je regrette de n'avoir pas eu de réponse positive de Mme Mogherini pour s'exprimer devant le Parlement, notamment français. Les autorités européennes doivent montrer de l'intérêt pour les parlements.

L'instauration d'un représentant spécial permettrait de disposer d'un interlocuteur politique ayant une autre position que celle d'un ambassadeur. Cela constituerait une avancée importante.

De manière générale, même si les propositions du rapport ne sont pas toutes de la même puissance, il faudra suivre leur exécution dans la durée - cela est d'ailleurs vrai des autres rapports. La presse semble s'y intéresser. Nous devons continuer ce travail pour faire avancer ce sujet. Ce débat et les perspectives qu'il ouvre sont très intéressants.

Je mets aux voix le rapport d'information sur le bilan des opérations extérieures.

Le rapport d'information est adopté à l'unanimité.

DÉPLACEMENT EN RÉPUBLIQUE CENTRAFRICAINE (BANGUI ET BOALI) (20-24 MAI 2016)

Liste des personnalités auditionnées

Ambassade de France :

M. Charles Malinas, ambassadeur de France, haut représentant de la République française auprès de la République centrafricaine

Force Sangaris :

Colonel François Beaucournu, commandant la Force Sangaris.

MINUSCA :

M. Parfait Onanga-Anyanga, représentant spécial de secrétaire général des Nations unies, chef de la Mission multidimensionnelle des Nations unies en Centrafrique (MINUSCA).

Général Jacques de Lapasse, chef d'état-major de la Force de la MINUSCA.

Délégation de l'Union européenne :

M. Jean-Pierre Reymondet-Commoy, Chef de la délégation de l'Union européenne.

EUMAM :

Colonel Juan Martin, commandant en second EUMAM.

Union Africaine :

M. Mohammed El Hacen Lebatt, représentant spécial de l'Union africaine

Gouvernement de la République Centrafricaine :

M. Mathieu Simplicie Sarandji, Premier ministre, chef du gouvernement

M. Joseph Yakéte, ministre de la défense nationale

M. Jean-Serge Bokassa, ministre de l'intérieur, de la sécurité publique et de l'administration du territoire.

M. Charles Armel Doubane, ministre des affaires étrangères, de l'intégration africaine et des Centrafricains de l'étranger.

Assemblée nationale :

M. Karim Meckassoua, président de l'Assemblée nationale.

Société civile :

Mgr Dieudonné Nzapalaïnga, archevêque de Bangui, **Imam Oumar Kobine Layama**, président de la communauté islamique centrafricaine, **Révérant Pasteur Nicolas Guerekoyame-Gbangou**, représentants de la plateforme religieuse.

M. André « Freddy » Lemonnier, représentant des Français de l'étranger.

Au cours de ce déplacement, le groupe de travail a participé à plusieurs réunions de travail avec les services de l'Ambassade de France et les opérateurs de la coopération et de l'aide au développement (AFD) à Bangui, avec l'état-major de la force Sangaris, avec l'état-major d'EUMAM, avec l'état-major de la Joint Task Force Bangui de la MINUSCA, des députés de l'Assemblée nationale, les autorités locales de l'arrondissement de Boali. Il a visité le Camp Kassai, centre de formation des forces armées centrafricaines, l'Institut Pasteur, la centrale hydroélectrique de Boali. Il a effectué une patrouille dans les quartiers de Bangui avec un détachement de la Force Sangaris. De façon plus informelle, il a pu s'entretenir avec les militaires de la Force Sangaris et des représentants de la communauté et des entreprises françaises à Bangui.

DÉPLACEMENT AUPRÈS DE LA FORCE BARKHANE (NDJAMENA, AGUELAL, GAO, NIAMEY) (8 AU 11 JUIN 2016)

Liste des personnalités auditionnées

Force Barkhane :

Général Patrick Brethous, commandant la Force Barkhane.

Général Matthieu Pellissier, commandant en second.

Colonel Jérôme Chimenton, commandant la base de Gao.

Colonel Serge Panaget, commandant la base aérienne de Niamey.

Capitaine Guillaume Geoffret, commandant le détachement de Aguelal.

Ambassade :

Mme Evelyne Decorps, ambassadrice de France à Ndjamen

Au cours de ce déplacement, le groupe de travail a participé à plusieurs réunions avec l'état-major de la force Barkhane. A Njamena (camp Kossei), il a pu se faire présenter les centres de conduite et de planification des opérations et assisté à un point de situation. Il a participé à des réunions sur le soutien des forces, avec le Commissariat et avec l'Economat des Armées. Il a rendu visite au détachement de chasse de l'Armée de l'air. A Aguelal, il a visité la base avancée et rencontré les différents éléments en charge de son fonctionnement. A Gao, il a pu se faire présenter les différentes composantes : unité de combat, logistique, santé (hôpital rôle 2, moyens d'évacuation), ordinaire, MCO des matériels aéroterrestres et terrestres, laboratoire anti-EEI et assisté à un point de situation. A Niamey, il a visité le détachement de l'escadron 1/33 Belfort qui opère les drones MALE. Sur chacun des sites, il a pu s'entretenir de façon informelle avec les militaires présents.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Général Pierre de Villiers, Chef d'Etat-Major des Armées

M. Jean-Claude Mallet, Conseiller spécial du ministre de la défense.

M. Patrice Paoli, directeur, et **M. Didier Canesse**, directeur adjoint, du Centre de crise et de soutien.

Mme Hélène Duchêne, directrice des affaires stratégiques au ministère des affaires étrangères et du développement international.

Général Didier Castres, sous-chef Opérations à l'Etat-major des armées.

M. Hervé Ladsous, secrétaire général des Nations unies chargé du maintien de la paix. - audition en commission : <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20160314/etr.html#toc6>

Général Grégoire de Saint-Quentin, commandant du COS.

M. Jean-Pierre Lacroix, directeur des Nations unies et des Organisations internationales au ministère des affaires étrangères et du développement international, **M. Arnaud Guillois**, sous-directeur aux Affaires politiques, et **lieutenant-colonel Jean-François Calvez**, conseiller militaire.

Général Benoît Puga, chef d'état-major particulier du président de la République - Entretien informel à l'Élysée (*entretien informel*)

Général Jean-Pierre Bosser, chef d'état-major de l'Armée de terre.

M. Jean-Marie Guéhenno, président de l'international *Crisis Group*, ancien secrétaire général adjoint des Nations unies chargé des opérations de maintien de la paix, président de la commission du Livre blanc 2013.

M. Michel Foucher, professeur de géographie et de géopolitique, titulaire de la chaire de géopolitique appliquée au Collège d'études mondiales.

Amiral Marin Gillier, directeur de la coopération de sécurité et de défense - ministère des affaires étrangères et du développement international.

Général Christophe Gomart, directeur du renseignement militaire.

Amiral Philippe Coindreau, S/C performance EMA, ancien Commandant de la task Force 473 (opération Harmattan - Libye 2011).

Général André Lanata, chef d'état-major de la l'Armée de l'air.

Amiral Bernard Rogel, chef d'état-major de la Marine.

M. Hugues Bied-Charreton, directeur des affaires financières du ministère de la Défense.

M. Serge Michailof, chercheur à l'IRIS, auteur d'"*Africanistan*".

M. Jean-Baptiste Jeangène-Vilmer, chargé de mission au Centre d'analyse, de prévision et de stratégie (CAPS), Ministère des affaires étrangères.

Amiral Charles-Edouard de Coriolis, Représentant militaire français auprès de l'OTAN et de l'Union européenne en visioconférence ;

M. Jean-Marc Ayrault, *ministre des affaires étrangères - auditions en commission* : <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20160229/etr.html#toc4>
<http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20160425/etr.html#toc7>

M. Cyril Rousseau, sous-directeur à la Direction générale du Trésor.

M. Jacques Audibert, conseiller diplomatique et **M. François Revardeaux**, conseiller stratégique de M. le Président de la République - Entretien informel à l'Élysée (*entretien informel*).

Mme Anne-Marie Descôtes, directrice générale de la mondialisation, de la culture, de l'enseignement et du développement international.

M. Jean-David Levitte, Ambassadeur de France, ancien conseiller diplomatique du Président de la République (M. Nicolas Sarkozy).

Mme Marie-Christine Saragosse, présidente directrice générale de France Médias Monde (RFI, France 24, MCD).

Amiral Arnaud Coustillière, officier général Cyberdéfense.

Général Eric Belloc des Minières, commandant la 11^e Brigade parachutiste, 1^{er} commandant de l'Opération Sangaris (RCA).

Mme Claire Landais, directrice des affaires juridiques du ministère de la défense.

M. Bernard Bajolet, Directeur général de la Sécurité extérieure.

M. Philippe Errera, directeur général des relations internationales et de la stratégie.

MM. Olivier Ray, responsable de la cellule « prévention des crises et sorties de conflits » et **Olivier Pezet**, conseiller « fragilités, crises et conflits »- Agence française de développement.

M. Louis Gautier, Secrétaire Général de la défense et de la sécurité nationale.