

AIDE-MEMOIRE 2009

LA DEFENSE DE LA FRANCE

Avant-propos

L'année 2009 fut riche en événements stratégiques. Dans le prolongement des bilans offerts par l'équipe des chercheurs de l'IRSEM au sein des premières lettres d'information, l'objectif du présent aide-mémoire n'entend pas restituer ces événements dans leur intégralité mais, dans une perspective sélective, de livrer deux types de repères. Le premier porte sur les missions dans lesquelles les forces françaises furent engagées en 2009. Il s'agit d'une photographie des conditions dans lesquelles les armées françaises sont intervenues en Afghanistan, dans le cadre des missions PESD en Afrique (EUFOR Tchad) ou dans les Balkans (en Bosnie-Herzégovine et au Kosovo en particulier). Le second type de repères réside dans l'analyse de plusieurs enjeux qui trouvent en 2009 une nouvelle intensité pour la France : les relations transatlantiques (retour de la France dans le Commandement intégré de l'OTAN annoncé par le Président de la République le 11 mars 2009) ; la lutte contre la piraterie maritime (descriptif des dispositifs français qui rentrent en résonance et en lien avec l'opération Atalante de l'Union européenne décidée à l'automne 2008) ; l'application de la loi de programmation militaire 2009-2014.

Réalisés par plusieurs chargés d'études au sein de l'Institut, ces fiches thématiques témoignent de la continuité des implications stratégiques françaises. Elles furent élaborées dans un cadre rénové pour la réflexion stratégique au sein du ministère de la défense. C'est la raison pour laquelle cet aide-mémoire s'ouvre par une synthèse relative aux créations institutionnelles de l'année 2009 dont l'IRSEM est issu mais également une photographie des productions en la matière.

Frédéric Ramel

Directeur scientifique de l'IRSEM

SOMMAIRE

La pensée stratégique française en 2009 : de la réorganisation des structures au sein du ministère de la défense au panorama global.....	4
Les forces françaises en Afghanistan.....	13
Les forces françaises dans les Balkans en 2009.....	19
Les forces françaises dans la mission EUFOR Tchad.....	25
Le retour de la France dans l'OTAN.....	30
L'action de la France contre la piraterie maritime.....	36
La loi de programmation militaire.....	47

**LA PENSÉE STRATÉGIQUE FRANÇAISE EN 2009 :
DE LA REORGANISATION DES STRUCTURES AU SEIN DU MINISTÈRE DE LA DÉFENSE
AU PANORAMA GLOBAL**

Colonel Jean-Luc Lefebvre

Faisant suite à la parution du *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale (LBDS)* de juin 2008 qui clôturait un large débat stratégique sur la posture à adopter par la France pour les années à venir, l'année 2009 s'annonçait donc comme l'année de la refondation de la recherche stratégique en France. Prenant acte du fait majeur que constitue la mondialisation et la complexité accrue de notre monde, le LBDS établit « l'incertitude stratégique comme fondement de la pensée et de la politique de défense et de sécurité de la France »¹. Pour réduire l'incertitude et afin d'éclairer l'avenir, le LBDS a institué la nouvelle fonction stratégique « connaissance et anticipation érigée en priorité » pour permettre « à la France de conserver l'initiative stratégique »². Le développement de la recherche stratégique et la réorganisation de ses structures doivent s'inscrire dans cette perspective.

Le terme de stratégie ayant embrassé des acceptions de plus en plus larges avec le temps, cette étude se limitera au domaine exclusif de la défense et exclura notamment de considérer ses extensions relatives à l'économie, au commerce ou aux entreprises.

Dans une approche didactique, la distinction sera faite entre les producteurs qui rédigent livres, articles et études et les diffuseurs qui permettent la propagation des idées sur support papier ou électronique, même si ces deux types d'activités sont souvent très imbriqués, notamment à l'occasion de l'organisation de séminaires et des colloques.

Au terme de cette étude qui s'intéressera beaucoup plus aux acteurs qu'aux thèmes de réflexion qui ont dominé la pensée stratégique française en 2009, il apparaît que la recherche stratégique véritable repose sur les épaules d'un nombre trop restreint d'acteurs. Dans ce contexte, la création de l'Institut de recherche stratégique de l'École militaire (IRSEM), où se côtoient universitaires et chercheurs militaires, est de nature à favoriser l'émergence d'une nouvelle génération de stratégestes français...

A - Les producteurs de la pensée stratégique en France

En première approche, les acteurs de la réflexion stratégique en France peuvent être classés en trois grandes familles : les instituts ou fondations de recherche, les pôles de réflexion et d'enseignement et les associations qui seront présentés tour à tour.

1 - Les instituts ou fondations de recherche stratégique

Sont présentés dans ce paragraphe les organismes de recherche stratégique institutionnels ainsi que les centres de réflexion privés.

La grande nouveauté intervenue en 2009 en matière de recherche stratégique est la mise en place de l'Institut de recherche stratégique de l'École militaire (IRSEM)³ dont la création

¹ *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale*, éditions Odile Jacob, juin 2008, p. 40.

² *Ibidem*, p. 314.

³ Un numéro spécial de la revue *Défense Nationale*, intitulé « La pensée stratégique : une vocation pour l'École Militaire », hors série de juillet 2009, préparé par le CEREM/IRSEM expose les problématiques avec lesquelles la

administrative intervient en 2010. Ce nouvel institut, fruit de la volonté ministérielle regroupe les chercheurs issus des quatre anciens organismes suivants :

- le Centre d'études et de recherche de l'École Militaire (CEREM),
- le Centre d'études en sciences sociales de la défense (C2SD),
- le Centre d'études d'histoire de la défense (CEHD) qui a fait mouvement depuis le fort de Vincennes,
- la partie recherche du Centre des hautes études de l'armement (CHEAr) déjà implanté sur le site de l'École Militaire.

L'IRSEM rassemble une cinquantaine de personnes dont 35 chercheurs. Il est constitué d'une équipe de direction, d'une direction des études rassemblant à terme huit directeurs de domaines d'études encadrant 24 chargés d'études ; le tout soutenu par une équipe d'assistance à la recherche de 9 personnes.

L'équipe dirigeante est composée du professeur Frédéric Charillon, directeur, du professeur Frédéric Ramel, directeur scientifique et du général (2S) Jean-Claude Beyer, secrétaire général.

Les activités de recherche de l'IRSEM, sont organisées en trois pôles qui incluent 8 domaines d'études.

Le pôle « Sécurité internationale » regroupe les trois domaines « Étude des nouveaux conflits » animé par le colonel (terre) Michel Goya, « Pensée stratégique et nouveaux concepts » représenté par le colonel (air) Jean-Luc Lefebvre et « Armement et prolifération ».

Le pôle « Sécurité régionale » rapproche les deux domaines « Sécurité européenne et transatlantique » et « Sécurités régionales comparées » dirigé par l'amiral (2S) Jean Dufourcq.

Enfin, le pôle « Politiques de défense » rassemble les trois domaines « Défense et société », « Histoire de la défense et de l'armement » sous la houlette du professeur Jean-Christophe Romer et « Enjeux juridiques de la défense » sous la férule du professeur Jean-Paul Pancraccio.

Dès sa création, l'IRSEM ne se limite donc pas exclusivement à la recherche stratégique, mais il se cantonne néanmoins aux questions de défense. Sa particularité consiste en sa capacité de conduire sa propre recherche résidente tout en conservant les moyens de piloter des recherches externalisées. Il est maintenant l'unique centre de recherche institutionnel de ce type existant en France.

À l'étranger, notamment aux États-Unis et au Royaume-Uni, les centres de pouvoir affectionnent l'entourage de *think tanks*. Ces officines privées qui prolifèrent également autour des institutions européennes ont effectivement vocation à être des réservoirs de réflexion – et d'influence – auprès des hauts fonctionnaires et des décideurs politiques. Dans le domaine de la défense et de la sécurité, trois *think tanks* français se sont constitués une réputation en matière de stratégie.

Le premier par la taille est certainement l'Institut français des relations internationales (IFRI) créé en 1978 par Thierry de Montbrial. L'IFRI regroupe une trentaine de chercheurs

recherche stratégique est désormais aux prises. Ce numéro est consultable et téléchargeable à l'adresse suivante : <http://www.defnat.com/pdf/HS-PENSEE.pdf>

sous la direction de Dominique David. Cet institut a développé une expertise de réputation internationale en géopolitique mais ne produit des études proprement stratégiques que de manière occasionnelle.

Le deuxième est la Fondation pour la recherche stratégique (FRS), créée en 1993 à l'initiative de Pierre Joxe. Parmi la quinzaine de chercheurs permanents et la douzaine de chercheurs associés qui animent cette fondation dirigée par Camille Grand, quelques-uns seulement ont réellement une activité de recherche stratégique comme Yves Boyer (directeur adjoint), Jean-François Daguzan pour le lien entre stratégie et économie, Bruno Tertrais pour les questions nucléaires et Xavier Pasco pour les questions spatiales et de défense anti-missiles.

Le troisième est l'Institut de recherches internationales et stratégiques (IRIS). Depuis sa création en 1991, l'IRIS souhaite notamment « contribuer à la recherche et au débat sur les questions internationales et stratégiques, en offrant une lecture différente et originale des enjeux nationaux et internationaux »⁴. Sous la houlette de Pascal Boniface, l'IRIS regroupe une quinzaine de chercheurs permanents et possède une activité reconnue en relations internationales et en géopolitique, incluant les questions d'armement. En revanche cet institut semble moins s'investir dans la réflexion stratégique théorique.

En synthèse, le paysage de la recherche stratégique en France est maintenant dominé par les quatre acteurs que sont l'IRSEM, la FRS, l'IFRI et l'IRIS. À leurs côtés se déploient néanmoins un certain nombre de pôles de réflexion et d'enseignement qui s'intéressent également aux questions de stratégie.

2 - Les pôles de réflexion et d'enseignement

Sur le site de l'École militaire, chaque armée entretient un pôle de réflexion propre à son milieu de combat. Il s'agit, pour l'armée de terre, du Centre de doctrine d'emploi des forces (CDEF) qui exploite également le retour d'expérience des opérations en cours et peut élever quelquefois sa réflexion aux niveaux opératifs et stratégiques. Il s'agit encore du Centre d'études stratégiques aérospatiales (CESA) qui est l'organisme de l'armée de l'air en charge de la « réflexion air et spatiale » sur les questions liées à la troisième dimension, la puissance aérienne et l'aviation militaire. Il s'agit enfin du Centre d'enseignement supérieur de la marine (CESM) qui coordonne la réflexion navale d'un grand nombre de correspondants répartis dans les états-majors et les forces.

Dans le prolongement des trois centres précédemment cités, il ne faut pas exclure le rôle particulier du Centre interarmées de concepts, de doctrines et d'expérimentations (CICDE) qui a vocation première à élaborer les concepts et les doctrines interarmées de la France. De création récente (2005), « ce centre participe de la volonté de donner un nouveau souffle à la pensée stratégique, conceptuelle et doctrinale de la France »⁵.

Pour être exhaustif, il ne faut pas exclure du recensement les centres de formation relevant soit de l'enseignement militaire supérieur (Centre des hautes études militaires / CHEM et Collège interarmées de défense / CID), soit de la DGA (Centre des hautes études de l'armement – CHEAr), voire du Premier ministre pour ce qui concerne l'Institut des hautes études de défense nationale (IHEDN). En effet, un certain nombre de travaux d'excellent niveau réalisés et publiés par les auditeurs et les stagiaires poursuivant ces formations contribuent à enrichir la réflexion stratégique. À ce sujet, il est à noter que la

⁴ <http://www.iris-france.org/iris/presentation.php>

⁵ http://fr.wikipedia.org/wiki/Centre_interarm%C3%A9es_de_concepts,_doctrines_et_exp%C3%A9rimentations

partie session nationale du CHEAr rejoint l'IHEDN au 1^{er} janvier 2010 pour y fonder une filière « Armement et économie de défense ».

En support de ces organismes et de l'IRSEM, il convient de saluer l'inauguration du nouveau Centre de documentation de l'École militaire (CDEM), le 6 octobre 2009 par le ministre de la défense, M. Hervé Morin. Ce centre qui regroupe les collections des anciennes bibliothèques du site dans une infrastructure adaptée est un outil moderne au profit de tous les chercheurs intéressés par les questions de sécurité et de défense.

Enfin, la DAS, qui a pour mission essentielle de conseiller le ministre de la défense, dispose en propre d'experts capables de conduire ou d'animer une réflexion stratégique. Elle a notamment organisé en novembre 2009 un séminaire de prospective stratégique d'excellent niveau consacré à la Chine, à travers l'étude de ses dimensions politique, économique et militaire. La présence d'officiels chinois et d'intervenants étrangers a permis d'actualiser la vision stratégique que l'on prête au géant asiatique.

La stratégie n'étant pas une discipline, au sens universitaire du terme, c'est dans le monde de l'enseignement supérieur que la recherche stratégique est certainement la moins visible. Qui se doute que l'École pratique des hautes études (EPHE), accueille une chaire d'histoire des doctrines stratégiques tenue par le Professeur Hervé Coutau-Bégarie ? Il y dirige non seulement le master « Sciences historiques, philologiques et religieuses » (SHPR) suivi notamment par des officiers stagiaires du Collège interarmées de défense, mais encore des thèses doctorales sur des sujets de stratégie.

En province, le professeur Jean-Paul Joubert dirige le Centre lyonnais d'études de sécurité internationale et de défense (CLESID) qui enseigne notamment les « Politiques et stratégies d'action publique internationale » au sein de l'Université Jean Moulin - Lyon III. L'Institut d'études politiques d'Aix en Provence accueille un Master 2 de recherche en « Histoire militaire comparée, géostratégie, défense et sécurité ».

Le Centre d'histoire militaire et d'études de défense nationale de Montpellier (CHMEDN) et le Centre de recherche sur l'histoire du monde atlantique (CRHMA) de Nantes développent une réflexion sur des problèmes de défense à partir d'une approche historique.

Également en région sud, l'IEP de Toulouse, organise une formation « Forces armées et sécurité » au sein du Centre Morris Janowitz qui porte sur les questions militaires et les politiques de défense.

Il convient également d'évoquer l'existence de l'Institut de polémologie de Strasbourg, qui étudie la guerre comme phénomène social dans la droite ligne de Gaston Bouthoul, l'inventeur de la polémologie.

L'année 2009 est enfin celle de la gestation du futur Groupe de polémologie et de stratégie (GPS) qui inaugurera une nouvelle formation à La Roche-sur-Yon pour la rentrée universitaire 2010.

La réflexion stratégique n'est pas l'apanage des organismes officiels, elle est également le fait d'initiatives bénévoles...

3 - Les associations

Connues principalement par les manifestations qu'elles organisent, des associations se sont donné pour mission de diffuser et de stimuler l'intérêt pour la stratégie et les questions de défense.

L'Institut de stratégie comparée (ISC) est fondé en 1994, avec le statut d'association de loi 1901, pour reprendre les actifs de la Fondation pour les études de défense nationale (FEDN) lors de sa dissolution. Pratiquement sans budget de fonctionnement, l'ISC fait de

la recherche fondamentale sur la stratégie et l'histoire de la stratégie. Animé par le professeur Hervé Coutau-Bégarie, il est très actif dans le domaine de la publication.

À la charnière de la stratégie et de l'analyse géopolitique se situe l'Institut français d'analyse stratégique (IFAS) animé par François Géré. La visibilité de l'IFAS est assurée par son site Internet⁶ qui diffuse les travaux de ses membres.

L'association Géostratégie 2000, créée en 1996 réunit ses adhérents autour de personnalités françaises et étrangères de premier plan à l'occasion de petits déjeuners débats. Le nombre restreint des participants et le climat de confiance qui entoure ces manifestations fait en sorte que la « langue de bois » reste le plus souvent à la porte de ce club. Les débats sont intégralement transcrits dans une lettre diffusée aux membres de l'association.

Méritent également d'être signalées les associations Forum du Futur et Minerve qui organisent – souvent conjointement – des conférences traitant de géopolitique ou de stratégie sur le site de l'École militaire.

Pour le général Lucien Poirier, *la stratégie c'est un agir*, mais agir dans le domaine de la recherche, c'est publier. Il est donc temps de s'intéresser aux moyens de diffusion sans lesquels toute pensée reste confidentielle.

B - Les diffuseurs de la pensée stratégique en France

Tous les types de médias sont amenés à diffuser la pensée stratégique. Il s'agit un peu de l'édition classique d'ouvrages complets, beaucoup plus de revues publiant des articles et d'une tentative encore timide de pénétration de l'espace francophone d'Internet. Chacun de ces supports sera évoqué tour à tour.

1 - Édition et stratégie

Relativement au champ de la stratégie, les Éditions Economica sont la première référence qui vient à l'esprit. Elles proposent non moins de sept collections à vocation stratégique. Le général Lucien Poirier et le professeur Hervé Coutau-Bégarie président aux destinées de la collection « Bibliothèque Stratégique » dont l'ambition est notamment de rééditer en français, avec des commentaires actualisés, les œuvres des grands stratégestes classiques. Avec plus de quatre-vingt publications depuis sa création en 1987, cette collection est certainement la plus prolifique en matière de stratégie. Le général Vincent Desportes et Jean-François Phelizon ont en charge la collection « Stratégies & Doctrines ». Enfin, Philippe Ricalens dirige la collection « Campagnes & Stratégies ». À signaler également la parution annuelle, aux éditions Economica, des *Enjeux diplomatiques et stratégiques*, ouvrage collectif qui regroupe une trentaine d'analyses diplomatiques, géopolitiques et stratégiques de l'année précédente. Cet excellent ouvrage à la vision panoramique est élaboré par de prestigieux contributeurs sous la direction du professeur Pascal Chaigneau, doyen et président du conseil scientifique du Centre d'études diplomatiques et stratégiques (CEDS).

Le CEDS patronne également une collection « Diplomatie et stratégie », aux Éditions L'Harmattan, qui publie deux à trois ouvrages par an depuis 2007. Ces mêmes éditions

⁶ <http://www.strato-analyse.org/fr/>

diffusent par ailleurs d'autres études stratégiques sans que l'intitulé de la collection les identifie comme telles : *Sociostratégie de la Chine : dragon, panda ou qilin ?* de Stephen Duso-Bauduin, publié en 2009 dans la collection « Points sur l'Asie » en est un exemple. Reste à signaler, chez ce même éditeur, la collection « Défense » dirigée par Pierre Pascallon qui mérite l'attention.

La diffusion d'ouvrages complets traitant de stratégie ne concernant que quelques parutions par an, des éditeurs généralistes s'y risquent quelquefois en fonction des circonstances. C'est le cas en 2009 des Éditions Robert Laffont avec une réédition de *l'Anthologie mondiale de la stratégie* de Gérard Chaliand qui mérite d'être signalée. L'IRIS publie quelques ouvrages de stratégie dans sa collection « Enjeux stratégiques » chez Dalloz. *Les guerres asymétriques* de Barthélémy Courmont et Darko Ribnikar sont une référence remarquable du cru 2009.

Enfin, il arrive qu'un acteur institutionnel réalise à son compte le support d'un cours, comme l'a fait le Collège interarmées de défense (CID) en éditant en 2009 les *Conférences de stratégie* du professeur Hervé Coutau-Bégarie sous la forme d'un condensé de 190 pages, plus accessible que le *Traité de stratégie* dont la sixième édition (2008) a dépassé les 1 100 pages. Cette publication vient enrichir d'un dix-septième titre la collection « Hautes études stratégiques » des Éditions Economica qui n'a pas été citée précédemment. En synthèse, tous éditeurs confondus, les ouvrages de stratégie atteignent tout au plus une cinquantaine de titres publiés en France en 2009. Pour faire contrepoids à cette faible production, la parution d'articles dans de nombreuses revues est nettement plus dynamique.

2 - Les revues traitant de stratégie

Pour diffuser les différents travaux de réflexion stratégique, il existe un grand nombre de publications qui mêlent le plus souvent des considérations tactiques, opératives, techniques, économiques, géopolitiques et stratégiques. Pour les classer à l'aune de la réflexion stratégique, il convient d'évaluer, comme en amour, si elles en traitent un peu, beaucoup ou passionnément...

a - Un peu...

Sous la direction de Béatrice Giblin et Yves Lacoste, la revue *Hérodote*, à vocation géopolitique, peut être citée pour ouvrir quelquefois ses colonnes aux questions de stratégie. De la même manière, la revue *Défense* de l'IHEDN, qui contribue au ciment de l'esprit de défense au sein de la nation, est également amenée à évoquer le sujet. Dans son domaine particulier, *La revue maritime*, créée en 1861 et diffusée par l'Institut français de la mer (IFM), et le *Bulletin d'études de la marine* sont des publications où il est quelquefois question de stratégie navale. *La Revue internationale et stratégique*, bulletin de l'IRIS sous la direction de Pascal Boniface, traite essentiellement de géopolitique et peu de stratégie en dépit de son intitulé.

La Revue d'études, publication de Demos Group, a pour vocation la préparation des officiers aux examens et concours de l'enseignement militaire supérieur. Elle présente d'excellentes synthèses d'actualité géopolitiques et est un vecteur d'initiation à l'analyse stratégique.

Quelques revues de sciences politiques évoquant la stratégie à la marge méritent d'être citées : *Politique internationale*, *Politique étrangère* et *Politique américaine*.

Trouvent également leur place dans cette rubrique « un peu » les publications suivantes : *Géopolitique* (Institut français de géopolitique), le magazine *Diplomatie*, ainsi que la revue de l'Institut Choiseul *Sécurité globale* dirigée par Jean-François Daguzan et Pascal Lorot.

b - Beaucoup...

La *Revue défense nationale*⁷ mérite une mention particulière, non seulement parce qu'elle a fêté ses soixante-dix années d'existence, mais encore parce qu'elle a fait montre à cette occasion de son dynamisme en diffusant un numéro hors série relatif à l'histoire de la pensée stratégique. Elle a également consacré une autre parution au thème : « La pensée stratégique : une vocation pour l'École militaire ». Dans le cadre des Assises de la pensée stratégique, la rédaction de la revue a organisé un débat sur la question : Rayonnement de la pensée stratégique française et publications de défense. Cette manifestation présidée par Hubert Falco, secrétaire d'état à la défense et aux anciens combattants, a rassemblé les représentants des principaux organes de diffusion de défense. Le nouveau rédacteur en chef de la revue *Défense nationale et sécurité collective*, le contre-amiral Jean Dufourcq, également directeur de domaine d'étude au sein de l'IRSEM, veille à ce que cette revue de référence ouvre largement ses colonnes aux réflexions stratégiques, à côté de considérations politiques et géopolitiques, comme elle l'a toujours fait depuis sa création. Dans le même esprit, *Les cahiers de mars*, réalisés par l'association des anciens élèves des écoles de guerre et du CID, diffuse essentiellement des articles et des études de membres de l'association et d'officiers stagiaires français et étrangers dont une bonne partie traite de stratégie. Cette revue devient d'autant plus précieuse que disparaît en 2010 la traditionnelle *Tribune du CID* regroupant les meilleurs travaux des officiers stagiaires du CID qui seront dorénavant proposés à des médias diversifiés.

Dirigée par le général de La Maisonneuve, *AGIR* se présente comme une « revue générale de stratégie ». Organe de libre propos, cette publication de grande qualité gagne à être connue. Acceptant des articles de politique, de géopolitique et d'économie, *AGIR* ne peut cependant pas être considérée comme traitant exclusivement de stratégie.

Dans son domaine particulier, *Penser les ailes françaises*, diffusé par le Centre d'études stratégiques aérospatiales (CESA) se présente comme le laboratoire de la réflexion stratégique appliquée au milieu aérien et spatial.

Les cahiers du CEREM présentent des sujets de géopolitique et de stratégie traités par les chercheurs du Centre d'études et de recherche de l'École Militaire. Cette publication de qualité renaît en 2010 sous la forme des *Cahiers de l'IRSEM*.

L'IRIS publie *La revue internationale et stratégique*, ainsi qu'un annuaire stratégique : *L'année stratégique*. Mais, il convient également de citer l'incontournable *Rapport annuel mondial sur le système économique et les stratégies (RAMSES)* publié par l'IFRI. Le général Claude Le Borgne entamait sa critique de l'édition 2008 par ce clin d'œil élogieux : « Le Ramses est comme le beaujolais : attendu à l'automne, comparé au précédent, goûté des connaisseurs »⁸ ...

De la passion du vin à la passion de la stratégie, il n'y a qu'un verre, mais le cep de la stratégie puise ses racines dans la culture de l'histoire...

⁷ Jusqu'en décembre 2009, cette revue était intitulée *Défense nationale et sécurité collective*, mais la nouvelle maquette de janvier 2010 renoue avec le titre historique de *Revue défense nationale*.

⁸ *Revue défense nationale et sécurité collective*, n°12, décembre 2007.

c – Passionnément

Parmi toutes les publications, seule la revue *Stratégique* diffusée par l'Institut de stratégie comparée sous la direction d'Hervé Coutau-Bégarie a une vocation exclusive de stratégie et d'histoire de la stratégie. Regroupant des études et des articles de fond, cette revue bat le record toutes catégories d'épaisseur avec le numéro quadruple de mai 2009 qui comporte non moins de 740 pages.

À l'opposé de *Stratégique* qui compte quelques 300 abonnés, la revue *Défense & Sécurité internationale (DSI)* revendique 200 000 lecteurs francophones dans le monde. Le dynamisme de son rédacteur en chef, Joseph Henrotin, compte beaucoup dans ce succès. Ce magazine grand public vendu en kiosques comprend toujours un important dossier stratégique. De plus, *La chronique de Carl von C.* est un bijou d'humour qui commente l'actualité en la plaçant dans une perspective historique et stratégique...

La diffusion imprimée n'est plus suffisante à l'époque de la dématérialisation : pour exister, il faut dorénavant être présent sur la toile...

C – Internet : sites officiels et blogs

Tous les organismes ou publications cités précédemment possèdent leur site Internet qui est utilisé comme un outil de visibilité et de publicité de leurs différentes activités. Il n'est donc pas question d'en établir à nouveau la liste, mais plutôt de sélectionner quelques sites qui apportent une réelle plus-value par rapport aux autres modes d'expression.

Le site Diploweb⁹, dirigé par Pierre Verluise, géopoliticien et bon connaisseur des médias, se présente comme une large plateforme d'informations qui n'exclue pas la réflexion stratégique. La mode est aujourd'hui aux blogs, notamment les blogs journalistiques. Jean-Dominique Merchet, de *Libération*, se place en tête avec son site Secret Défense¹⁰, mais il y est peu question de stratégie. Le pendant de ce blog pour *Le Point* est celui de Jean Guisnel¹¹ où il n'est pas davantage question de stratégie. Il faut donc traverser virtuellement la frontière Belge pour voir traiter de questions stratégiques par le blog Athéna et moi¹² de Joseph Henrotin. Il convient également de saluer la création, en mars 2009, du blog Alliance géostratégique¹³ qui s'est donné pour mission de fédérer un grand nombre de contributions traitant de géostratégie et de stratégie.

En synthèse, la stratégie ne semble pas passionner la toile francophone. Il suffit pour s'en convaincre de faire une requête sur le terme stratégie dans la célèbre encyclopédie en ligne Wikipédia. L'article existe, mais est considéré comme douteux, car ne citant pas suffisamment de sources et se trouve en cours de recyclage ! Seulement huit stratégies y sont cités, encore s'agit-il d'un mélange confus de stratégies véritables comme le maréchal de Turenne et le général Giap et de stratégestes comme Sun Zi ou Clausewitz¹⁴. La surprise est encore plus grande lorsque l'on se rapporte au site anglophone de Wikipédia où l'article sibyllin référencé au terme *Strategy* apprend tout au plus au lecteur que la stratégie se

⁹ <http://www.diploweb.com/>

¹⁰ <http://secretdefense.blogs.liberation.fr/>

¹¹ <http://www.lepoint.fr/chroniqueurs-du-point/jean-guisnel>

¹² <http://athena-et-moi.blogspot.com/>

¹³ <http://www.alliancegeostrategique.org/>

¹⁴ <http://fr.wikipedia.org/wiki/Stratégie> consulté le 23 février 2010.

distingue de la tactique¹⁵. Il est grand temps que les stratégestes développent une stratégie de communication sur Internet !

Toutefois, pour achever ce paragraphe sur une touche positive, il convient de recommander le site www.stratisc.org/ qui est commun à l'Institut de stratégie comparée, à la Commission française d'histoire militaire et à l'Institut d'histoire des conflits contemporains. Ce lien est une mine d'or pour les chercheurs en stratégie : il leur propose de nombreux outils, dont une bibliothèque stratégique en ligne. Selon son promoteur, Hervé Coutau-Bégarie, ce site accueillerait non moins de 3 500 connexions par jour¹⁶.

¹⁵ <http://en.wikipedia.org/wiki/Strategy> consulté le 23 février 2010.

¹⁶ Propos recueillis le 7 décembre 2009.

LES FORCES FRANÇAISES EN AFGHANISTAN

Camille Sicourmat

Huitième année depuis le début du conflit en Afghanistan, 2009 confirme la gravité de la situation sécuritaire dans la région et la nécessité déjà diagnostiquée un an plus tôt de rationaliser le dispositif de la coalition. 2009 est également une année de réflexion autour de l'engagement allié, aussi bien parmi les décideurs militaires que dans les opinions publiques et les sphères politiques des États contributeurs. 2009 est enfin l'année d'un infléchissement de la stratégie américaine par rapport auquel Paris doit se positionner. Ce bilan annuel des forces françaises en Afghanistan est l'occasion d'observer plus particulièrement les incidences de ces tendances sur notre engagement.

A - La mission française en Afghanistan

La mission en Afghanistan consiste à sécuriser les zones placées sous notre responsabilité pour permettre les opérations de développement, de reconstruction, le déploiement des services de l'État et le soutien à l'armée nationale afghane (ANA) pour permettre une appropriation par celle-ci des missions de sécurisation¹⁷. Pour ce faire, la France met en œuvre une approche interministérielle articulée autour de 3 lignes d'opération. La sécurité tout d'abord, par le recours à une action militaire, le développement ensuite, avec la nomination d'un représentant spécial pour l'Afghanistan et le Pakistan – Pierre Lellouche nommé le 3 mars, puis remplacé par Thierry Mariani le 17 juillet -, l'attribution de fonds spéciaux - l'aide de la France passe de 10 à 40 millions d'euros pour la mission AFPAK¹⁸ et la création d'une cellule afghane au ministère des affaires étrangères. La gouvernance, enfin, à travers notamment un effort d'assistance de la police afghane pour permettre à l'État d'exercer ses attributions régaliennes.

Les forces françaises sont confrontées en Afghanistan à une rébellion nourrie par différents mouvements : les Talibans, le Hezb-e Islami de Gulbuddin Hekmatyar et le réseau Haqqani. Par ailleurs, l'environnement dans lequel opèrent ces forces est également perturbé par la présence d'anciens seigneurs de guerre ou de réseaux mafieux souvent impliqués dans le trafic d'opium afghan. S'il faut opérer des distinctions (notamment entre chefs et combattants occasionnels), il se dégage un idéal-type de l'insurgé afghan, réputé aguerri, mobile, doté d'une parfaite connaissance du terrain et bénéficiant parfois du soutien des communautés. Face à cet ennemi, la France effectue des opérations de contre-rébellion au milieu de la population.

Les insurgés privilégient des modes d'action asymétriques (engins explosifs improvisés, attentats, assassinats ciblés pour terroriser la population, tirs de harcèlement) qu'ils mettent en œuvre au sein de rassemblements de civils afin de favoriser les dommages collatéraux¹⁹ ou en s'imbriquant à nos forces pour interdire les appuis feu. Ces

¹⁷ « Afghanistan, réorganisation du dispositif français », webdocumentaire de l'état-major des armées, 2009. http://www.defense.gouv.fr/documentaire_afghanistan. Consulté le 4 janvier 2009.

¹⁸ « Chronologie France », *Opérations de paix.net*, http://www.operationspaix.net/spip.php?page=chronologie&id_mot=96&debut_chrono=75#pagination_chrono. Consulté le 5 janvier 2010.

¹⁹ Le nombre de civils tués en Afghanistan a d'ailleurs augmenté de 10% sur les 10 premiers mois de 2009 selon la MANUA. Sur ce total, la très grande majorité des victimes a toutefois péri dans des attentats, attaques et assassinats

modes opératoires poursuivent un objectif d'usure²⁰ et interdit à nos forces de se confronter aux insurgés lors d'une bataille décisive.

B - Les forces françaises sur le théâtre afghan

La France est engagée en Afghanistan depuis 2001 dans le cadre de l'opération *Enduring Freedom* mise en place à l'initiative des Américains à la suite des attentats de septembre 2001 et au sein de la Force internationale d'assistance à la sécurité (FIAS) dont l'OTAN a reçu la responsabilité par mandat de l'ONU. L'opération *Enduring Freedom* lutte contre le terrorisme et œuvre à la formation de l'armée afghane. 1 030 Français y participent au sein de l'opération *Epidote* (66 hommes), des dispositifs Héraclès terre (41 hommes), Héraclès air (268 hommes, 2 Transall à Douchanbé, un ravitailleur C135 FR à Manas), Héraclès mer (655 hommes, 5 bâtiments de surface, un sous-marin nucléaire d'attaque et un avion de reconnaissance Atlantique 2 au sein des *Task Forces* 150 et 57). La FIAS vise quant à elle à stabiliser le pays en appuyant les autorités légitimes. 2 925 militaires du contingent français Pamir participent à cette mission qui dispose des moyens français suivant : 451 engins blindés, une flotte particulièrement moderne de 6 hélicoptères (3 Caracal et 3 Gazelle), 6 drones SDTI de l'armée de terre, 2 drones SIDM de l'armée de l'air et six avions de chasse basés à Bagram (3 Mirage 2000D et 3 Rafale).²¹

Se sont succédés en Kapisa, des personnels du 27^e bataillon de chasseurs alpins d'Annecy (*Task Force Tiger* dirigée par le colonel Le Nen), du 3^e régiment d'infanterie de marine de Vannes (*Task Force Korrigan* dirigée par le colonel Chanson) et du 13^e bataillon de chasseurs alpins – actuellement en place – (*Task Force Black Roc* dirigée par le colonel Pons). En Surobi, ce sont le 3^e régiment parachutiste d'infanterie de marine de Carcassonne, le premier régiment d'infanterie de Sarrebourg et actuellement le 2^e régiment étranger d'infanterie de Nîmes qui opèrent.

Avant la réorganisation du dispositif fin 2009 et le basculement du centre de gravité des forces françaises vers l'est du pays, de nombreuses composantes de notre contingent sont positionnées dans la région Capitale, notamment à Kaboul. Parmi elles, le commandement régional-Capitale est confié aux Français depuis 2008 et jusqu'au 1^{er} novembre 2009 (date à laquelle les forces turques prennent la relève du commandement). La responsabilité de la sécurité est transférée progressivement à l'ANA sur la majeure partie du RC-C depuis la fin de l'été 2008. Une centaine de militaires participe à la formation de l'ANA à Kaboul ; au sein du programme *Epidote* qui se charge de la formation des officiers et au sein de *l'Afghan Commando School*²² où des membres des forces spéciales (FS) françaises forment, avec leurs homologues américains, les kandaks et les instructeurs des FS afghanes. Un détachement d'hélicoptères est également positionné à l'aéroport international de Kaboul (140 hommes). Un bataillon de commandement et de

perpétrés par les insurgés. MANUA citée dans « AFGHANISTAN : Plus de 2 000 civils tués au cours des 10 premiers mois de 2009 », *Irin news.org*, 13 novembre 2009. <http://www.irinnews.org/fr/ReportFrench.aspx?ReportId=87028>. Consulté le 4 janvier 2010.

²⁰ Notons à ce propos, qu'un « sas de décompression à Chypre » - quelques jours de détente en équipe dans un hôtel de luxe - a été mis en place en 2009 afin de minimiser les risques de traumatismes post-opérations, passage brutal du théâtre à la vie « normale » en France pourrait provoquer.

²¹ Rapport d'information de la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire n°1790, présenté en conclusion des travaux de la Mission d'évaluation et de contrôle sur le coût des opérations militaires extérieures, notamment sous mandat international. http://www.assemblee-nationale.fr/13/rap-info/i1790.asp#P2277_139201. Consulté le 4 janvier 2009.

²² L'objectif initial de formation de 6 bataillons de forces spéciales a été atteint fin 2008, il a depuis été décidé de prolonger la mission.

soutien fort de 500 hommes assure depuis le camp de Warehouse dans la capitale afghane, le soutien des unités françaises déployées dans tout le pays. Par ailleurs, le bataillon

français (BATFRA) qui compte 800 hommes, dirige une compagnie de combat sur ce même camp de Warehouse et deux autres dans le district de Surobi. Un détachement de drones tactiques SDTI est positionné sur la base d'opération avancée de Tora dans le district de Surobi. Enfin, un détachement de 3 drones SIDM Harfang armé par une cinquantaine de Français est déployé sur la base de Bagram.

La majeure partie du reste du dispositif français est implanté dans la région est (RC-E). En Kapisa, le GTIA Kapisa composé de 650 hommes est déployé depuis l'été 2008 pour sécuriser la région.

Enfin, des unités françaises plus décentrées complètent le dispositif. Une OMLT - *Operational Mentoring Liaison Team* - (à Tarin Kowt) et un détachement aérien de combat (Kandahar) sont basés dans la région sud. A l'étranger, un détachement aérien de transport est positionné à Douchanbé au Tadjikistan, un ravitailleur C135 est également basé à Manas (Kirghizistan)²³ et les TF 150 et 57 participent à la composante maritime de l'opération *Enduring Freedom* dans l'océan indien.

C - Les évolutions récentes du dispositif français en Afghanistan

Une dynamique de mise en cohérence des forces sur le théâtre est véritablement entreprise depuis 2008. Les Américains ont en outre confié en octobre 2008 au général commandant la FIAS, la responsabilité supplémentaire de général commandant les forces américaines en Afghanistan (COMUSFOR-A). Les forces françaises en Afghanistan s'inscrivent également dans cette dynamique. En 2008, dans un premier temps, les OMLT ont été renforcées, un GTIA s'est installé en Kapisa sous commandement américain, le bataillon français a pris la responsabilité du district de Surobi et un détachement de chasseurs s'est déployé à Kandahar.

À la fin du mois de mars, le représentant spécial AFPAC, Pierre Lellouche, annonçait la prochaine refonte du dispositif après les élections présidentielles afghanes pour le rendre « plus robuste et cohérent »²⁴. Cette refonte est amorcée en novembre 2009 lorsque les forces françaises se réorganisent à partir d'un effectif constant de 3 750 hommes afin d'améliorer leur unité d'action, leur cohésion et l'efficacité de leurs moyens.

Le succès du transfert de sécurité engagé auprès des forces afghanes dans la région Capitale ainsi que le transfert du commandement du RC-C aux Turcs et la réussite du mentorat de l'OMLT encadrée au sud de Kaboul permettent aux Français de transférer le bataillon déployé à Kaboul vers la région est.

Le commandement des unités françaises devient unique avec la création de la brigade La Fayette basée dans la base d'opération avancée de Nijrab (Kapisa) et actuellement placée sous l'autorité du général Druart. C'est une des 6 brigades de combat du RC-E commandé par le général américain Scaparotti. Le district de Surobi, jusque-là sous commandement régional Capitale (RC-C), est désormais intégré dans la région est. Les OMLT et POMLT (*Police Operational Mentoring Liaison Team*) – une centaine de

²³ Bichkek avait annoncé en mars vouloir mettre un terme à l'autorisation accordée à la France, aux États-Unis, à l'Espagne et à huit autres nations, d'utiliser la base de Manas. Ces Etats devaient quitter le territoire d'ici le 13 octobre mais l'Etat kirghiz a finalement changé d'avis. « France, Spain to use Kyrgyz air base », *Ria Novosti.ru*, 5 octobre 2009, <http://en.rian.ru/world/20091005/156351829.html>. Consulté le 4 janvier 2010.

²⁴ « Chronologie France », *Opérations de paix.net*, http://www.operationspaix.net/spip.php?page=chronologie&id_mot=96&debut_chrono=75#pagination_chrono

gendarmes participent depuis l'automne 2009 à la formation de la police nationale afghane - sont désormais mises en œuvre dans les seules régions de Kapisa et de Surobi. Ainsi le dispositif devient plus dense (2 GTIA à trois compagnies de combat et 5 OMLT déployés dans la même zone Kapisa-Surobi). Notons par ailleurs, la création par les forces françaises de deux radios en Surobi puis en Kapisa, qui permettent aux forces de communiquer autour de leurs actions.

Le détachement de drones à Bagram, le dispositif Epidote à Kaboul et le bataillon de commandement et de soutien de Warehouse ne sont pas impliqués dans ce transfert géographique vers l'est mais le bataillon de commandement et de soutien est toutefois placé sous autorité du RC-E.

D - Bref bilan opérationnel de l'action des forces françaises

Les forces françaises participent tout d'abord pleinement à la démarche « d'afghanisation » qui montre certains succès. Il s'agit par ce biais de transférer progressivement aux forces afghanes la responsabilité de leur sécurité et de permettre, par là-même, aux États de la coalition d'envisager un désengagement du théâtre. L'année 2009 a vu le succès du transfert de la sécurité à l'ANA dans le RC-C. Les Afghans, prennent à présent en compte 75% de la zone. De même, dans le RC-E, la présence et l'influence des autorités afghanes a été étendue en Kapisa et Surobi selon l'état-major des armées²⁵ par un effet « tâche d'huile ». Quatre postes de combat (*Combat Outpost*) ont été bâtis en Kapisa et en Surobi et sont à présent occupés par l'ANA (des personnels français stationnent également dans le poste de Surobi). Les forces françaises, de manière générale, associent systématiquement les forces afghanes à leurs opérations et encadrent par ailleurs des OMLT depuis 2002. La première brigade du 201^e corps de l'ANA, encadrée par des instructeurs français de 2005 à 2009 est une des premières à avoir obtenu la reconnaissance de son autonomie²⁶.

Quelques succès en matière de sécurisation sont ici à signaler même s'il est difficile d'illustrer cette réussite par des chiffres concernant les pertes ennemies. Ces dernières sont difficiles à évaluer explique Jean Dominique Merchet. Le journaliste avance le chiffre de 150 insurgés tués au combat en Kapisa entre fin octobre 2008 et fin octobre 2009. Ce chiffre est toutefois invérifiable car les insurgés n'abandonnent pas le corps de leurs tués explique-t-il.²⁷ Il est par ailleurs peu opportun de communiquer un recensement exact du nombre de pertes que nos forces infligent à l'ennemi tant l'usage est répandu chez celui-ci de prendre les armes pour venger un proche, démultipliant de fait les effectifs des forces adverses.

Nous pouvons citer ici quelques temps forts de la sécurisation entreprise par les forces françaises dans les régions dont elles ont la responsabilité. L'opération *Dinner Out* tout d'abord, menée mi-mars en vallée d'Alasay (province de Kapisa) par les chasseurs alpins de la *Task Force Tiger* est l'occasion de porter un coup important à l'insurrection solidement installée dans cette vallée tout en faisant une démonstration de force auprès de la population. Le 10 avril 2009, ensuite, les forces françaises prennent le contrôle de la

²⁵ Le district de Surobi, à l'est de Kaboul, était rattaché au RC-C jusqu'à début novembre 2009. Il relève à présent du RC-E.

²⁶ « Afghanistan, réorganisation du dispositif français », webdocumentaire de l'état-major des armées, 2009. http://www.defense.gouv.fr/documentaire_afghanistan. Consulté le 4 janvier 2009.

²⁷ J.-D. Merchet, « Depuis un an, l'armée française a "éliminé" environ 150 insurgés en Kapissa », *Secret Défense.blogs.Liberation.fr*, 26 octobre 2009. <http://secretdefense.blogs.liberation.fr/defense/2009/10/depuis-un-an-larm%C3%A9e-fran%C3%A7aise-a-%C3%A9limin%C3%A9-environ-150-insurg%C3%A9s-en-kapissa.html>. Consulté le 4 janvier 2010.

vallée d'Uzbeen, bastion de Gulbuddin Hekmatyar dont les hommes étaient à l'origine de l'embuscade meurtrière pour nos forces en août 2008. Des fortifications occupées en permanence par l'ANA y sont depuis installées.²⁸ Les élections présidentielles afghanes du 20 août marquent par la suite un regain de violence insurgée à l'égard des forces françaises.²⁹ Toutefois, malgré des accrochages, les taux de participation en Kapisa et Surobi, se situent au-dessus de la moyenne nationale (60% de votants en Surobi et 45% dans la vallée d'Uzbeen)³⁰.

E - L'opinion publique française face à l'engagement de nos troupes en Afghanistan

Les forces françaises en Afghanistan subissent plusieurs pertes en 2009. 9 soldats ont perdu la vie, 3 suite à l'explosion de leur véhicule (engin explosif improvisé, roquette anti-char), 5 de manière accidentelle dans l'exercice de leurs fonctions, et un lors d'un accrochage. Les décès consécutifs de quatre de ces soldats en septembre incitent le Parti socialiste français à réclamer un débat au Parlement sur la présence militaire française en Afghanistan. Un débat est ouvert au Sénat le 16 novembre.

Plusieurs polémiques autour de l'engagement français en Afghanistan traversent l'opinion publique en 2009. L'embuscade d'Uzbeen de 2008 a particulièrement été l'objet de mobilisation médiatique. Deux familles de victimes d'Uzbeen déposent une plainte fin octobre afin d'ouvrir une enquête sur les circonstances de cette embuscade qui a coûté la vie à 10 soldats en août 2008 et de déterminer la responsabilité du commandement. Un article du *Times*³¹, largement repris par la presse internationale mi-octobre, a par ailleurs avancé que les services secrets italiens auraient soudoyé les talibans en Surobi pour se préserver d'attaques sans en informer la France. Cette information pourrait expliquer, selon l'auteur, le fait que le risque d'embuscade ait été si peu envisagé en amont de l'envoi de la patrouille dans la vallée. Le ministre de la défense, Hervé Morin, a indiqué en réponse à la polémique, qu'il n'avait aucune raison de douter de la parole des autorités italiennes qui nient les faits.

Le renvoi en Afghanistan de douze immigrants afghans en situation irrégulière à Calais (3 fin octobre puis 9 le 15 décembre) soulève par la suite une partie de l'opinion publique et contribue sans doute à rendre plus confuse la perception de la situation sécuritaire en Afghanistan.

Le coût financier des opérations est quant à lui évalué à 236 millions d'euros en 2008 et à 330 millions d'euros en 2009 soit une augmentation de plus de 40 % notent Louis Giscard d'Estaing et Françoise Olivier-Coupeau dans leur rapport présenté à la Commission des finances en juillet 2009.

Ce conflit qui dure depuis huit ans, coûteux en termes humains et financiers dans un climat de crise économique mondiale, suscite de vifs débats dans de nombreux États

²⁸ « Chronologie France », *Opérations depaix.net*,

http://www.operationspaix.net/spip.php?page=chronologie&id_mot=96&debut_chrono=75#pagination_chrono

Consulté le 4 janvier 2010.

²⁹ L'armée française en Afghanistan indique que les attaques ont augmenté fin juillet 2009 rapporte le réseau francophone de recherche sur les opérations de paix.

http://www.operationspaix.net/spip.php?page=chronologie&id_mot=96&debut_chrono=50#pagination_chrono

Consulté le 4 janvier 2010.

³⁰ « Rétrospective 2009 », *Armées d'aujourd'hui*, n°346, décembre 2009-janvier 2010, p.43.

<http://www.defense.gouv.fr/ADA/ADA346/index.html>. Consulté le 4 janvier 2010.

³¹ T. Coghlan, « French troops were killed after Italy hushed up 'bribes' to Taleban », *Times online.co.uk*, 15 octobre 2009. <http://www.timesonline.co.uk/tol/news/world/Afghanistan/article6875376.ece>. Consulté le 4 janvier 2010.

contributeurs.³² Dans ce contexte, la demande d'envoi de renforts exprimée par le Président Obama au lendemain de sa décision de recourir à un *surge* place certains États dans une situation délicate³³. Washington sollicite un envoi de 1 500 soldats français supplémentaires sur le théâtre.³⁴ Toutefois, depuis janvier 2009, la position française sur la question est inchangée, la position stratégique américaine est soutenue mais il n'est pas prévu de dépêcher des renforts. À la suite du discours du Président Obama, le Président Sarkozy annonce que Paris apportera « un soutien renforcé au Pakistan voisin dans sa lutte contre les forces de déstabilisation qui menacent toute la région » mais que la France attendra la conférence internationale sur l'Afghanistan qui se tiendra le 28 janvier 2010 sous l'égide de l'ONU pour décider de « sa contribution à la stratégie internationale, en donnant la priorité à la formation des forces de sécurité afghanes »³⁵.

³² En France, un sondage IFOP d'août 2009 pour *le Figaro* montre que 64 % des Français se déclarent contre la mission de leur pays sur le théâtre afghan. A. Thedrel, « Afghanistan : les Américains plus optimistes que les Français », *Le Figaro.fr*, 18 août 2009. <http://www.lefigaro.fr/international/2009/08/19/01003-20090819ARTFIG00005-afghanistan-les-americains-plus-optimistes-que-les-francais-.php> Consulté le 4 janvier 2010.

³³ Récemment, un sondage Ifop pour le journal *Sud-Ouest* du 6 décembre avance que 82% des Français sont opposés à l'envoi de renforts sur le théâtre afghan, contre 55 % il y a un an et demi. <http://www.sudouest.com/accueil/actualite/international/article/797831/mil.html>. Consulté le 4 janvier 2010.

³⁴ « Obama demande à Sarkozy 1 500 soldats supplémentaires en Afghanistan », *Le Monde.fr*, 30 novembre 2009. http://www.lemonde.fr/ameriques/article/2009/11/30/washington-demande-a-paris-1-500-hommes-supplementaires-en-afghanistan_1274270_3222.html. Consulté le 4 janvier 2010.

³⁵ « Afghanistan : "plein soutien" de Nicolas Sarkozy à Barack Obama », *Le Matin.ch*, 2 décembre 2009. <http://www.lematin.ch/flash-info/monde/afghanistan-plein-soutien-nicolas-sarkozy-barack-obama> Consulté le 4 janvier 2009.

LES FORCES FRANÇAISES DANS LES BALKANS EN 2009

Sophie Dagand

Introduction

La fin du siècle dernier a été le témoin dans la région des Balkans occidentaux de crises profondes qui ont abouti à la dissolution de la Yougoslavie de Tito et l'avènement de nouveaux États. Ces guerres et conflits fratricides sur le territoire européen dans les années 1990 ont souligné et marqué un engagement substantiel de la France dans la région, tant d'un point de vue de politique étrangère, qu'en termes stratégiques. Présente dans toutes les crises issues de l'éclatement de l'ancienne Yougoslavie, la France a participé militairement à toutes les gestions et sorties de crises dans la région. Les gouvernements successifs ont toujours considéré la sous-région d'Europe du sud-est comme prioritaire. En effet, la France est présente militairement dans les Balkans depuis le début des années 1990. Premièrement en Croatie et en Bosnie dès 1992, puis en Albanie en 1997, en Macédoine en 1998 et enfin au Kosovo depuis 1999³⁶.

Presque vingt ans après le début de son engagement dans la région, la France reste profondément impliquée politiquement et militairement. Toutefois, son engagement s'est transformé au profit d'actions civiles.

En 2009, les forces françaises (militaires et gendarmes) étaient encore présentes en Bosnie-Herzégovine ainsi qu'au Kosovo dans quatre forces multinationales sous l'égide de l'Union européenne et de l'OTAN. Toutefois, cette année a marqué un changement notoire, puisque la France prenant acte de l'évolution de la situation en Bosnie-Herzégovine a retiré ses troupes de la mission EUFOR Althea, mettant fin à sa présence militaire au bout de 17 ans. Ce retrait ne marque aucunement un désengagement de la France, mais un recentrage des actions françaises en soutien aux autorités et à la population de Bosnie-Herzégovine dans le domaine civil. La participation française à l'opération EUPM, à laquelle s'ajoutent les actions françaises dans le cadre bilatéral et multinational témoignent en effet de l'engagement politique, diplomatique et économique toujours prégnant de la France en Bosnie-Herzégovine.

Une dynamique similaire au Kosovo peut être observée. En effet, la France, présente depuis le début des attaques aériennes engagées par l'OTAN en mars 1999, a fortement réduit ses effectifs militaires en raison de l'évolution de la situation de sécurité au Kosovo stabilisé, même s'il reste fragile. La France participe à l'opération EULEX de l'Union européenne à hauteur de 193 personnels dans le domaine civil (avec des gendarmes), et demeure toujours au sein de la KFOR l'une des plus importantes forces contributrices avec environ 1500 militaires.

La stabilisation de la région, et le dessein européen de ces États issus de la dislocation de la Yougoslavie permettent aujourd'hui un retrait progressif des forces militaires

³⁶*Historique de l'engagement militaire français dans les Balkans*, brève, ministère de la défense, <http://www.defense.gouv.fr/ema/layout/set/popup/content/view/full/32614>

françaises en concentrant ses activités de soutien en faveur des réformes dans le domaine de l'état de droit et économique.

A - Les forces françaises en Bosnie en 2009 : un recentrage des actions militaires françaises au profit d'actions civiles

1 - La fin de dix-sept ans d'engagement militaire français en Bosnie

a - Historique de la présence militaire française en Bosnie-Herzégovine

La France a été engagée en Bosnie depuis le début du conflit bosniaque en 1992 et ce, sous tous les drapeaux des forces internationales en présence dans le pays depuis lors. Premièrement, sous l'égide des Nations unies, la France a participé à la mission de la FORPRONU, force de protection des Nations unies, jusqu'à son terme en 1995. En parallèle, la France a contribué à deux opérations en soutien à la FORPRONU : l'opération de l'OTAN *Deny Flight*, forces aériennes de surveillance en 1993, ainsi qu'en juin 1995 à la création de la Force de réaction rapide (FRR) dans le cadre de l'opération Janus, opération conduite sous les ordres de la FORPRONU. Le succès des réponses militaires de la FRR conduit à un cessez-le-feu entre les parties, prélude aux négociations de Dayton et les accords de Paris en 1995³⁷.

L'amélioration de la situation de sécurité conduit au retrait de l'ONU au profit du déploiement d'une force militaire internationale sous le commandement de l'OTAN. Lors du passage de témoin de l'ONU à l'OTAN, en vertu de la signature de l'accord-cadre général pour la paix en Bosnie-Herzégovine du 14 décembre 1994 à Dayton, la France est restée engagée au sein de l'Alliance, à travers la première mission IFOR, force de mise en œuvre, de l'Alliance atlantique de décembre 1995 à décembre 1996 ; puis au sein de la SFOR, force de stabilisation, de l'OTAN de décembre 1996 jusqu'à décembre 2004, date du transfert d'autorité de l'Alliance atlantique à l'Union européenne. Ainsi le 2 décembre 2004, la France a maintenu des forces militaires nationales au sein de la plus grande opération militaire de l'UE jamais déployée, EUFOR Althea, reposant sur le dispositif « Berlin plus ».

b - Effectifs français

La France n'a cessé de jouer un rôle majeur en Bosnie comme en témoignent les effectifs déployés dans le pays. En effet, elle a déployé jusqu'à 7 800 hommes³⁸. La France a été l'une des nations cadres des trois divisions multinationales au sein de la FORPRONU en contribuant à hauteur de 3 000 hommes, auxquels s'ajoutent 2 000 militaires sur les 4 500 hommes déployés en 1995 dans le cadre de l'opération Janus, Force de réaction rapide. Au sein de la SFOR, sous commandement de l'OTAN, la France met à disposition environ 6 900 soldats sur les 32 000 déployés³⁹. Suite à l'amélioration de la

³⁷ *Les grandes étapes de l'engagement français en Bosnie*, ministère de la défense, http://www.defense.gouv.fr/ema/operations_exterieures/autres_operations/bosnie/dossier_de_reference/11_06_09_les_grandes_etapes_de_l_engagement_francais_en_bosnie

³⁸ *Les opérations extérieures sous le contrôle du Parlement*, Rapport d'information de J. de Rohan, D. Boulaud, C. Cambon, J.-L. Carrère, R. del Picchia, M. Demessine, A. Trillard et A. Vantomme, fait au nom de la Commission des affaires étrangères, n° 178 (2008-2009), 23 janvier 2009. <http://www.senat.fr/rap/r08-178/r08-1781.pdf>, p. 32, consulté le 4 décembre 2009.

³⁹ *Ibidem*

situation de sécurité en Bosnie, la SFOR se désengage et réduit ses effectifs à 12 000 militaires dont 1 500 soldats français⁴⁰. Au sein de l'opération EUFOR Althea de l'Union européenne, la participation française représente 450⁴¹ militaires en 2004, pour être réduite en février 2007 à 150 pour un total de 2 200 militaires déployés⁴². En juin 2009, prenant acte de l'amélioration de la situation, la France se retire militairement de la Bosnie-Herzégovine⁴³.

c - La mission EUFOR Althea

La mission européenne EUFOR Althea⁴⁴, en vertu de la résolution du Conseil de Sécurité des Nations unies 1551 du 9 juillet 2004⁴⁵ et de l'action commune 2004/570/PESC du 12 juillet 2004⁴⁶, a pris le relais de l'opération SFOR de l'Alliance atlantique à la date du 2 décembre 2004. Cette opération militaire « robuste », à l'instar de la précédente mission internationale en Bosnie-Herzégovine, reprend les mêmes structures que celles de la SFOR en déployant près de 7 000 hommes. Elle vise à garantir le respect de l'accord-cadre général pour la paix en Bosnie-Herzégovine du 14 décembre 1994 à Dayton ; à appuyer le Bureau du Haut représentant ; à soutenir le processus de stabilisation et d'association ; et à appuyer le TPIY et autorités compétentes pour la détention de personnes inculpées de crimes de guerre.

Cette mission PESD bénéficie du soutien de l'OTAN dans le cadre des accords « Berlin plus » qui permettent à l'Union de bénéficier du soutien logistique de l'Alliance. La mission européenne s'est adaptée à l'évolution de la situation de sécurité en Bosnie-Herzégovine et a réduit progressivement ses effectifs. De manière concomitante à la demande des dirigeants européens de réexaminer la configuration de l'opération EUFOR Althea en une mission d'observation et de formation, la France a retiré ses troupes dans le pays en juin 2009. Toutefois, la mission de l'OTAN au Kosovo, la KFOR, à laquelle la France participe se tient prête à intervenir et déployer des troupes en Bosnie-Herzégovine si la situation venait à se détériorer. D'autre part, le retrait des troupes françaises ne préjuge pas d'un désengagement de la France en Bosnie-Herzégovine. Au contraire, la France demeure fortement impliquée tant en terme diplomatique, politique, économique dans le cadre de ses actions bilatérales et multilatérales. La France continue ainsi de renforcer son influence et engagement en Bosnie-Herzégovine comme dans toute la région des Balkans, en soutenant activement le processus de consolidation des structures étatiques démocratiques, multiethniques, viables et efficaces ainsi qu'en encourageant les efforts quotidiens des autorités et de la population de Bosnie-Herzégovine de rapprochement vers l'Union européenne. La France continue de rester engagée en Bosnie au sein de la mission de police de l'UE.

⁴⁰*Historique de la présence française dans les Balkans*, Brève, ministère de la défense, <http://www.defense.gouv.fr/ema/layout/set/popup/content/view/full/32614>

⁴¹*Historique de la présence française dans les Balkans*, Brève, ministère de la défense, <http://www.defense.gouv.fr/ema/layout/set/popup/content/view/full/32614>

⁴² *Les opérations extérieures sous le contrôle du Parlement*, Rapport d'information de J. de Rohan, D. Boulaud, C. Cambon, J.-L. Carrère, R. del Picchia, M. Demessine, A. Trillard et A. Vantomme, fait au nom de la Commission des affaires étrangères, n° 178 (2008-2009), 23 janvier 2009. <http://www.senat.fr/rap/r08-178/r08-1781.pdf>, p. 32, consulté le 4 décembre 2009.

⁴³ *Bosnie-Herzégovine : dissolution du dernier détachement militaire français*, Brève, ministère de la défense, http://www.defense.gouv.fr/ema/operations_exterieures/autres_operations/bosnie/breves/11_06_09_bosnie_herzegovine_dissolution_du_dernier_detachement_militaire_francais, consulté le 4 décembre 2009.

⁴⁴ <http://www.euforbih.org/eufor>

⁴⁵ Résolution du Conseil de Sécurité des Nations unies 1551 du 9 juillet 2004

<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/maintien-paix/pdf/onu1551.pdf>

⁴⁶ Action commune du Conseil de l'Union européenne 2004/570/PESC du 12 juillet 2004

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:252:0010:0014:FR:PDF>

2 - La participation française à la mission de police de l'UE en Bosnie (EUPM)

a - Historique

En parallèle à la mission de la FORPRONU, dans le domaine militaire, une mission civile des Nations unies, la MINUBH⁴⁷, en charge de la reconstruction de l'appareil civil de sécurité bosniaque a été déployée en décembre 1995 et s'est achevée en décembre 2002. L'Union européenne prend alors la relève le 1^{er} décembre 2003 de la mission onusienne en vertu de la résolution 1396 du Conseil de Sécurité des Nations unies⁴⁸ et de l'action commune 2002/210/PESC du Conseil de l'Union européenne⁴⁹.

b - Mandat

La mission EUMP⁵⁰ poursuit l'objectif de mettre en place une force de police multiethnique, professionnelle et stable en Bosnie-Herzégovine, en conformité avec les standards internationaux et européens dans le domaine. Elle effectue des actions de suivi, d'encadrement et d'inspection, en soutenant les autorités et les forces de police de Bosnie-Herzégovine dans la mise en œuvre de la loi sur la réforme de la police adoptée en avril 2008 en vue d'établir une meilleure coordination au sein des forces de police nationales, et avec le système judiciaire tout en appuyant la coopération régionale dans la lutte contre le crime organisé.

À ses débuts, la mission comptabilisait 500 policiers. Six ans après, les effectifs internationaux ont été réduits à près de 160 policiers internationaux de 29 nationalités différentes et de 200 policiers de Bosnie-Herzégovine. En septembre 2009, la France avait mis à disposition 8 policiers au sein de la structure européenne.

c - Mise en perspective

L'adoption de la loi sur la réforme de la police en 2008 a permis la signature d'un Accord de stabilisation et d'association avec l'Union européenne en juin 2008, marquant la réalisation de progrès dans le domaine de la police. Toutefois, les difficultés rencontrées au niveau politique entre les trois communautés (serbe, croates et bosno-musulmanes) ne facilitent pas la mise en place des réformes nécessaires dans le domaine. Si des progrès intangibles ont été observés de la part des autorités et forces de police locales et de nombreux objectifs réalisés, la mission de police de l'UE souhaite poursuivre les réformes initiées dans le domaine de la lutte contre le crime organisé et la corruption en recentrant ses activités sur ce seul objectif.

Les efforts présentés par l'adoption de la réforme de police par les différentes communautés ont envoyé un message fort à la population de Bosnie-Herzégovine premièrement mais aussi à la communauté internationale vers une autonomisation de ces actions et de son dessein européen, comme il a été formulé depuis le sommet de Zagreb en novembre 2000⁵¹.

⁴⁷ http://www.un.org/fr/peacekeeping/missions/minubh/unmib_fp.htm

⁴⁸ Résolution 1396 du Conseil de Sécurité des Nations unies, 5 mars 2002,

http://www.un.org/french/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1396%282002%29

⁴⁹ Action commune du Conseil de l'Union européenne 2002/210/CFSP, 11 mars 2002,

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2002:070:0001:006:EN:PDF>

⁵⁰ <http://www.eupm.org/>

⁵¹ Déclaration finale du sommet Union européenne-Balkans, sommet de Zagreb, le 24 novembre 2000.

http://www.presidentedelarepublique.fr/elysee/elysee.fr/francais_archives/actualites/deplacements_a_1_etranger/2000/novembre/sommet_union_europeenne-balkans_occidentaux.14759.html

B - Les forces françaises au Kosovo en 2009 : une présence importante sous double mandats

La présence française au Kosovo est double puisque la France participe à la mission de la KFOR, sous le commandement de l'Alliance atlantique ainsi qu'à la mission PESD EULEX sous l'égide de l'Union européenne.

1 - La KFOR

a - Historique de la KFOR

Suite aux frappes aériennes de l'OTAN entamées le 23 mars 1999, pendant plus de 70 jours, le Conseil de Sécurité des Nations unies adopte la résolution 1244⁵², qui place le Kosovo sous administration internationale par l'établissement d'une mission civile internationale la MINUK⁵³, sous l'égide des Nations unies et le déploiement d'une force de sécurité internationale la KFOR⁵⁴ sous mandat de l'OTAN.

À la date du 20 juin 1999, départ des forces serbes, la KFOR déploie plus de 50 000 soldats au Kosovo, réduites au fur et à mesure de l'amélioration de la situation de sécurité.

b - Participation actuelle française

c - Restructuration de la mission possible

L'OTAN réfléchit actuellement à une restructuration de la force en présence pour transformer l'actuelle KFOR en « présence dissuasive », en prévoyant une réduction progressive de ses effectifs ainsi qu'une nouvelle articulation de la KFOR sur l'ensemble du Kosovo. La France pourrait ainsi ne conserver qu'un contingent d'environ 600 hommes.⁵⁵ Toutefois, cette restructuration sera décidée à partir de neuf critères qui intègrent notamment le niveau de coordination entre tous les acteurs présents (locaux et internationaux) et l'évaluation de la situation de sécurité locale⁵⁶.

2 - Mission civile de l'Union européenne EULEX

a - Présentation de la mission

Conformément à l'action commune 2008/124/PESC⁵⁷, l'Union européenne a déployé la plus grande mission civile PESD. Opérationnelle depuis décembre 2008, cette deuxième mission état de droit européenne, avec un effectif de 3 000 personnes, dont 1 900 internationaux et 1 000 personnels locaux, vise « à aider les institutions kosovares, autorités judiciaires et organismes en charge de l'application des lois à progresser sur la

⁵²Résolution 1244 du Conseil de Sécurité des Nations unies, 10 juin 1999,

<http://www.un.org/french/docs/sc/1999/99s1244.htm>

⁵³<http://www.unmikonline.org/>

⁵⁴<http://www.nato.int/KFOR/>

⁵⁵ *Le coût des opérations militaires extérieures, notamment sous mandat international*, Rapport d'information de l'Assemblée nationale, déposé par la Commission des finances en conclusion des travaux de la Mission d'évaluation et de contrôle (MEC) déposé par L. Giscard D'estaing, F. Olivier-Coupeau, France. Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, Paris ; Assemblée nationale ; (Documents d'information de l'Assemblée nationale , n° 1790).

<http://www.assemblee-nationale.fr/13/pdf/rap-info/i1790.pdf>, p. 55, consulté le 4 décembre 2009.

⁵⁶ Ministère de la défense, dossier de référence, consulté le 4 décembre 2009.

⁵⁷ Action commune du Conseil de l'Union européenne 2008/124/PESC, 4 février 2008,

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:042:0092:0098:FR:PDF>

voie de la viabilité et de la responsabilité et à poursuivre la mise en œuvre d'un système judiciaire multiethnique indépendant, ainsi que les services de police et des douanes multiethniques, de manière à ce que ces institutions soient libres de toute interférence politique et s'alignent sur les normes reconnues au niveau international et sur la base des bonnes pratiques européennes ». À cette fin, la mission EULEX avec un mandat exécutif s'attèle à soutenir les autorités locales et populations locales dans les trois domaines suivants : police, justice et douanes⁵⁸.

b - Participation française

La France participe en effet à ces trois domaines avec le déploiement de 193 militaires de la gendarmerie⁵⁹, fonctionnaires de police et douane et magistrats nationaux, avec à la tête de la mission EULEX, Yves de Kermabon, général de corps d'armée français (2S), qui a occupé antérieurement les postes de chef de la Brigade multinationale nord à Mitrovica en 2002, de commandant adjoint en 2003, puis de commandant en chef en 2004-2005. Le général de gendarmerie Lucas Lambert occupe quant à lui actuellement le poste de chef intérimaire de la composante de police.

⁵⁸ <http://www.eulex-kosovo.eu/>

⁵⁹ <http://www.eulex-kosovo.eu/>

LES FORCES FRANÇAISES DANS LA MISSION EUFOR TCHAD

Julie Guillaume

Lancée le 28 janvier 2008 par le Conseil de l'Union européenne, la mission EUFOR Tchad/RCA a pris fin le 15 mars 2009, date à laquelle elle a été relevée par la MINURCAT des Nations unies comme le prévoyait la résolution 1834 du Conseil de Sécurité des Nations unies. Le mandat de la mission européenne, de même que la création de la MINURCAT, sont issues de la résolution 1778 du Conseil de Sécurité des Nations unies adoptée le 25 septembre 2007. La mission EUFOR Tchad/RCA a ensuite été établie le 15 octobre 2008 par l'action commune 2007/677/CFSP du Conseil de l'Union européenne. Déployée à l'est du Tchad et au nord-est de la République Centrafricaine, elle a été conduite avec l'accord des gouvernements tchadien et centrafricain, dans le cadre unique de la PESD. Ainsi elle n'incluait aucun recours à l'OTAN. L'intervention de l'Union européenne, puis de l'ONU, s'explique par les risques encourus dès 2005 en raison de l'afflux, sur le territoire tchadien, de réfugiés venant du Darfour. Les camps établis au nord de la zone se trouvaient ainsi sur le territoire tchadien et étaient utilisés comme bases arrières par des rebelles soudanais du Darfour, opposés au régime soudanais. Leur présence a entraîné la réduction du champ d'action des organisations humanitaires présentes sur le terrain. Parallèlement, dans la partie méridionale de la zone, au printemps 2006, une opposition entre communautés d'éleveurs et d'agriculteurs a également été à l'origine de troubles, causés par les janjawid tchadiens, les milices d'autodéfense tchadiennes, et considérés « comme le signe de la contagion régionale de la violence du Darfour »⁶⁰. Enfin, des affrontements se déroulaient également à la frontière commune au Tchad et au Soudan. Les Tchadiens, environ 160 000, ont alors trouvé refuge dans des sites de déplacés à l'est du Tchad. En ce qui concerne la RCA, la région nord-est du pays subissait des attaques rebelles et un grand banditisme limitant son développement.

Le mandat de l'EUFOR Tchad/RCA, dicté par ces données, s'inscrit dans le cadre de mesures visant à renforcer l'engagement de l'Union européenne - et selon ses principes d'indépendance, d'impartialité et de neutralité - en soutien d'une solution à la crise du Darfour. Sous chapitre VII de la Charte des Nations unies, ce mandat lui permettait l'usage de la force armée si nécessaire. Celui-ci suivait trois axes : Il s'agissait d'une part de contribuer à la protection des civils en danger, en particulier les réfugiés et les personnes déplacées. En deuxième lieu, le déploiement de la force européenne devait faciliter l'acheminement de l'aide humanitaire et la libre circulation du personnel humanitaire en contribuant à améliorer la sécurité dans la zone d'opérations. Enfin, l'EUFOR avait pour mission de contribuer à la protection du personnel, des locaux, des installations et du matériel des Nations unies et assurer la sécurité et la liberté de circulation de son propre personnel, du personnel des Nations unies et du personnel associé. Il s'agit également de mentionner que la force européenne ne disposait d'aucun pouvoir juridique afin d'arrêter les personnes suspectes, notamment de grand banditisme, qui entravaient le travail des organismes humanitaires sur place.

⁶⁰ J.-P. Ganascia, R. Pouye, « EUFOR Tchad-RCA : les principales leçons du terrain », *Défense nationale et sécurité collective*, août-septembre 2009, n°722, p. 12.

Déployée pour une durée de douze mois, la mission européenne avait un rôle de continuité avant le stationnement des unités de l'ONU. Ainsi, limitée dans le temps et non pas selon des objectifs à atteindre, son bilan doit être étudié au regard de ces éléments. Fortement représentées dans cette mission, les forces françaises ont apporté une contribution logistique décisive à l'opération, tout en contribuant plus généralement aux missions de sécurisation et de facilitation de l'aide humanitaire menées par l'EUFOR Tchad/RCA.

A - Une forte présence française au sein de la plus importante mission européenne en Afrique

En plein déploiement la force a atteint le nombre de 3 700 hommes, dont une majorité issue des forces françaises. Effectivement, 1 600 militaires français ont été engagés dans l'opération⁶¹. 14 États membres étaient présents sur le terrain, 19 États – dont 3 États ne faisant pas partie de l'Union européenne : Albanie, Croatie, Fédération de Russie - étaient présents sur le théâtre (Tchad et République Centrafricaine) et, enfin, 22 États membres l'étaient au quartier général opérationnel situé en France, au Mont Valérien. L'opération était commandée par le général de corps d'armée irlandais Patrick Nash. Le commandement de la force, lui, était assuré par le général de brigade français Jean-Philippe Ganascia. Le quartier général de force arrière se trouvait à N'Djaména alors que celui de la force se situait à Abéché. Enfin, trois bataillons étaient stationnés dans l'est du Tchad dans les régions d'Iriba (Nord) Forchana (centre) et Goz Beïda (Sud). En République Centrafricaine un détachement était déployé à Birao.

B - Une contribution française majeure sur le plan logistique

La zone de déploiement de la mission posait d'importantes difficultés logistiques. Celles-ci tenaient d'une part à la très grande superficie de la zone couverte. D'autre part, le manque d'eau et de nourriture, de même que l'absence d'infrastructures fiables par lesquelles obtenir de l'essence et d'autres fournitures devaient aussi être pris en compte. Les ports les plus proches se trouvaient à des milliers de kilomètres au Cameroun et en Lybie élevant le temps de transit considérablement (17 jours de mer de France à Douala, 10 jours de route entre Douala et N'Djaména, 4 jours de route jusqu'à Abéché). Finalement, la zone ne disposait pas de pistes d'atterrissage destinées à des avions de transport lourds.

Parallèlement à ces difficultés logistiques, une attaque de rebelles tchadiens s'est déroulée à N'Djaména en février 2008. Ceux-ci, entrés dans la capitale mais n'ayant pas ciblé les civils tchadiens ou les humanitaires ne constituaient donc pas une menace aux termes de la résolution 1778. Si la situation constituait une nouvelle difficulté au déploiement logistique de l'EUFOR, celui-ci a dû être accéléré afin de respecter le mandat qui lui était donné. Ainsi, la capacité opérationnelle initiale (COI) a été atteinte le 15 mars 2008.

Assurant le rôle de nation cadre logistique, armant le BATLOG et son détachement de génie, la France avec le soutien des Eléments français au Tchad (EFT), a contribué à la résolution de ces difficultés et ainsi permis le déploiement des militaires de la force

⁶¹ Consulter le site du Conseil de l'Union européenne pour consulter la contribution des autres Etats membres www.consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?id=1369&lang=fr

européenne sur le théâtre, sur 7 emprises principalement réparties sur plus de 250 000 km². Ainsi, la projection initiale des moyens de la force a entraîné la combinaison des moyens de transport maritime, aérien et terrestre. Précisément, 5 navires de transport ont dû être affrétés et 50 rotations d'aéronefs de type AN 124 effectuées.

De plus, la présence du dispositif français Epervier⁶² au Tchad depuis février 1986 a fortement contribué à l'installation de la force européenne au Tchad⁶³, notamment par son soutien aux contingents en transit à leur arrivée sur le théâtre (400 hommes et leur matériel à N'Djaména par exemple) ainsi que par sa participation à la construction des infrastructures européennes et onusiennes, à N'Djaména (construction du camp Europa d'une capacité de 600 personnes sur 5 hectares) et Abéché (construction du camp des Etoiles d'une capacité de 2 000 personnes sur environ 30 hectares) en particulier. Le contingent français a, parallèlement, assuré le fonctionnement quotidien de la force (prise en charge de l'acheminement du ravitaillement et gestion de l'entretien des équipements et du matériel par exemple). Le BATLOG était en charge, quotidiennement, du ravitaillement des bases avancées, du maintien en condition des équipements, de la gestion du soutien santé, administratif, financier et pétrolier. Enfin, pour les appuis de la force, la France a fourni, sous commandement européen ou en soutien avec les moyens Epervier, les principaux moyens aériens et capacités de renseignement.

C - Sécurisation de la zone d'action de l'EUFOR Tchad/RCA

La seule véritable menace militaire lors du déploiement de l'EUFOR Tchad/RCA se constituait de rebelles tchadiens et soudanais - les affrontements intercommunautaires dans le sud-est du Tchad ayant cessé mi-2007 - et ne visait donc pas directement les civils et le personnel humanitaire. L'insécurité résultait ainsi de « formes quotidiennes de harcèlement causées par de petits groupes d'hommes armés, se déplaçant sur un ou deux *pick-ups* ou à cheval »⁶⁴.

Ce sont les forces spéciales, très mobiles, renforcées ensuite par trois bataillons à dominante française, irlandaise et polonaise qui ont ainsi contribué à la sécurisation de la zone, en identifiant les zones d'insécurité chronique et y patrouillant très en profondeur. Un rythme élevé de patrouilles dans l'ensemble de la zone et une présence accrue durant la saison des pluies y étaient associées. Ainsi, au total, 2 000 patrouilles d'une journée ont été menées, de même que 440 patrouilles longues afin de sécuriser la zone. Des opérations de grande envergure dans les zones où la force ne disposait pas de camps permanents, 250 missions de sécurisation et la mise en place d'une force mobile agissant sur une superficie d'environ la moitié de la France complétaient le dispositif. Ainsi plus de 1 300 villages ont été visités. La mobilité de la force tenait également à ses éléments aériens - plus de 500 missions aériennes ont été menées - accrues par la présence d'hélicoptères russes à partir de décembre 2008.

Dans ce cadre, le bataillon centre basé à Forchana, armé par environ 600 militaires français a été le premier bataillon opérationnel de la force européenne. Il a assuré pendant

⁶² Mis en place afin de contribuer au rétablissement de la paix et au maintien de l'intégralité territoriale du Tchad, il vise actuellement le renforcement des institutions tchadiennes et à la stabilité de la sous-région.

⁶³ Le détachement ATT des EFT a conduit au profit d'EUFOR 1 300 missions, assurant le transport de 2 000 tonnes de fret et 16 000 militaires, de N'Djaména vers les bases européennes. Les Mirage F1 CR et F1 CT des EFT ont réalisé environ 360 missions pour un total de 1 500 heures de vol.

⁶⁴ J.-P. Ganascia, R. Pouye, « EUFOR Tchad-RCA : les principales leçons du terrain », *Défense nationale et sécurité collective*, août-septembre 2009, n°722, p. 15.

toute la durée de la mission la sécurisation d'une zone de plus de 36 000 km², notamment des environs des camps regroupant près de 85 000 réfugiés, des routes principales et des villages en conduisant plus de 450 patrouilles et plus de 140 missions de sécurisation d'une à 2 semaines. Ce bataillon a également été à l'origine du détachement de drone CL 289 au profit de la force européenne. Le détachement de Birao, armé par 150 militaires français, composé de 4 sections de combat dont 2 motorisées, a été la première composante de manœuvre passée sous commandement européen, le 8 mars 2008. Il a assuré la sécurisation d'une zone de plus de 79 000 km² où il a conduit 220 patrouilles et une vingtaine de missions de sécurisation d'une à 2 semaines.

International Crisis Group souligne ainsi que les « patrouilles de l'EUFOR autour des sites du Dar Sila ont diminué la fréquence des attaques »⁶⁵. L'action de la mission européenne a également entraîné les acteurs du conflit tchadien à agir avec beaucoup plus de prudence, en raison de l'observation dont ils faisaient l'objet. Ainsi, un répit a été observé par les belligérants à partir du mois de juillet 2008. Si les incidents sécuritaires ont baissé significativement dans l'est du Tchad (selon l'ONU 160 en 2008 contre 280 en 2007), la criminalité reste présente et prévient des mouvements significatifs de retour des populations déplacées. Il convient cependant de souligner que les actions conduites en matière d'assistance et de reconstruction de zones de retours pour les personnes déplacées ont favorisé le retour volontaire d'environ 10 000 personnes dans 22 villages.

D - Facilitation de l'assistance humanitaire

Celle-ci s'est traduite par la sécurisation apportée, et la coordination régulière, aux organisations humanitaires (agences de l'ONU et ONG) ainsi que par la sécurisation de convois d'aide. En l'absence de mandat de police et de moyens dissuasifs non militaires, l'EUFOR Tchad/RCA ne pouvait garantir une pleine sécurisation des convois humanitaires face aux dangers de la criminalité et du banditisme touchant la région et rendant les opérations humanitaires difficiles. De même, la présence et les agissements des groupes armés, des mouvements armés d'opposition tchadiens et soudanais déstabilisant la région ont parfois engendré la suspension des activités humanitaires. Un autre sujet d'inquiétude était constitué par la militarisation des camps et des sites menant à la prolifération des armes légères et au recrutement actif d'adultes et enfants.

International Crisis Group souligne positivement les efforts d'explication et de concertation avec les humanitaires menés à partir du printemps 2008. A en effet été mis en place, avec le soutien du Bureau de l'ONU pour la coordination des affaires humanitaires (OCHA) un cadre de dialogue sur la sécurité auxquels ont progressivement participé la quasi-totalité des agences et ONG internationales.

E - Relais à la MINURCAT

La sécurisation générale opérée par l'EUFOR Tchad/RCA a permis à la MINURCAT de devenir opérationnelle dans l'ensemble de la zone d'action. Ainsi, ont été menées des escortes de convois de l'ONU et des opérations de sécurisation autour des futurs sites de déploiement de la MINURCAT dans le but de faciliter son installation. De même, elle a contribué à améliorer les infrastructures de sécurisation du territoire en construisant plusieurs camps militaires au bénéfice de la MINURCAT.

⁶⁵ International Crisis Group, « Tchad : la poudrière de l'est », *Rapport Afrique*, 15 avril 2009, N°149, p. 17.

Une fois la résolution 1861 adoptée, décidant du déploiement de la MINURCAT, et afin de passer le relais dans de bonnes conditions, la mission européenne a associé à ses travaux les planificateurs du département des opérations de maintien de la paix de l'ONU (DOMP) puis de l'état-major avancé de la force onusienne, lui transmettant ses informations et analyses sur la violence locale à l'est du Tchad et au nord-est de la RCA. En ce qui concerne l'aspect logistique, l'hétérogénéité des procédures administratives entre les deux institutions a causé des difficultés notamment concernant le transfert des contrats de sous-traitance.

Le retard de déploiement de la MINURCAT a cependant soulevé un problème d'intermède sécuritaire. C'est pourquoi la mission européenne a dû assurer les tâches de protection dans la zone dans l'attente de la formation du DIS.

Lors du passage de relais à la MINURCAT, 850 soldats français sont passés sous casques bleus : un bataillon logistique français assurait le soutien logistique à la montée en puissance de la MINURCAT et le retrait progressif de l'EUFOR. A l'été 2009, 300 militaires français restaient sous casque bleu au sein de MINURCAT 2 jusqu'au désengagement progressif à la fin de l'année 2009.

Conclusion

Selon le mandat d'une durée limitée confié à la mission EUFOR Tchad/RCA, elle ne pouvait qu'amorcer une dynamique sécuritaire dans sa zone d'intervention. Au regard de ces critères la force européenne a bien contribué à améliorer le niveau de sécurité de la zone, à protéger les personnels humanitaires et à faciliter sa relève par, et le déploiement de, la force onusienne. La contribution de la France, représentant près de la moitié des forces déployées dans le cadre de l'opération, s'inscrit donc dans ce cadre et le bilan général qui peut être fait de l'EUFOR Tchad/RCA s'adresse également à elle. Plus particulièrement, c'est sur le plan logistique que son apport est à souligner. Nation cadre logistique, elle a su surmonter les difficultés posées par le terrain sur lequel la mission s'est déroulée et a ainsi contribué à son bon fonctionnement.

LE RETOUR DE LA FRANCE DANS L'OTAN

Emmanuel Nal

A - Les perspectives du retour de la France dans l'OTAN

1 - Les étapes d'un retour formalisé

Annoncé par le Président de la République le 11 mars 2009, le retour de la France dans le Commandement intégré de l'OTAN marque d'abord la fin de la singularité française vis-à-vis de l'Alliance, avec laquelle elle a toujours travaillé, fourni du matériel, des hommes et des financements⁶⁶. Sur le plan politique, depuis 1966, la France n'a donc jamais cessé sa participation de plein droit dans l'Alliance ; mieux, sur le plan militaire un rapprochement progressif s'est esquissé depuis le début des années 1990. Ainsi en 1995, dans le cadre d'une première tentative de réintégration initiée par le Président Chirac, la France annonce le retour de sa participation aux réunions des ministres de la défense de l'OTAN et celle de son chef d'état-major au Comité militaire. Par la suite, la réforme de l'OTAN de 1999, visant à rendre l'Alliance mieux adaptée aux nouvelles menaces, sera fermement soutenue par la France ; elle se traduira au sommet de Prague en 2002 par la mise en place d'une structure de commandement plus légère en termes d'effectifs et en nombre d'états-majors, plus efficiente et plus efficace et la création du Commandement allié transformation (ACT) chargé notamment de favoriser la transformation et l'interopérabilité des forces armées de l'Alliance. A cette époque, la France participe à 38 des 40 instances intergouvernementales de l'Alliance. Avec son retour en mars 2009 dans le Commandement intégré de l'Alliance, elle en rejoint un 39^e, le Comité des plans de défense (qui doit coordonner les politiques de défense des alliés, préparation et équipement des forces comprises). Le soutien par la France de ce processus de transformation et de sa mise en œuvre opérationnelle va se traduire par une contribution renforcée et ciblée à la chaîne de commandement et la présence d'officiers et de sous-officiers dans un grand nombre d'états-majors. La nomination du général Philippe Stoltz le 20 juillet 2009 à la tête du commandement interarmées de l'OTAN à Lisbonne (Oeiras) ainsi que celle le 29 juillet du général d'armée aérienne Stéphane Abrial⁶⁷ au poste de commandement suprême allié de la transformation de l'OTAN (SACT) confirment la pleine participation de la France à la structure militaire intégrée de l'Alliance.

2 - Les moyens et les chiffres de la participation française

Dans le domaine des forces, la France va continuer de soutenir la création de la force de réaction rapide appelée NRF (*NATO Response Force*), capable de déployer jusqu'à 21 000 hommes. La NRF peut envoyer des éléments précurseurs dans un préavis de deux jours, ses premiers éléments dans les cinq jours et le reste sous 30 jours. La France contribue à la NRF de manière importante en termes d'effectifs et de moyens, par la mise à disposition soit d'unités, soit de capacités à haute valeur opérationnelle. Durant le premier semestre 2009, l'armée de l'air a assuré le commandement de la composante air de la force de

⁶⁶ Pour mémoire, la France avait envoyé 1 600 hommes au Kosovo, ce qui en faisait le 3^e contributeur, et a assuré le commandement de la KFOR de septembre 2007 à septembre 2008. En Afghanistan près de 3 000 hommes ont été envoyés dans le cadre de la FIAS, plaçant la France au 4^e rang des contributeurs.

⁶⁷ Devenant ainsi le premier européen à accéder à l'un des deux commandements stratégiques de l'Alliance atlantique.

réaction de l'OTAN (*NATO Response Force* – NRF 12), fournissant un peu plus de 50% du personnel de la structure de commandement et 20% des moyens aériens.

- Pour ce qui est du Commandement militaire intégré, la participation française, limitée et ciblée, est jusqu'à présent définie par l'accord *Flag to posts* de 2004⁶⁸, prévoyant la nomination (avec maintien sous contrôle national et possibilité de retrait à tout moment) de 110 officiers français dans les états-majors de l'Alliance. Pour reprendre les termes du rapport intitulé *Les enjeux de l'évolution de l'OTAN* du Sénat en juillet 2007⁶⁹, cette présence française au sein du commandement intégré est pour le moins « extrêmement modeste », en termes quantitatifs, et comparée aux statistiques des autres pays membres (environ 1 % de l'effectif total dans les états-majors multinationaux où la présence américaine avoisine les 2 800 personnes, celle de la Grande-Bretagne et de l'Allemagne plus de 2 000 personnes chacune, les Italiens comptant environ 1 200 militaires intégrés et les Turcs près de 600).

- Concernant la part de la France au budget commun des alliés, elle est des plus significatives et va croissant. Même si elle ne contribue qu'à une partie des dépenses militaires, la France figurait malgré tout et avant son retour, au 5^e rang des contributeurs financiers de l'OTAN. Cette donnée est d'autant plus importante que le budget de l'Alliance s'est accru de 20% entre 2003 et 2007, avec la contribution française progressant de 50% durant la même période ; par ailleurs, d'après une projection d'experts devant le Sénat, une participation pleine et entière aux structures de l'Alliance devrait se traduire pour la France par un surcoût annuel de l'ordre de 85 millions d'euros (en sus d'une contribution annuelle de 170 millions d'euros). Soit une augmentation équivalente, en elle-même, au triple de ce que la France avait versé annuellement à l'OTAN entre 1966 et 1996.

- Quant aux renforts demandés par l'administration américaine pour l'Afghanistan, les pays européens de l'Otan ont consenti à fournir 5 000 hommes supplémentaires. La France enverra 150 militaires de la Gendarmerie nationale dans le cadre d'une formation des futurs gendarmes afghans. La Grande-Bretagne renforcera son contingent, qui est déjà le plus important des pays européens, de 900 hommes. L'Allemagne et l'Espagne ont annoncé chacune des renforts de 600 soldats.

3 - Ce que le retour de la France dans le commandement intégré de l'Alliance va permettre

a - Un rôle accru dans la conception des projets de l'Alliance.

Depuis 1992 et les opérations en Bosnie, des officiers français assistent au Comité militaire de l'OTAN, qui a une fonction de conseil stratégique auprès des politiques et qui donne les directives aux grands commandements. Or, l'OTAN conduit beaucoup de projets et mène de nombreux groupes de travail et réflexions, dont La France a toujours pris connaissance de manière exhaustive des produits de leur recherche, pour y apporter une plus-value constructive appréciée. Le retour dans le Commandement intégré de l'OTAN permettra à la France de participer plus tôt aux projets ; dorénavant elle sera intégrée aux

⁶⁸ Cet accord prévoit une enveloppe de 110 postes pour la France. Les officiers effectivement « insérés » dans ces états-majors sont au nombre de 107, dont 34 relevant de l'*Allied Command Transformation* de Norfolk et 73 relevant de l'*Allied Command Operations* en Europe. A ces personnels s'ajoutent 43 autres militaires français insérés dans des organismes ou agences de l'OTAN. <http://www.senat.fr/rap/r06-405/r06-40521.html>

⁶⁹ Rapport d'information de MM. J. François-Poncet, J.-G. Branger et A. Rouvière, fait au nom de la Commission des affaires étrangères n° 405 (2006-2007) - 19 juillet 2007. <http://www.senat.fr/rap/r06-405/r06-4051.pdf>

groupes de travail mandatés alors qu'elle ne prenait connaissance de leurs conclusions qu'au stade du Comité militaire, soit très en aval des réflexions. L'arrivée de 250 à 330 personnels français va donc faciliter la communication et par là l'élaboration et la structure des projets. La décennie qui s'annonce devrait voir l'effectif de ces personnels croître pour atteindre le total d'un millier de personnes.

b - Des possibilités de nouveaux marchés pour les entreprises françaises

La participation au financement de l'OTAN de la France est toujours restée significative – 4^e contributeur, avec plus de 170 millions d'euros et un contingent d'hommes qui représentent 7% du nombre total de ceux qui sont déployés. Mais avec le retour dans le Commandement intégré de l'Alliance, les entreprises françaises pourront participer aux appels d'offres des projets de l'OTAN.

c - L'intégration d'une voix en faveur d'une complémentarité OTAN – Union européenne

Ce retour de la France dans le commandement intégré de l'OTAN peut laisser espérer des perspectives de complémentarité avec l'Union européenne, laquelle pourrait constituer un agent de sortie de crise selon le vœu de la France. (Voir ci-dessous)

d - Une nuance moins unanimement atlantiste pour l'OTAN

Avec ce retour, la France sera à même de mieux faire entendre sa voix et proposer des options stratégiques différentes. Le directeur de l'Institut russe des recherches politiques Sergueï Markov partage cet optimisme et estime que « le renforcement de l'influence de la France limite celle de Washington et minimise la tendance antirusse de l'Alliance, attisée par les pays d'Europe orientale, en particulier les États baltes », rapporte Vremia Novosti⁷⁰.

e - Une meilleure coordination et efficacité en termes d'interopérabilité

La rénovation des concepts opératoires et l'analyse de leurs conséquences capacitaires se poursuit, et la France va désormais participer pleinement à ces réflexions, qui doivent permettre d'anticiper les futurs enjeux portant sur l'emploi des forces, leur organisation et leurs moyens.

B - La France et le Nouveau concept stratégique de l'OTAN

Selon la *Déclaration sur la sécurité de l'Alliance*, publiée à l'issue du sommet de Strasbourg-Kehl en mars 2009, le Nouveau concept stratégique de l'OTAN devrait être finalisé pour le sommet de Lisbonne, fin 2010. Les États membres se sont mis d'accord sur la nécessité d'élaborer un Nouveau concept stratégique de l'OTAN, pour remplacer celui en vigueur depuis 1999 ; la clause d'assistance entre les membres en restera la pierre angulaire, mais il s'agirait également de renforcer les capacités de l'OTAN pour la gestion des crises et des conflits susceptibles de peser sur ses intérêts. Le Nouveau concept stratégique cherchera à définir la conception du monde et de la sécurité que les États membres veulent défendre ; la question de l'usage de la force ; de l'usage des moyens non militaires de gestion des crises et la définition des modalités d'un véritable partenariat stratégique avec la Russie en constituent les principaux centres d'intérêt.

⁷⁰ *Le Courrier International*, 13 mars 2009.

1 - Articuler retour dans l'OTAN et soutien à la PESD

a - La France, trait d'union entre l'OTAN et l'UE ?

Dans son discours du 11 mars 2009, Nicolas Sarkozy avait indiqué quelques pistes de réflexion menées par la France, comme par exemple la perspective que l'Union européenne puisse disposer à court terme d'une force européenne opérationnelle de 60 000 hommes projetable hors de ses frontières ; qu'elle renforce les partenariats industriels européens dans les secteurs stratégiques conventionnels ; et qu'elle amène les États à augmenter leurs investissements en matière de défense.

Ces objectifs sont du reste inscrits dans le traité de Lisbonne au chapitre de la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD), mais ne sont pas encore véritablement accompagnés de propositions concrètes pour européaniser l'OTAN elle-même. Le Nouveau concept stratégique pourra peut-être combler ce manque. La division des Européens est pourtant bien un des principaux problèmes rencontrés par l'Alliance en Afghanistan ; si 26 des 28 membres de l'OTAN sont européens, cette majorité ne se parle pas d'une seule voix et ne montre pas qu'elle veut se constituer en tant que telle dans l'Alliance.

Les Présidents français et américain n'ont pas manqué de relever cette difficulté, remarquant pour le premier que l'UE devait avoir vocation à devenir un acteur décisif de sortie de crise et relevant pour le second l'importance pour les États-Unis de pouvoir s'appuyer sur un partenaire européen fort.

Car si la discussion stratégique continue à se faire sans coordination européenne préalable, les pays de l'UE auront le plus grand mal à dégager un point de vue commun, et aucune réponse européenne ne pourra être apportée aux défis stratégiques d'aujourd'hui et de demain

Ceci touche à un très vieux débat, qui est celui de l'européanisation de l'OTAN : cette ambition, souvent souhaitée, jamais réalisée, de donner une voix singulière à l'Europe dans l'Alliance.

b - La France dans la problématique OTAN - PESD

La complémentarité entre l'Alliance atlantique et la PESD ne fait pas de doute pour le Président de la République français.

Elle peut néanmoins demeurer sujette à interrogations si l'on pousse au bout de leurs logiques respectives les vocations de l'OTAN (marquée par une influence américaine forte) et de la PESD (ambition d'une autonomie de décision et d'action de cette même Europe). Pour dépasser leur risque d'antinomie, il faudrait envisager leur complémentarité. Laurent Scheek⁷¹ proposait ainsi de remplacer les 3 « D », conditions énoncées par Madeleine Albright pour la PESD (ni Découplage, ni Duplication, ni Discrimination) par une approche plus positive des 3 « C » : Concurrence, Complémentarité et Coopération. La concurrence est inévitable pour les zones d'intervention de deux organisations en quête de

⁷¹ L. Scheek, « Des 'trois D' aux 'trois C' : l'interdépendance ouverte du rapport UE-Otan », *Défense nationale et sécurité collective*, n° 2, 2009, pp. 128-136.

visibilité, mais également parce que les capacités militaires limitées des États membres des deux organisations ne sont pas mobilisables à l'infini.

La volonté du Président Sarkozy, affirmée au sommet de Strasbourg-Kehl, est de valoriser une conception européenne à la fois large et propre de la sécurité, qui en relierait plus étroitement les dimensions extérieures et intérieures sans donner dans l'opposition manichéenne et la désignation d'ennemis, selon d'ailleurs les conclusions du *Livre blanc de la défense française* de 2008. Cette sécurité se définit de plus en plus comme l'ensemble des domaines de la vie politique et sociétale qui garantissent la santé et la survie d'une société donnée et non seulement d'un État et c'est précisément cette distinction que met en évidence le terme de « Politique européenne de sécurité et de défense commune » (PESD). La présidence française de l'UE a dans cette perspective permis de donner une impulsion à la politique européenne de sécurité et de défense, en démontrant la capacité opérationnelle de l'UE, que ce soit en Géorgie ou dans la lutte contre la piraterie, et en lançant une dynamique de renforcement des capacités européennes.

Si plusieurs menaces soulignées (terrorisme, prolifération des armes de destruction massive, conflits régionaux, déliquescence des États, criminalité organisée) sont classiques, la stratégie européenne devra mettre en avant des défis plus globaux posés par la pauvreté, les migrations, la sécurité énergétique et le changement climatique. Dans cette perspective, la France cherche à constituer l'UE comme agent de sortie de crise avec une méthode fondée sur la prévention et la gestion des conflits, ainsi que sur la coordination d'instruments civils et militaires. Cet outil européen pour assurer la sécurité de sa périphérie, notamment dans les Balkans, en orientant les pays candidats au règlement pacifique des conflits avec leurs voisins irait de pair avec la constitution d'une politique de voisinage crédible, avec en parallèle la construction d'une identité européenne affirmée d'agent de sortie de crise pourrait permettre à une PESD d'exister à la fois spécifiquement et de se faire reconnaître en tant que telle. A cette fin, le retour de la France dans le Commandement intégré de l'Alliance laisse espérer une meilleure écoute de ce projet de sécurité autonome

2 - Rôle et problématique de la dissuasion française : pas d'entrée au GPN

Le Groupe des plans nucléaires est l'autorité suprême, au sein de l'OTAN, en ce qui concerne les questions de politique nucléaire, tout comme le sont, pour les questions relevant de leur compétence, le Conseil de l'Atlantique Nord ou le Comité des plans de défense. Ses débats portent sur une large gamme de sujets concernant la politique nucléaire, y compris la sûreté, la sécurité et la viabilité des armes nucléaires, les systèmes d'information et de communication, ainsi que les problèmes de déploiement. Ils portent aussi sur des questions plus vastes suscitant des préoccupations communes, telles que la maîtrise des armes nucléaires et la prolifération nucléaire. Le Groupe des plans nucléaires a pour tâche d'examiner la politique nucléaire de l'Alliance à la lumière de l'évolution constante des défis de sécurité dans le contexte international et de l'adapter, le cas échéant. Il constitue une enceinte dans laquelle les pays membres peuvent participer à l'élaboration de la politique nucléaire de l'Alliance et à la prise de décisions sur le dispositif nucléaire de l'OTAN, qu'ils possèdent eux-mêmes ou non des armes nucléaires. Les politiques approuvées représentent par conséquent la position commune de tous les pays participants. Le NPG, comme tous les autres comités de l'OTAN, prend ses décisions par consensus. (Traditionnellement, le chef de la mission française à l'OTAN était physiquement présent pendant les délibérations du Comité militaire, mais ne s'exprimait pas, siégeant en bout de

table, tout près de la porte pour pouvoir quitter la salle lorsqu'il était question du nucléaire). Le 1^{er} avril 2009, le Président Sarkozy annonçait que la France participait jusqu'alors à 38 des 40 comités à l'OTAN. Avec le retour dans le commandement intégré de l'Alliance, « nous remontons dans le 39^e, nous ne participerons pas au 40^e qui concerne le nucléaire », déclarait le Président de la République à quelques jours du sommet de l'OTAN à Strasbourg-Kehl⁷². La France ne fera donc toujours pas partie du GPN, créé après son retrait du Commandement intégré de 1966 et conservera toute indépendance sur le dossier de la dissuasion.

Dans l'hypothèse tout à fait plausible selon laquelle, dans la décennie à venir, l'OTAN aura une certaine capacité à définir une défense anti-missile, le lien stratégique transatlantique entre les États-Unis et les membres européens de l'Alliance pourra être appelé à évoluer. Les quelques centaines d'armes nucléaires américaines encore en Europe vont finir par quitter le sol européen ; on peut alors imaginer, que même les membres de l'OTAN qui ne sont pas des fervents partisans de la dissuasion nucléaire, ne se satisferont pas d'une protection reposant uniquement sur une défense anti-missile mise en place par les États-Unis. La perspective de la dissuasion nucléaire française pourrait alors reprendre toute son importance dans ce contexte.

3 - Quels partenariats avec la Russie ?

Ce n'est pas peu dire que les relations entre l'OTAN et la Russie ont été tendues depuis l'affaire géorgienne d'août 2008 et la médiation française menée par le Président Sarkozy. Pourtant le Conseil OTAN-Russie va reprendre ses réunions dans les semaines à venir. Les États membres de l'Alliance ont estimé que « l'OTAN et la Russie ont des intérêts communs en matière de sécurité », que ce soit « la stabilisation de l'Afghanistan », « la lutte contre le terrorisme, la drogue et la piraterie » ou encore « le désarmement et la non-prolifération ». La France a aussi été à l'origine de la création de la relation OTAN-Russie.

Le Président de la République a souhaité inscrire la France dans un double mouvement de relance de l'Europe de la défense et de rénovation des relations avec l'OTAN avec une rénovation des relations avec la Russie. L'objectif est de renforcer l'Europe de la défense et de renforcer l'OTAN, en définissant des partenariats propres avec Moscou qui contribueront à spécifier le domaine de la PESD et celui de l'OTAN, de façon à pouvoir légitimer la première auprès de la seconde.

Le 7 décembre 2009 s'est tenue une première réunion formelle du Conseil OTAN-Russie (COR) qui a abouti à l'adoption de trois documents structurants pour le travail du Conseil OTAN-Russie (programme de travail, document sur l'amélioration du fonctionnement du COR, mandat pour une revue conjointe des défis) témoignent de la volonté des Alliés et de la Russie de traduire concrètement la reprise de ce partenariat, particulièrement sur des sujets de sécurité d'intérêt commun. Outre la possibilité d'envoi de matériel russe en Afghanistan, la possibilité d'une défense antimissile conjointe de l'OTAN et de la Russie sera remise à l'étude.

Il faut certainement voir dans ce rapprochement une résultante du retour de la France dans la structure intégrée de l'OTAN.

⁷² http://www.defense.gouv.fr/breves/otan_la_france_n_integrera_pas_le_groupe_des_plans_nucleaires

L'ACTION DE LA FRANCE CONTRE LA PIRATERIE MARITIME

Emmanuel-Marie Peton

En raison de la confidentialité nécessaire au succès des opérations militaires, plusieurs données ne sont pas accessibles. Nous prions donc le lecteur de ne pas se concentrer sur les données en elles-mêmes qui ne peuvent être exclusives de toute autre considération pour un bilan annuel.

La liberté des mers est menacée. Le principe premier qui régit l'utilisation de l'« Océan mondial » est battu en brèche par des pirates, expliquant la forte mobilisation internationale contre ce fléau. Un premier bilan de la lutte contre la piraterie en 2009 pourrait débiter par les chiffres en hausse des attaques menées par des pirates. Le Bureau maritime international fait état dans son *Rapport annuel*, de 406 attaques (contre 293 en 2008), dont 116 dans le Golfe d'Aden (92 en 2008), et 80 en Somalie (19 en 2008)⁷³. Par conséquent, un jugement sommaire amènerait à constater un échec des dispositifs mis en place, assez médiatiquement, dans la lutte contre la piraterie. Toutefois, il faut essayer de comprendre ce qu'est la piraterie, dans quel cadre juridique elle s'insère, et quels sont ses niveaux d'action pour comprendre ces chiffres. La lutte contre la piraterie est une mission des armées particulièrement difficile, ce qu'il faut expliquer dans un bilan annuel. En effet, il existe davantage de pirateries qu'une piraterie, puisque, phénomène ancien et répandu, elle varie dans ses causes, selon les âges et les régions, modifiant ainsi les moyens pour lutter contre elle.

Le pirate, qui agit pour le lucre, bénéficie, contrairement aux navires de commerce et aux moyens militaires lourds, d'une mobilité et d'une agilité qui lui permettent d'évoluer rapidement dans ses modes opératoires. Il sait naviguer et n'hésite pas à prendre des risques tant que les bénéfices le valent. La prise du *Sirius Star* a montré leurs capacités et leur détermination, conditionnée aussi par le fait qu'en s'éloignant des côtes, ils n'ont pas d'autres choix que de capturer un navire pour éviter de mourir en plein océan. Il dépend donc aussi des éléments, ce qui explique que les périodes d'attaque les plus intenses soient entre la mousson. Il faut prendre garde que ce mouvement mafieux, qui trouve ses origines pour la Somalie bien avant la faillite de l'État, ne se transforme en modèle – le pirate étant alors le héraut d'une lutte pour défendre les plus pauvres⁷⁴, ou ne trouve de nouveaux supports dans d'autres courants idéologiques.

Les moyens militaires déployés doivent donc faire face à une double évolution de la piraterie – constitution de coopératives⁷⁵, acquisition de bateaux-mères et améliorations de procédés, notamment technologiques, et une expansion dans la région du Golfe d'Aden jusqu'aux Seychelles – tandis que les modes opératoires restent relativement artisanaux et que les conflits entre ethnies conduisent à des violences entre les pirates eux-mêmes. Dès lors, la lutte contre la piraterie doit combiner les moyens, de la surveillance à l'appréhension de pirates, ce qui recouvre quatre volets : la dissuasion/prévention, la protection, la répression et le renseignement. De telles opérations exigent, outre ces

⁷³ *Rapport annuel janvier – décembre 2009*, Bureau maritime international, pp. 5-7

⁷⁴ L. Henninger, travaux du Groupe Téthys, décembre 2008. En ce sens, les pirates du Golfe d'Aden ont rapidement allégué que la piraterie était un moyen pour eux de survivre, puisque des flottes de pêches étrangères pillaient les eaux territoriales en raison de l'absence d'une flotte de garde-côtes somalienne. D'où l'importance de la question de la formation d'une telle force.

⁷⁵ M. Ahmed, « Somali sea gangs lure investors at pirate lair », *Reuters*, 1^{er} décembre 2009.

moyens lourds, une coordination importante entre les acteurs – diplomates, militaires, juristes, armateurs, marins, assureurs – et entre les États, ainsi qu’un cadre juridique rigoureux, qui conditionnent la réussite, l’efficacité et la crédibilité de l’opération.

La lutte contre la piraterie s’insère en effet dans un cadre juridique déterminé. La piraterie est définie par la convention des Nations unies sur le droit de la mer de 1982, dans son article 101⁷⁶. Il s’agit d’une définition large puisque la piraterie concerne l’acte de piraterie, la complicité, l’aide et l’incitation. La convention crée une compétence universelle, assortie d’une obligation de coopérer, et non d’une obligation d’appréhender les pirates. L’article 105 offre aux États une possibilité de se saisir du navire pirate et d’appréhender son équipage ; cette précision est essentielle pour comprendre que poursuivre les pirates, les appréhender, et les remettre à des autorités judiciaires relève d’un choix politique. C’est pourquoi on observe une grande disparité dans la lutte contre la piraterie, aussi bien dans les arsenaux juridiques que dans les pratiques. Seuls la France et les États-Unis ont mené des opérations de vive force pour libérer des otages. La plupart du temps les rançons sont versées car les États, estimant que cela fait partie des risques nés du choix de cette route déterminé par un calcul commercial, laissent les armateurs et assureurs régler l’affaire. En outre, un échec dans une reprise de vive force pourrait avoir un impact médiatique trop important.

Dans la définition de la piraterie, la convention de Montego Bay en fait une activité criminelle. Les opérations sont donc de nature de police. Cette remarque est fondamentale dans un tel bilan, car elle permet de comprendre les difficultés d’articulation entre une chaîne de commandement militaire et un cadre juridique de police. En France, les opérations de police en mer relèvent de l’action de l’État en mer (AEM), sous l’autorité du Premier ministre, coordonnées par le secrétariat général de la mer (SGMer), qui fait ensuite appel aux préfets maritimes, pour la France métropolitaine, ou aux délégués du gouvernement pour l’outre-mer. Cette chaîne de commandement a subi des évolutions fortes pour la lutte contre la piraterie⁷⁷. La nature des opérations impose de choisir les moyens les plus efficaces, ce qui nécessite de recourir à la chaîne militaire. La question essentielle est de savoir comment on peut concilier une opération militaire et un cadre juridique de police.

Le bilan de la France s’inscrit donc dans ce cadre préliminaire, en ayant bien présent à l’esprit que la lutte contre la piraterie s’insère dans un temps long, dans un volet qui n’est pas exclusivement maritime, et dans un cadre international, puisque ce phénomène touche les États riverains, et l’ensemble des États dépendants du commerce maritime, et ceux dont les ressortissants naviguent dans ces zones. Le bilan de l’action de la France doit donc tenir compte de l’action internationale, grâce à laquelle on bénéficie du partage d’informations et de soutiens, comme l’illustre Atalanta. Mais si la lutte contre la piraterie exige une étroite coopération, le volontarisme de la France, notamment dans les libérations des

⁷⁶ Article 101 : « On entend par piraterie l’un quelconque des actes suivants :

- a) tout acte illicite de violence ou de détention ou toute déprédation commis par l’équipage ou des passagers d’un navire ou d’un aéronef privé, agissant à des fins privées, et dirigé :
 - i) contre un autre navire ou aéronef, ou contre des personnes ou des biens à leur bord en haute mer ;
 - ii) contre un navire ou aéronef, des personnes ou des biens, dans un lieu ne relevant pas de la juridiction d’aucun État ;
- b) tout acte de participation volontaire à l’utilisation d’un navire ou d’un aéronef, lorsque son auteur a connaissance de faits dont il découle que ce navire ou aéronef est un navire ou aéronef pirate ;
- c) tout acte ayant pour but d’inciter à commettre les actes définis aux lettres a) et b), ou commis dans l’intention de les faciliter. »

⁷⁷ J.-P. Pancraccio, « Le défi de la piraterie maritime et de son traitement judiciaire », *Cahier du CEREM*, n°10, juillet 2009, pp. 29-31

otages du Carré d'As et du Tanit⁷⁸, son engagement dans Atalanta, et son expérience dans les opérations de police en mer, ont sans doute conduit à une plus forte mobilisation des États. Ce volontarisme s'explique par sa présence dans quatre océans, la possession d'une marine de haute mer, la pleine conscience des obligations issues de la convention de Montego Bay qu'elle a ratifiée en 1996, de son rôle comme État du pavillon, et la volonté de protéger ses ressortissants. La France a ainsi fait preuve en 2009 d'un engagement opérationnel fort qui révèle à la fois les évolutions et les voies à suivre pour une meilleure efficacité des opérations.

A - Un engagement opérationnel de la France déterminant et un premier bilan positif

L'engagement opérationnel de la France fut parmi les premiers engagements d'un État, en répondant aux appels de l'ONU face à la montée des actes de piraterie dans le Golfe d'Aden, depuis essentiellement 2004. Si 2008 avait déjà connu un record d'activités criminelles, largement dépassé en 2009, et vit la constitution de l'EUNAVFOR Atalanta, la France avait déjà mené des opérations avec d'autres États. L'ampleur des moyens consacrés, essentiellement dans le Golfe d'Aden, démontre la forte mobilisation de la France.

1 - Une mobilisation en 2009 dans la continuité des opérations antérieures

Le volontarisme de la France s'explique par la nécessité de défendre ses ressortissants et ses intérêts, justifiant une mobilisation sur plusieurs théâtres depuis quelques années déjà.

a - Les intérêts de la France par zone de piraterie

Si la piraterie sévit essentiellement dans le Golfe d'Aden et la région proche, la France veille aussi au Golfe de Guinée dans lequel des sociétés françaises exploitent les ressources pétrolières, et dont les navires de ravitaillement sont parfois attaqués. Le BMI relève 28 attaques au large du Nigéria en 2009. Cependant, le degré de dangerosité des pirates n'est pas le même. Il s'agit plutôt de brigandage selon un terme maritime, c'est-à-dire que les pirates montent à bord des navires, pillent l'équipage, prennent des otages qu'ils ramènent à terre, expliquant ainsi une violence plus forte⁷⁹. En outre, la zone est peu convoitée par les navires de commerce pour des raisons géographiques. Le Golfe d'Aden est quant à lui propice à ces attaques à cause de la géographie de la zone, un goulot d'étranglement, les conditions géopolitiques de la Somalie, et les intérêts stratégiques majeurs des États.

Par conséquent, si l'essentiel de l'activité de la France dans la lutte contre la piraterie se cantonne au Golfe d'Aden, c'est pour des raisons évidentes de fréquence des attaques et les intérêts à défendre en termes de transport stratégique – ressources énergétiques, marchandises venues d'Asie, matériel militaire. En 2009, dans le Golfe d'Aden et le bassin somalien, 215 attaques de navire ont été recensées, dont 39 captures de navires. Le montant connu des rançons versées s'élève à 61 millions de dollars en 2009, contre 29 millions en 2008⁸⁰. Les pirates ont opéré davantage dans le bassin somalien que

⁷⁸ L'affaire du Ponant n'était pas une libération d'otage, puisque l'opération Thalatine a consisté à récupérer la rançon à terre, avec un accord préalable du gouvernement somalien.

⁷⁹ Au Nigéria, pour la grande majorité des cas, il ne s'agit pas juridiquement de piraterie, puisque les crimes sont commis dans les eaux territoriales, où se situent les activités pétrolières et dans les ports où les navires attendent d'être déchargés.

⁸⁰ Certaines rançons versées et comptabilisées en 2009 ont permis de libérer des navires pris en otage en 2008.

dans le Golfe d'Aden dès la mise en place d'un corridor de transit sécurisé. La lutte contre la piraterie s'est donc essentiellement concentrée sur le Golfe d'Aden.

b - La succession des opérations

Trois opérations se superposent dans la zone : l'opération de l'Union européenne Atalanta, l'opération de l'OTAN *Ocean Shield* CTF 508 et la CTF 151. Les États-Unis ont décidé de lancer cette dernière, car la CTF 150 – à laquelle participe la France – qui a pour objectif de lutter contre le terrorisme et le trafic d'armes, volet maritime de l'opération *Enduring freedom*, a dû mobiliser à de nombreuses reprises les moyens de la force pour lutter contre la piraterie. La France ne participant pas à la CTF 151, nous allons nous concentrer sur les antécédents de l'opération Atalanta, avant de nous intéresser aux missions purement nationales.

Opération ALCYON

Du 17 novembre 2007 au 3 février 2008, la France a lancé l'opération Alcyon, dont l'objectif était de protéger les navires du Programme alimentaire mondial (PAM). Les avisos *Commandant Ducuing* et *Premier Maître L'Her*, se sont succédés pour mener quinze accompagnements⁸¹. Par la suite les marines danoises, néerlandaises et canadiennes se sont relayées jusqu'au lancement de l'opération Atalanta.

EUNAVCO – Accompagnements de navires

De septembre 2008 à Atalanta, la France a mené une vingtaine d'accompagnements. Une cellule EUNAVCO a été mise en place dès le 15 septembre pour coordonner l'ensemble des moyens déployés dans la région. Entre temps, la France a dû faire face à deux prises d'otage, à bord du Ponant et du Carré d'As.

EUNAVFOR Atalanta

Lancée officiellement le 8 décembre 2008, elle a débuté le 13 décembre, et fut renouvelée le 15 juin 2009 pour un an, dès la fin de son premier mandat en décembre 2009. L'opération Atalanta fut en grande partie provoquée par la France qui a vu une occasion à saisir dans le cadre de la présidence de l'Union européenne qu'elle a assumée de juin à décembre 2008. L'Espagne, dont les thoniers sont régulièrement victimes des pirates, accompagna le mouvement qui ne put atteindre une réalisation concrète qu'à partir du moment où la Grande-Bretagne accepta d'y participer, à condition de transférer le commandement de l'opération à Northwood, une base de l'OTAN.

L'opération Atalanta se place dans un cadre juridique international composé des différentes résolutions du Conseil de sécurité de l'ONU : 1814, 1816, 1838, 1846 et 1851. Elle a donc pour mandat de protéger les convois du Programme alimentaire mondial et de l'AMISOM (soixante missions ont été menées) ; de protéger la navigation commerciale, les pêches et les autres activités maritimes ; et enfin, de dissuader l'action des pirates.

⁸¹ Il faut différencier l'escorte de l'accompagnement. La première, utilisée dans les cadres de guerre, place les navires privés sous le commandement d'une flotte militaire. La seconde vise simplement à assurer une surveillance et apporter une protection si besoin. Voir l'intervention du commissaire général de 1^{ère} classe de la marine (2S) J.-L. Fillon, *Intervention Colloque Club SupMer – HEC – Université Marine*, 19 mars 2009.

L'opération ne concerne donc pas les reprises de vive force qui relèvent uniquement des États.

Un des succès d'Atalanta est la mise en place d'un corridor, dit « l'IRTC » dans le Golfe d'Aden, au niveau le plus étroit. Le Centre de sûreté maritime pour la Corne de l'Afrique (MSC-HOA), créé par Atalanta, permet aux navires d'être en contact avec les forces présentes sur zone. Les alertes et conseils diffusés par le site Internet sur lequel les navires s'enregistrent, permettent ainsi aux navires de circuler plus en sécurité. La plupart des navires capturés en 2009 ne respectaient pas les consignes données ou ne naviguaient pas dans l'IRTC⁸². L'existence de ce corridor et son efficacité expliquent que les attaques se sont déplacées vers le bassin somalien et les Seychelles, zone plus vaste.

2 - Les moyens déployés par la France en 2009

La France ne saurait agir seule, même si elle mène des opérations purement nationales. Son action s'est donc inscrite essentiellement dans Atalanta, mais elle a mobilisé des forces en dehors d'Atalanta et dans le Golfe de Guinée, sans oublier les bâtiments qui, en sillonnant les mers et océans, peuvent être confrontés à des actes de piraterie.

a - L'action de la France dans Atalanta

Au sein d'Atalanta, qui a mobilisé en 2009 dix navires et quatre aéronefs, la France est un contributeur permanent, déployant un bâtiment⁸³, un Atlantique II – avion de patrouille maritime, un détachement de fusiliers marins positionnés à bord des navires de commerce, et des renforts périodiques. Les autres contributeurs permanents sont l'Allemagne, l'Espagne et la Grèce. La France met à disposition des autres marines étrangères la base des Forces françaises de Djibouti (FFDj). Cette position stratégique a conduit certains États à réfléchir à l'ouverture d'une base dans la région, comme le Japon ou la Chine.

b - L'action de la France hors Atalanta

La France déploie en permanence des forces dans l'océan Indien sous l'autorité de l'amiral commandant la zone maritime de l'océan Indien (ALINDIEN). Cette zone s'étend « de l'Atlantique à l'Asie du sud-est », région particulièrement concernée par la piraterie, où la France possède des bases à Abu Dhabi et à la Réunion. Outre ses nombreuses missions, il conduit donc les opérations dans le cadre de la lutte contre la piraterie, opérations qui vont de la prévention – avec le contrôle naval volontaire (CNV) – à l'intervention⁸⁴.

En marge des navires mobilisés dans l'océan Indien, la France a aussi décidé, à partir de juillet 2009, de déployer à bord de navires battant pavillon français, une douzaine d'équipes de protection embarquées, dites « EPE », dans l'objectif de protéger les équipages, les navires et leur cargaison. Composées de cinq fusiliers marins, leur rôle n'est pas d'appréhender les pirates, mais de protéger, donc de n'agir qu'en cas de légitime défense, et recueillir des renseignements ; six d'entre elles ont été obligées d'ouvrir le feu, forçant les pirates à fuir. Le professionnalisme de ces EPE a permis de renforcer la crédibilité des forces françaises, d'éviter une escalade de la violence, et de développer une

⁸² Données état-major des Armées, CPCO, cellule piraterie.

⁸³ Plusieurs bâtiments de la marine se sont relayés.

⁸⁴ G. Valin, « ALINDIEN en lutte contre la piraterie en océan Indien : illustration du nouveau paradigme de défense et de sécurité », *La Revue Maritime*, n°483, novembre 2008, pp. 80-86

entente entre les militaires français et les civils des équipages, ce qui facilite la mission. Ces EPE ont été renouvelées début décembre 2009 jusqu'en mars 2010, à bord des thoniers français, conformément au protocole signé avec les armements du syndicat ORTHONGEL⁸⁵.

c - Les autres régions

Les autres actions de la France se concentrent dans le Golfe de Guinée. La France déploie en permanence un bâtiment, dans le cadre de la mission Corymbe, et a développé dans la région une série de projets et coopérations, notamment la création d'un Centre de formation maritime, le développement d'un réseau de stations radars AIS, ainsi que le (CNV), système d'échange d'informations et de mises en garde entre les navires inscrits et les forces de la marine, renforcé depuis octobre 2002, à la suite de l'attaque contre le pétrolier Limbourg.

Après ce bilan opérationnel et chiffré, il est nécessaire de dresser un bilan des autres aspects de l'opération, juridiques et politiques, qui mettent en relief les avancées de la France dans la lutte contre la piraterie, ainsi que les limites du système actuel.

B - Les premières leçons : de la nécessité d'un cadre juridique à la nécessité d'une action de long terme

La lutte contre la piraterie comporte un volet essentiellement maritime, mais elle se déroule aussi devant les tribunaux, avec les poursuites judiciaires, exigeant en amont des opérations un cadre juridique d'action clair et sûr, et en marge des opérations des solutions de long terme par les voies diplomatiques.

1 - L'efficacité opérationnelle conditionnée par l'efficacité juridique et judiciaire

La lutte contre la piraterie ne se limite pas seulement au déploiement de navires, elle doit aussi tenir compte des dispositions juridiques qui entourent les opérations⁸⁶. Deux niveaux sont essentiels, le niveau juridique, pour encadrer l'action, et le niveau judiciaire pour juger les pirates. Ainsi, en 2009, 707 pirates ont été arrêtés dans le Golfe d'Aden (117 en 2008) ; 282 ont été remis à la justice (42 en 2008) ; 153 suspects ont été relâchés ; 38 suspects ont été tués et 20 blessés. Le taux de poursuite judiciaire est donc faible⁸⁷.

a - L'encadrement juridique en amont : les attentes d'un nouvel arsenal juridique adapté

La lutte contre la piraterie s'insère dans un cadre juridique international clair, à savoir les dispositions de la convention de Montego Bay. Les difficultés résident donc dans les dispositions juridiques internes qui vont transposer ce droit international, pour habiliter les forces déployées à appréhender les pirates. Dans le cadre de la mission Atalanta, de nombreux États ont été obligés de relâcher des pirates, car ils n'avaient aucune disposition juridique leur permettant d'agir dans un cadre de police avec des moyens militaires.

⁸⁵ www.meretmarine.com, consulté le 8 décembre 2009

⁸⁶ Pour une étude complète sur les problématiques juridiques de la piraterie : J.-P. Pancraccio, « Le défi de la piraterie maritime et de son traitement judiciaire », *Cahier du CEREM*, n°10, juillet 2009, pp. 31-57

⁸⁷ Données croisées état-major de la marine et www.bruxelles2.over-blog.com

Pour la France, la situation est trouble, car les dispositions juridiques actuelles n'habilitent pas les commandants de navire de la marine à appréhender des pirates dans le cadre d'une opération comme Atalanta. En effet, les pirates sont poursuivis sans qu'un lien de nationalité ne relie les forces étatiques et les victimes des pirates. Or, pour qu'il y ait compétence à agir, il faut un lien de nationalité, c'est-à-dire, que soit le pavillon, soit le navire, soit une victime, doit être français. Selon l'actuelle législation, il n'y a habilitation qu'à partir du moment où un tel lien de nationalité existe. Cette lacune annule donc les effets potentiels de la compétence universelle accordée par la convention de Montego Bay. À l'absence d'habilitation des commandants de bord s'ajoute l'absence de désignation des juridictions compétentes.

Face à cette situation, un projet de loi, préparé dans un cadre interministériel depuis plus d'un an, a été déposé au Sénat le 3 septembre 2009, pour adapter la législation nationale en tenant compte de la spécificité de ces opérations :

Modification de la loi du 15 juillet 1994 relative aux modalités de l'exercice par l'État de ses pouvoirs en mer

Le projet de loi crée un titre IV dans la loi du 15 juillet 1994, consacré à la lutte contre la piraterie, en application de la convention de Montego Bay. Il habilite ainsi les commandants des bâtiments de l'État, ce qui comprend d'autres navires que ceux de la marine nationale (douanes, affaires maritimes, etc.), à « *exécuter ou à faire exécuter les mesures de contrôle et de coercition prévues par le droit international, le titre II du Livre V de la première partie du code de la défense et la présente loi ...* ». Par décret en Conseil d'État, ils pourront être habilités à recueillir les preuves pour constater l'infraction.

Modification du Code pénal et du Code de procédure pénal

Dans la lignée de ces premières modifications, le projet réintroduit le crime de piraterie à l'alinéa 17 de l'article 706-73 du Code de procédure pénale. Ce crime était présent dans la loi du 10 avril 1825, abrogée le 20 décembre 2007. Cela permet aussi d'assortir une peine. Les incriminations pour les personnes liées à la prise du Ponant, et les pirates auteurs de la prise d'otage à bord du Carré d'As, reposaient sur des dispositions spécifiques du Code pénal français.

Modification du Code de la défense

Cette modification est complémentaire de la précédente en ce qu'elle crée, dans le livre II du titre V de la première partie, une section 3 concernant les mesures de restriction ou de privation de liberté à bord des navires d'Etat. Les nouvelles dispositions répondent donc à l'arrêt Medvedyev⁸⁸ de la Cour européenne des droits de l'homme, rendu sur l'affaire du *Winner*, en faisant intervenir non plus le procureur mais le juge des libertés et de la détention, autorité judiciaire qui devrait être considérée indépendante par cette juridiction.

Deux premières observations sont à retenir. En premier lieu, l'organisation de l'AEM est profondément modifiée par une disposition floue introduite dans la modification de l'article 26 de la loi de 1994. Dans le cadre de l'AEM, les textes originels donnent pleine

⁸⁸ CEDH, *Medvedyev c/ France*, 10 juillet 2008, n°3394/03

compétence au Premier ministre. Toutefois, les affaires du Ponant, du Carré d'As et du Tanit, ont révélé une pratique qui a privilégié la voie militaire pour une opération de police, avec le rôle prépondérant de l'état-major des armées, ce qu'exigeaient les conditions d'intervention. L'ambiguïté est confirmée dans ce projet, par la possibilité qu'une autre autorité soit désignée si « *l'opération s'exécute dans un cadre international* ». L'absence de précision pourrait conduire dans l'action, s'il n'y a pas de *caveat*, à court-circuiter les autorités compétentes, ou à donner ce pouvoir à une autorité qui ne serait pas française. En second lieu, par les modifications apportées à l'article 29 de cette même loi, le juge français ne traitera que des affaires portées devant lui par les forces françaises.

b - La phase judiciaire : la perte de crédibilité des opérations

Le point faible des opérations se situe également, et par voie de conséquence, dans la phase judiciaire de la lutte contre la piraterie. En effet, l'appréhension de pirates exige de les remettre à une juridiction compétente, selon une procédure judiciaire propre à chaque État, et dans le respect des dispositions de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Dans le cadre d'Atalanta, l'Union européenne a conclu un accord avec le Kenya, puis avec les Seychelles, pour faciliter le traitement judiciaire des suspects. Outre les problèmes juridiques que posent la conclusion d'un tel accord, le Kenya est déstabilisé par les réseaux de pirates somaliens qui achètent des biens immobiliers, et par la crainte d'être la cible d'attaques de pirates qui se vengeraient⁸⁹. Le Kenya n'a donc que peu d'intérêts à juger des présumés pirates, pour lesquels les preuves de culpabilité ne sont pas toujours réunies ou peuvent être discutées aisément par des avocats. Une part de la classe politique kényane en vient donc à regretter cet accord, et demande plus de moyens à l'Union européenne. Les États riverains sont peu enclins à accueillir les pirates, du moins pour ceux qui pourraient effectivement les juger, ce qui exige qu'ils ne pratiquent pas la charia, et qu'ils ne soient pas des États faillis. C'est pourquoi la question de la création d'un tribunal international pour juger du crime de piraterie a été soulevée et revient régulièrement. Mais cette question se heurte aux mêmes obstacles que les autres tribunaux internationaux. L'échec des procédures judiciaires est une cause directe de perte d'efficacité et de crédibilité de l'opération dans son ensemble, et de l'opération militaire en particulier.

Auparavant, la France confiait les pirates aux autorités du Puntland, qui accordait des garanties pour les procédures judiciaires, quand bien même il ne s'agissait pas d'un État selon la définition du droit international. L'avantage était de confier une part de la solution de la piraterie somalienne à des autorités somaliennes, autres que les tribunaux islamiques qui avaient éradiqué en partie ce fléau. En effet, c'est ici aussi et surtout, que la solution se situe. Car la mobilisation de tant de moyens pour des résultats contestés, mobilisation qui ne pourra durer, oblige à reconsidérer les façons dont on va lutter contre la piraterie dans un court terme.

2 - La recherche de solutions durables alternatives aux opérations de police

Les opérations et coopérations doivent, du fait de leurs limites, être accompagnées de mesures nouvelles qui peuvent contribuer à diminuer les captures de navire et dissuader les pirates. Toutefois, si la solution est à terre par la reconstruction de l'État somalien, les éléments essentiels font défaut.

⁸⁹ P. Prier, « Les pirates somaliens menacent la stabilité du Kenya », *Le Figaro*, 5 janvier 2010, p. 2

a - Limites des outils mobilisés et solutions alternatives

S'il ne s'agit pas de dresser un bilan de l'opération Atalanta, il n'en demeure pas moins qu'il faut préciser deux éléments importants. Tout d'abord, sur les moyens et ensuite sur l'efficacité de l'opération. Les moyens matériels sont limités. Tous les États ne s'investissent pas de la même façon, pour des raisons politiques, juridiques, capacitaires ou financières. Quant au ratio moyens/efficacité, effectivement le nombre d'actes de piraterie n'a pas diminué ; mais il faut tenir compte de l'ampleur de la zone. Pour reprendre l'image très parlante de Madame Chantal Poiret, Ambassadrice chargée de la coordination de la lutte internationale contre la piraterie, c'est comme s'il fallait surveiller la France avec un hélicoptère et deux voitures à 40km/h⁹⁰. Si le nombre d'attaques est en hausse, au même titre que les attaques déjouées et le nombre d'appréhension de pirates, cela confirme que le volet maritime n'est pas l'unique solution. Et l'éparpillement des pirates en dehors de la zone sous surveillance va conduire à repenser la coordination des forces multinationales présentes sur zone.

Atalanta a en effet eu le mérite de déclencher, par la mobilisation de forces européennes, un mouvement d'autres États, qui ont déployé des navires dans la région, comme la Russie, l'Ukraine, la Corée du Sud, le Japon, l'Inde, la Chine. Ainsi, depuis 2009, les États se réunissent régulièrement pour coordonner l'ensemble des forces présentes sur zone entre les opérations nationales et multinationales. La liberté des mers étant en jeu, les États acceptent de discuter, oubliant leurs différends. Ces coopérations, limitées par les différences qui existent dans les moyens de traiter la piraterie, notamment au niveau de l'emploi de la force et du droit, ne pourront cependant être une solution de long terme, car la forte mobilisation de moyens ne pourra se poursuivre, en raison des coûts et des capacités. Pour exemple, le chef d'état-major de la marine affirmait en décembre 2009⁹¹, qu'il ne pourrait fournir des hommes au-delà de trois ans pour les EPE, en raison de la formation de nouvelles recrues pour le nécessaire renouvellement des forces. En outre, si la piraterie ne cesse de se développer et devient plus violente, les navires militaires ne pourront répondre à l'ensemble des besoins. Les moyens sont toujours limités, il s'agit par la suite de choix politiques. Face à cette situation, certains États ont déjà recours à des sociétés militaires privées⁹². Certains armateurs reconsidèrent donc la question en France⁹³.

Une solution pour les navires serait alors de prendre des routes maritimes différentes. Le choix de la route maritime du Golfe d'Aden est commercial par souci d'économie car le risque de détournement est actuellement très peu élevé, si l'on se réfère au ratio « navires croisant dans la zone »/« navires capturés ». La question reste plus délicate pour les pêcheurs, tandis que les plaisanciers se verraient toujours déconseiller la zone. C'est dans cette direction que l'on constate l'intérêt de former les équipages et de développer aussi des moyens non militaires, pour éviter les actes de piraterie. Ainsi, le *Best Management Practice* a été écrit au profit des équipages, dans la lignée des principes déjà

⁹⁰ *Le Monde*, 27 – 28 décembre 2009, p. 4

⁹¹ Intervention aux Assises de la Mer, Brest, 2 et 3 décembre 2009

⁹² Notons que la convention de Montego Bay place la lutte contre la piraterie dans un cadre étatique. Les SMP ne pourraient donc agir qu'en légitime défense, sans attribution pour appréhender les pirates. Une telle solution présente le double danger de ne pas s'inscrire dans un cadre juridique clair, et de rendre cette lutte plus violente, car le professionnalisme des *contractors* n'égale pas celui des marins d'Etat.

⁹³ Voir notamment l'intervention de M H. de Saqui de Sannes, Assises de la Mer, Brest, table-ronde sur la piraterie, 2 décembre 2009

existants⁹⁴ : code ISPS, le bouton SSAS (*Ship Security Alert System*). Les industriels développent également, des technologies et armes non létales pour prévenir l'attaque de pirates et les repousser le cas échéant.

b - Le soutien apporté à la Somalie, la recherche d'une solution (géo)politique

La lutte contemporaine contre la piraterie, a connu trois lieux de fixation et donc trois méthodes. La plus aboutie est celle du Détroit de Malacca. La lutte contre la piraterie en Asie du sud-est a conduit à la signature de l'accord RECAAP (Japon, Singapour, Malaisie, Indonésie, Inde, Corée du Sud, Chine), entré en vigueur en 2005, et qui fut un succès par la coordination des moyens de lutte contre la piraterie. Le deuxième est celui du Golfe de Guinée, avec les coopérations mentionnées, plus faciles à réaliser grâce aux États en place et aux caractéristiques de ce brigandage. Le dernier est celui de la Somalie où tout est à faire. Quelques voies sont donc étudiées, la plus probante étant actuellement celle de la formation de soldats somaliens.

Des projets ont vu le jour pour soutenir la création de forces somaliennes. Depuis le 17 novembre 2009, l'Union européenne réfléchit aux moyens de renforcer les forces de sécurité somaliennes, en leur apportant une formation, ce que l'Union africaine avait déjà fait en envoyant des soldats ougandais, dans le cadre de la mission AMISOM. Au premier semestre 2010, seront formés deux mille soldats somaliens, en Ouganda, sous la coordination de l'Espagne. La France enverra des instructeurs⁹⁵. Aucune intervention de forces européennes n'est donc prévue sur le territoire somalien. La difficulté résidera par la suite dans le maintien de ces forces nouvellement créées en Somalie et leur action pour lutter contre la piraterie. Si les forces armées participent indéniablement au plan de reconstruction de l'État somalien, il n'en demeure pas moins que cette reconstruction comporte des écueils qui pourraient voir les rangs de l'armée somalienne être désertés, soit en raison des affiliations à certains courants idéologiques ou aux clans, les deux pouvant être liés, soit en raison de l'absence de salaire⁹⁶. Ils pourraient donc aller gonfler les rangs des pirates. La lutte contre la piraterie à terre est la clé du succès, par la constitution d'un État fort, doté d'une souveraineté, de forces de police et de gardes-côtes, ainsi que de juridictions ; mais se posent alors en Somalie les mêmes difficultés que pour les autres opérations de reconstruction d'État.

Ainsi, en dépit d'un bilan opérationnel positif, l'engagement opérationnel de la France trouve ses limites dans l'absence de réponse aux causes mêmes du problème et dans la disparité des engagements des États, leurs moyens mobilisés et leurs arsenaux juridiques. La piraterie doit trouver dans un temps court, une solution de long terme, non seulement à cause des limites de l'outil militaire, mais aussi à cause du risque de perte de crédibilité si la situation stagne et que la région devient plus instable, avec notamment le Yémen. La piraterie dans la corne de l'Afrique est un phénomène essentiellement mafieux, qui appelle donc des actions ciblées contre des réseaux financiers. L'opportunisme des pirates pourra trouver ses limites dans des réponses franches, mais cela signifiera une escalade de la violence et un risque accru pour les équipages de navires capturés. La voie que certains prennent pour engager des SMP annonce le retour du réarmement des navires, ce qui ne s'était pas vu depuis quelques siècles. La question de la lutte contre la piraterie

⁹⁴ Voir en ce sens le dossier piraterie sur le site www.armateursdefrance.org

⁹⁵ www.meretmarine.com, consulté le 18 novembre 2009

⁹⁶ L'Union européenne a annoncé qu'elle ne prendrait pas en charge la rémunération des soldats.

est stratégique car elle répond à la définition, l'affirmation et la défense des intérêts français, et également européens, dans la zone. La France doit donc utiliser au mieux son outil de défense qui fait preuve d'un professionnalisme exemplaire, pour poursuivre une action diplomatique forte. La crédibilité et l'efficacité de la France et de sa défense, comme celles des autres États, dépendent donc à court terme de l'adaptation des conditions juridiques de l'intervention et des suites judiciaires, ainsi que de l'action diplomatique et de la coopération internationale, avant que ne s'épuise le système actuel de lutte contre la piraterie.

LA LOI DE PROGRAMMATION MILITAIRE

Jean-Yves Clair

La loi de programmation militaire (LPM) pour les années 2009 à 2014 a été présentée par le ministre de la défense, Hervé Morin, en Conseil des ministres le 29 octobre 2008. Elle s'inscrit dans un cadre particulier marqué par la réforme de l'État. La loi de programmation militaire fait suite à la Loi organique sur la loi de finances (LOLF)⁹⁷, à la Revue générale des politiques publiques (RGPP), et au *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale*. Une analyse de l'exécution de la LPM doit tenir compte de ces trois éléments fondamentaux. Toutefois, il convient au préalable de se poser la question de la nature juridique de la LPM.

L'article 34 consolidé de la constitution consacre une conception formelle de la loi. Un texte voté par le Parlement (critère organique) ne peut être qualifié juridiquement de loi que dans la mesure où il s'inscrit dans le domaine de l'article 34 (critère formel). Or, si la LPM respecte les critères formel et matériel définis par la constitution, il n'en demeure pas moins qu'elle ne crée pas en tant que telle de droits et obligations. Il s'agit d'une loi programme qui définit un certain nombre de principes et d'engagements – à ce stade non juridiquement contraignants – sur une période de six années consécutives. Plus précisément la loi de programmation militaire n'a pas de force exécutoire. Les crédits nécessaires à sa mise en œuvre, c'est-à-dire les autorisations d'engagement (AE) ou les crédits de paiements (CP) définis par la LOLF, ne seront obtenus qu'après le vote de la loi de finances initiale, laquelle contient les sommes qui seront consacrées au budget de la défense. Par conséquent, l'étude de la mise en œuvre de la LPM pour l'année 2009 implique une lecture du budget consacré à la défense pour cette même année. Le budget 2009, qui s'inscrit dans un cadre triennal (2009-2011), est-il en cohérence avec la loi de programmation 2009-2014 ? Les crédits attribués au ministère de la défense pour l'année 2009 permettent-ils de mettre en œuvre la loi de programmation militaire ?

L'exécution de la onzième loi de programmation militaire est particulièrement exigeante car elle intervient après une réforme profonde de la stratégie de sécurité et de défense contenue dans le *Livre blanc*. Si la loi de finances 2009, qui détermine le budget de la mission « défense » pour l'année 2009, entend mettre en œuvre – conformément à la LPM 2009-2014 – les conclusions du *Livre blanc*, la loi de finances 2010 a, quant à elle, pour objet d'appliquer la loi de programmation militaire.

A – La loi de programmation militaire 2009-2014 est la déclinaison législative du *Livre blanc sur la défense et la sécurité*

La loi de programmation militaire pour les années 2009 à 2014 est la transposition législative des conclusions du *Livre blanc sur la défense et la sécurité*. Elle consacre, en outre, un effort budgétaire pour moderniser l'instrument de défense national.

⁹⁷ La Loi organique sur la loi de finances du 1^{er} août 2001 est la nouvelle constitution financière de l'Etat. Elle abroge et remplace l'ordonnance du 2 janvier 1959 depuis le 1^{er} janvier 2006. La LOLF a deux objectifs : permettre une amélioration de la gestion publique et mieux assurer l'exercice du pouvoir budgétaire du Parlement.

1 – La transposition « législative » des conclusions du Livre blanc sur la défense et la sécurité

La loi de programmation militaire, qui fait suite au *Livre blanc* présenté par le Président de la République le 17 juin 2008, s'inscrit dans un contexte de modernisation de l'État en général, et de l'outil de défense en particulier. *Le Livre blanc*, « ossature de la stratégie de défense de la France »⁹⁸, tirant les conséquences d'un environnement international particulièrement instable, a pour ambition d'adapter le dispositif national de défense et de sécurité au nouveau contexte géopolitique. C'est précisément à partir des choix et options définis dans le *Livre blanc* que la loi de programmation militaire 2009-2014 vient s'articuler. Le LPM tire, selon le Président de la République, « les conséquences de la nouvelle stratégie de sécurité nationale en modifiant les anciennes dispositions issues de l'ordonnance sur la défense de 1959 »⁹⁹. En outre, la LPM entend revoir le texte de l'ordonnance N°59-147 du 7 janvier 1959 portant organisation de la défense d'une part, et transposer les dispositions du *Livre blanc* d'autre part. Ainsi le rapport annexé au projet de loi relatif à la programmation militaire 2009-2014 décline les grandes fonctions stratégiques définies par le *Livre blanc* selon le niveau de priorité qui leur est accordé.

La fonction connaissance et anticipation doit permettre de répondre aux enjeux liés à la maîtrise des technologies de l'information, ainsi qu'à ceux liés à la rapidité de l'évolution des situations géopolitiques. Il s'agit de donner aux chefs militaires et aux responsables de la sécurité intérieure les éléments de prévision, d'appréciation d'une situation donnée afin d'éclairer la prise de décision. Cette priorité nouvelle permet, selon le ministre de la défense, d'assurer et de garantir l'autonomie stratégique nationale.

La fonction prévention concourt à agir au plus vite sur les causes des conflits. Il s'agit d'intervenir en amont afin d'éviter l'apparition ou l'aggravation des crises. Elle fait appel à un ensemble de capacités diplomatiques, économiques, militaires et juridiques. Cette fonction se traduit notamment par un recentrage du dispositif pré-positionné, l'intervention accrue du Parlement dans le processus de conclusion des accords de défense. Il sera désormais informé de la conclusion des accords dès qu'ils peuvent amener à engager au profit d'autres États les moyens de défense du pays.

Qualifiée « d'assurance vie de la nation »¹⁰⁰, par le ministre de la défense, la fonction dissuasion est la garantie ultime de la sécurité et de l'indépendance de la France. « La dissuasion nucléaire a pour objectif d'empêcher tout État de croire qu'il pourrait porter atteinte aux intérêts vitaux de la nation sans s'exposer à des risques pour lui inacceptables »¹⁰¹. La LPM entend adapter l'outil de dissuasion nucléaire à l'évolution des menaces potentielles dans le respect du principe de stricte suffisance, ce qui implique selon le rapport annexé à la LPM la réduction d'un tiers du nombre d'armes nucléaires, de missiles et d'avions.

⁹⁸ P. Labordes, député de la 5^e circonscription de l'Essonne, « projet de loi de finances pour 2009 : la mission défense ».

⁹⁹ N. Sarkozy, Déclaration du Président de la République approuvant le projet de loi relatif à la programmation militaire pour les années 2009-2014 et portant diverses dispositions concernant la défense, Conseil des ministres, le mercredi 29 octobre 2008.

¹⁰⁰ H. Morin, Discours de présentation du projet de loi relatif à la programmation militaire pour les années 2009-2014, 15 juillet 2009.

¹⁰¹ Rapport annexé au projet de loi relatif à la programmation militaire pour les années 2009-2014 et portant diverses dispositions concernant la défense, p. 8.

La fonction intervention, mode d'action essentiel des forces armées, s'appuie sur la capacité de projection dans les plus brefs délais sur des théâtres d'opérations extérieures. « Le contrat opérationnel fixé par la LPM est de pouvoir projeter jusqu'à 8 000 kilomètres, en six mois, une force terrestre d'environ 30 000 hommes pour une durée d'un an, une force aérienne et une force navale ou aéronavale de deux ou trois groupes d'intervention »¹⁰².

2 – La mise en œuvre « budgétaire » des conclusions du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale

a – Le maintien de l'effort budgétaire en matière de défense

La LPM 2009-2014 s'inscrit dans un contexte budgétaire difficile alors que les forces militaires sont amenées à intervenir dans un environnement international de plus en plus complexe. Outre l'acquisition des équipements de défense, le maintien en condition opérationnelle desdits équipements nécessite des efforts financiers conséquents. Dans cette perspective, la Revue générale des politiques publiques (RGPP) entend dégager des marges de manœuvre budgétaires au profit de la condition du personnel et de l'équipement des forces. En effet, le budget de la défense en 2009 est de 32 milliards d'euros (hors pension) soit une augmentation de 5,4% par rapport à 2008. Dans ces conditions, l'effort de défense est maintenu à 2,3% du produit intérieur brut.

Le budget consacré à la mission « défense » s'articule autour de quatre programmes : « environnement et perspective de la défense », « préparation et emploi des forces », « soutien à la politique de défense », et « équipement de forces ».

PROGRAMMES	DOTATION PREVUE DANS LE PROJET DE LOI DE FINANCES		RESPONSABLE DE PROGRAMME
	AE	CP	
Préparation et emploi des forces (178)	22 412 M€	21 860 M€	Chef d'état-major des armées
Equiperment des forces (146)	20 952 M€	12 215 M€	Directeur chargé des affaires stratégiques
Soutien de la politique de défense (212)	2 578 M€	1 583 M€	Secrétaire général pour l'administration
Environnement et prospective de la politique de défense (144)	1 856 M€	1 736 M€	Délégué général pour l'armement et chef d'état-major des armées
TOTAL	47 798 M€	37 394 M€	

Source : projet de loi de finances 2009, budget de la défense, ministère de la défense, décembre 2008.

Outre la mise en œuvre des conclusions du *Livre blanc*, la loi de finances 2009 entend accroître les capacités opérationnelles des unités. Cette priorité se traduit par l'augmentation de 50 millions d'euros (par rapport à 2008) des crédits consacrés aux

¹⁰² P. Buffotot, « La loi de programmation militaire pour les années 2009-2014 : un nouveau format pour les armées françaises », *Défense et stratégie*, N°26, 2^{ème} trimestre 2009, p. 30.

opérations extérieures (OPEX)¹⁰³. Depuis 2005, les crédits consacrés aux OPEX n'ont cessé de croître. La dotation en 2005 qui était de 100 millions d'euros, a été portée à 460 millions d'euros en 2008, puis à 510 millions en 2009. Cette augmentation est le résultat de l'activité militaire de la France dans le contexte international actuel. En effet, la France est actuellement engagée dans une trentaine d'opérations extérieures sous l'égide de l'ONU, l'UE, l'OTAN ou à titre purement national. Les principales zones dans lesquelles interviennent les unités sont les Balkans, le Moyen-Orient, l'Afrique et l'Afghanistan où la France participe à la Force internationale d'assistance à la sécurité (FIAS). Pour remplir le contrat opérationnel défini par le *Livre blanc* de 2008, un effort particulier a été porté sur le programme équipement des forces (146) de la mission défense.

b – Une programmation exigeante au bénéfice des équipements de défense

Selon le rapport du Sénat intitulé « projet de loi de finances pour 2009 : défense – Equipement des forces »¹⁰⁴, « le programme équipement des forces qui regroupe la majorité des crédits d'équipement, bénéficiera d'une attention prioritaire au cours des prochaines années, et verra son poids progressivement augmenter dans l'ensemble de la mission « défense ». Le projet de loi de finances traduit cette évolution avec une particularité importante : le recours à des recettes exceptionnelles sur lesquelles reposera une large partie de la majorité des ressources sur les trois années 2009-2011 ». Les équipements constituent donc l'une des priorités du budget de la défense en 2009 puisque leurs dotations ont augmenté de près de 10%. Des procédures d'acquisition accélérée ont été mises en place pour répondre aux besoins urgents des forces engagées dans les opérations de combat sur les théâtres d'opérations extérieures. Par ailleurs, la loi de finances 2009 a poursuivi la modernisation du maintien en condition opérationnelle (MCO) des équipements de défense. Les crédits de paiement inscrit pour 2009 au titre du MCO des matériels – hors dissuasion – s'élèvent à 2,9 milliards d'euros, soit 8% en plus qu'en 2008. L'objectif affiché est d'atteindre une disponibilité des matériels engagés en OPEX supérieure à 90%, et une disponibilité suffisante en métropole pour préserver le niveau d'entraînement des forces¹⁰⁵. De nouvelles structures ont été créées dans le cadre du processus de modernisation en cours. Ainsi, l'armée de terre a mis en place une Structure intégrée du maintien en condition opérationnelle des matériels terrestres (SIMMT), à l'image de la SIMMAD¹⁰⁶ pour les matériels aériens. La SIMMT assure, depuis le 1^{er} janvier 2010, la maîtrise d'ouvrage déléguée du maintien en condition opérationnelle des matériels terrestres au profit de toutes les armées et services communs, en s'appuyant sur les différentes maîtrises d'œuvre opérationnelles et industrielles, étatiques et privées.

B – La loi de finances 2010 a pour objet d'appliquer la loi de programmation militaire (2009-2014)

Si l'objet de la LPM 2009-2014 et de la loi de finances 2009 a été de mettre en œuvre les conclusions du *Livre blanc*, la loi de finances 2010 entend appliquer la loi de programmation militaire. La mise en œuvre de la LPM se traduit notamment par la

¹⁰³ P. Laborde, député de la 5^e circonscription de l'Essonne, « projet de loi de finances pour 2009 : la mission défense ».

¹⁰⁴ <http://www.senat.fr/rap/a08-102-51.html>

¹⁰⁵ Sur ce point, voir P. Lecocq et J.-Y. Clairry, « formation et entraînement des forces dans l'UE », Club de réflexion du CHEAr, *Revue défense nationale*, juin 2009.

¹⁰⁶ Structure intégrée du maintien en condition opérationnelle des matériels aéronautiques de défense. La décision, n°025463 du ministre de la défense Alain Richard du 16 juillet 1999, précise que la SIMMAD a pour mission « d'une part d'optimiser la disponibilité des aéronefs et des matériels associés à l'aide d'une relativité accrue des fonctions d'exécution du MCO, et d'autre part de maîtriser le coût de possession des matériels de défense ».

réorganisation des pouvoirs publics dans le domaine de la défense, ainsi que par le redéploiement territorial des armées et la mise en place des bases de défense.

1 – La loi de finances 2010 met en œuvre la réorganisation des pouvoirs publics contenue dans la LPM

a – De nouveaux concepts issus de la loi de programmation militaire

L'organisation des pouvoirs publics au sein du ministère de la défense, résultant de l'ordonnance du 7 janvier 1959 portant organisation générale de la défense et codifiée en 2004, a été modifiée par la loi de programmation militaire. « Les missions [que l'ordonnance du 7 janvier] (...) assigne aux différents acteurs de la sécurité nationale ne correspondent plus que lointainement à ce que doit être leur rôle aujourd'hui »¹⁰⁷. Le chapitre II de la LPM, qui comprend l'article 5, tire les conséquences des orientations du chapitre 15 du *Livre blanc* relatif à l'organisation des pouvoirs publics.

L'article 5 de la LPM définit le nouveau concept de stratégie de sécurité nationale appuyé notamment sur la politique de défense.

- article 5§1 al 1: « la politique de sécurité nationale a pour objet d'identifier l'ensemble des menaces et des risques susceptibles d'affecter la vie de la nation, notamment en ce qui concerne la protection de la population, l'intégrité du territoire et la permanence des institutions de la République et de déterminer les réponses que les pouvoirs publics doivent apporter ».
- article 5§1 al 3: « la politique de défense a pour objet d'assurer l'intégrité du territoire et la protection de la population contre les agressions armées. Elle contribue à la lutte contre les autres menaces susceptibles de mettre en cause la sécurité nationale. Elle pourvoit au respect des alliances, des traités et des accords internationaux ».

b – Une nouvelle organisation au sommet de l'État

À la tête de l'organisation se situe le Président de la République qui tire sa légitimité en matière de défense de la constitution elle-même. En effet, plusieurs articles lui confèrent une prédominance dans le domaine de la défense et de la sécurité nationale (articles 5, 15 et 16). Le Président est en vertu de l'article 15 de la constitution « le chef des armées », et le « garant de l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire et du respect des traités » (article 5 de la constitution). Il préside les conseils et les comités supérieurs de la défense nationale, et peut se faire suppléer – le cas échéant – par le Premier ministre (article 5§5 de la LPM). Par ailleurs, l'article 5 de la LPM modifie les attributions du Premier ministre et du ministre de la défense en fonction des différentes politiques qui entrent dans leur champ de compétence et concourent à la stratégie de sécurité nationale.

Le Premier ministre est garant de la cohérence de l'action gouvernementale. En tant que chef du gouvernement, il dispose, selon l'article 20 de la constitution, de la force armée. A ce titre, « il dirige l'action du gouvernement en matière de sécurité nationale (...). Il prépare et coordonne l'action des pouvoirs publics en cas de crise majeure »

¹⁰⁷ *Livre blanc sur la défense et la sécurité*, la documentation française, juin 2008, p. 251.

(article 5§7 de la LPM). Par ailleurs, il assure devant le Parlement la responsabilité des différentes politiques qui concourent à la sécurité nationale : politique de défense, politique de sécurité intérieure et de sécurité civile, et politique étrangère.

Le ministre de la défense est, selon l'article 5§9 de la LPM, « responsable de la préparation et de la mise en œuvre de la politique de défense. Il est en particulier chargé de l'infrastructure militaire comme de l'organisation, de la gestion, de la mise en condition d'emploi et de la mobilisation des forces ». Il a autorité sur les armées et leurs services. Il veille à ce que les armées disposent des moyens nécessaires à leur entretien, leur équipement et leur entraînement. Il est responsable de leur sécurité. Il est, en outre, responsable de cinq missions spécifiques telles que définies au paragraphe 9 de l'article 5 de la loi de programmation militaire. A ce titre, il est chargé « de la prospective défense, du renseignement extérieur et du renseignement d'intérêt militaire, de l'anticipation et du suivi des crises intéressant la défense, de la politique industrielle et de recherche, et de la politique sociale propres au secteur de la défense ».

2 – Le redéploiement territorial des armées et la mise en place des bases de défense

Le plan de modernisation de la défense a été présenté par le Premier ministre, accompagné du ministre de la défense, le 24 juillet 2008 à l'Ecole militaire devant les chefs de corps et les commandants d'établissements. Ce plan tire les conséquences du *Livre blanc* en mettant en œuvre un dispositif poursuivant trois objectifs :

- Il s'agit de l'amélioration du caractère opérationnel de l'outil de défense,
- de la rationalisation du déploiement territorial des structures de la défense dispersées sur le territoire national,
- et enfin de l'optimisation du soutien en service par la mutualisation interarmées.

Des efforts similaires avaient déjà été poursuivis au cours des législatures précédentes. Ils se sont traduits par la création, par exemple, de la SIMMAD ; structure interarmées dont la mission est d'améliorer la capacité opérationnelle des forces engagées en opérations extérieures par la mutualisation des moyens du soutien logistique. Pour autant, le LPM 2009-2014 ainsi que le projet de loi de finances 2010 entendent aller encore plus loin. Ainsi la réforme actuelle directement issue du *Livre blanc* se traduit d'abord par la rationalisation du stationnement des unités. Le redéploiement territorial des armées a abouti à la mise en place de bases de défense qui a débuté avec la création, début 2009, de onze bases de défense expérimentales (dix en métropole et une à Djibouti). Le calendrier ministériel prévoit, dès le 1^{er} janvier 2010, la création de sept nouvelles bases de défense en métropole et outre-mer ; ce qui portera le nombre à 18 bases de défense¹⁰⁸.

Le regroupement de l'administration centrale est, quant à lui, prévu à Balard.

¹⁰⁸ Les bases de défense sont situées à Cherbourg, Brest, Coëtquidan, Avord, Rochefort/Saint et Cognac, Clermont-Ferrand, Pau, Marseille, Aubagne, Valence, La Valbonne, Besançon, Nancy, Monthéry, Creil, Rennes, La Réunion et Djibouti.

Conclusion

En application des conclusions du *Livre blanc*, la loi de programmation militaire adoptée le 16 juin 2009 par l'Assemblée nationale, et le 16 juillet par le Sénat, définit la politique et les moyens financiers pour la période 2009-2014. Déclinaison législative du *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale*, la LPM entend moderniser l'outil national de défense en dégageant des marges de manœuvres financières. La loi de finances 2009 qui s'inscrit dans un cadre triennal (2009-2011), et qui définit le montant des crédits alloués au budget de la mission « défense » est la traduction directe des conclusions du *Livre blanc*. La Loi de finances 2010 a, quant elle, pour objet d'appliquer la LPM et de poursuivre par conséquent la réforme.

Le projet de LPM est, selon le président de la Commission de la défense nationale et des forces armées, cohérent avec le *Livre blanc*, la Révision générale des politiques publiques et la décision de retrouver notre place dans le commandement de l'OTAN.¹⁰⁹ Pour autant, un certain nombre d'incertitudes subsistent comme « l'absence de recherche sur les matériels nécessaires à l'armée de terre après 2010, le financement de la défense anti-missiles et des drones, les programmes de cohérence opérationnelle qui ne sont pas chiffrés, et la maintenance du matériel »¹¹⁰. Il reste, par conséquent, encore des défis à surmonter.

¹⁰⁹ G. Tessier, président de la Commission de la défense nationale et des forces armées.

¹¹⁰ P. Buffotot, « La loi de programmation militaire pour les années 2009-2014 : un nouveau format pour les armées françaises », *Défense et stratégie*, N°26, 2^{ème} trimestre 2009, p. 3. Voir aussi JORF, (N°70), AN (CR), mardi 9 juin 2009, p. 4990