



N° 1867

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 13 octobre 2004.

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DE LA DÉFENSE NATIONALE ET DES FORCES ARMÉES,
SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2005** (n° 1800)

TOME I

DÉFENSE

AFFAIRES ÉTRANGÈRES

PAR M. FRANÇOIS LAMY,

Député.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
I. — LA FRANCE FACE A SES RESPONSABILITES INTERNATIONALES	7
A. UN SOUTIEN APPUYE A L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES (ONU).....	7
1. Une contribution au budget ordinaire qui sera honorée	7
2. Un appui constant aux capacités opérationnelles de l'ONU.....	8
B. UNE PARTICIPATION SIGNIFICATIVE AUX OPERATIONS DE MAINTIEN DE LA PAIX	9
1. Les engagements militaires français dans un cadre international.....	10
a) <i>Les interventions en coalition, déléguées par le Conseil de sécurité de l'ONU</i>	10
b) <i>Les missions sous la direction du département des opérations de maintien de la paix (DOMP) de l'ONU</i>	12
2. Les opérations conduites sous commandement national.....	13
II. — UNE IMPLICATION RESOLUE EN FAVEUR D'UNE POLITIQUE DE DEFENSE ET DE SECURITE EUROPEENNE	15
A. LA PROMOTION DE L'EUROPE DE LA DEFENSE : UNE CONSTANTE DE LA POLITIQUE ETRANGERE DE LA FRANCE	15
1. Une participation active au dispositif institutionnel et opérationnel européen ...	15
a) <i>Des capacités de décision et de planification désormais en place</i>	15
b) <i>Des moyens d'intervention opérationnels et employés</i>	16
c) <i>Un budget de sécurité et de défense revalorisé</i>	18
2. De nouvelles avancées en matière de politique européenne de défense	19
a) <i>La définition d'un référentiel stratégique européen</i>	19
b) <i>La création d'une agence européenne de défense</i>	20
c) <i>La mise en place d'une cellule de planification civilo-militaire au sein de l'état-major de l'Union européenne</i>	21
B. DES RESPONSABILITES D'ETAT MEMBRE DE L'ORGANISATION DU TRAITE DE L'ATLANTIQUE NORD (OTAN) PLEINEMENT ASSUMÉES	22
1. La participation de la France à la transformation de l'Alliance atlantique	22
2. Une contribution financière qui ne fait pas défaut.....	23
3. Une attitude pas toujours comprise par les Alliés : la voix de la France sait-elle se faire entendre ?	24

III. — UNE POLITIQUE DE COOPERATION MILITAIRE ET DE DEFENSE PEU LISIBLE ET INCOHERENTE	27
A. LES CONTINGENCES DE LA DIRECTION DE LA COOPERATION MILITAIRE ET DE DEFENSE (DCMD) DU MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES	27
1. Une prééminence en matière de coopération militaire et de défense malmenée par les faits.....	27
2. Un contexte budgétaire difficile	28
B. UN INSTRUMENT DE POLITIQUE ETRANGERE POURTANT ESSENTIEL	30
1. Les actions en faveur de forces militaires étrangères.....	30
a) <i>La formation, mission primordiale de la DCMD</i>	30
b) <i>Les autres types d'actions</i>	31
2. Les initiatives relatives au maintien de la paix et de l'ordre.....	31
a) <i>La formation au maintien de la paix</i>	31
b) <i>Le renforcement des capacités africaines de maintien de la paix (programme RECAMP)</i>	32
c) <i>La coopération en matière de maintien de l'ordre</i>	33
C. DE LA NECESSITE DE METTRE FIN AUX AMBIGUÏTES.....	33
CONCLUSION	35
TRAVAUX DE LA COMMISSION	37

INTRODUCTION

Clausewitz a écrit que la guerre est la continuation de la politique par d'autres moyens ⁽¹⁾. Il voulait notamment dire par là que toute politique étrangère ambitieuse est indissociable de la puissance militaire. Son jugement ne s'est jamais démenti et l'actualité internationale offre aujourd'hui encore de nombreuses illustrations de son bien-fondé.

La menace militaire a profondément évolué depuis que la construction européenne a pacifié les frontières immédiates de notre pays, de sorte que la plupart des opérations dans lesquelles les armées françaises se trouvent actuellement engagées relèvent davantage de la politique extérieure de la France que de la défense directe de son territoire. Dans ce contexte, il est tout à fait légitime que la commission de la défense nationale et des forces armées se prononce pour avis sur les crédits des affaires étrangères.

La France, en vertu de son statut de membre permanent du Conseil de sécurité des Nations Unies et de son influence internationale, se doit de consacrer un effort budgétaire important à son action diplomatique. Or, pour 2005, le total des crédits inscrits en faveur du ministère des affaires étrangères, d'un montant de 4,408 milliards d'euros, n'augmentera que de 1,2 %, à périmètre constant, par rapport à 2004. Compte tenu de l'inflation, c'est donc une diminution du budget des affaires étrangères, en termes réels, que le projet de loi de finances initiale pour 2005 entérine, après un exercice 2004 déjà sous contrainte.

Le présent avis n'a pas pour objet de détailler l'ensemble des crédits du ministère des affaires étrangères, mais plutôt d'analyser les moyens qu'il consacre aux actions de sécurité et de défense. Il porte donc une attention plus particulière aux cotisations françaises au budget de l'organisation des Nations Unies (ONU), aux dépenses relatives à l'Europe de la défense (chapitre 42-31) et aux crédits de la coopération militaire et de défense (chapitre 42-29). L'entrée en vigueur de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 ⁽²⁾, à compter de l'examen du projet de loi de finances initiale pour 2006, ne devrait pas changer grand-chose à cet état de fait, puisque tous ces aspects relèveront du programme « *Action de la France en Europe et dans le monde* » : les deux premiers au sein des actions « *Contribution à la sécurité internationale* » et « *Action européenne* », le troisième dans l'action « *Coopération militaire et de défense* ».

Sur le fond, l'engagement financier de la France auprès de l'ONU demeure constant. Comme les années passées, elle honorera ses cotisations aux

(1) Carl Von Clausewitz, dans « *De la guerre* ».

(2) Loi organique n°2001-692, du 1^{er} août 2001, relative aux lois de finances (LOLF).

budgets ordinaires et des opérations de maintien de la paix. Il en va de sa crédibilité de membre permanent du Conseil de sécurité, mais également de la défense d'un ordre international multipolaire plus que jamais nécessaire, même s'il est malmené.

L'appui français à l'édification d'une politique européenne de défense et de sécurité est un complément indispensable au soutien apporté à l'ONU. L'émergence prévisible de nouvelles superpuissances asiatiques en contrepoint des Etats-Unis impose à l'Europe de s'unifier si elle veut peser à l'avenir dans le monde. La création d'une agence de défense ainsi que la mise en place d'un quartier général européen et de groupes d'intervention rapide constituent autant d'avancées nouvelles qui confortent les bases établies lors du Conseil européen d'Helsinki, en décembre 1999. Il convient à présent de traduire ces engagements par des actes, à commencer sur le plan budgétaire. En contrepoint, l'organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN) a commencé elle aussi à revoir son fonctionnement et ses modalités d'implication militaire. La France, qui demeure un Etat membre à part entière, contribue positivement à cette évolution. Cette « transformation » de l'OTAN n'est pas contradictoire avec les ambitions européennes : pour preuve, en réorientant l'Alliance atlantique sur d'autres zones de crises, elle a permis à l'Union européenne de prendre un peu plus à sa charge la stabilisation des Balkans. La ligne de partage entre l'OTAN et l'Union européenne est ainsi plus conforme à ce qu'a toujours défendu notre pays.

Si la politique de coopération militaire et de défense peut paraître moins significative au regard des enjeux précédents, elle reste pourtant l'un des fondements de l'influence militaire de la France. La stagnation du montant des crédits prévus à cet effet n'est pas compatible avec les ambitions affichées. Elle conduit, en outre, le ministère de la défense à en assumer une partie, alors qu'il n'en est pas officiellement chargé. Pour toutes ces raisons, le rapporteur réitère son souhait de voir enfin le ministère des affaires étrangères se soucier de la question, sous peine de laisser le champ libre à une remise en question des principes de bon sens qui ont été arrêtés en Conseil de défense en 1998.

Le rapporteur avait demandé que les réponses à son questionnaire budgétaire lui soient adressées au plus tard le 8 octobre 2004, date limite résultant de l'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

A cette date, 58 réponses étaient parvenues, soit un taux de 65 % : 21 émanaient du ministère de la défense et 37 du ministère des affaires étrangères. Il convient néanmoins de préciser que le ministère des affaires étrangères lui a ensuite adressé des réponses par courrier électronique et que celui de la défense a complété ses envois par huit nouvelles réponses avant l'examen des crédits des affaires étrangères en commission.

I. — LA FRANCE FACE A SES RESPONSABILITES INTERNATIONALES

A. UN SOUTIEN APPUYE A L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES (ONU)

La traduction concrète de l'engagement français dans le fonctionnement du système des Nations Unies figure au chapitre 42-31 du budget des affaires étrangères : sont inscrits un peu moins de 223,2 millions d'euros à l'article 11 (budget ordinaire de l'ONU et contribution aux institutions spécialisées ainsi qu'aux tribunaux internationaux) et un peu plus de 136,2 millions d'euros à l'article 12 (budget des opérations de maintien de la paix).

1. Une contribution au budget ordinaire qui sera honorée

Le budget annuel de fonctionnement de l'ONU est constitué des cotisations des Etats membres. Il avoisine 1,25 milliard de dollars, auxquels il faut ajouter le montant du budget des opérations de maintien de la paix, qui évolue en fonction du nombre et de l'importance de ces opérations, et divers autres budgets plus modestes. La France a pour habitude de payer ses cotisations à temps. Elle est de nouveau à jour, en 2004, pour le budget ordinaire. Ce faisant, notre pays manifeste sa volonté de conforter le rôle d'enceinte de décision et de modérateur des crises internationales de l'ONU. Les crédits provisionnés au chapitre 42-31 permettront le paiement de l'intégralité de la cotisation française, dont le tableau ci-après retrace l'évolution ces six dernières années.

COTISATIONS DE LA FRANCE AU BUDGET ORDINAIRE DE L'ONU

(en euros)

1999	2000	2001	2002	2003	2004
57 497 470	68 271 408	68 853 049	81 729 937	82 934 155	68 024 357

Tous les pays n'ont pas eu une attitude aussi vertueuse que la France vis-à-vis de l'ONU, même si cent trente Etats l'ont imitée. Pendant longtemps, les Etats-Unis ont refusé d'honorer leurs cotisations, entretenant par là un déficit pénalisant pour l'organisation internationale. Fin 2000, il a été convenu de réduire les quotes-parts des Etats-Unis à 22 % pour le budget ordinaire et à 27,3 % pour celui des opérations de maintien de la paix, en contrepartie de quoi ils ont entrepris d'apurer l'arriéré de leur dette (305 millions de dollars au total). Au 31 décembre 2003, celui-ci s'élevait à 270 millions de dollars pour le budget ordinaire de l'ONU, soit 61 % du total des sommes dues.

L'amélioration de la situation du budget ordinaire vaut aussi pour celui des opérations de maintien de la paix. Le montant total des arriérés à ce titre est aujourd'hui de 1,07 milliard de dollars, son plus bas niveau depuis longtemps. La dette américaine compte pour 480 millions de dollars, soit 45 % du montant total.

Une poursuite de l'amélioration dans ce domaine paraît difficile, car la législation américaine interdit à l'administration de prendre en charge plus du quart des dépenses des opérations de maintien de la paix. Par voie de conséquence, les Etats-Unis ne règlent régulièrement que 91,6 % de la contribution qu'ils doivent et leur dette a ainsi mécaniquement repris sa croissance.

2. Un appui constant aux capacités opérationnelles de l'ONU

La France souhaite que l'ONU puisse conduire elle-même des opérations de maintien de la paix, conformément à l'esprit de la charte des Nations Unies de 1945. La légitimité d'un contingent envoyé par l'ONU est souvent plus forte que celle de troupes relevant de l'autorité d'Etats. Notre pays a joué un rôle important dans la réforme du département des opérations de la paix (DOMP) au sein du secrétariat général, à la fin des années 1990. Ce dernier est chargé de planifier, constituer et déployer les opérations de maintien de la paix des Nations Unies et d'en assurer la direction stratégique.

Le nombre d'opérations en cours est aujourd'hui de dix-sept. Elles mobilisent plus de 56 000 militaires et civils. Si les opérations confiées au DOMP peuvent impliquer des effectifs nombreux, une attention particulière est désormais apportée à ce que la nature et l'ampleur des missions ne dépassent pas les capacités des forces dépêchées sur place, ni les moyens de supervision du DOMP lui-même. Ainsi, en 2003, la très grande difficulté de la mission de l'ONU en République démocratique du Congo (MONUC) à s'imposer dans la zone de l'Ituri a entraîné la création d'une mission de l'Union européenne chargée d'y rétablir les éléments d'une sécurité acceptable. Ce n'est qu'une fois celle-ci obtenue qu'il a pu être envisagé d'y faire pénétrer la MONUC.

La participation des Etats sur le terrain aux opérations de maintien de la paix créées par l'ONU est rémunérée par celle-ci, selon des barèmes assez complexes. La reprise des opérations de maintien de la paix de l'ONU à partir de 1999 a donc entraîné une forte hausse des appels de cotisations au titre du budget consacré à ces opérations. Néanmoins, après un point haut atteint en 2001, année où l'appel de fonds pour la France s'est élevé à 279,72 millions d'euros, les appels ont diminué du fait de l'achèvement de certaines opérations ou de la diminution d'intensité de certaines autres, comme la mission d'assistance des Nations Unies au Timor oriental (MANUTO).

COTISATIONS DE LA FRANCE AU BUDGET DES OPERATIONS DE MAINTIEN DE LA PAIX DE L'ONU

(en euros)

1999	2000	2001	2002	2003	2004
81 379 603	150 956 389	279 717 178	158 789 708	127 659 942	136 218 605

L'article 12 du chapitre 42-31 du budget du ministère des affaires étrangères pour 2005 prévoit un peu plus de 136,2 millions d'euros pour les opérations de maintien de la paix de l'ONU. Leur volume et leur coût

augmenteront certainement si les missions en cours, comme la mission des Nations Unies au Libéria (MINUL), la MONUC, voire la mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti (MINUSTAH), s'installent dans la durée : la cotisation de la France pour 2005 pourrait alors augmenter à 180 millions d'euros, ce qui nécessiterait un abondement supplémentaire en loi de finances rectificative.

B. UNE PARTICIPATION SIGNIFICATIVE AUX OPERATIONS DE MAINTIEN DE LA PAIX

Les opérations internationales de maintien de la paix prennent des formes diverses. Les plus importantes, qui requièrent l'emploi de moyens modernes, sont confiées par le Conseil de sécurité à des coalitions régionales ou *ad hoc* qui doivent posséder les capacités opérationnelles requises. Dans la majorité des cas, ce sont d'abord les membres du Conseil de sécurité qui les composent. Le DOMP, quant à lui, se voit confier des opérations moins difficiles : si elles peuvent mobiliser plus de 10 000 militaires et civils, ce qui implique déjà une capacité d'organisation considérable, elles présentent moins de risques malgré tout.

Conformément à son statut au sein de l'ONU, la France participe à ces différents types d'opérations. Elle conduit aussi des opérations dans un cadre bilatéral, mais leur importance reste volontairement limitée. Au total, notre pays devrait fournir cette année un effort similaire à celui de 2003 pour le maintien de la paix dans le monde puisque, au 1^{er} juin 2004, il déployait plus de 13 950 militaires à cet effet, contre 14 086 un an plus tôt. Le financement de ces opérations répond à des logiques différentes selon qu'il porte sur des missions menées sous l'égide de l'ONU ou non. Tandis que les Etats participant à des opérations de maintien de la paix des Nations Unies peuvent se faire rembourser les dépenses de soldes et de matériels⁽³⁾, il n'en va pas de même des opérations extérieures conduites en coalition ou dans un cadre national. En France, celles-ci sont imputées au budget du ministère de la défense, le plus souvent sur le fondement d'un gage des dépenses en capital des armées, validé en loi de finances rectificative.

Le rapporteur se réjouit que le projet de loi de finances initiale pour 2005 innove en la matière par l'inscription d'une provision de 100 millions d'euros à cet effet. Ce mécanisme, dont il avait préconisé l'instauration dès le printemps 2000, dans un rapport d'information consacré à la question⁽⁴⁾, est un pas dans la bonne direction, même s'il est vraisemblable qu'il ne permettra pas de couvrir la totalité des dépenses prévisibles. Lors de son audition par la commission, le

(3) Ces remboursements sont affectés aux recettes du budget des charges communes. Le ministère de la défense estime que ce dispositif est peu satisfaisant. La Cour des Comptes, dans son référé du 8 février 2001 sur le remboursement par l'ONU de la participation des armées françaises aux opérations de maintien de la paix, a abondé en son sens, en recommandant d'affecter les remboursements de l'ONU au budget de la défense. Cette recommandation n'a hélas pas été suivie d'effet jusqu'à présent.

(4) Rapport d'information n° 2237 de M. François Lamy : « Contrôler les opérations extérieures », enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 8 mars 2000, XI^{ème} législature.

5 octobre 2004, la ministre de la défense a d'ailleurs convenu que les experts recommandaient plutôt une enveloppe de 250 millions d'euros.

1. Les engagements militaires français dans un cadre international

a) Les interventions en coalition, déléguées par le Conseil de sécurité de l'ONU

Membre permanent du Conseil de sécurité, la France participe aux opérations les plus importantes ou symboliques acceptées par ce dernier. Elles mobilisent l'essentiel des forces affectées aux opérations militaires extérieures. Huit opérations de ce type sont en cours.

LA FRANCE ET LES OPERATIONS DELEGUEES PAR LE CONSEIL DE SECURITE

Opérations	Date de création	Objet	Effectif de la force	Français	Surcoûts ⁽¹⁾	
					Titre III	Titre V
FMO (Israël-Égypte)	1981	Contrôle et application des accords de Camp David	2 270	16	0,63	0,21
Joint Forge (SFOR)	1996	Maintien de la paix en Bosnie-Herzégovine	8 638	1 306	66,51	6,65
Joint Guardian (KFOR)	1999	Rétablissement de la paix au Kosovo	17 752	2 750	139,11	15,62
Héraclès, ISAF et Epidote (Afghanistan)	2001 et 2002	Lutte contre Al Qaïda, maintien de la paix et formation des forces	26 070	1 283	83,17	27,56
MPUE	2003	Formation de la police en Bosnie-Herzégovine	869	62	4,23	0,00
Proxima	2003	Police en Macédoine	200	— ⁽²⁾	4,19	0,37
Carbet (Haïti)	2004	Maintien de la paix civile	3 800	1 064	18,76	5,27
TOTAL			59 599	6 481 ⁽³⁾	316,60	55,68

⁽¹⁾ Surcoûts estimés au 1^{er} juin 2004 pour l'année, en millions d'euros.

⁽²⁾ Cette précision n'a pas été apportée au rapporteur.

⁽³⁾ Total approximatif, compte tenu de l'incertitude relative aux effectifs français de Proxima.

Source : ministère de la défense.

Les Balkans restent le principal théâtre d'engagement international : cinq opérations menées en coalition sur le fondement juridique d'une résolution du Conseil de sécurité y ont lieu actuellement.

Au Kosovo, la KFOR, créée en juin 1999 et dépendant de l'OTAN, est en quelque sorte le bras armé de la mission civile d'administration de l'ONU, la MINUK. Elle a pour objectif de maintenir la paix civile et d'assurer le maintien de l'ordre et la sécurité publique dans cette province toujours rattachée à la République fédérale yougoslave. L'apparente amélioration de la situation avait permis de réduire les effectifs de la KFOR, mais les heurts interethniques qui ont eu cours le 17 mars 2004 ont souligné combien les tensions peuvent à tout moment dégénérer. En raison des élections législatives du 23 octobre et de la perspective d'une future discussion sur l'évolution du statut de la province, le contingent de la KFOR a été maintenu à un niveau significatif, de l'ordre de

17 750 militaires environ. La proportion des militaires français y est forte, avec 2 750 hommes environ. Depuis le début du mois d'octobre, c'est un général français qui a pris le commandement de la KFOR.

En Bosnie-Herzégovine, la *Stabilization Force* (SFOR), placée sous l'autorité de l'OTAN et dont les tâches sont comparables à celles de la KFOR, continue elle aussi d'alléger son dispositif. L'effectif est passé de plus de 16 000 militaires en 2002 à 8 638 au 1^{er} juin de cette année. Le nombre de militaires français n'y est plus que de 1 300 hommes environ. Des négociations sont en cours pour assurer une relève, en décembre 2004, par une force placée sous l'autorité de l'Union européenne, ce qui constituera le premier grand test d'implication européenne en matière de maintien de la paix, les opérations *Concordia* en Macédoine et *Artémis* en Ituri se révélant être de moindre ampleur. D'ores et déjà, l'Union européenne dirige, en accompagnement des actions de la SFOR, une mission de police (MPUE), qui a remplacé, depuis le 1^{er} janvier 2004, la mission des Nations Unies en Bosnie-Herzégovine (MINUBH) pour former la police locale aux règles des Etats membres de l'Union et qui comporte 869 personnes, dont soixante-deux gendarmes et policiers français.

En Macédoine, l'Union européenne a pris le relais de l'OTAN avec l'opération *Concordia*, dont l'objet consistait à contribuer à la stabilité du pays et à la sécurité de ses habitants. A la demande du gouvernement macédonien, une opération de police européenne baptisée *Proxima* lui a succédé, le 15 décembre 2003. Actuellement, quelque deux cents policiers et gendarmes restent sur place.

En dehors des Balkans, la France est essentiellement engagée en Afghanistan, où près de 1 300 soldats français sont déployés. Notre pays est impliqué dans trois cadres différents. Le premier, dénommé *Héraclès*, est la contribution française à *Enduring Freedom*, l'opération de lutte contre Al Qaida et le régime taliban, qui continue à s'appuyer sur les résolutions du Conseil de sécurité n° 1 368 (12 septembre 2001), n° 1 373 (28 septembre 2001), n° 1 377 (12 novembre 2001) et n° 1 378 (14 novembre 2001). Ce sont principalement les hommes du commandement des opérations spéciales (COS), au nombre de deux cents environ dans la région de Spin Boldak, et les marins présents en Océan indien qui relèvent de ce statut. Le deuxième dispositif, *Pamir*, est la participation à la Force internationale d'assistance pour la sécurité (FIAS). Créée par la résolution du Conseil de sécurité n° 1 386 du 20 décembre 2001, et prorogée par la résolution n° 1510, du 13 octobre 2003, elle a pour objet de sécuriser, autant que possible, le pays, notamment dans la perspective des échéances électorales de 2004 et 2005, et de former l'armée afghane. Depuis 2003, elle est désormais placée sous le commandement de l'OTAN. Le dernier cadre d'engagement, *Epidote*, consiste en une participation à la formation de l'armée afghane.

Il convient aussi de mentionner, pour mémoire, la continuation de la participation française à l'opération multilatérale d'observation entre Israël et l'Egypte (FMO), en accord avec les Etats concernés, dont l'ampleur est pour le moins modeste. De même, la France a participé à la force multinationale

intérimaire en Haïti (MIF-H), créée pour trois mois par la résolution du Conseil de sécurité n° 1 529, le 29 février 2004. Plus de mille soldats français ont ainsi été engagés dans cette opération de stabilisation du pays, à la suite de la démission du président Jean-Bertrand Aristide, où 3 800 militaires de différentes nationalités ont été impliqués. Par l'adoption de la résolution n° 1542, le 30 avril 2004, le Conseil de sécurité lui a substitué la MINUSTAH, qui est entrée en vigueur le 1^{er} juin pour une durée de six mois. Le désengagement français s'est achevé au 30 juin 2004.

b) Les missions sous la direction du département des opérations de maintien de la paix (DOMP) de l'ONU

La France ne participe aux opérations dirigées par le DOMP que si elle considère que sa présence peut avoir un réel intérêt, pour elle et les pays concernés. Ainsi, 1^{er} juin 2004, les armées françaises étaient engagées dans sept opérations de ce type ⁽⁵⁾, toujours en cours.

LA FRANCE DANS LES OPERATIONS CONDUITES PAR LE DOMP

Opérations	Date de création	Objet	Effectif de la force	Français	Surcoûts ⁽¹⁾	
					Titre III	Titre V
ONUST	1948	Surveillance de la trêve (Israël, Égypte, Syrie, Jordanie)	360	3	0,05	0,00
FINUL (Liban)	1978	Rétablissement de la paix au Sud-Liban	2 391	259	6,10	0,28
MINURSO (Sahara occidental)	1991	Supervision du cessez-le-feu	254	25	1,20	0,01
MONUG (Géorgie)	1993	Supervision du cessez-le-feu	116	4	0,83	0,00
MONUC (République démocratique du Congo)	1999	Surveillance de la normalisation politique et action humanitaire	10 581	5	0,56	0,00
MINUK (Kosovo)	1999	Administration du Kosovo	3 745	64	2,48	2,76
MINUEE (Ethiopie-Erythrée)	2000	Supervision du cessez-le-feu et de la zone démilitarisée	3 896	1	0,05	0,00
TOTAL			21 343	361	11,27	3,05

(1) surcoûts estimés au 1^{er} juin 2004 pour l'année, en millions d'euros.

Source : ministère de la défense.

Les personnels détachés dans ce cadre sont peu nombreux : ce sont soit des officiers de liaison, soit des observateurs. Cette situation est somme toute assez logique, car il serait contradictoire que notre pays décide que la situation sur

(5) Elle ne contribue pas à la mission de surveillance de la frontière indo-pakistanaise (l'UNMOGIP), décidée en 1949, ni aux missions d'interposition et d'observation à Chypre depuis 1964 (l'UNFICYP), ou sur le plateau du Golan depuis 1974 (l'UNDOF), conformément à l'engagement de la non participation d'aucun des membres permanents du Conseil de sécurité. Elle n'est pas non plus partie prenante à la mission des Nations Unies au Timor oriental (MANUTO), ni à celles en Afghanistan (MANUA), au Burundi (ONUB) et en Sierra Leone (MINUSIL). Une non participation militaire à certaines opérations de maintien de la paix de l'ONU ne signifie pas pour autant que notre pays s'en désintéresse ou qu'il ne leur apporte pas son appui. Cinquième contributeur obligatoire à l'ONU, la France finance ainsi 7,31 % du montant de toutes les opérations de maintien de la paix des Nations Unies.

un théâtre ne justifie pas d'y employer des capacités militaires de poids et, en même temps, qu'il y affecte des effectifs nombreux. Deux cas très particuliers dérogent à la règle. La France fournit soixante-quatre gendarmes à la MINUK, au Kosovo, mais la sécurité première de celle-ci est assurée par la KFOR. Par ailleurs, elle fournit des forces à proprement parler à la force d'interposition des Nations Unies au Liban (FINUL), créée en 1978, mais les conditions de cette participation sont un héritage du passé, que la France ne saurait remettre unilatéralement en cause sans que cela soit considéré comme un acte de politique internationale significatif. Eu égard à la fin de l'occupation israélienne du Liban sud, le format de la FINUL a du reste été réduit à environ 2 000 militaires à la fin de l'année 2002. La participation française est désormais de 259 soldats.

Au total, l'implication militaire de la France dans les opérations supervisées par le DOMP, au 1^{er} juin 2004, s'est limitée au déploiement de 361 soldats, à comparer aux quelque 6 500 militaires français ayant participé à des opérations déléguées par le Conseil de sécurité ou en coalition au même moment.

2. Les opérations conduites sous commandement national

La France continue de mener des missions sous commandement national, en application de l'article 51 de la Charte des Nations Unies. En 2004, ces opérations sont au nombre de cinq, exclusivement en Afrique.

OPERATIONS EXTERIEURES SOUS COMMANDEMENT NATIONAL

Opérations	Date de création	Objet	Effectifs de la force	Surcoûts ⁽¹⁾	
				Titre III	Titre V
Epervier (Tchad)	1986	Contribution à la stabilité du Tchad et de la région	1 056	58,89	5,08
Corymbe (Golfe de Guinée)	1991	Présence au large des côtes africaines	270 ⁽²⁾	4,79	1,44
Aramis (Cameroun)	1996	Soutien de la France au Cameroun dans le cadre de l'accord de défense	51	2,82	0,17
Licorne (Côte d'Ivoire)	2002	Appui à la stabilité de la Côte d'Ivoire et soutien à l'ONUCI	4 819	182,51	11,34
Boali (Centrafrique)	2003	Soutien à la CEMAC	213	7,41	0,30
Tiran (Egypte)	2004	Recherche en mer des débris d'une épave aérienne, à des fins d'enquête	700	1,68	0,68
TOTAL			7 109	258,1	19,01

⁽¹⁾ Surcoûts estimés pour l'année, en millions d'euros, au 1^{er} juin 2004.

⁽²⁾ L'effectif varie en fonction du type de bâtiment présent sur zone (aviso, frégate, transport de chalands de débarquement).

Source : ministère de la défense.

La première de ces missions, lancée en septembre 2002, est l'opération *Licorne* en Côte d'Ivoire. Forte de 4 819 militaires, équipés de dix-sept hélicoptères, trois avions de transport tactique, quarante blindés à roues munis de canons et 270 véhicules de transport blindés, elle a pour objet d'assurer la sécurité des ressortissants français ou de pays amis, de préserver la stabilité du

pays, de contribuer à l'application du processus de Marcoussis et de soutenir la force de l'ONU en Côte d'Ivoire (ONUCI), qui compte 6 200 hommes. Engagée comme une opération nationale avec le soutien du gouvernement légal ivoirien, *Licorne* pourrait tout aussi bien aujourd'hui être rangée parmi les opérations sur délégation du Conseil de sécurité. Par sa résolution n° 1 464 du 4 février 2003, ce dernier a repris à son compte les missions définies pour *Licorne* et il a placé son action sous le chapitre VII de la Charte des Nations Unies. En outre, par sa résolution n° 1 528 du 27 février 2004, il a créé l'ONUCI, en fusionnant la mission des Nations Unies en Côte d'Ivoire (MINUCI) avec la force de la communauté des Etats d'Afrique de l'Ouest en Côte d'Ivoire (MICECI), conférant aux forces françaises un rôle de force de réaction rapide de l'ONUCI.

La deuxième de ces missions, proche de l'opération *Licorne* dans ses modalités de conduite, est l'opération *Boali* en République centrafricaine. La situation locale a amené les Etats de la communauté économique et monétaire des Etats d'Afrique centrale (CEMAC) à y dépêcher une force d'interposition. La France a décidé parallèlement d'y déployer un bataillon de 213 militaires pour soutenir l'action de la CEMAC et concourir à la protection de ses ressortissants. Le bataillon *Boali* assure notamment la sécurité de l'aéroport de Bangui.

Les autres opérations sous commandement national sont, pour certaines d'entre elles, des missions d'assistance bilatérale au long cours. C'est notamment le cas de l'opération *Aramis*, engagée au Cameroun au titre d'un accord de défense, à propos d'un différend frontalier avec le Nigeria relatif à la presqu'île de Bakassi, d'où les forces nigérianes doivent se retirer d'ici la fin de l'année. Elles consistent dans d'autres cas en des missions de souveraineté, à l'image de l'opération *Corymbe*, qui assure la présence d'un bâtiment de la marine nationale, de nature et de tonnage plus ou moins importants selon la situation, au large des côtes africaines du golfe de Guinée. L'implication française au Tchad, où 1 056 militaires français sont stationnés avec cinq Mirage F1, trois Transall, trois hélicoptères de transport et vingt-cinq véhicules blindés, relève de la même logique, car l'opération *Epervier* consiste à la fois à faciliter la capacité de prévention des conflits dans la région tout en contribuant à la stabilité du Tchad, comme l'a montré le déploiement de quelque deux cents hommes le long de la frontière avec le Soudan, lorsque la crise du Darfour a atteint son paroxysme fin juillet-début août 2004.

Certaines interventions ponctuelles peuvent s'ajouter aux opérations de longue durée. On mentionnera à cet égard la mobilisation de quelque 700 militaires français dans l'opération *Tiran*, au large de Sharm el Sheikh, du 3 au 25 janvier 2004, afin de participer aux recherches de l'épave du Boeing 737 de la compagnie de charters égyptienne *Flash Airlines*, dans laquelle cent trente-cinq Français ont tragiquement péri. De telles opérations extérieures sont, par nature, imprévisibles et de moindre importance dans leurs implications financières.

II. — UNE IMPLICATION RESOLUE EN FAVEUR D'UNE POLITIQUE DE DEFENSE ET DE SECURITE EUROPEENNE

A. LA PROMOTION DE L'EUROPE DE LA DEFENSE : UNE CONSTANTE DE LA POLITIQUE ETRANGERE DE LA FRANCE

La France a toujours été à l'origine des avancées de l'Europe de la défense. L'élan donné lors du sommet franco-britannique de Saint Malo, en 1998, a débouché sur de nombreuses innovations institutionnelles et opérationnelles. Désormais, l'Union européenne est en mesure de superviser les opérations de maintien de la paix qui se déroulent à ses frontières.

1. Une participation active au dispositif institutionnel et opérationnel européen

a) Des capacités de décision et de planification désormais en place

C'est le traité d'Amsterdam, signé le 2 octobre 1997, qui a mis en place les instruments d'une politique européenne de sécurité et de défense (PESD). Si le traité de Nice, entré en vigueur le 1^{er} février 2003, permet d'adopter des coopérations renforcées dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC), à l'exception des questions ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense, il n'a pas apporté de modification fondamentale au fonctionnement de la PESC et de la PESD. Cette dernière est formalisée à travers des stratégies, des actions et des positions communes. Eu égard à leur importance, les stratégies communes sont de la compétence du Conseil européen et décidées à l'unanimité. Les actions et positions communes, décidées par le Conseil de l'Union européenne à la majorité, permettent leur mise en œuvre concrète.

L'Union européenne s'est donné le droit de mener des opérations militaires de maintien, d'imposition ou de rétablissement de la paix, c'est-à-dire les missions dites « *de Petersberg* ». Aux termes de l'article 23 du traité sur l'Union européenne, les décisions créant les opérations doivent être prises à l'unanimité. Les abstentions n'empêchent pas pour autant leur adoption, en vertu du mécanisme de « *l'abstention constructive* », par lequel un pays peut accompagner son abstention d'une déclaration formelle et « *accepte que la décision engage l'Union européenne* ». En ce cas, les décisions peuvent être prises par les deux tiers des voix pondérées seulement.

Pour gérer cette nouvelle capacité, l'Union européenne s'est dotée d'une organisation calquée sur celle de l'OTAN. Elle dispose donc d'un secrétaire général chargé de la PESD, d'un comité politique et de sécurité (COPS), d'un comité militaire (CMUE) et d'un état-major (EMUE). Le traité d'Amsterdam a confié au secrétaire général du Conseil les fonctions de Haut représentant pour la

PESC ⁽⁶⁾. Pour lui permettre d'assumer ces nouvelles tâches, il a créé auprès de lui, par une déclaration annexée à l'acte final, une unité de planification et d'alerte rapide (UPAR).

Le COPS a été institué en 1999 par les Conseils européens de Cologne et d'Helsinki. Ses compétences ont été intégrées par le traité de Nice, au sein de l'article 25 du traité sur l'Union européenne. Il est, en quelque sorte, l'équivalent pour l'Union européenne des institutions que sont le Conseil de l'Atlantique nord et le comité des plans de défense pour l'OTAN. Composé de vingt-cinq représentants nationaux de haut niveau (ambassadeurs), membres des représentations permanentes des Etats membres, il est présidé par la présidence de l'Union et, en cas de crise, par le secrétaire général chargé de la PESD.

Le CMUE, quant à lui, est l'organe militaire le plus élevé de l'Union européenne. A l'exemple de son homologue de l'OTAN, il est composé des chefs d'état-major des armées, représentés par leurs délégués militaires. Son président, l'un des vingt-cinq chefs d'état-major, est élu par ses pairs et nommé pour trois ans par le Conseil. Ses avis militaires sont arrêtés sur la base du consensus. Il exerce la direction militaire de toutes les activités militaires dans le cadre de l'Union européenne.

Enfin, l'EMUE est composé d'environ cent cinquante experts militaires détachés des Etats membres. Dirigé, depuis le 9 avril 2004, par un général de corps d'armée français, il élabore les options militaires stratégiques nécessaires à la formulation des avis militaires du CMUE et du COPS et met ensuite en œuvre les politiques et décisions du Conseil selon les directives du CMUE, sous l'autorité duquel, à l'exemple de l'état-major international de l'OTAN, il est placé.

b) Des moyens d'intervention opérationnels et employés

A Helsinki, les 10 et 11 décembre 1999, les Etats membres s'étaient engagés à être en mesure, d'ici 2003, de déployer dans un délai de soixante jours et de soutenir pendant au moins une année des forces militaires pouvant atteindre 60 000 hommes, « *dans le cadre d'opérations dirigées par l'Union européenne* ». Les conférences d'engagement, puis d'amélioration des capacités, qui se sont tenues à Bruxelles, le 20 novembre 2000, et Laeken, le 19 novembre 2001, ont permis d'identifier un « *catalogue de capacités* » militaires nécessaires à la mise en œuvre de cet objectif global, puis de récapituler dans un « *catalogue de forces* » les contributions qu'accepteraient de mettre à disposition les Etats membres, à savoir un potentiel de 100 000 hommes, 400 avions de combat et cent bâtiments, assorti de contributions additionnelles d'Etats tiers. Le volume et la qualité des

(6) Le projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe prévoit la désignation d'un ministre des affaires étrangères de l'Union (art. I-28) qui remplira les fonctions actuelles du Haut représentant et du commissaire chargé des relations extérieures. Présidant le Conseil des ministres dans sa formation « affaires étrangères », il disposerait d'un droit d'initiative, conduirait la politique étrangère de l'Union et assurerait la mise en œuvre des décisions du Conseil européen et du Conseil des ministres. Secondé par le futur service européen pour l'action extérieure composé de fonctionnaires du Conseil, de la Commission et de diplomates nationaux, il représenterait également l'Union à l'étranger.

contributions ont permis au Conseil européen de Laeken des 14 et 15 décembre 2001 de conclure à une « *déclaration d'opérationnalité* » de la PESD, en dépit de certaines lacunes, notamment dans le domaine du transport stratégique.

Pour parfaire leur dispositif, les Etats membres de l'Union européenne ont engagé, le 11 février 2002, un plan d'action européen sur les capacités (ECAP). La présentation des rapports des différents groupes s'est achevée au printemps 2003. Le Conseil européen de Thessalonique de juin 2003 a conclu que « *l'Union européenne dispose maintenant d'une capacité opérationnelle couvrant tout l'éventail des missions de Petersberg, sur laquelle pèsent des limitations et des restrictions dues à des lacunes identifiées ; celles-ci pourront être atténuées par la poursuite du développement des capacités militaires de l'Union européenne, notamment par la mise en place de groupes de projet du plan d'action européenne sur les capacités militaires* ». Depuis le printemps 2003, les groupes ECAP ont été transformés en groupes de projet chargés de mettre en œuvre les solutions définies par leurs prédécesseurs. La France en préside deux sur quinze, relatifs aux drones et à l'espace. En outre, un nouvel objectif de capacités a été fixé à l'horizon 2010. Approuvé par le Conseil, le 17 mai 2004, il met notamment l'accent sur la rapidité de déploiement, l'interopérabilité des moyens, la promotion d'une politique spatiale et le partage de renseignements.

Parallèlement, à l'initiative de la France, de l'Allemagne et du Royaume-Uni, la mise sur pied, d'ici 2007, de neuf groupements tactiques interarmées (*battlegroups*) de 1 500 hommes, susceptibles d'être déployés en deux semaines jusqu'à 5 000 kilomètres de distance, pour une durée de trente à cent vingt jours, a été engagée. Plusieurs Etats membres ont manifesté leur intérêt pour ce projet. Certains de ces groupements seront d'ailleurs opérationnels dès 2005, afin de constituer une capacité de réaction rapide initiale. De même, le 17 septembre 2004, les ministres de la défense français, italien, espagnol, portugais et néerlandais ont signé, à Noordwijk, une déclaration d'intention sur la création d'une force de gendarmerie européenne de 800 hommes, déployable en trente jours et dont l'état-major a commencé à être installé à Vicenza en octobre 2004.

Ce processus n'a de sens que si l'Union s'avère en mesure de déployer effectivement des troupes et des matériels relevant de sa responsabilité propre. L'année 2003 a constitué à cet égard une étape majeure, puisque l'Union européenne a pris en charge trois opérations militaires, dont une seule perdure :

— la mission de police en Bosnie-Herzégovine, créée par l'action commune 210/02/PESC à la suite de la MINUBH. Elle compte 486 policiers et gendarmes chargés d'aider la Bosnie-Herzégovine à mettre en place une police aux normes des Etats de l'Union européenne. Cette mission est dotée d'un budget de 38 millions d'euros sur la période 2003-2005 ;

— la mission *Concordia*, en Macédoine, première mission proprement militaire de l'Union européenne. Elle a pris la relève, le 31 mars 2003, d'une

mission de l'OTAN, en application des arrangements permanents entre l'Union européenne et l'Alliance atlantique aux termes desquels l'Union peut recourir dans certaines conditions aux moyens de l'OTAN (accords dits « Berlin plus »). Elle est achevée : le 15 décembre 2003, l'opération de police européenne *Proxima* lui a succédé ;

— l'opération *Artémis*, de rétablissement de la paix dans la région de Bunia, en République démocratique du Congo, qui a été lancée le 12 juin 2003 et s'est achevée le 1^{er} septembre 2003. Contrairement à *Concordia*, elle a été menée sans recours aux moyens de l'OTAN. Elle a donc constitué la première opération totalement autonome de l'Union européenne et, à ce titre, a eu valeur de véritable test de la capacité de réaction des structures militaires européennes.

L'année 2005 représentera une nouvelle étape, avec le transfert de l'OTAN à l'Union européenne de la responsabilité du maintien de la paix en Bosnie-Herzégovine. L'opération *Althéa* succédera ainsi à la SFOR, symbolisant une plus forte implication de l'Union dans la sécurité de pays limitrophes et appelés, un jour encore lointain, à la rejoindre.

c) Un budget de sécurité et de défense revalorisé

Le budget général de l'Union européenne ne présente pas de façon spécifique les actions financées au titre de la PESD. Seules, les dépenses liées à la PESC, dont relève la PESD, sont identifiées. Elles sont regroupées dans le chapitre XIX.03 (ancienne sous-section B8) du budget général de l'Union.

**DOTATIONS DU BUDGET GÉNÉRAL DE L'UNION EUROPÉENNE
EN FAVEUR DE LA PESC DE 2001 À 2005**
(en millions d'euros)

2001	2002	2003	2004	2005*
30,1	30	47,5	62,6	62,6

* *Prévisions.*

Le financement des opérations de gestion de crise est régi par l'article 28 du traité de l'Union européenne. Celui-ci prévoit que les dépenses administratives entraînées par la mise en œuvre de la PESD sont à la charge du budget de l'Union et relèvent de la procédure budgétaire européenne normale. Les dépenses opérationnelles, quant à elles, sont également à la charge du budget communautaire, « à l'exception des dépenses afférentes à des opérations ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense ». Ainsi, les opérations de gestion de crise civile sont supportées par le budget communautaire, alors que le financement des opérations militaires est assuré par les Etats membres au cas par cas.

Le développement prévisible des opérations militaires a amené l'Union à préciser les critères de répartition de leur coût. Une décision du Conseil des ministres en date du 23 février 2004 a ainsi mis en place un dispositif intitulé « *mécanisme Athéna* », qui institutionnalise les principes retenus par les chefs d'Etat et de gouvernement lors du Conseil européen de Séville, le 17 juin 2002. Ce

mécanisme distingue notamment deux catégories de charges : en premier lieu, les coûts nationaux, imputables à un Etat participant (soldes ou primes de militaires par exemple) et assumés par l'Etat qui les engage ; en second lieu, les coûts communs, qui ne peuvent être imputés à un Etat particulier (dépenses du quartier général de la force, entre autres) et sont financés par un budget multilatéral. Les dépenses de transport, de casernement et de logement, notamment leur inclusion au sein des coûts communs, sont décidées, au moment du lancement d'une opération, par le Conseil, au cas par cas. Ce dispositif est globalement cohérent avec la procédure de l'abstention constructive, les Etats qui s'abstiendraient n'étant pas tenus de participer au financement d'une opération à laquelle ils ne veulent pas participer. Il reproduit peu ou prou le dispositif en vigueur à l'OTAN.

Le montant engagé par le budget communautaire au titre de la PESC s'élève à 62,6 millions d'euros pour 2004, soit une hausse de 31,8 %. Le Conseil souhaiterait le reconduire, en dépit d'une proposition de la Commission de le ramener à son niveau de 2003, dans son avant-projet de budget pour 2005. Ainsi, peu à peu, le développement des actions de gestion de crises de l'Union européenne acquiert sa traduction budgétaire. La contribution française au budget de fonctionnement du « *mécanisme Athéna* » est de 58 000 euros. Il faut y ajouter la participation à l'opération *Althéa*. Au total, la part de la France s'élève à près de 12 millions d'euros pour 2004 et 2005.

2. De nouvelles avancées en matière de politique européenne de défense

a) La définition d'un référentiel stratégique européen

A la différence des Etats membres, l'Union européenne ne disposait pas de livre blanc sur sa défense, qui analyse le contexte géostratégique et les besoins nécessaires à sa sécurité. Lors du Conseil européen de Bruxelles, les 11 et 12 décembre 2003, les chefs d'Etat et de gouvernement ont comblé cette lacune en adoptant la stratégie européenne de sécurité que le secrétaire général du Conseil, haut responsable de la PESC, M. Javier Solana, avait communiquée au Conseil européen de Thessalonique le 20 juin précédent ⁽⁷⁾.

Ce document analyse les menaces (terrorisme, prolifération des armes de destruction massive, conflits régionaux), formule des recommandations politiques pour y faire face et définit des objectifs stratégiques. Il préconise, en particulier, la construction de la sécurité dans le voisinage européen et la promotion d'un multilatéralisme effectif s'appuyant sur le système des Nations Unies.

Même si elle ne fixe pas des objectifs d'équipements et d'effectifs, cette stratégie aura des implications opérationnelles (développement des capacités, effort de cohérence et partenariat transatlantique renforcé), notamment pour ce qui

(7) Communication de M. Javier Solana au Conseil européen de Thessalonique, le 20 juin 2003 : « Une Europe plus sûre dans un monde meilleur ».

concerne la lutte contre les armes de destruction massive. Elle constitue en tout cas un instrument utile à la sécurité et la défense de l'Europe.

b) La création d'une agence européenne de défense

L'ensemble des dépenses militaires européennes additionnées représente seulement 40 % des dépenses militaires américaines. Malgré de tels investissements, l'Union européenne possède une capacité de projection qui, selon les experts, correspond à 8 % des moyens opérationnels américains. Les efforts militaires des Etats de l'Union européenne accusent ainsi une sévère distorsion quant à leur efficacité. Avant même d'envisager une hausse globale des budgets de défense, il apparaît nécessaire de remédier à ce problème.

L'action commune relative à la création d'une agence européenne de défense, adoptée le 12 juillet 2004 ⁽⁸⁾, a précisément pour objet de rationaliser les dépenses militaires en Europe. Cette structure intergouvernementale restera sous le strict contrôle du Conseil de l'Union européenne, même si la Commission sera représentée à son comité de direction. Elle remplira quatre grandes missions :

- développer les capacités de défense pour la gestion des crises ;
- promouvoir la coopération européenne en matière d'armement ;
- renforcer la base industrielle et technologique européenne de défense (BITD) et créer un marché européen des équipements de défense concurrentiel ;
- améliorer la recherche et technologie (R & T) de défense européenne.

Il ne s'agit pas seulement de rapprocher les standards d'équipement, mais de planifier, à long terme, l'utilisation des moyens de production, en fixant aux industriels des objectifs clairs pour orienter et développer leur effort de recherche. C'est à ce prix que l'industrie de défense européenne pourra réaliser les économies d'échelle qui lui font si gravement défaut aujourd'hui. Les Etats participants pourront naturellement continuer à se fournir hors d'Europe. La création d'un marché européen demeure l'horizon lointain de l'activité de l'agence ; elle y travaillera par l'incitation plutôt que par la contrainte, faute d'un pouvoir de réglementation. En définissant progressivement des standards pour les matériels militaires, elle devrait accroître l'interopérabilité des armées nationales.

Ouverte à tous les Etats membres de l'Union, contrairement aux autres instances du secteur ⁽⁹⁾, elle regroupera des pays plus ou moins impliqués dans le domaine de la défense. Rappelons qu'à la veille de l'élargissement, le 1^{er} mai 2004, six pays représentaient 90 % de la capacité industrielle, assuraient 85 % des

(8) Cette action commune met en œuvre par anticipation l'article I-40 du traité établissant une Constitution pour l'Union européenne.

(9) A savoir l'organisation de coopération conjointe en matière d'armement (OCCAR), le groupe armement de l'Europe occidentale (GAEO), et l'organisation de l'armement de l'Europe occidentale (OAE0).

dépenses militaires et réalisaient 98 % des investissements de recherche et développement de l'Union européenne. Pour cette raison, la question des procédures de décision au sein de l'agence revêt une grande importance. Un accord politique s'est finalement dégagé pour que le comité de direction prenne les décisions à la majorité qualifiée. Un Etat pourra cependant faire valoir un intérêt national vital pour demander le renvoi de la question au Conseil de l'Union européenne, soit pour obtenir son avis, soit pour qu'il prenne lui-même la décision. Pour le lancement d'un programme sous l'égide de l'agence, il suffira qu'une majorité qualifiée ne s'oppose pas au projet. Ce mécanisme devrait éviter que les divergences de vues au sein du comité de direction paralysent le fonctionnement de l'institution.

L'agence européenne de la défense disposera dans un premier temps d'un budget de 15 millions d'euros par an environ, auxquels s'ajouteront pour 2005 quelque 10 millions d'euros en frais d'établissement. Elle emploiera d'ici la fin de 2005 près de quatre-vingts personnes, contre vingt-quatre fin 2004.

c) La mise en place d'une cellule de planification civilo-militaire au sein de l'état-major de l'Union européenne

Le Conseil européen de Bruxelles des 11 et 12 décembre 2003 a entériné la mise sur pied d'une cellule civilo-militaire au sein de l'EMUE, afin de renforcer sa capacité à assurer l'alerte rapide, l'analyse des situations, la planification stratégique et la coordination des instruments civils et militaires au cours d'une opération. Cette structure mettra en œuvre un centre d'opérations non permanent, qui sera activé sous certaines conditions pour planifier et conduire une opération de gestion de crise de l'Union qui ne relèverait pas de la responsabilité d'un état-major national.

Cette structure va conférer de nouveaux moyens à l'Union : elle constituera un outil précieux pour conduire le volet militaire d'opérations que l'OTAN n'a aucunement vocation à mener, telles que des opérations globales comportant des volets militaire et de sécurité intérieure, ainsi que des aspects judiciaires ou économiques. Jusqu'à présent, en Europe, seuls deux types d'états-majors disposaient de capacités de planification d'opérations militaires internationales : en premier lieu, le quartier général des forces alliées en Europe (SHAPE), créé pour planifier les opérations militaires de défense de l'Europe contre les forces du Pacte de Varsovie et fort de 600 officiers ; en second lieu, les centres de planification opérationnelle interarmées des grands Etats membres de l'Union (la France et le Royaume-Uni, essentiellement), conçus comme des centres nationaux même s'ils ont la capacité d'associer des officiers membres d'armées alliées.

La cellule de l'EMUE sera capable de planifier des opérations d'une certaine envergure, mais sans rapport avec les moyens demandés par des plans de défense de l'Europe. Le rôle spécifique de l'OTAN sera ainsi préservé. Ce souci de cohérence avec l'Alliance atlantique a d'ailleurs conduit à la création d'une

cellule de l'Union européenne au sein de SHAPE et à des arrangements de liaison entre SHAPE et l'EMUE. Le Conseil européen de Bruxelles des 17 et 18 juin 2004 a décidé que cette cellule devrait être opérationnelle fin 2004, au plus tard.

B. DES RESPONSABILITES D'ETAT MEMBRE DE L'ORGANISATION DU TRAITE DE L'ATLANTIQUE NORD (OTAN) PLEINEMENT ASSUMÉES

La France est membre de l'OTAN depuis l'entrée en vigueur du traité de Washington, en 1949. Son retrait des structures militaires intégrées n'a pas pour autant conduit à un effacement au sein de l'Alliance atlantique. Pour preuve, notre pays est aujourd'hui le deuxième contributeur de la force d'assistance et de sécurité (FIAS) en Afghanistan et il fournit le troisième contingent de la *Kosovo force* (KFOR), deux des plus grandes opérations militaires de l'OTAN en cours. Il honore de surcroît ses engagements financiers. Malheureusement, cette implication importante n'est peut-être pas suffisamment reconnue par nos Alliés, en raison de divergences de vues persistantes sur la question irakienne.

1. La participation de la France à la transformation de l'Alliance atlantique

Après la disparition de la menace soviétique, les membres de l'OTAN devaient redéfinir les contours de l'Alliance, le champ de ses missions et ses compétences techniques, géographiques et juridiques. Décidée lors du sommet de Madrid en 1997, la révision du concept stratégique de 1991 a été approuvée par les chefs d'Etat et de gouvernement au sommet de Washington, en avril 1999.

Ce concept stratégique précise que l'Alliance doit s'efforcer de « *contribuer à la prévention efficace des conflits et s'engager activement dans la gestion des crises* ». La création d'une force de réaction rapide de 20 000 hommes (*NATO Response Force* – NRF) s'inscrit dans cette dynamique. La France contribue à sa mise en œuvre, mais elle a subordonné sa participation à trois conditions : le maintien du contrôle politique du Conseil de l'Atlantique nord, la préservation du statut des composantes françaises vis-à-vis de la structure militaire intégrée et la libre disposition des forces européennes de la NRF pour une opération de l'Union européenne sans droit de premier emploi à l'OTAN. Grâce à la NRF, l'Alliance atlantique disposera d'une force d'« entrée en premier » sur un théâtre d'opérations hostile avant d'envisager un déploiement plus important, par le recours à un groupe de forces interarmées multinationales (GFIM), comptant jusqu'à 100 000 hommes.

L'utilité des partenariats et de la coopération est également reconnue par le concept stratégique de l'OTAN. Ainsi, la Russie et l'Ukraine bénéficient toutes deux d'un partenariat spécifique. De même, les chefs d'Etat et de gouvernement des Etats membres ont décidé, lors du sommet d'Istanbul qui s'est tenu en juin

2004, de renforcer le dialogue méditerranéen, inauguré en 1994 ⁽¹⁰⁾. Il va sans dire que l'action de l'OTAN vis-à-vis de ces pays ne peut se concevoir qu'en complément de celle de l'Union européenne. Elle doit, à ce titre, rester circonscrite au domaine militaire.

Au sommet de Prague, des efforts capacitaires ont été demandés aux Etats membres pour faciliter le processus de planification opérationnelle au sein de l'OTAN. En juin 2003, les ministres de la défense ont décidé un changement en profondeur des structures de commandement et des forces de l'Alliance à travers la mise en place de deux états-majors stratégiques : l'*Allied Command Operations* (ACO), chargé des opérations, et l'*Allied Command for Transformation* (ACT), responsable de la modernisation. D'ici à 2006, la réforme des structures doit conduire à une réduction de 40 % du nombre des états-majors ⁽¹¹⁾. La France soutient ce processus et participe activement à sa mise en œuvre : en 2004, deux officiers généraux français ont pris les fonctions de chef du département chargé de l'entraînement et de la doctrine au sein d'ACO et de chef d'état-major adjoint chargé des capacités futures, de la recherche et de la technologie au sein d'ACT. De manière plus générale, la participation française aux structures ACO et ACT portera sur un effectif de cent dix personnes, soit quatre-vingts officiers et trente sous-officiers.

2. Une contribution financière qui ne fait pas défaut

L'OTAN a un budget civil, dont la cotisation française figure au budget du ministère des affaires étrangères, ainsi qu'un budget militaire et un budget d'investissement, qui sont imputés au ministère de la défense.

CONTRIBUTIONS DE LA FRANCE A L'OTAN

(en millions d'euros)

	2001	2002	2003	2004	2005*
Budget civil (Affaires étrangères, chapitre 42-31)	23,79	25,29	26,15	26,0	23,7
Budgets militaires, dont :	81,5	64,5	78,2	101,8	111,0
— <i>budget militaire</i> (Défense, chapitre 36-01)	36,4	36,4	41,4	42,8	57,0
— <i>budget d'investissement</i> (Défense, chapitre 54-41)	45,1	28,1	36,8	59,0	54,0
Total	105,29	89,79	104,35	127,8	134,7

*Prévisions. Sources : ministère des affaires étrangères et ministère de la défense.

En 2004, le budget civil aura été de 171,6 millions d'euros (+ 0,7 %) ; la quote-part française, 26 millions d'euros, représentait environ 15 % du montant.

(10) Il concerne aujourd'hui l'Algérie, l'Egypte, Israël, la Jordanie, le Maroc, la Mauritanie et la Tunisie.

(11) Le commandement opérationnel (ACO) s'articulera autour de trois états-majors opératifs subordonnés au commandant en chef des forces alliées en Europe (SACEUR) : Joint Force Command Headquarters (JFC HQ) de Brunssum (Pays-Bas) et Naples (Italie) et Joint Headquarters (JHQ) de Lisbonne. Ces trois états-majors prendront à tour de rôle les fonctions de quartier général de la NRF.

L'élargissement de l'Alliance aux Etats baltes, à la Slovénie, la Slovaquie, la Roumanie et la Bulgarie, diminuera le poids relatif de la participation financière française dès 2005, comme en atteste la baisse de la contribution du ministère des affaires étrangères à 23,7 millions d'euros, malgré une revalorisation du budget civil de l'Alliance à hauteur de 175,9 millions d'euros.

Le budget militaire, qui recouvre les coûts de fonctionnement militaire, sera, en 2005, identique à celui de 2004, de l'ordre de 897 millions d'euros. Parce qu'elle n'appartient pas à l'organisation intégrée, la France ne finance que 6,35 % de ce type de dépenses : il est ainsi inscrit 57 millions d'euros à l'article 65 du chapitre 36-01 du budget du ministère de la défense. Le budget d'investissement de l'OTAN devrait lui aussi être reconduit à 640,5 millions d'euros en 2005, son niveau de 2004. La participation des Alliés s'effectue sur une base *ad hoc* : en pratique, ils couvrent les frais des installations qu'ils utilisent, selon des clés de partage de coûts fixées en fonction des parties prenantes. La contribution de la France, imputée à l'article 36 du chapitre 54-41 du budget de la défense, s'élèvera à 54 millions d'euros en 2005.

Au total, la cotisation de la France aux budgets de l'OTAN sera en 2005 de 134,7 millions d'euros, ce qui la place parmi les principaux contributeurs financiers de l'Alliance atlantique. Il convient de noter que le surcoût annuel de l'élargissement pour le budget civil de l'OTAN est estimé à 4,54 millions d'euros. Pour les budgets militaire et d'investissement, il est évalué à respectivement 12 millions et 370 millions d'euros.

3. Une attitude pas toujours comprise par les Alliés : la voix de la France sait-elle se faire entendre ?

La France entretient de longue date des rapports complexes avec l'OTAN. Membre fondateur, elle s'est retirée de l'organisation militaire intégrée en 1966, pour préserver son indépendance. Aujourd'hui, ce sont les séquelles des divisions entre Alliés sur la crise irakienne qui valent à notre pays les reproches de ses pairs.

Au-delà des divergences de vues sur l'opportunité ou non d'intervenir en Irak, les arguments français sur la manière de résoudre la crise consécutive au conflit et d'en contenir les développements ne semblent pas avoir été compris ni même entendus. Il est dommage, en l'espèce, que le discours de la France ait été brouillé par des initiatives concomitantes qui ont pu être perçues par les autres Alliés comme des tentatives de fragiliser l'OTAN. C'est notamment le cas de la réunion, le 29 avril 2003, à Bruxelles, du Président de la République et des chefs de gouvernement allemand, belge et luxembourgeois, pour esquisser ce que pourrait être une Europe de la défense à géométrie variable. Il en va de même de la demande de création d'un quartier général européen autonome, évoquée dès le 29 avril 2003, qui n'a abouti que grâce au ralliement *in extremis*, et après bien des atermoiements, du Royaume-Uni. Sur le fond, toute tentative d'approfondissement de l'autonomie de l'Europe de la défense n'est pas contestable, mais la forme par laquelle ces initiatives ont été prises a pu cristalliser les craintes et les oppositions

des Alliés les plus atlantistes. La voix de la France a ainsi moins porté et la justesse de ses prises de position n'a pas pu prévaloir.

Il s'agit là d'une erreur de méthode à ne plus reproduire, sous peine de voir notre pays marginalisé dans une organisation où pourtant il joue les premiers rôles militaires.

III. — UNE POLITIQUE DE COOPERATION MILITAIRE ET DE DEFENSE PEU LISIBLE ET INCOHERENTE

A. LES CONTINGENCES DE LA DIRECTION DE LA COOPERATION MILITAIRE ET DE DEFENSE (DCMD) DU MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES

La coopération militaire et de défense est supervisée par le ministère des affaires étrangères, au titre de l'ensemble des actions de coopération de la France à l'étranger. Ce choix, résultant de l'intégration du ministère de la coopération au sein du ministère des affaires étrangères en 1998, avait sa cohérence. Il se trouve néanmoins remis en cause dans les faits, sous les coups de boutoir budgétaires qui affectent la situation du ministère des affaires étrangères et, corrélativement, par l'importance toujours bien réelle de l'implication sur le terrain du ministère de la défense.

1. Une prééminence en matière de coopération militaire et de défense malmenée par les faits

Depuis la suppression du ministère de la coopération, en 1998, la coopération militaire et de défense est officiellement du ressort d'une direction spécifique du ministère des affaires étrangères : la direction de la coopération militaire et de défense (DCMD). Ses dotations, de l'ordre de 93,5 millions d'euros, figurent au chapitre 42-29 du budget des affaires étrangères. A titre de comparaison, l'état-major des armées évalue, pour l'exercice 2004, à environ 98 millions d'euros l'effort financier du ministère de la défense en faveur de la coopération militaire, soulignant ainsi une implication financière légèrement supérieure à celle du ministère des affaires étrangères en la matière.

La DCMD a entrepris de concentrer son expertise et son action sur « *l'ingénierie de défense* », la formation des cadres militaires, notamment celle des officiers, et l'apprentissage du français en milieu militaire. Elle se trouve néanmoins fortement concurrencée par le dispositif du ministère de la défense à l'étranger, qui comporte quatre composantes :

— le réseau des attachés de défense, fort de 380 personnels qui sont aussi placés sous l'autorité des ambassadeurs et remplissent à ce titre le rôle de chefs des missions locales de coopération militaire et de défense du ministère des affaires étrangères ;

— les militaires insérés dans les dispositifs militaires alliés, dans le cadre des postes d'échange ou de liaison ;

— les membres d'états-majors internationaux, tels que l'état-major de l'Union européenne, les états-majors de l'OTAN, ou les états majors opératifs des forces multilatérales ;

— les forces prépositionnées au titre des accords de défense que la France a conclus avec plusieurs pays, notamment d'Afrique subsaharienne, qui comportaient, au 1^{er} juin 2004, 8 504 militaires, dont 5 072 en Afrique.

Exclusion faite des forces prépositionnées, les militaires du réseau international du ministère de la défense sont plus de 600, alors que le nombre des coopérants de la DCMD est de 359 (contre 548 en 1999)⁽¹²⁾. En outre, compte tenu du fait que les armées ont la responsabilité de la coopération opérationnelle, c'est-à-dire de la conduite en commun d'actions avec les forces armées étrangères, ou des démonstrations en matière d'armement, pour lesquelles elles sont sollicitées par la délégation générale pour l'armement, l'implication du ministère des affaires étrangères dans la coopération militaire et de défense, si l'on s'en tient uniquement aux chiffres, peut paraître assez symbolique.

2. Un contexte budgétaire difficile

Le projet de loi de finances initiale pour 2005 dote le chapitre 42-29 de 93,512 millions d'euros, soit une reconduction des montants inscrits en loi de finances initiale pour 2004.

Avec 50,8 millions d'euros, l'article 10, intitulé « *coopération technique-aide en personnel* », qui correspond aux rémunérations des coopérants militaires expatriés, en général pour une durée de deux ans, et détachés par le ministère de la défense, représente plus de la moitié du chapitre. En diminution de 1,4 %, il permettra à la DCMD de dégager quelques marges de manœuvre en faveur de ses actions prioritaires, à savoir :

— la formation des stagiaires étrangers, dont les moyens sont inscrits à l'article 20 du chapitre 42-29. Avec 23,1 millions d'euros, soit une augmentation de 2,7 %, c'est le deuxième poste de dépense opérationnelle de la DCMD. Il permet de constituer des bourses, de payer des frais de transport, de logement ou de stage. Il finance indifféremment des formations pour des officiers ou des sous-officiers, de longue durée (un cycle scolaire) comme de courte durée (un stage technique), en France, ou encore à l'étranger dans les écoles nationales à vocation régionale (ENVR) ;

— les actions de coopération avec des organisations régionales, dont les crédits sont prévus à l'article 60 du chapitre 42-29. Les montants inscrits, de l'ordre de 400 000 euros en 2005, sont modestes, mais il convient de souligner qu'ils seront plus que doublés par rapport à 2004 (+ 166 %). Les trois quarts de

(12) Soit 290 en Afrique, onze en Asie, quarante-six au Moyen-orient, onze en Europe, et un en Amérique latine.

cette somme seront destinés à la CEDEAO, le reste étant réparti à parts égales entre le *Régional arms control verification and implementation assistance centre* (RACVIAC), en Croatie, et le centre multinational de formation au maintien de la paix de Butmir, en Bosnie-Herzégovine.

L'article 40, intitulé « *appui aux projets de coopération : matériels, services et entretien d'infrastructures* », dispose de 18,1 millions d'euros. Lui aussi accuse une diminution, dans une proportion bien inférieure à celle de l'article 10 toutefois, puisque moindre de 1 %. Son objet est de permettre le financement des projets jugés intéressants par les chefs de mission militaire sur place ou par la DCMD à Paris. Il est relayé par un petit budget de subventions d'équipement inscrit à l'article 60 du chapitre 68-80, pour 1,24 million d'euros.

L'article 50, intitulé « *appui aux coopérateurs militaires* », est abondé à hauteur de 1,1 million d'euros, soit 1,2 % du chapitre. Il joue un rôle non négligeable, ne serait-ce que parce qu'il offre aux coopérateurs d'appréciables éléments d'autonomie sur place, en leur permettant notamment de recruter des assistants locaux. C'est pour cette raison qu'il est intégralement reconduit par rapport à la loi de finances initiale pour 2004.

COOPERATION MILITAIRE ET DE DEFENSE : EVOLUTION DES DOTATIONS

(en euros)

Libellé	Dotation 2004	Dotation 2005 ⁽¹⁾	Évolution	
			en valeur	%
Coopération technique, aide en personnel (art. 10)	51 500 000	50 800 000	- 700 000	- 1,4 %
Formation des stagiaires étrangers (art. 20)	22 500 000	23 100 000	+ 600 000	+ 2,7 %
Appui aux projets de coopération : matériels, services et entretien d'infrastructures (art. 40)	18 260 000	18 110 000	- 150 000	- 0,8 %
Appui aux coopérateurs militaires (art. 50)	1 102 984	1 102 984	—	—
Coopération militaire et de défense avec les organisations régionales (art. 60)	150 000	400 000	+ 250 000	+ 166 %
TOTAL CHAPITRE 42-29	93 512 984	93 512 984	—	—
CHAPITRE 68-80	1 240 000	1 240 000	—	—
TOTAL GÉNÉRAL	94 752 984	94 752 984	—	—

(1) *Projet de loi de finances.*

D'un strict point de vue budgétaire, la situation de la coopération militaire et de défense ne laisse pas d'inquiéter. Depuis sa création en 1998, le budget de la DCMD est passé en euros courants de 120,35 millions d'euros à 93,5 millions d'euros, soit une contraction de 22,3 % ⁽¹³⁾. La brutalité de cette réduction de crédits n'a pas permis à la DCMD de conserver un dispositif fonctionnel, car elle ne pouvait tout simplement pas, du jour au lendemain, remettre à la disposition du ministère de la défense les coopérateurs qu'elle lui avait demandés et rapatrier à ces fins des personnels qu'elle venait d'affecter à l'étranger.

(13) *En euros constants, cette diminution serait plus importante encore.*

Dans ce contexte, la stabilité apparente des crédits pour 2005 est trompeuse. D'une part, la prise en compte de l'inflation conduit à estimer une diminution des crédits en euros constants de 1,8 %. D'autre part, la gestion 2004 ayant été assez difficile, du fait notamment d'une annulation de crédits à hauteur de 1 million d'euros en août dernier, le déficit résultant des annulations de 20,78 millions d'euros de crédits de report en 2003 ne sera pas intégralement comblé. La DCMD devrait ainsi, à la fin de l'année 2004, se trouver redevable d'environ 10 millions d'euros auprès du ministère de la défense. Les crédits ouverts par le projet de loi de finances initiale pour 2005 risquent donc de continuer à servir pour apurer une partie des dettes antérieures, ce qui réduira d'autant les moyens disponibles d'une DCMD déjà insuffisamment dotée.

B. UN INSTRUMENT DE POLITIQUE ETRANGERE POURTANT ESSENTIEL

La coopération militaire et de défense est un pan à part entière de la coopération de la France. Son utilité ne devrait pas être mésestimée, car elle participe directement à la prévention des conflits et au maintien de la paix dans certaines des régions les plus troublées du monde.

1. Les actions en faveur de forces militaires étrangères

a) La formation, mission primordiale de la DCMD

La formation militaire est la principale action de la DCMD. Elle mobilise près du tiers de la dotation du chapitre 42-29.

Les formations de haut niveau se déroulent en France. Elles portent sur l'enseignement militaire supérieur et peuvent durer plusieurs années. Il existe aussi des stages techniques de spécialités pour les sous-officiers. En outre, les formations des stagiaires étrangers peuvent être communes avec celles des officiers français. Pour répondre à une demande excédant les capacités d'accueil, des filières spécialisées distinctes des filières françaises ont été mises sur pied, à l'instar du cours spécial de l'école de l'air à Salon-de-Provence ou du cours spécial de l'école navale à Lanvéoc-Poulmic. L'institut des hautes études de la défense nationale (IHEDN) organise aussi des sessions spécifiques, tels le forum international du continent africain (FICA), pendant trois semaines, et la session internationale Centre Europe, Etats baltes et balkaniques (SICEB), entre huit à dix jours. D'un point de vue quantitatif, en 2004, il aura été formé en France 1 061 officiers, contre 1 002 l'année précédente. Le nombre de stagiaires de tous grades ayant suivi des cursus de formation en France en 2004 atteint même 1 395 personnes.

Dans bien des cas, néanmoins, une formation dans l'hexagone ne se justifie pas. Il en va notamment ainsi dans les spécialités où les armements mis en œuvre en France n'ont pas leur équivalent dans les armées d'appartenance des stagiaires étrangers. Aussi, à partir de 1997, un réseau d'écoles nationales à vocation régionale (ENVR) a-t-il été mis en place. Il propose, dans des écoles sous

souveraineté des pays partenaires, un enseignement de même qualité que celui dispensé dans les écoles françaises correspondantes, mais adapté aux réalités et moyens locaux. La DCMD définit les formations, détache des formateurs et assure une vérification régulière de la qualité de l'enseignement dispensé. Ces écoles accueillent des stagiaires d'autres pays que ceux où elles sont implantées. Quatorze ENVR fonctionnent en Afrique et une autre est implantée en Roumanie. Elles concernent presque toutes les spécialités militaires. En 2004, 1 213 stagiaires issus de trente pays africains et dix-neuf autres stagiaires issus de dix pays européens auront été formés dans ces écoles. Leur nombre devrait augmenter en 2005. L'objectif poursuivi par la création des ENVR, qui était d'assurer environ la moitié des formations des stagiaires des pays autrefois couverts par le ministère de la coopération, a été atteint.

Au total, en 2004, la DCMD aura assuré 2 627 stages de formation militaire pour des personnels issus de quatre-vingt-dix-huit pays différents, contre 2 376 stages concernant des militaires de quatre-vingt-quinze pays en 2003.

b) Les autres types d'actions

Les coopérants militaires ne sont pas tous affectés à des tâches de formation dans les écoles. De même, les projets financés par la DCMD ne sont pas exclusivement des projets de formation. Au 1^{er} juillet 2004, les 359 coopérants se répartissaient en trois fonctions de façon sensiblement équivalente : instructeurs dans les écoles, fonctions d'état-major et direction des services de soutien.

Outre les actions de formation, les projets conduits concernaient la restructuration des forces armées (en République centrafricaine, au Congo et au Niger), leur informatisation (au Burkina Faso), le soutien ou la modernisation des transmissions (Madagascar, Sénégal), le soutien général (Guinée Équatoriale), la création et la gestion d'ateliers centralisés de réparation automobile (Burkina Faso, Guinée, Sénégal, Tchad) ou encore les transmissions (Congo, Guinée, Tchad). La DCMD participe aussi à des projets dans le domaine de la santé, notamment au Burkina Faso, au Niger et au Togo.

2. Les initiatives relatives au maintien de la paix et de l'ordre

a) La formation au maintien de la paix

La formation initiale individuelle au maintien de la paix reposait initialement sur l'ENVR de Zambakro, en Côte d'Ivoire. Ouverte en priorité aux cadres militaires des pays de la CEDEAO, elle dispensait un enseignement reconnu par les Nations Unies et assuré par des instructeurs africains ayant déjà servi lors de telles opérations sur le continent. En quatre années d'existence, elle avait acquis un réel renom sur la scène internationale. La situation en Côte d'Ivoire n'a cependant pas permis de maintenir cette école.

Une école du même type a donc été installée au Mali, sur le site de Koulikoro, où sont déjà implantées deux ENVR, et elle a commencé à fonctionner en juin 2003. Ne disposant pas des conditions d'installation et des capacités d'hébergement de celle de Zambakro, elle a tout de même formé, en quatorze mois, quelque 320 stagiaires issus de toute l'Afrique. La diversification des besoins, notamment en matière de formation à la police civile, devrait conduire à élargir le champ de compétence de cette école et, corrélativement, à augmenter ses capacités d'accueil. C'est pour cette raison qu'il a été décidé d'édifier une nouvelle infrastructure, à Bamako, afin d'y transférer les cursus de formation actuellement dispensés à Zambakro, au second semestre 2006.

Le coût de ce projet avoisine 3 millions d'euros, mais la DCMD disposera seulement d'un montant de 1,24 million d'euros en autorisations de programme et en crédits de paiement en 2005, ce qui l'obligera à en étaler la réalisation.

b) Le renforcement des capacités africaines de maintien de la paix (programme RECAMP)

La nouvelle politique de la France en Afrique, définie en 1998, visait à substituer à ses propres interventions des opérations de stabilisation organisées par les pays africains eux-mêmes sous l'égide de l'ONU. La DCMD a ainsi été chargée d'une action spécifique de formation, d'entraînement et de soutien au maintien de la paix : le programme RECAMP.

Ce programme est constitué de cycles de formation au maintien de la paix dans un cadre multilatéral. Chaque cycle d'entraînement comprend trois phases : un séminaire diplomatico-militaire, un exercice d'état-major et un exercice de terrain avec les forces. Toutes les activités sont co-organisées par le pays hôte et la France, en liaison avec d'autres pays et organismes donateurs. Outre la DCMD, elles associent l'action de l'attaché de défense et celle des forces prépositionnées, qui dépendent du ministère de la défense. L'entraînement vise à mettre des unités de pays africains d'une même sous-région en situation de participer à une opération intégrée et multilatérale de maintien de la paix.

Le prochain exercice, RECAMP IV, qui se déroulera au Bénin à la fin de 2004, aura pour objectif particulier de développer les capacités de la CEDEAO à concevoir et à planifier une opération de maintien de la paix. La CEDEAO participe actuellement aux opérations de maintien de la paix en Côte d'Ivoire, en liaison avec l'opération *Licorne*. Pour les exercices RECAMP, la DCMD a prépositionné à Dakar, à Libreville et à Djibouti des matériels nécessaires à l'équipement de bataillons motorisés africains. L'indisponibilité actuelle de ces matériels, employés pour des opérations en Guinée-Bissau, en Côte d'Ivoire, en République démocratique du Congo ou en République Centrafricaine, obligera sans doute à recourir à d'autres solutions pour l'exercice RECAMP IV. Une reconstitution des stocks coûterait entre 50 et 80 millions d'euros. Le budget de la DCMD ne permettant pas un tel investissement, c'est celui de l'armée de terre qui

sera mis à contribution : pour 2005, une dotation de seulement 1,9 million d'euros est prévue.

c) La coopération en matière de maintien de l'ordre

La formation de forces de maintien de l'ordre disciplinées et respectueuses de l'Etat de droit est l'un des objectifs constants de l'action de la coopération militaire française. Celles-ci sont de deux types : les gendarmeries, qui remplissent des missions de police administrative et judiciaire et sont placées sous l'autorité des ministres de la défense, et les gardes nationales, qui assument des responsabilités de police administrative et dépendent des ministres de l'intérieur.

L'assistance apportée par la DCMD peut prendre la forme d'actions de formation, notamment dans les ENVR consacrées aux tâches de gendarmerie, mobile ou locale et de police judiciaire, en mobilisant les crédits des articles 10 et 20, ou d'appui logistique, au moyen des crédits de l'article 40. Elle concerne l'ensemble des pays où est implantée une mission locale de coopération militaire et de défense. Elle peut également porter sur des projets au profit des forces. En 2004, elle devrait représenter un coût d'un peu plus de 15 millions d'euros.

A l'instar du rapprochement de l'emploi des forces de sécurité intérieure, il a été proposé de placer le réseau des assistants de sécurité intérieure sous l'autorité de la DCMD pour ce qui concerne ses tâches de coopération en matière de sécurité. La DCMD pourrait constituer un cadre adapté pour la mise en place d'une structure mixte associant des gendarmes et des policiers. Elle deviendrait une direction de la coopération militaire, de défense et de sécurité (DCMDS). Une telle réorganisation présenterait l'avantage de favoriser une harmonisation de l'assistance à l'étranger en matière de sécurité intérieure et d'engendrer, par voie de conséquence, d'importantes économies.

C. DE LA NECESSITE DE METTRE FIN AUX AMBIGUÏTES

Tirant sans doute les conclusions de l'impossibilité pour la DCMD, eu égard à ses difficultés budgétaires, d'amorcer une coopération de défense du niveau et du volume requis hors d'Afrique, un Conseil de défense, qui s'est tenu le 5 mai 2003, est revenu sur la réorientation géographique instituée par le Conseil de défense de 1998. La DCMD est désormais invitée à se recentrer sur l'Afrique. Le reste de la coopération militaire, considéré en fonction du type d'opérations menées soit comme de la coopération opérationnelle, soit comme de l'assistance aux exportations, est le plus souvent laissé aux armées. Cette décision, si elle rend à la DCMD quelques marges budgétaires, en la dispensant désormais de redéployer des crédits utilisés en Afrique pour ouvrir des postes et entamer des actions dans le reste du monde, la prend aussi à contre-pied dans la mise en œuvre de la réforme de 1998. Toute son action, et jusqu'à l'organisation de sa structure interne, avait tendu à l'exercice de sa compétence géographique globale.

Corrélativement, ce dessaisissement se fait au profit du ministère de la défense. Le développement de la coopération opérationnelle avec les Etats de l'Europe centrale et orientale étant inévitable du fait de leur intégration à l'Union européenne et à l'OTAN, les perspectives de retour en arrière sur les décisions du Conseil de défense du 5 mai 2003 sont à peu près nulles. Ainsi, il apparaît que deux cents postes d'officiers vont être ouverts au sein d'états-majors multilatéraux, notamment européens, pour la conduite d'opérations en commun au sein de l'Union européenne ou de l'OTAN. Ces postes, qui s'ajoutent au réseau des armées à l'étranger, remplaceront avantageusement en Europe centrale et orientale les vingt postes de coopérants militaires permanents que la DCMD a supprimés, après avoir eu tant de difficultés à les ouvrir.

Pour peu que les dotations de la DCMD, au mieux, se maintiennent à leur niveau actuel, au pire, continuent à décroître, il n'est donc aucunement certain que la décision du Conseil de défense suffise à sauver la conduite de la coopération militaire avec l'Afrique à partir du ministère des affaires étrangères. A vrai dire, il n'y a guère de doute que de nouvelles réductions des crédits de la DCMD parachèveraient une remise en cause des acquis de 1998. Le Conseil de défense du 5 mai 2003 a décidé de créer un dispositif de pilotage de la coopération militaire et de défense commune aux ministères des affaires étrangères et de la défense, à partir d'un comité d'orientation stratégique, présidé par le ministre des affaires étrangères, et composé aussi du directeur général des affaires politiques du ministère, dont dépend la DCMD, et, pour la défense, du ministre de la défense et du chef d'état-major des armées. Il se réunit une fois par an pour fixer les orientations de la coopération militaire, déterminer les moyens nécessaires aux actions et les affecter. Force est néanmoins de reconnaître que, si ce mécanisme a le mérite de préserver l'orientation et le contrôle politique de la coopération militaire et de défense par le ministère des affaires étrangères, c'est bien le ministère de la défense qui petit à petit prend la direction opérationnelle de celle-ci, dans une réforme qui n'ose pas dire son nom.

Au regard des dispositions du projet de loi de finances pour 2005, le rapporteur s'interroge sur la détermination du ministère des affaires étrangères à préserver l'existence de la DCMD. Lors de son audition par la commission de la défense, le 5 octobre dernier, la ministre de la défense n'a d'ailleurs pas caché qu'elle souhaite reprendre à son compte la responsabilité de la coopération militaire. Pour ce faire, ses services demandent un délai d'un an. Il n'est pas sûr, néanmoins, que ce faisant, le ministère de la défense y gagnerait, car les dotations budgétaires correspondantes ne lui seraient sans doute pas transférées. En revanche, l'efficacité de la politique de coopération militaire et de défense de la France y perdrait plus certainement.

CONCLUSION

L'adoption du budget du ministère des affaires étrangères pour 2004 avait conduit ses personnels à exprimer une forte inquiétude, pour ne pas dire une certaine exaspération. Le ministre de l'époque avait alors pris l'engagement solennel d'obtenir un budget plus substantiel pour l'année suivante. Las, il est à craindre que la lecture du projet de loi de finances initiale pour 2005 provoque bien des désillusions.

A en juger les seuls aspects analysés par le rapporteur, il est indéniable que, à l'exclusion des contributions financières au fonctionnement des organisations internationales de défense et de sécurité que la France se doit d'honorer, les crédits du ministère des affaires étrangères ne lui permettront pas de mener une politique de coopération de défense à la hauteur des ambitions de notre pays. Il appartiendra encore une fois au ministère de la défense de pallier les carences budgétaires de son homologue des affaires étrangères, alors même qu'il est censé jouer un rôle complémentaire en matière de coopération militaire.

Incontestablement, les décisions du Conseil de défense de 1998 n'ont pas été assorties des mesures budgétaires nécessaires à leur traduction. Il en résulte une situation préjudiciable pour l'action de la France dans ses aires d'influence. Pis, jamais les principes arrêtés il y a six ans, et dont la pertinence ne saurait aujourd'hui encore être niée, n'ont été si menacés. Il appartient au ministère des affaires étrangères de donner des gages de sa volonté de faire vivre les orientations décidées en 1998. A défaut, c'est une certaine idée de son rôle de coordonnateur de la politique extérieure de la France qui disparaîtrait, car la coopération militaire et de défense fait partie des instruments d'influence de notre pays à l'étranger au même titre que les coopérations économique, culturelle, scientifique ou technique.

Pour ces raisons, et comme les années passées, le rapporteur considère qu'il ne peut donner un avis favorable à l'adoption des crédits du ministère des affaires étrangères. Il s'en remet donc à la sagesse de la commission de la défense nationale et des forces armées.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission a examiné pour avis, sur le rapport de **M. François Lamy**, **les crédits des affaires étrangères pour 2005**, lors de sa réunion du mercredi 3 novembre 2004.

Le rapporteur s'en étant remis à la sagesse de la commission, celle-ci a *émis un avis favorable* à l'adoption **des crédits des affaires étrangères pour 2005**.



N° 1867 – tome I – Avis au nom de la commission de la défense sur le projet de loi de finances pour 2005 : Affaires étrangères (M. François Lamy)