



N° 1415

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 28 janvier 2009.

## DÉCLARATION

*du Gouvernement sur l'autorisation de la **prolongation**  
de **cinq interventions des forces françaises à**  
l'étranger,*

PRÉSENTÉE

PAR M. François FILLON, Premier ministre.



MONSIEUR LE PRÉSIDENT,  
MONSIEUR LE MINISTRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET  
EUROPÉENNES,  
MONSIEUR LE MINISTRE DE LA DÉFENSE,  
MONSIEUR LE SECRÉTAIRE D'ÉTAT CHARGÉ DES RELATIONS  
AVEC LE PARLEMENT,  
MONSIEUR LE SECRÉTAIRE D'ÉTAT CHARGÉ DE LA DÉFENSE ET  
DES ANCIENS COMBATTANTS,  
MONSIEUR LE PRÉSIDENT DE LA COMMISSION DES AFFAIRES  
ÉTRANGÈRES,  
MONSIEUR LE PRÉSIDENT DE LA COMMISSION DE LA DÉFENSE,  
MESDAMES ET MESSIEURS LES DÉPUTÉS,

Avec ce débat, suivi du vote de l'Assemblée, nous sommes au cœur du rééquilibrage des pouvoirs opéré par la réforme constitutionnelle. Je dis « au cœur », puisque du « domaine réservé », apanage historique de l'exécutif depuis le début de la V<sup>e</sup> république, nous allons passer à un domaine partagé avec le Parlement qui est l'incarnation de la souveraineté nationale.

Longtemps, nous avons jugé que la responsabilité d'engager nos forces armées ne se divisait pas. Pourquoi changer aujourd'hui notre pratique institutionnelle ?

Parce que la configuration stratégique et géopolitique a évolué.

Parce que la dissémination des risques et des menaces nous commande d'agir davantage et autrement que du temps de la guerre froide.

Parce que notre politique extérieure et de défense doit être l'affaire de tous.

Parce que nous avons la conviction que la responsabilité et la légitimité de la représentation nationale ajoutent à la force de nos engagements.

J'ai longtemps été membre de votre commission de la défense, et j'eus même l'honneur de la présider. Je connais M. le président Teissier, la qualité de ses travaux et son sens aigu de l'intérêt national. Je n'ai jamais accepté l'idée qu'un Parlement plus actif et davantage sollicité pourrait être un quelconque obstacle à l'efficacité de notre politique étrangère et de défense. Bien au contraire !

Avec la majorité, nous avons voulu cette révision historique pour conférer plus de pouvoir au Parlement.

Nous avons voulu que s'exerce avec plus de transparence la prérogative régaliennne que constitue l'emploi de la force armée, comme cela se fait dans la quasi-totalité des grandes démocraties.

Tous les partis politiques, de droite comme de gauche, militent pour cette évolution institutionnelle depuis des années. Mais aucun gouvernement, aucune majorité n'avaient eu le courage, jusqu'à présent, de franchir le pas. Nous l'avons franchi, et l'opposition est bien mal placée pour nous reprocher de faire ce qu'elle n'a pas eu, en son temps, l'audace de faire.

Cette majorité est à l'origine d'un profond rééquilibrage des pouvoirs au profit du Parlement, et notre débat d'aujourd'hui en est la démonstration.

Conformément à la nouvelle rédaction de l'article 35 de la Constitution, le Gouvernement informe désormais le Parlement de sa décision de faire intervenir les forces armées françaises à l'étranger dans les trois jours suivant le début de l'opération. Il soumet sa prolongation à votre autorisation lorsque celle-ci dépasse les quatre mois.

Certaines activités militaires à l'étranger ne sont pas visées par cette procédure, notamment les échanges de militaires, les exercices, les troupes prépositionnées en vertu des accords de défense, l'envoi d'observateurs non armés, les déplacements des navires et aéronefs dans les espaces internationaux et les escales dans les ports étrangers, ainsi que les opérations des services de renseignement ou des forces spéciales.

Cette procédure s'appliquera à l'envoi à des fins opérationnelles de forces militaires en corps constitués, c'est-à-dire des unités militaires d'un volume important, engagées en situation de crise et sur un territoire étranger. Elle concernera l'immense majorité des effectifs déployés en opérations.

Dès le 22 septembre, nous avons abordé un premier théâtre, le plus difficile, celui de l'Afghanistan. Nous avons débattu de la stratégie de la France et de ses partenaires pour le retour de la sécurité et de la stabilité dans ce pays.

Aujourd'hui, nous voulons vous informer des autres opérations extérieures en cours, et vous demander d'approuver leur prolongation.

Cinq théâtres principaux regroupent aujourd'hui 95 % des soldats français déployés en opérations. L'Afghanistan mis à part, restent quatre zones où cinq engagements distincts prennent place : la zone regroupant le Tchad et la République centrafricaine, la Côte d'Ivoire, le Liban, le Kosovo.

Pourquoi la France y est-elle présente ?

Parce que sa stratégie de sécurité a pour objectif premier de parer aux risques qui menacent tous les Français et qu'un nombre croissant de ces risques trouve aujourd'hui son origine bien au-delà de nos frontières.

Parce que la France entend jouer son rôle en faveur de la stabilité mondiale et qu'elle assume pleinement ses devoirs de solidarité dans le cadre des Nations unies.

Parce que les valeurs humanitaires ne cessent de guider son action.

La France a cette triple ambition. Elle nous commande de participer aux efforts de maintien de la paix partout où notre implication peut se révéler décisive, par les moyens qu'elle engage ou par l'effet d'entraînement qu'elle suscite. Elle demande que nous disposions, pour le faire, de capacités opérationnelles, humaines, techniques et financières importantes.

La responsabilité d'envoyer nos soldats là où se nouent et se dénouent les crises est lourde.

Le 19 août 2008, dix soldats français tombaient au combat, au cours d'une reconnaissance conjointe avec l'armée afghane. Le 22 novembre, nous apprenions le décès, à Kaboul, d'un sous-officier du troisième régiment du Génie de Charleville-Mézières. Ce 17 janvier, encore, huit de nos hommes sont morts dans un accident d'hélicoptère au Gabon. Je place dans l'ombre de leur mémoire les choix graves qui nous incombent ici.

La France n'engage pas d'opérations militaires sans nécessité impérieuse, sans stratégie, sans objectif. Elle ne les engage que là où elles sont strictement nécessaires et dans les conditions les plus sécurisées possibles. Elle ne les engage que là où les enjeux humanitaires et stratégiques sont décisifs.

Par exemple, au Liban, dont l'équilibre détermine celui de tout le Moyen-Orient.

Par exemple, au Tchad, où le risque de voir s'étendre la tragédie humanitaire soudanaise était trop élevé pour que nous n'animions pas, avec notre engagement militaire, la réaction internationale.

Dans tous les cas, notre engagement militaire doit être la contrepartie d'un engagement politique actif, susceptible de tirer de l'impasse les pays concernés.

Dans tous les cas, cet engagement doit se concentrer là où notre valeur ajoutée militaire est incontestable en termes de réactivité ou de moyens techniques. Je pense à nos interventions très rapides en RDC en 2003 ou au Tchad aujourd'hui.

Dans tous les cas, enfin, nous veillons à définir, dès le départ, les objectifs que nous assignons à nos troupes et qui détermineront, une fois atteints, les termes de leur retrait.

Engagée pour une durée limitée, dans un but précis, l'opération européenne au Tchad prendra ainsi fin dans les prochaines semaines, pour laisser place à une force des Nations unies.

Aux yeux de la France, membre permanent du Conseil de sécurité, seule l'Organisation des Nations unies dispose du droit d'autoriser le recours à la force, hors les cas de légitime défense. Le respect de cette légalité internationale est essentiel pour rendre les opérations militaires légitimes et acceptables par les populations. L'histoire la plus récente a trop montré le danger d'opérations militaires aventureuses, lorsqu'elles étaient lancées hors de ce cadre.

C'est la raison pour laquelle nous souhaitons que nos troupes soient engagées avec un mandat de l'Organisation des Nations unies. Seules des circonstances politiques internationales très particulières – comme au Kosovo, en 1999 – doivent nous conduire à déroger à cette règle.

S'appuyer sur un mandat de l'ONU ne nous interdit pas, le cas échéant, d'intervenir dans le cadre et avec les partenaires qui nous semblent les plus appropriés : OTAN, Union européenne.

La Présidence française a élargi le rôle de cette dernière dans le maintien de la paix et dans la gestion civile des crises, en lançant deux nouvelles opérations : l'une, à caractère civil, au Kosovo ; l'autre, à caractère militaire, contre les pirates somaliens.

À chaque fois, la France a conservé la maîtrise opérationnelle de ses forces. Elle a fait en sorte que ses troupes déployées à l'étranger soient le reflet de sa solidarité mais aussi de son indépendance.

Le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale le confirme : en toute situation, « la France s'engage avec une qualité et un volume de forces suffisants pour disposer d'une représentation adéquate dans les organes de planification et de commandement de l'opération, et garantir ainsi sa liberté d'appréciation et de décision ».

Lors des frappes en Serbie en 1999, nous avons exigé d'avoir un droit de regard sur l'ensemble des opérations décidées par l'OTAN. La même logique nous a conduits à définir des

règles de commandement spécifiques entre l'ONU et la FINUL II, au Liban, à l'été 2006.

Depuis une dizaine d'années, une trentaine d'opérations mobilisent en moyenne 12 000 de nos soldats à travers le monde sans jamais remettre en cause la participation de nos moyens militaires à la sécurisation du territoire national. À cet égard, je veux rendre hommage aux mille soldats qui ont été mobilisés, ces jours derniers, pour faire face aux conséquences de la tempête dans le sud-ouest du pays.

Parmi les pays comparables, seul le Royaume-Uni, avec 15 000 hommes, déploie des forces comparables aux nôtres. Encore le faisons-nous sur un nombre supérieur de théâtres, ce qui démultiplie nos besoins en moyens de commandement, de logistique et de renseignement.

Ces interventions ont un coût croissant : coût humain – qui nous préoccupe le plus – et coût financier. Leur éloignement grandissant renchérit leur soutien logistique. La violence des engagements se répercute sur les besoins en équipements, notamment de protection. À titre d'exemple, notre contribution aux opérations conduites sous l'égide de l'Union européenne est passée, entre 2006 et 2008, de 14 millions à plus de 75 millions d'euros. Au total, les opérations extérieures nous ont coûté l'an dernier près de 860 millions d'euros.

En 2008, la France a réexaminé sa politique de sécurité, dans le cadre d'un Livre blanc présenté par le Président de la République, le 17 juin. Dans le cadre de la Présidence de l'Union européenne, elle a obtenu des vingt-sept membres une réactualisation et un complément de la stratégie de sécurité de l'Union. En avril prochain, à l'occasion du sommet de l'OTAN qui se tiendra à Strasbourg et à Kehl, elle lancera les travaux de redéfinition du concept stratégique de l'Alliance atlantique. Nos priorités changent et nos moyens doivent s'y adapter.

Dans certaines régions du monde où notre présence se révèle moins déterminante, il convient de réduire notre contribution ; ailleurs, de quitter des zones déjà stabilisées, pour retrouver la mobilité nécessaire, le cas échéant, à d'autres participations. Les

moyens de la France ne sont pas infinis. Si, demain, un règlement se dessinait au Proche-Orient, pourrions-nous, compte tenu du rôle que nous jouons dans l'élaboration de ce règlement, refuser notre concours à la paix ?

Mesdames et messieurs les députés, nous sommes intervenus en Côte d'Ivoire après la crise de septembre 2002. Au plus fort de l'épreuve, en 2004, plus de 4 000 soldats français y ont été déployés. En bloquant l'avancée des rebelles du nord et de l'ouest du pays, leur but était d'éviter que le pays ne sombre dans la guerre civile, comme l'avaient fait ses voisins, le Liberia et la Sierra Leone. En 2004, ces soldats ont défendu la sécurité immédiate de nos ressortissants menacés. Lors du bombardement de Bouaké, le 6 novembre 2004, neuf d'entre eux ont payé ce dévouement de leur vie.

Depuis, nous avons privilégié la gestion multilatérale de la crise et contribué à un processus politique de réconciliation ouvert sur la tenue d'élections régulières. L'accord de Ouagadougou, signé le 4 mars 2007, a consacré la stabilisation politique du pays. Ayant obtenu un fort engagement des Nations unies, nous n'intervenons plus désormais en première ligne, mais en soutien de leur mission, l'ONUCI.

En Côte d'Ivoire, les enjeux sécuritaires ont perdu de leur intensité et l'attente d'échéances électorales, malheureusement toujours incertaines, ne justifie plus le maintien de notre dispositif militaire en l'état.

D'ores et déjà, l'ONU a entamé son désengagement, par une diminution de ses effectifs et par un réexamen des mandats de l'ONUCI, où la France compte 200 soldats – principalement des troupes du Génie, dont la mission peut être considérée comme achevée et qui, je vous l'annonce, rentreront en France cette année.

À son tour, notre pays devrait réduire de moitié le contingent de 1 800 hommes qui constitue la force Licorne, d'ici à l'été 2009. Les forces françaises qui resteront seront, pour l'essentiel, regroupées à Abidjan. Elles seront en mesure d'assurer la protection et l'évacuation éventuelle de nos ressortissants ou

d'accueillir des transports stratégiques destinés à l'ONUCI, en cas de reprise des conflits.

Au Kosovo, où notre engagement ancien fait de nous le troisième contributeur de la KFOR, avec 1 850 hommes, la situation politique s'est, elle aussi, profondément transformée. Après l'intervention de l'OTAN contre le régime de Milosevic, la province s'était vue placer sous administration des Nations unies. L'indépendance du Kosovo et sa reconnaissance comme État souverain ouvrent, depuis décembre, la voie à une mission civile de consolidation de l'État de droit menée par l'Union européenne. Nous contribuons pour plus de 10 % à cette mission ambitieuse de police et de justice, dont un Français assure le commandement.

La France est aujourd'hui favorable à une évolution de l'action de l'OTAN au Kosovo. Elle souhaite la transformation progressive de la KFOR en force de présence dissuasive. L'essentiel, à nos yeux, est d'assurer que la transition se fasse sans « vide sécuritaire », au profit d'autorités locales capables d'assurer l'ordre public. Ce changement de posture demandera l'accord du Conseil de l'Atlantique nord, après évaluation de la situation diplomatique et sécuritaire régionale.

Au Liban, depuis trente ans, la France ne poursuit qu'un objectif : renforcer l'indépendance et la sécurité du pays. Notre travail diplomatique, intense ces derniers mois –, je salue à cet égard l'engagement de Bernard Kouchner – porte ses fruits. Le Liban a passé, l'an dernier, l'épreuve délicate du choix d'un nouveau Président. Il se prépare, en mai prochain, à des élections législatives qui, nous l'espérons tous, doivent signer son apaisement.

Pour cette paix retrouvée, la France s'est constamment engagée, et elle a versé le prix du sang. L'attentat contre le poste Drakkar, en octobre 1983, et l'assassinat odieux de notre ambassadeur, Louis Delamarre, en septembre 1981, ont ainsi mis notre résolution à l'épreuve. Mais la République n'a jamais renoncé ; elle n'a jamais lâché le Liban.

En 2006, lorsqu'il a fallu s'engager dans le cadre de la FINUL II, nous avons fourni 1 500 hommes à l'opération et nous les avons pourvus d'équipements à la fois robustes et dissuasifs, comme les chars Leclerc. Mais, surtout, nous avons joué, en nous engageant, un rôle moteur auprès de nos partenaires européens, dont l'engagement conditionnait à son tour l'arrêt des hostilités entre Israël et le Hezbollah.

Aujourd'hui, grâce à la FINUL, la souveraineté du Liban est restaurée. Grâce à la présence française, l'armée libanaise reprend progressivement position au Sud Liban, où elle n'intervenait plus depuis des décennies. Ce rôle stabilisateur ne se dément pas, et il justifie le maintien des soldats français au sein de la FINUL renforcée.

Quant à la FINUL maritime, dont nous assurons le commandement, son dispositif très dense ne se justifie plus vraiment. Les deux bâtiments de la marine nationale qui y participent seront donc bientôt dirigés vers d'autres missions.

Au Tchad et en République centrafricaine, enfin, deux opérations différentes appellent de notre part des réflexions distinctes.

La première, l'EUFOR, procède de l'initiative française face au drame humanitaire du Darfour. Déployée le 28 janvier 2008, avec le concours de nos partenaires européens, elle a permis de réduire les attaques contre les ONG et de sécuriser la zone frontalière entre Tchad et Soudan, où se concentrait l'essentiel des incursions rebelles. À ce jour, elle constitue la plus importante opération militaire de l'Union européenne, dont elle prouve la crédibilité opérationnelle croissante.

Nous avons lancé l'EUFOR comme une opération transitoire, prévoyant sa relève par une force des Nations unies ; cette promesse sera tenue, puisque, le 15 mars prochain, la MINURCAT 2 remplacera la mission européenne. Le calendrier du retrait français est arrêté : il prévoit que, d'ici à l'été, au moins 1 000 des 1 650 hommes que nous avons déployés sur ce territoire quitteront le pays.

Pendant quelques mois encore, la France continuera de fournir à l'ONU l'aide technique utile à son installation, en particulier un certain nombre de capacités logistiques que l'ONU ne peut mettre en œuvre elle-même et qui lui permettront d'assurer progressivement son autonomie.

La logique des opérations Épervier, au Tchad, et Boali, en République centrafricaine, est différente.

Au Tchad, notre engagement, initialement destiné à protéger la zone frontalière des agressions libyennes, a vu son principe évoluer avec la normalisation des rapports entre les deux pays. Son but est désormais d'offrir, au centre de l'Afrique, un point d'appui militaire aux missions multilatérales de maintien de la paix et la possibilité d'évacuer nos ressortissants. Le dispositif, pourvu d'environ 1 100 hommes, a aidé à déployer l'EUFOR ; nous souhaitons qu'il soit maintenu dans l'immédiat, afin de soutenir la MINURCAT.

Quant à notre opération à Boali, elle illustre parfaitement l'ambition que nous fixons à nos forces prépositionnées sur le continent. Il s'agit avant tout d'aider les Africains à prendre en charge leur propre sécurité : d'abord, en renforçant le potentiel des forces centrafricaines ; ensuite, en soutenant la mission régionale de consolidation de la paix engagée par une organisation africaine, la Communauté économique des États d'Afrique centrale. Notre contingent sur place ne dépasse pas 200 hommes ; son rôle clé justifie entièrement son maintien.

Vous le voyez, mesdames et messieurs les députés, les opérations extérieures de la France ont un sens et une nécessité au moment où elles sont lancées ; elles sont également dotées d'une dynamique, d'un pilotage et d'un calendrier. Vous assurerez désormais une part de leur contrôle, et c'est vous qui garantirez que la poursuite de leur déroulement a bien l'appui explicite de la nation.

Le débat qui va suivre et le vote que vous émettrez ne seront pas seulement un gage de cohérence et de vigilance démocratique ; ils montreront aussi à nos partenaires que, lorsque la France s'engage, elle le fait d'une seule et puissante volonté.

Ils montreront en outre à nos soldats qu'aussi loin que cet engagement les porte, notre regard et notre soutien les suivent. Vous connaissez leur compétence, leur dévouement et leur bravoure. Les forces de la République française doivent pouvoir compter aujourd'hui sur votre responsabilité. Elles doivent savoir qu'elles ont, par votre choix exigeant, l'appui de la nation tout entière.