

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I I I ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission de la défense nationale et des forces armées

- Audition du général Jean-Louis Georgelin, chef d'état-major des armées, sur les OPEX..... 2
- Informations relatives à la commission..... 13

Mercredi
28 mai 2008
Séance de 9 heures 30

Compte rendu n° 29

SESSION ORDINAIRE DE 2007-2008

Présidence
de M. Guy Teissier,
président



Audition du général Jean-Louis Georgelin, chef d'état-major des armées, sur les OPEX

La commission de la défense nationale et des forces armées a entendu le **général Jean-Louis Georgelin, chef d'état-major des armées**, sur les OPEX.

En préambule, le **président Guy Teissier** a relevé que les opérations extérieures font actuellement l'objet de réflexions profondes ; le texte adopté le 27 mai par l'Assemblée nationale dans le cadre du débat sur la réforme des institutions permettra en effet au Parlement de mieux contrôler les interventions des troupes françaises à l'étranger. Par ailleurs, sur le plan opérationnel, le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale devrait vraisemblablement préconiser une modification des implantations des forces prépositionnées ; la France en aurait désormais deux, l'une sur la façade atlantique, l'autre dans l'océan Indien. Nul doute aussi que la réduction à 30 000 hommes de la capacité de projection qui découle de l'option stratégique choisie par la Commission du Livre blanc va avoir un impact sur les armées, étant entendu qu'il s'agit de 30 000 hommes déployables en six mois sur un théâtre majeur, avec un volant supplémentaire de 5 000 hommes disponibles pour un théâtre secondaire.

Le général Jean-Louis Georgelin a tout d'abord souhaité remettre en perspective les opérations extérieures avant d'en détailler le contenu et d'en présenter les principales conclusions. Il a rappelé que leur évolution est intimement liée au contexte historique général. Au lendemain de la guerre d'Algérie et de façon plus marquée à la fin des années 1970, les armées françaises se sont engagées dans une série d'opérations extérieures nationales, dans le cadre des accords bilatéraux ou pour protéger les ressortissants français. Ces interventions ont contribué à asseoir notre expertise. Leur succès a reposé sur la rapidité de décision, sur une chaîne de commandement extrêmement courte, sur de bonnes capacités de projection à moyenne distance et sur l'existence d'un réservoir de forces important, constitué des éléments en alerte et des unités prépositionnées. Mais les adversaires de la France étaient alors souvent mal équipés et ne disposaient que d'une aptitude limitée à la manœuvre. L'intervention française à Kolwezi en mai 1978 constitue un bon exemple de ce type d'opérations nationales, ponctuelles, fondées par la rapidité de décision. Il a souligné que son succès avait été largement conditionné par la confidentialité de son déclenchement, le bénéfice de la surprise étant un élément indispensable à la protection des soldats. Sur le plan militaire, ce processus de décision a constitué, tout au long de la première période des projections « nationales », un avantage évident pour la conduite des opérations, donnant une réelle souplesse et une grande capacité de réaction.

Depuis les années 1990, le cadre des interventions a fortement changé : la France participe principalement à des opérations multinationales marquées par un éloignement croissant de la métropole et par l'engagement dans la durée d'un volume de forces plus important. Les nouvelles opérations se caractérisent par un risque croissant d'affrontement, les adversaires actuels étant plus durs car mieux adaptés aux méthodes modernes de combat et disposant d'armements susceptibles de remettre en cause, dans une certaine mesure, notre supériorité technologique.

Pour faire face à cette évolution, les forces occidentales ont privilégié, depuis une quinzaine d'années, deux modes d'action dits « d'étouffement » ou « d'écrasement ».

L'étouffement consiste à déclencher des opérations de maintien de la paix dont l'objectif est de jouer sur la lassitude des belligérants. Ce mode d'action, caractéristique de l'approche européenne des conflits, a longtemps servi de cadre à nos interventions et a été retenu en Bosnie, mais aussi en Afrique, par exemple en Côte-d'Ivoire. La technique d'écrasement, qui correspond davantage à l'approche de nos alliés anglo-saxons, est fondée sur des actions brutales visant à emporter une décision rapide. Elle a été utilisée au Kosovo, mais également dans chacune des premières étapes des interventions en Afghanistan et en Irak.

Ces deux modèles sont aujourd'hui remis en question. L'étouffement apparaît de plus en plus difficile à réaliser : les adversaires sont décidés à en découdre et tirent profit de la durée du conflit, devenue pour eux un critère de succès. Par ailleurs, les engagements en Afghanistan et en Irak montrent que la destruction rapide des outils militaires ne suffit pas pour mettre fin aux combats. Désormais basse intensité et extrême violence sont en permanence imbriquées. Les forces françaises sont donc engagées dans des conflits asymétriques, qu'il s'agisse du Liban ou de l'Afghanistan, où elles doivent faire face à des adversaires plus durs et plus déterminés, qui n'hésitent pas à se fondre dans la population.

Compte tenu de ces évolutions, et au vu de l'échec de la FORPRONU en 1995, la France avait choisi de se retirer des missions majeures sous casque bleu. Après avoir obtenu des garanties de nature à redonner une légitimité à ce type d'interventions, notre pays a décidé de participer en 2006 à la FINUL II. À l'exception du Liban, les quatre ou cinq opérations dans lesquelles des forces françaises sont engagées relèvent toujours du chapitre VII de la charte des Nations Unies, qui seul autorise le recours à la force pour l'accomplissement de la mission.

Le chef d'état-major des armées a ensuite détaillé les principales interventions extérieures en cours. La France engage des moyens extrêmement différents dans 29 de ces opérations, sa participation à la mission des Nations Unies au Liberia se limitant à un seul homme, quand plus de 2 000 hommes sont déployés au Kosovo ou en Afghanistan. Par ailleurs, la durée des engagements varie beaucoup, notre pays participant par exemple à la mission de l'ONU chargée de la surveillance de la trêve en Palestine (ONUST) depuis 1949. Il s'engage également dans de nouvelles missions, à l'instar de sa participation à la mission de l'Union européenne en Afrique centrale, l'opération Eufor Tchad-RCA. À plus de 70 % multinationales, les opérations se concentrent sur le continent africain où sont déployés 45 % des effectifs, contre 21 % en Asie Centrale, 20 % en Europe et 14 % au Proche-Orient.

La Côte-d'Ivoire, le Kosovo, la zone Tchad-RCA, le Liban et l'Afghanistan se démarquent des autres théâtres par les enjeux qu'ils recouvrent, par la fragilité de leur situation ou par le volume des forces engagées (près de 2 000 hommes pour chaque opération). Les 24 autres missions engagent généralement des effectifs plus modestes, allant d'une dizaine d'hommes à moins de 200.

La plupart de ces dernières interventions sont des missions de stabilisation de théâtres en sortie de crise. Les forces françaises sont alors engagées sous commandement multinational, comme par exemple en Bosnie dans le cadre de l'opération européenne ALTHEA. Certaines opérations sont menées sous commandement national, notamment en Afrique, comme dans le cadre de l'opération CORYMBE, où notre marine assure une mission de présence au large des côtes de l'Afrique de l'Ouest.

La France est également amenée à assurer des missions plus ponctuelles pour répondre aux sollicitations de ses alliés. C'est ainsi que, l'opération AIR ISLAND, dans le cadre de l'OTAN, prend en charge la police du ciel au-dessus du territoire islandais pour deux mois.

L'ensemble des opérations extérieures mobilise aujourd'hui 11 500 hommes et femmes, ce qui correspond à un taux d'engagement moyen constant depuis le début des années 1990. Il évolue, en fonction des situations opérationnelles, dans une fourchette comprise entre 10 000 et 15 000 hommes.

Même si cet effort peut *a priori* sembler mesuré au regard des effectifs militaires globaux, il est cependant significatif. La logique de relève exige d'intégrer dans l'effort opérationnel les hommes qui se préparent à partir en mission aussi bien que ceux qui en reviennent. Ainsi, pour projeter 12 000 hommes, il faut en mobiliser 36 000. Par ailleurs, doivent être associés à cet effort les 24 000 hommes des forces de présence et des forces de souveraineté, ainsi que le dispositif de réserve permettant de mobiliser jusqu'à 5 000 hommes en neuf jours.

Le général Jean-Louis Georgelin a également souhaité comparer les 11 500 français déployés en OPEX à l'effort consenti par nos principaux alliés. Le Royaume-Uni, dont le format des armées est sensiblement comparable à celui de la France, engage aujourd'hui 13 000 hommes, contre 9 000 pour l'Italie, 7 000 pour l'Allemagne et 2 700 pour l'Espagne. Même si l'effort national est sans commune mesure avec les 190 000 soldats engagés par les États-Unis d'Amérique, le taux de projection des forces armées reste important et traduit un engagement constant notre pays.

Il a ensuite présenté un bilan des cinq opérations majeures.

Les forces armées se sont déployées dans un cadre national dès 2002 en Côte-d'Ivoire pour protéger les ressortissants français. Cet engagement s'inscrit depuis février 2003 dans un cadre onusien, avec une résolution régulièrement renouvelée. La France agit en soutien des forces de l'ONU – l'ONUCI – auxquelles elle garantit une capacité de réaction rapide. Sur place, la situation s'est normalisée. Le processus politique engagé depuis un an pourrait conduire à des élections présidentielles, fin 2008 ou début 2009. Compte tenu de cette évolution, il a été proposé au Président de la République d'adapter le dispositif en faisant passer la force *Licorne* de 3 400 à 1 850 hommes au cours des huit derniers mois. Cette adaptation devrait permettre une économie de près de 35 millions d'euros, ramenant le surcoût de l'opération à 116 millions d'euros en 2008. Il a estimé que la crise ivoirienne a pu être jugulée grâce à l'engagement immédiat de troupes et par la mise en place plus durable d'une force disposant d'une solide capacité de réaction.

La résolution 1701 complétant la mission FINUL à l'été 2006 donne enfin aux troupes les moyens de remplir leur mission qui consiste, en soutien de l'armée libanaise, à aider le pays à recouvrer sa souveraineté sur l'ensemble de son territoire. Dans ce cadre, le contingent français, fort de 1 700 soldats, est doté d'équipements lourds, tel le char Leclerc et des pièces d'artillerie lourde. Ce dispositif est complété, au large de Beyrouth, par une composante navale européenne. Afin d'éviter la répétition des difficultés antérieures, la France a obtenu la mise en place d'une chaîne de commandement plus claire et réactive, et l'adoption des règles d'engagement robustes. La FINUL II ou FINUL renforcée dispose ainsi

à New York d'une cellule stratégique qui lui est exclusivement consacrée. Sa crédibilité en est ainsi renforcée au plan régional. Le surcoût de cette opération reste stable et devrait s'élever en 2008 à 78 millions d'euros. Malgré un bilan militaire satisfaisant, la dynamique de la mission a été entravée par les blocages politiques et la menace d'une reprise de la guerre civile ; l'accord de Doha et l'élection du Président Sleimane laissent cependant espérer un retour à une vie politique plus normale.

Évoquant l'engagement en Afrique centrale et plus particulièrement au sein de l'opération européenne Eufor Tchad-RCA, il a rappelé qu'à la demande des autorités tchadiennes, la France est présente sur ce théâtre de façon permanente depuis 1986. L'opération *Épervier*, qui compte 1 200 soldats et aviateurs, vise à assurer l'intégrité du territoire tchadien. Ces troupes sont notamment intervenues en janvier dernier pour protéger les ressortissants français lors des combats qui ont opposé, à N'djamena, l'armée régulière du Président Deby aux forces rebelles. Le coût de cette opération pour 2008 est de 107 millions d'euros.

À la suite des affrontements au Darfour, l'Union européenne a décidé de déployer des forces pour faciliter la protection des personnes déplacées et réfugiées au Tchad ou en République centrafricaine. La France fournit à l'EUFOR troupes et moyens et met à sa disposition les capacités de commandement du Mont Valérien. Considérée comme opérationnelle depuis le 15 mars 2008, cette opération devrait à terme réunir 23 États et comprendre 3 700 hommes pour une durée d'un an, en attendant le relais de l'ONU. Compte tenu du difficile processus de génération de forces, la France a dû engager 2 100 hommes, soit 57 % de l'effectif total de la force. Elle assure par ailleurs le soutien logistique, ainsi que l'essentiel des moyens d'appui, dont neuf des 15 hélicoptères attendus. Cet effort explique le surcoût important de l'opération qui devrait s'élever, pour 2008, à près de 139 millions d'euros.

Le général Jean-Louis Georgelin a souligné à quel point cet exemple illustre l'investissement qu'il faudra consentir pour réussir la construction de l'Europe de la défense.

Enfin, deux opérations françaises sont conduites dans le cadre de l'alliance atlantique. Depuis le lancement de l'opération en 1999, la France est présente au Kosovo. Placée pour la troisième fois sous commandement français depuis le 1^{er} septembre 2007, la KFOR compte aujourd'hui 15 500 soldats dont près de 2 000 français. Le contingent est déployé dans la zone Nord du pays qui est de loin la plus sensible. Les principales manifestations de violence après la déclaration d'indépendance du 17 janvier se sont en effet concentrées à Mitrovica. La situation sur place est toujours tendue et les évolutions restent incertaines, dans l'attente d'un règlement international.

Le surcoût de cette opération devrait rester stable en 2008 à 103 millions d'euros. La maîtrise d'une telle crise nécessite en effet des investissements importants et de long terme, l'engagement français au Kosovo représentant 15 % de la totalité des surcoûts OPEX. Dix ans après le début de l'intervention internationale, la KFOR mobilise toujours près de 16 000 hommes pour assurer la sécurité d'une population de 2,2 millions d'habitants établie sur 10 000 km², soit un soixantième seulement du territoire afghan.

L'exemple kosovar laisse entrevoir l'ampleur de l'effort qu'il reste à soutenir sur le théâtre afghan où on compte 2 200 soldats, dont 1 500 sur le sol afghan même. Dans le cadre

de l'opération *Enduring freedom* (OEF) déclenchée en 2001, 400 militaires sont présents, que ce soit au sein d'une force navale déployée dans l'Océan Indien pour lutter contre le terrorisme, ou d'un programme de formation des cadres de l'armée afghane. Par ailleurs, 1 800 soldats et aviateurs sont engagés au sein de la force internationale d'assistance et de sécurité (FIAS), placée sous le commandement de l'OTAN depuis 2003. Il s'agit des éléments déployés à Kaboul, des équipes d'encadrement de l'armée locale, les *Operational Mentoring and Liasion Teams* ou OMLT, et du dispositif aérien français à Kandahar, qui intervient au profit de l'OEF et de la FIAS.

La résolution de la crise nécessite d'adopter une approche globale, mais il semble difficile d'envisager une stabilisation de la zone à court terme. Il convient donc de poursuivre l'effort français pour enclencher le cercle vertueux de la sécurité et du développement. L'issue du conflit s'inscrit dans la problématique plus générale de la solidarité atlantique. À défaut de victoire militaire, la perspective d'une défaite de l'OTAN dans cette région est-elle envisageable ?

Compte tenu de ce contexte, le Président de la République a décidé de renforcer le dispositif français avec la mise en place d'une OMLT supplémentaire, le déploiement d'un bataillon de 700 hommes dans la région Est, en Kapissa, et avec la reprise du commandement de la région capitale. Cet effort vise à accélérer les conditions permettant de transférer la responsabilité de la sécurité de Kaboul aux autorités afghanes, comme le Président Karzaï l'a lui-même demandé au sommet de Bucarest. Il s'agit donc d'un investissement à long terme, dont le coût sera au départ important, les prévisions de dépenses pour 2008 atteignant 256 millions d'euros en 2008 contre 184 millions d'euros en 2007.

Le général Jean-Louis Georgelin a alors souligné l'importance du facteur financier dans la détermination des engagements internationaux de la France. Le surcoût est certes lié aux caractéristiques de chaque intervention, mais les engagements français des vingt dernières années montrent qu'il est surtout lié au degré de violence et d'intensité de l'opération. La barre du milliard d'euros de surcoûts a été dépassée en 1991 à l'occasion de l'opération *Daguet*, ce qui s'explique par le coût de la logistique et des munitions.

Compte tenu des hypothèses stratégiques retenues par le Président de la République, l'augmentation des surcoûts OPEX apparaît inévitable : ils devraient passer d'un montant de 678 millions d'euros en 2007 à près de 880 millions d'euros en 2008, soit une augmentation de plus de 30 %.

Il s'est déclaré préoccupé par le fait que ces surcoûts non provisionnés restent en grande partie à la charge des armées. Au total, sur les 11 dernières années, les armées les ont ainsi financé à hauteur de près de 3,6 milliards d'euros. Or cette situation conduit généralement à annuler des dépenses d'équipement des forces. Depuis 1998, elle s'est ainsi traduite par l'annulation de 2,8 milliards d'euros de crédits de Titre V. Ce mode de financement fait peser une contrainte forte sur les équipements futurs alors que les opérations actuelles sollicitent déjà les matériels de dotation de façon significative. De plus, il importe de procéder, sur des cycles courts, à des modifications importantes des systèmes d'armes, afin de les adapter aux réalités opérationnelles, en installant par exemple des brouilleurs d'engins explosifs improvisés (IED pour, *improvised explosive device*) sur les véhicules blindés en Afghanistan et au Liban.

S'agissant des propositions du Livre blanc, il a souligné être conscient de la nécessité d'adapter l'outil français de défense à la fois à l'évolution du contexte stratégique et à la situation des finances publiques. En dépit d'une inflexion prévisible du volume des forces, l'effort financier consacré à la défense sera maintenu, permettant de conserver les capacités nécessaires à assurer les missions extérieures.

Pour autant, la marge de manœuvre sera moins importante et imposera le recours plus fréquent à des arbitrages relevant directement du chef des armées qu'il s'agisse du volume des forces déployées ou de la durée des opérations. Il convient également de bien mesurer l'évolution du dispositif des forces de présence et de souveraineté au regard des capacités de réaction régionales dont la France veut disposer.

En conclusion, il a estimé indispensable de maintenir l'effort de défense et a considéré que les prochains débats parlementaires auraient un impact direct sur les capacités militaires françaises.

Le président Guy Teissier a relevé que la durée et l'accumulation progressive des OPEX constituent un sujet d'inquiétude. Certaines opérations ont plus de soixante ans et l'on assiste à une forme préoccupante de stratification, les opérations nouvelles étant bien plus nombreuses que les retraits de théâtres. La question est donc de saisir le moment où la situation locale est jugée suffisamment stable pour permettre de retirer nos troupes. L'exemple de la Côte-d'Ivoire est à cet égard significatif, puisque le dispositif de l'opération *Licorne* a été sensiblement allégé mais qu'une incertitude demeure dans l'attente de l'élection présidentielle.

Par ailleurs, les opérations menées par nos troupes, qui relèvent le plus souvent de la contre guérilla, soulignent la nécessité d'un besoin accru en matière de protection des personnels. De ce point de vue, quand seront disponibles les tourelleaux télé opérés destinés au VAB, particulièrement attendus par nos soldats déployés en Afghanistan ? Le VBCI disposera-t-il d'un dispositif similaire ?

Enfin, les travaux menés dans le cadre du Livre blanc et de la révision générale des politiques publiques (RGPP) vont conduire à des restructurations importantes s'agissant des implantations militaires. Si des réformes sont à l'évidence nécessaires, il existe un large consensus au sein de la commission de la défense pour que leur conduite n'obéisse pas seulement à des considérations d'ordre technocratique ou comptable. À cet égard, la fermeture annoncée de deux centres d'aguerrissement des troupes de montagne, à Briançon et à Barcelonnette, n'apparaît pas judicieuse. Il est en effet nécessaire de préserver un outil indispensable de formation, cette dernière, très spécifique, ne pouvant être renvoyée à un entraînement pratiqué au sein des unités. Le centre d'aguerrissement de Barcelonnette dispose d'installations de grande qualité, notamment grâce au concours des collectivités territoriales, et permet l'apprentissage des particularités du milieu montagnard dans des conditions excellentes. Sa fermeture ne constituerait pas un bon choix et la commission de la défense, comme pour d'autres implantations menacées de façon injustifiée, fera entendre sa voix sur le sujet.

Le général Jean-Louis Georgelin a fait valoir que la décision de retirer des troupes lorsqu'une crise est considérée comme terminée relève naturellement de l'autorité politique et suppose audace et courage. En Côte-d'Ivoire, il faut attendre les élections pour retirer le

dispositif de l'opération Licorne, car jusque là l'ONUCI conservera le sien. Or, la force Licorne a pour mission de soutenir les forces de l'ONU. Au-delà, le retrait de nos éléments posera la question du maintien du 43^e BIMA.

Il a ensuite rappelé avoir toujours milité pour que la formation de l'armée nationale afghane (ANA) soit une priorité. C'est un pari, mais qui seul permettra d'avancer. La FIAS doit tirer les conclusions de la situation opérationnelle et adapter son dispositif : 51% des incidents enregistrés sur ce théâtre ont lieu dans le sud et 30 % dans l'est. Il faut saluer la décision de transférer en août 2009 aux autorités afghanes la responsabilité de la région centre, et donc de Kaboul, annoncée par le président Karzaï lors du sommet de l'OTAN à Bucarest. Au Liban, la FINUL renforcée remplit de manière satisfaisante la mission qui lui a été confiée, sans que les récents événements survenus à Beyrouth aient eu des conséquences sur son action. Il s'agit d'une force importante, qui dispose de 15 000 hommes sur une superficie équivalant à un département français. Même s'il faut tenir compte de la signification politique qu'aurait une telle décision, on peut s'interroger sur l'éventualité d'une réduction du dispositif. Et ce d'autant plus qu'il n'est pas souhaitable de se laisser enfermer dans des déploiements censés être provisoires, mais qui dans les faits durent très longtemps.

S'agissant des matériels, les armées remplissent leurs missions avec ce qui leur a été accordé par le passé grâce aux crédits d'équipement et de maintien en condition opérationnelle votés. L'efficacité de l'outil militaire est également conditionnée par les crédits consacrés à l'entraînement des hommes et à leur rémunération, tout particulièrement dans le cas d'une armée intégralement professionnalisée. Le renouvellement des équipements obéit à des cycles de quinze ans et la période actuelle est marquée par la nécessité d'acquérir de nombreux nouveaux systèmes d'armes pour faire face au vieillissement de ceux actuellement en service. Cela est particulièrement le cas pour l'armée de terre, qui est de surcroît la plus concernée par les OPEX. Dans l'attente de la livraison du VBCI, il a été décidé de renforcer les VAB en les dotant de tourelles télé opérées dotés de mitrailleuses de 12,7 mm, lesquels devraient être mis en service en Afghanistan dans l'année. D'autres programmes portant sur la protection du fantassin sont en cours, notamment le programme *Félin*.

Le général Jean-Louis Georgelin a cependant tenu à rappeler que les soldats sont employés pour prendre des risques ; c'est bien là que réside la spécificité du métier militaire. La protection des personnels doit être prise en compte, mais on ne doit pas revenir aux errements du concept de « zéro mort ». De manière plus générale, il est nécessaire que le sens de l'effort et du sacrifice continue à faire partie de la formation de nos soldats et de veiller à ne pas s'enfermer progressivement dans un cocon de mollesse, chose parfois difficile du fait des évolutions de nos sociétés. À cet égard, la montagne comme le parachutisme représentent des écoles irremplaçables. Dans le même esprit, il faut enrayer les dérives bureaucratiques progressives vers l'application aux OPEX des normes de sécurité applicables en temps de paix et en métropole, à l'exemple du stockage des munitions.

M. Philippe Vitel a souhaité savoir si les coûts annoncés pour les opérations extérieures intégraient les remboursements à la charge de l'ONU. Ces procédures de remboursement se déroulent-elles dans de bonnes conditions ?

Il a ensuite relevé que le commandant en chef de la FIAS, entendu par l'assemblée parlementaire de l'OTAN, avait déploré l'insuffisance du nombre d'OMLT. Un départ des troupes de l'Alliance ne pourra être envisagée que lorsque les troupes afghanes auront été

suffisamment entraînées. À l'heure actuelle, la police afghane comprend 82 000 hommes, mais ils sont mal équipés et la corruption est très grande. L'ANA compte pour sa part plus de 50 000 hommes. Quelles sont les perspectives s'agissant de leur formation ?

Le général Jean-Louis Georgelin a précisé que les surcoûts de 3,6 milliards d'euros sur 11 ans avaient été calculés en faisant abstraction des remboursements effectués par l'ONU, de même que les chiffres indiqués pour les exercices 2007 et 2008. Ces remboursements, qui correspondent naturellement au volume de nos engagements sous casque bleu, sont faibles, et sont par ailleurs tardifs et déduits des décrets d'avance. En 2006 et 2007, les remboursements versés à la France pour sa participation à des opérations sous mandat des Nations Unies ont représenté 20,5 millions de dollars par an. Le calcul de ces remboursements est effectué sur une base forfaitaire, qui couvre très partiellement l'usure des matériels et assure une contribution de 1 028 dollars par mois et par homme.

L'objectif retenu pour l'ANA est un effectif de 80 000 hommes ; actuellement, 40 000 ont été formés et sont opérationnels. Les OMLT sont sans doute le moyen le plus efficace de renforcer l'efficacité de l'armée afghane, même si le ministre de la défense afghan demande des matériels plutôt que des instructeurs. Si le fonctionnement des unités de l'ANA n'est pas toujours satisfaisant, notamment en matière de discipline, il faut cependant se garder de plaquer sur la réalité très particulière de ce conflit des critères d'évaluation occidentaux, en l'espèce inopérants. Parmi toutes les OPEX, ce sont les militaires français faisant partie des OMLT qui sont les plus exposés, car ils participent à de véritables opérations de combat. Toutefois, au vu des résultats enregistrés, les risques méritent d'être pris.

M. Bernard Cazeneuve, évoquant la révision de la constitution actuellement en discussion, a souhaité savoir jusqu'où pouvaient aller l'information et le contrôle du Parlement sur les OPEX sans porter atteinte à l'efficacité opérationnelle et à la sécurité des soldats.

Le général Jean-Louis Georgelin a estimé qu'il n'y a pas de difficulté à informer le Parlement sur les opérations extérieures, ce qui se fait déjà d'ailleurs dans une certaine mesure. Par contre, les modalités retenues pour cette information doivent préserver l'efficacité actuelle du système de décision qui, par sa rapidité, permet d'utiliser l'effet de surprise et d'assurer ainsi une plus grande sécurité. Ces préoccupations ont largement été prises en compte par le Gouvernement et le Parlement, comme en témoignent les échanges sur ces questions et les dispositions actuellement retenues. L'obligation d'information dans les trois jours suivant le début de l'opération est tout à fait possible, sous réserve de préciser la notion même de « début » car entre la décision d'engager des troupes sur un théâtre extérieur et le déclenchement de l'opération elle-même, beaucoup de temps peut s'écouler (un an dans le cas de l'opération EUFOR par exemple). L'organisation d'un débat après quatre mois est tout aussi justifiée. Il faudra toutefois avoir conscience que les propos tenus à cette occasion auront un impact certain sur les forces engagées.

M. Michel Voisin a exprimé ses interrogations sur le maintien d'une présence internationale au Sahara Occidental puis s'est inquiété de la nomination d'un ingénieur en chef de l'armement comme nouveau commandant de la base aérienne d'Ambérieux.

Le général Jean-Louis Georgelin a rappelé que la mission des Nations Unies dans le Sahara occidental, la MINURSO, a été déployée en 1991 et prolongée en début d'année

jusqu'en avril 2009. L'ONU a donc jugé qu'elle demeurait utile. Cette mission comprend 505 personnes, civils et militaires, venant de 27 États différents. Elle est actuellement placée sous le commandement d'un général chinois et comprend 13 officiers français. 15 membres de cette mission ont été tués depuis 1991, ce qui prouve que la zone n'est pas véritablement pacifiée. La base aérienne d'Ambérieux est une base de soutien et, dans la logique de réorganisation du MCO aérien au sein de structures interarmées du type SIMMAD et SIAé, il n'est pas anormal que son commandement soit confié à un ingénieur de l'armement.

M. François Lamy s'est interrogé sur le type de victoire qui est attendu en Afghanistan, sachant que le but initial, bien plus que le renversement du régime des Talibans, était la lutte contre le terrorisme et plus spécifiquement contre Al Qaida. Aujourd'hui, la situation a beaucoup évolué mais la victoire semble toujours aussi éloignée. Il a souhaité avoir des précisions sur le commandement du dispositif militaire, qui s'organise autour de l'ISAF et de l'opération *Enduring Freedom*, ainsi que sur le déroulement des opérations et leur efficacité. Au-delà, il a insisté sur la nécessité de renforcer les liens entre ce dispositif militaire et les actions politiques et diplomatiques menées en parallèle car, dans ce type de situation, comme le souligne très clairement le Livre blanc, l'action militaire ne suffit pas pour assurer un retour à la paix.

Le général Jean-Louis Georgelin a rappelé que de nombreuses réflexions sont en cours sur la nature actuelle de la guerre ainsi que sur l'implication des États européens dans des conflits qui ne se déroulent plus sur leur territoire. Le Livre blanc répond à ces interrogations en préconisant une intensification des efforts de connaissance et de renseignement afin de mieux anticiper des crises de plus en plus imprévisibles. Mais savoir sans pouvoir est inutile et c'est pourquoi il faut également réfléchir à la nature, l'efficacité et l'opportunité de l'action militaire comme réponse aux crises actuelles. La guerre est parfois un mal nécessaire pour endiguer une situation de crise mais c'est un moyen qui a ses limites. C'est ainsi que l'engagement militaire n'est pas aujourd'hui capable de régler, à lui seul, les problèmes de l'Afghanistan ou du Kosovo. Toutes les instances internationales développent donc désormais une approche globale des crises permettant d'agir, en même temps, sur les plans militaire, politique, économique et social. Il faut surtout prendre conscience qu'aucun modèle politique ou de développement ne saurait être imposé et que toute action internationale doit prendre en compte les réalités ethniques et les traditions locales. Ce sont les Afghans eux-mêmes qui doivent construire le développement politique, économique et social dont ils ont besoin. Plutôt que de parler de victoire ou de défaite, mieux vaudrait employer les mots de succès ou d'échec. En tout état de cause, pour la communauté internationale, le succès serait de permettre à cet État de disposer d'institutions politiques viables et de sortir d'une économie uniquement basée sur le trafic de drogue.

Les opérations militaires sont difficiles à décrire, les hommes devant lutter contre un ennemi invisible et insaisissable. Il n'y a quasiment pas d'affrontement direct ni d'armée à contrer et les actions menées s'apparentent plus à de la traque, à une lutte anti-terroriste et de contre-insurrection. Au-delà de la destruction des camps d'entraînement, rapidement réalisée, il est très difficile de planifier une phase de reconstruction qui demande toujours un effort global et soutenu dans le temps.

M. Pierre Lellouche a rappelé que la France a accédé à la demande d'aide des Américains pour le théâtre afghan, du fait notamment de l'insuffisance des effectifs et des matériels qui y sont actuellement déployés et de la pression pesant sur le contingent canadien.

Approuvant ce signal donné par notre pays aux alliés, il s'est demandé si cette nouvelle position allait permettre à la France d'influer sur la stratégie militaire de l'Alliance. Celle-ci depuis longtemps ne fonctionne pas et les problèmes politiques, militaires sont toujours aussi nombreux.

Le général Jean-Louis Georgelin a estimé que la gestion de la crise afghane participe d'une stratégie globale, l'engagement militaire n'en étant qu'un volet. Pendant longtemps, les opinions publiques des pays engagés dans le règlement de cette crise se sont peu intéressées à ces opérations, notamment en raison de l'éloignement du théâtre. Les responsables stratégiques ont eu tendance à déléguer leurs compétences à leurs subordonnés sur place. Il faut donc se féliciter que le sommet de Bucarest ait été l'occasion d'une première prise de conscience collective de la nécessité de remédier à la situation actuelle. Il faut bien reconnaître que les conditions de déploiement des forces sont contraires aux principes de l'art militaire : s'ils préservent la souveraineté des États, les précautions prises par les différentes nations sont autant d'obstacles à des mouvements de troupes prenant en compte les nécessités opérationnelles. En passant du 7^e au 4^e rang des contributeurs en Afghanistan, la France sera plus influente au sein de la coalition. Dans la mesure où elle est l'un des premiers contributeurs aux interventions extérieures de l'OTAN, elle a tout intérêt à participer pleinement à l'ensemble des instances de celle-ci.

M. Philippe Folliot s'est interrogé sur les capacités de projection des forces françaises ainsi que sur les équipements susceptibles d'assurer leur protection en-dehors des véhicules blindés. Il a également demandé un bilan de l'interarmisation des opérations.

Le général Jean-Louis Georgelin a rappelé que la France déploie environ 12 000 militaires en OPEX, les effectifs pouvant parfois s'élever à 20 000 personnels. Les principales lacunes sont liées aux capacités techniques de projection. Il est remédié à l'insuffisance du dimensionnement de la flotte de transport par la mise en œuvre des contrats SALIS et des accords ANTARES ; dans ce cadre, lors de la dernière relève, 4 transports sur les 24 nécessaires ont, par exemple, été opérés par des avions britanniques. Les capacités de mobilité stratégiques et au sein des théâtres d'opération doivent être améliorées, notamment en Afghanistan et au sein de l'EUFOR-Tchad.

S'agissant de la protection des troupes, l'arrivée en 2009 des VBCI et des équipements FELIN dans les unités sera un réel progrès. Il conviendra également de déployer des capacités anti-missiles, de développer la protection NRBC et d'accroître les performances des tirs d'armement de précision métrique. Enfin, les capacités de brouillage et les moyens de combat urbain sont des outils très utiles.

Le général Jean-Louis Georgelin a enfin précisé que le chef d'état-major des armées assure le commandement de l'ensemble des opérations extérieures dont le caractère interarmées ne pose aucun problème.

M. Pierre Forgues s'est interrogé sur les tactiques envisageables dès lors que le chef d'état-major a estimé que celles de l'étouffement et de l'écrasement sont obsolètes. Les politiques demandent l'impossible aux armées, c'est ce que prouve le bilan des OPEX menées depuis vingt ans. Dans ces conditions, l'utilité de l'intervention de la France en Afghanistan fait question. On parle sans doute un peu vite d'irresponsabilité et il faut du courage pour sortir d'une crise.

Le général Jean-Louis Georgelin a tenu à distinguer stratégie et tactique ; l'emploi des forces qui concerne l'état-major relève de la stratégie militaire alors que la stratégie globale relève du décideur politique. Il serait vain de vouloir se substituer au peuple afghan pour reconstruire son État. L'histoire montre qu'une telle attitude conduit toujours à l'échec. En revanche, on peut aider au maintien de la sécurité. La force armée n'est qu'un des outils de ce maintien ; la décision d'engagement relève strictement du politique.

S'interrogeant à nouveau sur la réintégration totale de la France dans l'OTAN, **M. Jean Michel** s'est demandé si elle ne serait pas synonyme d'un moindre effort, d'une moindre ambition et, au bout du compte, d'une lâche facilité. Il a aussi observé que l'image de la France au plan international, longtemps marquée par l'indépendance souhaitée par le général de Gaulle, en serait changée.

Le général Jean-Louis Georgelin a rappelé le contexte stratégique actuel de l'Europe : si le risque d'un conflit interétatique entre les nations européennes peut être écarté, elle se trouve cependant placée dans un monde instable.

On constate par ailleurs, que tous les pays européens rencontrent des difficultés croissantes pour financer leur défense. La plupart d'entre eux n'y consacrent qu'un pour cent de leur PIB avec quelques exceptions comme la France et le Royaume-Uni dont l'effort avoisine les 2 %. Aujourd'hui, l'Europe ne veut plus investir dans la défense. La dépense des 27 pays de l'Union européenne représente la moitié de l'effort consacré par les États-Unis. En revanche, il existe une alliance militaire crédible incarnée par l'OTAN dont la France a toujours fait partie. En 1968, deux ans après la sortie du commandement intégré, l'accord Ailleret-Lemnitzer a défini les modalités d'engagement de la première armée française qui se tenait prête à intervenir contre le Pacte de Varsovie. À l'époque, le dispositif intégré permanent s'étendait de la Baltique aux Alpes, chaque pays membre étant prêt à intervenir. Même si le commandement intégré de Shape demeure, ce dispositif est désormais obsolète et l'intégration d'aujourd'hui concerne surtout l'interopérabilité des forces c'est-à-dire la capacité à travailler ensemble. La France, comme la plupart de ses alliés, a développé des procédures compatibles avec les normes OTAN. Les Russes eux-mêmes vont bientôt participer à l'EUFOR et l'ensemble des procédures appliquées au sein du poste de commandement du Mont-Valérien respecte ces normes. Cette interopérabilité s'est faite sans abandon de souveraineté, les Britanniques ayant ainsi su s'engager dans un des plus difficiles conflits modernes aux Falklands. De son côté, la IV^e République n'a pas été empêchée d'envoyer en Algérie ses divisions stationnées en Allemagne et elle a encore pu, avec le Royaume-Uni, mener l'opération de Suez en 1956.

En ce qui concerne l'Europe de la défense, la plupart de nos partenaires ne vivent que dans et par l'OTAN et l'on constate, lors des rencontres entre chefs d'état-major notamment, les différences de densité de préparation des outils militaires. Le général de Gaulle était un adepte de la doctrine des circonstances : elles l'ont amené à prendre sa décision en 1967 ; elles ont aujourd'hui évolué et il faut s'y adapter.

En conclusion, **le président Guy Tessier** a rappelé que, le 3 juin prochain, un débat sera organisé par la commission de la défense et la commission des affaires étrangères sur la place de la France dans l'OTAN.

*

* *

Informations relatives à la commission

La commission a nommé :

— *M. Michel Grall*, rapporteur pour avis sur le projet de loi portant règlement définitif du budget de 2007 ;

— *M. Christian Ménard*, rapporteur d'information sur la piraterie maritime ;

— *MM. François Cornut-Gentille et Bernard Cazeneuve*, rapporteurs d'information sur la mise en œuvre et le suivi de la réorganisation du ministère de la défense.

