

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des affaires étrangères

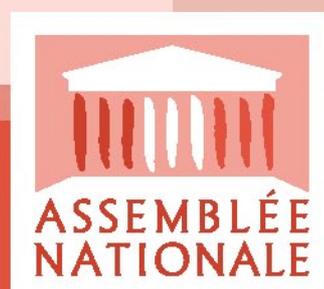
Mercredi
20 mai 2015
Séance de 9 heures 30

Compte rendu n° 79

SESSION ORDINAIRE DE 2014-2015

- Présentation du rapport d'information sur la mission « Engagement et diplomatie » (MM. Guy-Michel Chauveau et Hervé Gaymard, co-rapporteurs). 2
- Informations relatives à la commission.....

**Présidence
de Mme Odile
Saugues, *vice-
présidente***



Présentation du rapport d'information sur la mission « Engagement et diplomatie » (MM. Guy-Michel Chauveau et Hervé Gaymard, co-rapporteurs).

La séance est ouverte à neuf heures trente.

Mme Odile Saugues, vice-présidente. Notre ordre du jour appelle l'examen du rapport de la mission d'information de MM. Guy-Michel Chauveau et Hervé Gaymard, sur la politique d'interventions militaires de la France.

M. Guy-Michel Chauveau, rapporteur. Hervé Gaymard et moi avons conduit une mission d'information au long cours sur la politique d'engagement armé de la France. Elle dure à présent depuis un an et demi, et l'intitulé en avait été arrêté en décembre 2012, il y a deux ans et demi.

A l'époque, la France se trouvait dans une période d'accalmie du point de vue des engagements extérieurs : l'armée française avait quitté la Libye un an plus tôt et venait d'achever sa mission de combat en Afghanistan. Depuis, les militaires français ont été engagés successivement au Mali et dans la bande sahélo-saharienne, en Centrafrique et en Irak, entre autres. A l'heure actuelle, 10 000 militaires français sont déployés en opération extérieure. Autant dire que le sujet de notre mission est resté d'actualité !

Depuis la réforme constitutionnelle de 2008, l'information et le pouvoir de contrôle du Parlement sur les opérations extérieures de la France ont été renforcés. Nous le savons tous, l'initiative de l'engagement de la force armée revient, de manière ultime, au Président de la République. Cela ne doit néanmoins pas nous interdire d'émettre des recommandations à ce sujet.

Il nous semble utile et légitime que notre commission ait un débat de fond sur la politique d'engagement armé de la France. Par-delà leur appellation sibylline, les opérations extérieures engagent profondément notre pays : elles mettent en jeu des vies humaines, mobilisent souvent durablement les finances publiques et produisent des effets à long terme qui sont parfois bien éloignés des objectifs politiques initiaux. Les opérations extérieures font débat dans la classe politique, chez les citoyens et chez les experts. C'est légitime, étant donné que c'est la vie de nos soldats que nous engageons.

Il faut donc s'efforcer de donner un cadre rationnel aux interventions militaires de la France. Il s'agit d'éviter que des paramètres conjoncturels ne prennent une part trop grande dans les décisions d'intervention, qu'il s'agisse de l'émotion suscitée par la médiatisation des conflits, de l'état de l'opinion publique voire d'échéances politiques diverses.

Ce cadre, le Livre Blanc de 2013 l'a esquissé. Nous avons jugé utile de le préciser, en nous appuyant sur l'expérience des engagements extérieurs passés de la France. A cette fin, nous avons procédé à un recensement des opérations extérieures françaises depuis la guerre d'Algérie. Vous le trouverez en annexe du rapport. Ce n'est pas un travail scientifique, mais il donne une idée de la diversité et de la multiplicité de ces engagements, ainsi que des évolutions de leurs modalités sur cinq décennies.

Pourquoi remonter à la fin de la guerre d'Algérie ? Après tout, la tradition d'engagement extérieur de l'armée française est bien plus ancienne. Sous le Second Empire, la France avait multiplié les expéditions lointaines, au Mexique, en Crimée, au Liban, en Chine ou en Algérie. Mais la fin de la guerre d'Algérie a marqué le début des opérations

extérieures telles que nous les connaissons aujourd'hui. Notre pays se trouvait alors en paix, et la défense du territoire national était assurée notamment grâce à la dissuasion nucléaire.

Des années 1960 à la fin de la guerre froide, la projection de forces sur des théâtres extérieurs est devenue le cadre d'action principal de nos armées. C'est sur ces théâtres qu'elles ont acquis une réelle compétence en termes de capacité d'intervention, quelles que soient les réserves que l'on peut émettre par ailleurs sur l'opportunité de telle ou telle intervention. L'effondrement de l'URSS a accéléré cette évolution. Elle a fait disparaître toute menace directe contre le territoire français, mais s'est traduite, dans les années 1990, par le déclenchement de conflits dans les Balkans. Les attentats du 11 septembre 2001 ont marqué le début de la lutte contre le terrorisme, avec l'intervention en Afghanistan. Depuis, les engagements extérieurs n'ont pas cessé. Limiter cette instabilité généralisée, telle est devenue la vocation principale de l'outil militaire français.

Y-a-t-il eu des constantes dans les engagements extérieurs de la France depuis cinquante ans ? Nous avons été marqués par la permanence d'une certaine conception des responsabilités internationales de la France. Cette conception tient tout à la fois à notre géographie, à notre histoire, notamment coloniale, et à notre statut de membre permanent du Conseil de sécurité de l'ONU. C'est un fait, depuis cinquante ans, la France n'a jamais limité le champ de ses engagements extérieurs à la défense de ses intérêts immédiats, en raison d'une conception large de ses responsabilités et de son rôle dans le maintien de la stabilité internationale qui est une singularité de notre pays.

Au-delà de toutes les controverses qu'ont pu susciter ces engagements, c'est aussi cette conception de nos responsabilités internationales qui a poussé la France à intervenir en Afrique quand ses intérêts n'étaient pas directement en jeu, en vertu d'accords de défense qui ont depuis été renégociés. Et il nous faut reconnaître que ces opérations ont permis d'éviter de grands drames tels que ceux qui se sont produits hors de la zone d'influence traditionnelle de la France : Angola, Mozambique, Sierra Leone, pour n'en citer que quelques-uns.

Autre ligne de force des engagements extérieurs de la France, notre pays a toujours eu le souci marqué de recueillir l'approbation de la communauté internationale pour bien asseoir la légitimité de son action. Ceux qui ont lu le rapport rédigé sur le même sujet en 1995 par notre collègue Jean-Bernard Raymond auront constaté que c'était au cœur de ses préoccupations.

Pouvons-nous tirer des enseignements de ces cinquante années d'interventions militaires ? Nous n'avons évidemment pas cherché à établir le bilan de chaque engagement pris individuellement : ce travail aurait été hors de notre portée et tel n'était pas notre sujet. Mais il nous a semblé que nous pouvions dégager un bilan global de ces décennies d'engagement au niveau politique et au niveau militaire.

Sur le plan militaire, nous avons trouvé que le bilan était globalement positif. Au cours de cette période, l'armée française s'est forgé une expérience de combat sur des théâtres très divers. D'une armée de conscrits dédiée à la défense du territoire national, elle s'est transformée en armée professionnelle, polyvalente, agile, capable d'intervenir sur des théâtres très divers. Elle s'est remarquablement adaptée aux évolutions du contexte international et aux mutations technologiques. Nous pouvons dire sans nous tromper que l'armée française est aujourd'hui au meilleur niveau mondial. C'est un acquis extrêmement précieux, qui nous vaut la reconnaissance et l'admiration de tous nos partenaires, y compris des Américains, notamment après l'opération *Serval* au Mali.

Le bilan militaire est donc positif, mais nous savons bien que l'outil militaire n'est pas une fin en soi. Comme son nom l'indique, il n'est qu'un « outil » au service d'une politique. Que penser du bilan politique des engagements extérieurs français ?

Ont-ils permis d'atteindre les objectifs qui leur avaient été assignés ? Si l'on évalue le succès de la politique d'engagement armé de la France à l'aune de la stabilisation des Etats où ces engagements ont été conduits, le constat est très mitigé. Pour ne prendre que quelques exemples, la France est intervenue à de nombreuses reprises en République centrafricaine depuis les années 1960 ; elle a dû à nouveau s'y engager fin 2013, et la situation paraît encore bien fragile à l'heure actuelle. Au Kosovo, on ne peut considérer la situation comme complètement stabilisée malgré la présence continue de la communauté internationale depuis 1999. Et l'on peut s'interroger sur l'efficacité des treize années d'opérations en Afghanistan, même si la légitimité de cette intervention n'était pas contestable. Enfin, nous ne pouvons que constater les limites de notre engagement militaire en Libye en 2011, au regard de la situation actuelle.

Malgré tout, nous ne devons pas sombrer dans le dénigrement systématique des engagements extérieurs. Certaines opérations ont eu un réel effet stabilisateur : il en va ainsi de la présence française au Tchad depuis les années 1980, avec l'opération *Epervier*. Par ailleurs, il est toujours plus facile de souligner les lacunes des interventions que d'évaluer les conséquences des « non-interventions » : que se serait-il passé si l'OTAN n'était pas intervenue en Libye en 2011 ? Aurions-nous été prêts à assumer les conséquences de cette abstention ? Par ailleurs, tous les maux de ces pays ne sont pas imputables aux interventions militaires, c'est évident mais il faut le rappeler.

Quel bénéfice la France a-t-elle tiré de son investissement extérieur en termes d'image et d'influence diplomatique ? Là encore, le bilan est en demi-teinte. D'un côté, les multiples engagements de la France en Afrique jusqu'à la fin des années 1990 ont pu lui donner une image de « gendarme » de ce continent, et ont souvent été critiqués sur le plan des motivations. Cependant, ces engagements nous ont permis de garder des liens privilégiés avec nos anciennes colonies et d'entretenir notre connaissance de cette région, dont nos partenaires européens et américains sont très demandeurs. Si le crédit politique que la France tire de ces engagements a longtemps pu être miné par le fait que nous étions soupçonnés d'intervenir dans notre pré-carré, nous avons essayé de donner une autre image de ces engagements en y associant nos partenaires européens. D'ailleurs, la plupart des opérations européennes lancées depuis 2003 ont eu l'Afrique pour théâtre.

Par ailleurs, certaines opérations n'ont pas eu le résultat escompté, ce qui a eu un retentissement négatif en termes politiques. L'opération *Turquoise* a été critiquée, même si elle avait pour objet de stopper un génocide, car elle intervenait après plusieurs années de soutien au pouvoir en place qui en était l'auteur. Les opérations de l'ONU dans les Balkans et la Somalie ont été un échec. Si l'intervention en Libye a permis, dans un premier temps, de protéger les populations civiles, elle a involontairement fait naître de nouvelles menaces. Cela pourrait entamer notre crédit politique, car nous avons été leader dans cette opération.

A l'inverse, on peut estimer que la France tire un bénéfice politique substantiel de son engagement dans la bande sahélo-saharienne, notamment auprès des Américains, mais même au-delà. Nous avons reçu l'ambassadeur d'Australie qui nous a exprimé toute l'admiration de la classe politique et des militaires australiens à ce sujet.

Enfin, on peut se demander si la France a tiré de ses engagements au sein de coalitions internationales un crédit politique à la hauteur de leur coût humain et financier. 89 soldats français ont laissé leur vie en Afghanistan, mais le volume de la contribution française – au demeurant loin d'être négligeable – ne nous a jamais permis de peser stratégiquement. Cependant, il était impossible à la France de ne pas afficher sa solidarité avec les Américains au lendemain des attentats du 11 septembre.

Que conclure de cette mise en perspective historique ? Le bilan politique de cinquante années d'opérations extérieures françaises nous semble globalement mitigé. Il a fait naître un doute sur l'efficacité de la réponse militaire en situation de crise. Ce doute s'est installé dans les opinions publiques, en France et chez nos partenaires, et fragilise la légitimité des engagements extérieurs.

Doit-on pour autant en conclure à la nécessité d'un désengagement extérieur ? Le contexte international tend au contraire à nous rappeler l'importance de l'engagement armé. Avec le terrorisme et l'essor des nouvelles technologies, sécurité internationale et défense du territoire national se confondent de plus en plus. La France est amenée à intervenir hors de ses frontières pour des raisons de sécurité nationale. Dans ce contexte où les opérations extérieures sont à la fois nécessaires et fragiles sur le plan de la légitimité, il est d'autant plus important de réfléchir aux principes devant guider la politique d'engagement de la France.

M. Hervé Gaymard, rapporteur. Je voudrais faire deux remarques préalables. D'abord, Guy-Michel Chauveau et moi pensons que le mot de doctrine est inadapté à la conception que nous devons avoir des interventions militaires extérieures, parce qu'il ne faut pas se lier les mains à l'avance. Cependant, cela n'interdit pas de réfléchir à un certain nombre de principes d'action. Deuxième point, l'intervention extérieure fait partie de la dissuasion. Nous avons tendance à imaginer que la dissuasion n'est que nucléaire, mais en réalité la dissuasion doit être une posture globale, avec toute une palette d'actions possibles. De ce point de vue, la capacité d'intervention extérieure participe à la signature globale de notre pays et à son autonomie de décision.

Il nous a semblé que les engagements extérieurs de notre pays devaient respecter cinq principes essentiels cumulatifs : avoir un intérêt stratégique, un soutien large de la communauté internationale, des objectifs clairs et réalistes, une stratégie de sortie pérenne élaborée en amont et enfin, bien évidemment, des effets positifs sur les populations civiles des pays concernés.

- Premièrement, l'intervention doit avoir un « sens stratégique », c'est-à-dire être réellement compatible avec les intérêts supérieurs de la France.

Quels sont ces intérêts ? Le Livre Blanc de 2013 en distingue trois catégories. Les intérêts vitaux : défense du territoire métropolitain et ultramarin ainsi que de nos zones maritimes ; protection des ressortissants français, auxquels on peut adjoindre la défense du territoire des Etats européens et de l'Alliance atlantique auxquels nous sommes liés par une clause de défense collective. Il s'agit aussi de nos intérêts stratégiques. Ceux-ci sont nombreux et divers ; il convient de déterminer au cas par cas dans quelle mesure leur mise en cause justifie un engagement armé. Il s'agit enfin de nos responsabilités internationales, cercle plus dilué mais très important. Il est dans l'intérêt de la France de les honorer, en tant que membre permanent du Conseil de sécurité de l'ONU. En effet, ce statut n'est pas seulement un legs historique. Dans le monde actuel qui n'est plus celui de 1945, la France doit chaque jour prouver qu'elle en est digne.

Avant toute décision d'intervention, il faut mûrement peser si l'engagement envisagé est compatible avec les intérêts de la France largement appréciés. Au sein d'une coalition internationale dont elle n'est pas leader, nous pensons que la France doit proportionner son engagement à l'influence qu'elle est susceptible d'exercer, afin de pouvoir concentrer ses moyens sur les théâtres où ils auront l'effet stratégique le plus fort.

- Deuxième critère, tout engagement extérieur français doit bénéficier d'un soutien large de la communauté internationale.

Sa légalité et sa légitimité doivent être consacrées par une résolution du Conseil de sécurité de l'ONU, cela va de soi. Nous pensons que c'est un impératif. En dépit de tous ses défauts, l'ONU reste une institution unique dans l'histoire. En tant que membre permanent, nous avons tout intérêt à préserver la centralité du Conseil de sécurité pour le maintien de la paix et de la sécurité internationale. Nous devons donc nous efforcer d'obtenir systématiquement une résolution autorisant l'usage de la force préalablement à tout engagement extérieur, même si cela nous coûte beaucoup de temps et d'énergie. Le Libre blanc est d'ailleurs très clair sur ce point. Cette exigence ne connaît qu'une seule exception, prévue par la Charte des Nations Unies : la légitime défense collective, qui nous permet d'intervenir à la demande d'un Etat qui se trouve lui-même en situation de légitime défense, ce que nous faisons actuellement en Irak.

Deuxième élément de ce soutien de la communauté internationale, l'éternelle question européenne. Le soutien des Européens est à la fois indispensable et complexe à obtenir. Il est indispensable sur le plan financier et sur le plan de la légitimité. Sur le plan financier, car les besoins en sécurité du continent africain sont tels qu'ils dépassent largement nos moyens. Et sur le plan de la légitimité, car la dimension européenne d'une opération lui ôte l'éventuelle teinte néocoloniale qui pourrait lui être reprochée. Cependant, ce soutien est compliqué à obtenir, parce que les Etats européens n'ont pas tous la même histoire et la même implication dans toutes les parties du globe, et c'est notamment le cas en Afrique. En outre, les outils développés au sein de la politique de sécurité et de défense commune ne sont pas faciles à mettre en œuvre. La chaîne de commandement, les procédures et le processus décisionnel de l'Union européenne sont mal adaptés aux exigences spécifiques de l'action militaire. Cela fonctionne actuellement au Mali et en République centrafricaine, mais ce n'est pas toujours le cas. Nous pouvons donc être tentés de nous affranchir de cette procédure européenne.

Nous pensons qu'il ne faut pas hésiter à le faire lorsque les options de PSDC ne paraissent pas adaptées ou pâtissent d'un manque d'élan politique qui en compliquerait la mise en œuvre. Par exemple, la coopération engagée de manière pragmatique au sein de l'*European air transport command* (EATC) pour mutualiser le transport stratégique fonctionne bien et pourrait être élargie au ravitaillement en vol. Nous pensons que ce type d'approche pragmatique doit être érigé en norme d'action dans notre coopération avec les Etats européens.

Cela ne veut pas dire que nous ne devons pas continuer à pousser l'Europe de la défense pour la rendre plus opérationnelle. Il est possible de lever certains obstacles au déploiement des groupements tactiques de l'Union européenne (GTUE), qui n'ont jamais été utilisés à ce jour. Ces forces en alerte, bien entraînées et susceptibles de se déployer en quinze jours, pourraient être particulièrement utiles pour intervenir dans une situation d'urgence. Il faudrait parvenir à faire financer leur déploiement sur fonds communs ; nous plaidons en ce sens, appuyés par nos partenaires allemands et polonais. Pour le moment, il faut reconnaître

que c'est un peu la double peine : toute la charge pèse sur le pays qui envoie ses militaires, lequel doit en outre accepter les rigidités de la chaîne de commandement européenne.

Enfin, si nous souhaitons associer les Européens, nous devons jouer pleinement le jeu du multilatéralisme, c'est-à-dire accepter de partager avec eux le renseignement et la réflexion en amont des opérations militaires. Nous ne pouvons pas raisonnablement décider d'intervenir de manière unilatérale et attendre ensuite des Européens qu'ils partagent l'effort. Le multilatéralisme doit commencer dès le stade de la planification des opérations. Nous étions à Berlin en janvier 2013 lorsque l'opération *Serval* a été lancée. Il était frappant de constater que la plupart de nos collègues allemands ne savaient pas où se situait le Mali et ne comprenaient pas que nous y intervenions. Nous avons donc un effort d'acculturation collective à faire. Cela vaut aussi pour nous, s'agissant des préoccupations sécuritaires de nos partenaires baltes et orientaux, au sujet desquelles nous ne nous sentons pas toujours très concernés.

Troisième élément du soutien de la communauté internationale, il faut, autant que possible, coopérer avec les partenaires locaux. La France sera d'autant moins perçue comme une force d'occupation que son action se présentera comme une coopération avec les forces locales et régionales. L'efficacité à moyen terme de l'intervention militaire dépendra de leur aptitude à assurer notre relai. C'est toute la logique du dispositif *Barkhane* dans le Sahel. Les opérations des forces françaises sont conduites conjointement avec les armées du G5 Sahel. Nous pensons que c'est un dispositif intelligent mais qui suppose un investissement sur le long terme, en raison du différentiel de niveau entre l'armée française et les armées locales.

- Troisième critère, l'engagement extérieur doit avoir des objectifs clairs et réalistes.

Les objectifs stratégiques et politiques doivent être clairement définis en amont de tout engagement. Souvent, les engagements extérieurs pâtissent d'un défaut de commande politique. Nous pensons que la France doit s'abstenir de s'engager s'il n'est pas possible d'énoncer des objectifs suffisamment clairs.

Ces objectifs doivent aussi être réalistes, c'est-à-dire atteignables avec les moyens que nous sommes prêts à investir dans l'opération. Cela exclut d'entrée en jeu des objectifs démesurément ambitieux, de type « *nation building* » dont nous avons constaté la folle présomption. Nous ne devons pas envisager ce que nous ne pourrions jamais arriver à faire, compte-tenu de situations politiques, ethniques et militaires inextricables.

Même avec une ambition limitée, nous devons nous poser la question des moyens que nous sommes prêts à consacrer sur le temps long. Le critère de durée conditionne souvent l'efficacité d'une opération, car il faut s'engager pour reconstruire les forces armées et de sécurité locales. Avons-nous la capacité à durer et sommes-nous prêts à nous investir durablement ? Nous pensons qu'il est essentiel de répondre à cette question avant de s'engager.

- Quatrième critère, l'intervention militaire doit être assortie d'une stratégie de sortie pérenne.

Toutes les personnes que nous avons rencontrées l'ont souligné, la planification de l'après-crise est le point faible des opérations extérieures françaises. C'est pourtant un

enjeu essentiel aujourd'hui, où la difficulté n'est pas tant de gagner la guerre que de gagner la paix.

Pour cela, il nous faut nous assurer, en amont de tout engagement, qu'il existe une solution politique crédible au conflit pour assurer le relai de notre action militaire et permettre la mise en œuvre d'un processus politique bénéficiant d'un ancrage local suffisant.

Par ailleurs, on ne cesse de le dire, il nous faut mettre en œuvre une approche globale des crises. Il est évident qu'au-delà de l'action militaire, nous devons prendre en compte les populations civiles, les nécessités de la reconstruction de l'Etat, et les aspects économiques. A l'évidence, nous ne pouvons pas faire cela tout seuls. La France a déjà fait des efforts pour coordonner ses moyens d'action au niveau interministériel, mais la mise en œuvre d'une véritable stratégie globale butte sur le manque de moyens et d'outils dédiés. L'Agence française de développement (AFD) n'a pas le droit d'intervenir pour la reconstruction des pays en guerre. Nous devons utiliser tous les leviers disponibles. Nous pensons que l'OTAN, spécialisée dans les opérations de haute intensité, n'est pas la bonne réponse. En revanche, l'Union européenne a un potentiel intéressant en raison de la diversité de ses instruments et de l'étendue de son champ de compétence. Pour l'exploiter pleinement, il faut qu'elle réforme ses structures et supprime ses cloisonnements. Nous avons auditionné plusieurs praticiens des missions de l'Union européenne, qui sont extrêmement critiques sur la manière dont cela fonctionne – ou plutôt ne fonctionne pas. Il est tout à fait possible de réformer ces dispositifs pour les rendre plus efficaces.

- Dernier critère, qui n'est pas le moindre : nous devons nous assurer que l'engagement militaire aura un réel effet positif pour les populations concernées. Il faut que la dimension de l'aide humanitaire d'urgence soit prise en compte en amont, de même que celle de la protection des populations civiles par rapport aux effets de l'intervention militaire. Cela n'a pas toujours été le cas.

Voilà les quelques lignes de force que nous avons dégagées. A l'évidence, tout ce dont nous avons parlé n'est possible que si nous maintenons, sur le long terme, une cohérence budgétaire dans notre politique de défense et une cohérence dans l'architecture de nos forces. S'agissant de la cohérence budgétaire, nous pouvons en avoir des appréciations diverses après les décisions prises en Conseil de défense le 29 avril dernier. Je ne souhaite pas me lancer dans ce débat maintenant. La question de la cohérence de l'architecture de nos forces est capitale. Comment équilibrer les différentes missions des armées entre dissuasion nucléaire d'un côté et engagement extérieur de l'autre ? Il faudra apporter une réponse claire à ce débat au début du prochain quinquennat. Les décisions prises naguère sur la modernisation des composantes valent jusqu'en 2025-2030 ; les décisions pour l'après 2030 seront complexes dans un contexte géopolitique et dans une situation budgétaire mouvants.

A ce débat s'est adjoint, plus récemment, celui de l'équilibre entre protection du territoire national et engagement extérieur, avec la décision du Président de la République de redéployer une partie de l'armée de terre sur le territoire dans le cadre de l'opération *Sentinelle*. Cette décision a été prise sans grand débat. Il mérite pourtant d'être posé, et raisonné avec nos questionnements sur les engagements extérieurs. Les militaires déployés en France pour surveiller les lieux sensibles ont-ils besoin de la même formation que ceux que nous envoyons au Mali ? Les réponses que nous apporterons ne seront pas neutres sur le format de nos armées et la panoplie des outils dont nous devons disposer pour garder notre crédibilité militaire – et donc politique – globale.

Voilà les quelques réflexions que nous voulions vous livrer. Vous pourrez constater qu'en annexe du rapport, nous nous sommes livrés à un recensement aussi exhaustif que possible des interventions militaires depuis la guerre d'Algérie. Je pense qu'une telle compilation n'avait jamais été réalisée sous cette forme et j'espère que ce rapport aura fait œuvre utile de ce point de vue-là aussi.

Mme Odile Saugues. Merci pour ce rapport qui a le mérite de faire une présentation synthétique d'un sujet qui pouvait se prêter à de très longues digressions.

Votre rapport contient de très intéressants développements sur l'expérience des dernières années et sur la politique d'intervention de nos principaux alliés.

Il contient surtout des éléments de réflexion sur la politique d'engagement de la France qui sont une excellente base pour un débat au sein de notre commission.

Comme vous l'avez expliqué, il ne saurait être question de présenter une doctrine détaillée pour les interventions militaires de la France. Les situations de crise sont beaucoup trop diverses ; par ailleurs, établir une doctrine risquerait de limiter les prérogatives du Président de la République. Je partage votre opinion qu'il convient de préserver la prééminence du chef de l'Etat dans ce domaine, ce qui n'interdit nullement au Parlement d'exercer un contrôle effectif sur les opérations extérieures.

En revanche, il est utile de réfléchir aux lignes directrices qui peuvent encadrer nos engagements.

Vous soulignez très justement que la décision d'engager nos forces doit être guidée par les intérêts de la France, c'est-à-dire par ses intérêts vitaux et par ses intérêts stratégiques, mais aussi par ses responsabilités internationales.

Ce sont évidemment ces dernières qui sont les plus problématiques car les principes et les valeurs auxquels notre pays est attaché, tout comme nos responsabilités en tant que membre permanent du Conseil de Sécurité, pourraient nous conduire à intervenir un peu partout dans le monde.

Il est donc important que ces responsabilités soient encadrées par des garde-fous afin que nous ne soyons pas entraînés dans des aventures militaires interminables et contre productives.

Le premier de ces garde-fous c'est évidemment le Conseil de Sécurité. Vous avez raison d'insister sur le fait que l'obtention d'une résolution du Conseil de sécurité est indispensable en dehors des cas d'application de la légitime défense définie par la Charte des Nations Unies. Naturellement, c'est une condition qui peut s'avérer très contraignante dans les situations où l'un des membres use de son droit de veto pour empêcher l'adoption d'une résolution. Vous rappelez dans votre rapport que la France a lancé une initiative visant à limiter le droit de veto en cas d'atrocités de masse. C'est une initiative que notre commission devra suivre attentivement car elle répond à une préoccupation légitime. Nous pourrions à l'occasion entendre Hubert Védrine sur ce sujet puisque c'est lui qui est en charge de cette mission diplomatique.

Vous évoquez aussi la nécessité de ne pas relâcher nos efforts pour tenter de convaincre nos partenaires européens de s'associer à nous. Nul ne sous-estime la difficulté de la tâche. Ces partenaires n'ont pas la même vision de leurs intérêts stratégiques et surtout pas

les mêmes moyens ni la même culture militaire. Pourtant, je pense comme vous que nous devons les associer davantage à la décision en amont des opérations et que nous les sensibiliserons d'autant mieux aux questions africaines que nous nous intéresserons au flanc est de l'Europe. Je partage également votre idée que nous devons poursuivre nos efforts pour rendre la PSDC plus opérationnelle.

Et puis bien entendu, vous avez raison d'insister sur la nécessité de préserver les moyens de notre appareil de défense. La France dispose d'une capacité de projection exceptionnelle mais les moyens budgétaires consacrés à la défense sont sans cesse remis en cause. Je me félicite de la décision du chef de l'Etat d'affecter 3,8 milliards d'euros supplémentaires au budget de la défense d'ici 2019. Nous aurons l'occasion d'en discuter la semaine prochaine à l'occasion de l'audition de Jean-Yves Le Drian qui précédera l'examen pour avis de l'actualisation de la loi de programmation militaire.

M. Jean Glavany. Je voudrais d'abord féliciter nos collègues pour la qualité de ce rapport et de leurs interventions. Je pense qu'ils touchent juste. C'est un enjeu majeur pour une démocratie parlementaire de s'interroger sur l'emploi de notre force militaire à l'étranger et de tirer les leçons de l'expérience. Je voudrais insister sur le quatrième critère mentionné qui est la stratégie de sortie pérenne. Il ne s'agit pas seulement de définir une stratégie de sortie pérenne mais aussi d'assurer un suivi politique constant car, vous l'avez dit, seule une solution politique peut régler le problème. L'OPEX ne peut être que le préalable d'une solution politique ; croire autre chose serait une erreur majeure, l'histoire nous le montre. Je me souviens de l'intervention française en Afghanistan qui avait été unanimement soutenue par le Parlement après les attentats du 11 septembre ; on avait fixé des objectifs extrêmement précis, qui ont été atteints en quelques mois. Mais au bout de quelques années, nous nous sommes rendu compte que l'opération n'était plus du tout en mesure de répondre à ces objectifs. On s'est donc posé trop tard la question de la pertinence de la durée de cette intervention. Après leur intervention en Irak, les Américains ont mis en place un gouvernement qui s'est avéré sectaire et n'ont pas assuré le suivi politique qui s'imposait. Nous payons aujourd'hui le prix du désordre qui en résulte. Au Mali, nous savons que c'est par un règlement politique sur la question du nord du pays, ô combien difficile à mettre en place, que la sortie de crise sera possible. C'est la même chose en Centrafrique. D'une manière générale, nous devons avoir en tête que les forces militaires souvent accueillies dans l'enthousiasme et comme « libératrices » au début viennent rapidement à être considérées comme des forces d'occupation. Nous avons presque tous appuyé l'intervention en Libye, mais aucun suivi politique n'a été assuré, et nous portons aujourd'hui une responsabilité majeure dans l'effondrement du pays. Notre expérience – et celle de nos partenaires – nous enseigne que les OPEX ne peuvent avoir de résultat positif que si nous en assurons un suivi permanent, acharné, quotidien, auquel le parlement doit être associé. Nous devons nous y tenir.

M. Thierry Mariani. Merci aux rapporteurs pour cette étude intéressante. Je voudrais faire deux remarques. Monsieur Gaymard a dit que, dans le cadre d'une intervention de la France au sein d'une coalition, notre engagement devrait être proportionnel à l'impact que nous pourrions avoir sur la conduite des opérations. J'aimerais savoir quelle est votre appréciation du bilan de notre intervention en Afghanistan, à l'aune de ce critère ? Quand on envoie 4000 hommes en comparaison avec un pays qui en envoie vingt fois plus, quel est notre impact ? Pouvons-nous espérer peser lorsque nous sommes aussi minoritaires dans une intervention lourde ? Je voudrais rappeler que 89 soldats français sont morts en Afghanistan. Ma deuxième remarque concerne l'intervention en Libye. Le paradoxe c'est qu'elle a été décidée quasiment à l'unanimité et qu'aujourd'hui elle est critiquée à l'unanimité, à gauche

comme à droite. En vérité, nous nous sommes retrouvés pris dans un enchaînement médiatique et philosophique où il n'y a pas eu d'autre solution pour la classe politique française que d'intervenir dans la précipitation. Il est clair que, pour nos concitoyens, nos interventions ne doivent pas entraîner une déstabilisation qui aurait un impact sur notre pays et sur l'Europe. Pour cette raison, je pense que l'intervention en Libye marquera un tournant dans nos engagements extérieurs. Quel est votre sentiment à ce sujet ? Enfin, je trouve que nous pourrions ajouter un sixième critère qui serait d'assurer le soutien à nos engagements extérieurs par une communication adaptée aux citoyens français.

M. Jean-Paul Bacquet. Je voudrais bien sûr m'associer aux félicitations qui ont été faites. Vous avez fait un rapport extrêmement didactique. C'est un problème complexe, car nous n'avons pas de solutions toutes faites. Quand vous définissez un programme en cinq points, je trouve que c'est un exploit. Je pense que le problème majeur est de savoir comment l'on se sort de ces engagements extérieurs. Je ne crois pas que les pouvoirs politiques et militaires soient inconscients ; ils ont tous conscience qu'à partir d'un moment, les troupes françaises deviennent des troupes d'occupation. Mais les conditions ne sont jamais réunies pour nous permettre de sortir, il y a toujours de bonnes raisons pour rester. C'est le cas en Centrafrique, où nous sommes potentiellement pour dix ans, alors que le ressentiment à l'égard de nos troupes pourrait conduire une rupture à tout moment. Par ailleurs, je suis moins optimiste que vous sur le Mali ; je vois un engagement français, mais je ne vois aucun engagement européen, si ce n'est que pour récupérer les marchés qui s'ouvrent avec la reconstruction du pays. S'agissant de l'opération *Sentinelle*, vous avez raison, il s'agit d'une mobilisation massive de soldats français dont ce n'est peut-être pas le rôle et qui n'ont peut-être pas la formation adaptée. Et il me semble que nos antécédents d'utilisation de l'armée comme force de police n'ont pas été très concluants. Enfin, je regrette toujours qu'il n'y ait pas de véritable débat parlementaire lorsque nous lançons des interventions extérieures. Au bout de quatre mois, le Parlement est réuni, les présidents de groupe et le Ministre interviennent, mais ce n'est pas un vrai débat ! Je propose qu'une fiche soit remise à chaque député synthétisant vos cinq critères afin que nous puissions débattre sur cette base chaque fois qu'une opération est décidée. La présidente de la commission devrait faire une proposition en ce sens au président de l'Assemblée. Si le Parlement s'engageait ou refusait de s'engager sur ces cinq points, les choses seraient plus faciles à assumer ensuite. Il me semble que si nous avions fait cela pour la Libye, nous nous serions rendu compte que cette opération ne répondait absolument pas aux cinq critères.

M. Jacques Myard. Je vous remercie de nous avoir rappelé que l'histoire est sans fin et que Fukuyama et quelques Américains avaient vendu des billevesées. Les soldats et la politique marchent ensemble. Il faut être prêt, mais effectivement on ne peut pas avoir de véritable doctrine. Sauf qu'aujourd'hui la France est engagée dans de multiples alliances et que par certains côtés elle en est prisonnière. En Afghanistan, nous avons attaqué un Etat alors que les Etats-Unis étaient attaqués par un groupe et le recours à l'article 5 était contesté, de nombreux spécialistes et non des moindres ont considéré que c'était limite. On y est allés pour des raisons politiques et on y est resté à la demande des Etats-Unis alors qu'on aurait dû partir tout de suite.

Il faut garder l'article 51 de la Charte des Nations Unies, qui pose le droit à la légitime défense individuelle ou collective. C'est la base de l'intervention en Irak et au Mali. L'opération à Kolwezi visait à exfiltrer des otages puis à se retirer. Elle a été montée dans des conditions difficiles car il n'y avait pas les moyens d'aujourd'hui mais elle illustre le principe d'exfiltration.

La politique européenne, c'est « En attendant Godot ». Il n'est pas sérieux de penser qu'on peut intervenir à 28. Le danger est qu'avant d'opérer de frappes militaires, on prend des sanctions. C'est redoutable car la décision doit être prise à 28 et il faut ensuite l'accord des 28 pour les lever. On est prisonnier de nos alliances multiples alors qu'on devrait avoir les mains libres.

Je suis d'accord sur l'importance du scénario de sortie, qui l'aspect le plus difficile à mettre en œuvre. Quand nous étions en Libye avec Jean Glavany, nous avons compris ce qu'était ce pays. Kadhafi s'en servait comme d'une ferme et lorsqu'il est parti, tout s'est effondré. Il n'y a pas de solution sans une assistance à la reconstruction d'un Etat.

L'ordre, ce n'est pas le rôle de l'armée. On n'échappera pas à la reconstitution d'une garde nationale, avec les communes et les territoires, ce qui permettra aussi de redonner un sens civique. L'armée n'est pas faite pour ça.

Tout cela me rappelle la formule d'Alan Greenspan, au sortir d'un exposé : « Si vous avez compris, c'est que je me suis mal exprimé ». Vous identifiez cinq critères, mais il y a toujours des situations nouvelles qui peuvent en ajouter.

M. François Loncle. Je m'associe aux félicitations pour ce travail pertinent et précieux pour l'avenir, qui est clair et pédagogique. Je partage le scepticisme de mes collègues quant à la possibilité de rassembler les Européens sur les opérations extérieures. C'est possible pour des actions spécifiques, par exemple pour la formation des armées au Mali, mais pas pour l'intervention. A défaut d'intervenir, les Européens pourraient contribuer à payer pour ce qui garantit la sécurité du Continent.

Si l'on regarde les cinq critères, vous avez dû voir que l'intervention récente qui les respecte le plus est celle au Mali, y compris s'agissant de la recherche d'une solution politique avec les efforts entrepris par notre pays pour obtenir un accord de paix, ou encore la transformation de l'opération *Serval* en *Barkhane*. Celle qui s'en éloigne le plus est l'opération en Libye. Il n'y a pas eu un vote unanime. Et à l'inverse ils sont au moins deux aujourd'hui à ne pas condamner l'intervention : un ancien Président de la République et un philosophe d'opérette.

M. Jean-Claude Guibal. Je m'associe à tous les éloges qui ont été faits sur ce rapport synthétique et éclairant. L'important c'est l'après-guerre, la sortie de l'intervention, la pérennisation de la solution. Au cœur du sujet figure ce qui fait le titre de la mission : engagement et diplomatie. Clausewitz disait que la guerre est la continuation de la politique par d'autres moyens. Dans la période actuelle, on a l'impression que les objectifs militaires des interventions sont atteints, mais qu'aussi bien avant l'intervention et après l'intervention, ce qui relève de la diplomatie plus traditionnelle est plus défaillant. Souvent les interventions ont lieu dans des pays où l'on n'a pas identifié des évolutions pourtant prévisibles et où ensuite la diplomatie ne relaie pas l'intervention, au point que les forces présentes sont perçues comme des forces d'occupation.

Vos cinq principes d'intervention sont clairs et il serait intéressant de débattre sur chacun de ces aspects lorsqu'un engagement est envisagé. Cependant, je me demande si le nombre de facteurs susceptibles de jouer n'est pas trop important pour qu'on puisse prévoir les conditions de la crise et les solutions de sortie.

M. Jean-Marc Germain. Je ferai deux remarques. Il serait utile de compléter la réflexion sur la place du militaire dans l'échelle des sanctions. Ensuite, aucune des interventions envisagées ne serait décidée si on appliquait les cinq critères cumulativement. Cependant, il faut que cela serve de guide, de préparation pour des interventions réussies. Il ne fait jamais que la solution pérenne de sortie politique de la crise ne soit négligée. Les deux aspects – intervention et sortie de crise – doivent être pensés en parallèle. L'Irak l'a montré.

S'agissant des interventions humanitaires, comment procède-t-on lorsqu'on n'a pas de vision sur la sortie, que les moyens militaires ne sont pas adaptés et que l'on est face au risque d'un génocide ? Cela a été le cas en Libye où l'on avait des craintes pour la population de Benghazi et ce qui a alors motivé la France, ce n'était pas ses intérêts stratégiques. Il est souhaitable que la France n'intervienne pas seulement sur des aspects stratégiques mais aussi pour les Droits de l'Homme, le soutien aux populations, même quand ses intérêts ne sont pas en jeu. Cela distingue notre pays, qui a une fonction à assurer avec des responsabilités géographiques particulières. Tout cela est à débattre et à décider. Comme le disait Jean-Paul Bacquet, il faut structurer les débats, mais aussi les élargir au rôle fondamental historique de la France.

M. Guy Tessier. Ce rapport est très pertinent et montre toute la difficulté d'une doctrine. L'opération sur Kolwezi était une opération d'exfiltration de ressortissants dans un contexte extrêmement complexe avec des moyens limités. En Afghanistan, nous sommes intervenus en réaction au 11 septembre. L'action de nos troupes a été remarquable. Fallait-il laisser le territoire aux talibans ? Nous avons fait ce que nous devons faire et nous l'avons bien fait, sur le plan strictement militaire ou plus largement. Si la paix est encore fragile, je constate malgré tout que l'Afghanistan a eu des élections présidentielles et législatives, mais il manque encore un développement économique et social, des investissements, malgré un sous-sol riche, gage de prospérité. Je peux donc comprendre les doutes exprimés au sujet de cet engagement.

En Libye, nous sommes intervenus pour contrer une menace à caractère humanitaire. On avait décidé que cela se ferait par une voie aérienne mais on sait que sans forces terrestres, on court à l'échec. L'infanterie reste la reine des batailles et il fallait stabiliser la situation pour éviter les tueries entre factions. On aurait pu réussir avec un gouvernement en place, nous étions tous d'accord. Nous le restons aujourd'hui.

Quant à l'avenir de la défense, il n'est jamais bon que les troupes soient dans la rue. La décision de lancer l'opération *Sentinelle* était compréhensible après les attentats contre Charlie Hebdo et le magasin casher. Mais on ne peut pas pérenniser cette mission qui n'est pas celle de nos soldats. Je sais bien qu'il est plus commode de se servir de militaires qui ne se plaignent pas, contrairement aux CRS qui se font porter malades, mais ce n'est pas leur cœur de métier. Au demeurant, ce temps de garde puise sur les forces vives.

Enfin, concernant la question du Conseil de sécurité dont nous sommes membre permanent, nous avons des droits et des obligations. Cela nous impose de pérenniser notre force stratégique. Mais nous pouvons nous permettre de faire une pause dans la modernisation des composantes, car avec le dispositif actuel, nous pouvons frapper en tout point du globe. Le débat sur le maintien des deux composantes aérienne et sous-marine devra être posé. Je rappelle que notre force stratégique représente 18 à 20 % de notre budget de défense. Il faut pérenniser cet effort, mais aussi le réajuster.

M. Noël Mamère. Je voudrais féliciter nos collègues pour la qualité de leur rapport.

Les écologistes réclament depuis longtemps que l'on consulte le Parlement lorsque l'on projette des forces militaires sur un théâtre extérieur, comme c'est le cas dans d'autres démocraties européennes. Il est accablant que nous ne soyons consultés que quatre mois plus tard et que nous soyons conduits, d'une certaine manière, à cautionner des opérations dont on sait toujours comment elles commencent, mais jamais comment elles finissent.

Je rejoins aussi Jean Glavany sur l'idée qu'il s'agit avant tout d'une question politique. Les interventions militaires découlent de la politique extérieure menée par notre pays, en particulier en matière de développement et de soutien à un certain nombre de régimes. Faut-il rappeler que notre intervention au Mali a fait de nous les obligés de régimes ne brillant pas par leurs vertus démocratiques ? Je pense en particulier à ceux des généraux algériens et de M. Idriss Deby, lui-même aidé par le gouvernement de M. Fillon, alors qu'il ne s'agit pas d'un grand démocrate et que ses troupes sont connues pour leur brutalité et leur sauvagerie difficilement égalables en Afrique. La France s'est livrée à d'autres interventions dont nous aurions peut-être pu nous passer si nous n'avions pas laissé pourrir un certain nombre de situations, comme au Mali.

Dans ce pays, où nous sommes désormais présents, où en est-on ? Le Nord est-il intégré à l'Etat malien ? La question de l'irrédentisme touareg a-t-elle été résolue ? La réponse est non. Même avec le nouveau président, la situation n'est pas des meilleures. En Afghanistan, il n'y aura pas de solution tant qu'on ne réunira pas tous les pays concernés autour de la table, en particulier l'Inde et le Pakistan, dans le cadre d'une conférence régionale. La question du Cachemire est essentielle, et l'Afghanistan sert une base arrière pour les belligérants.

A propos des forces stratégiques, évoquées par notre collègue Teissier, la position des écologistes est constante depuis des décennies. Nous ne sommes pas contre le principe d'une armée ou contre des interventions à l'étranger lorsqu'elles sont nécessaires, mais il faut qu'elles soient intégrées dans un cadre européen. Je m'étonne de n'avoir guère entendu parler de la possibilité d'une armée européenne, à terme, depuis le début de cette réunion. Nous défendons pour notre part l'idée d'une Europe fédérale qui serait capable de se doter d'une politique étrangère et de défense commune. Dois-je rappeler qu'il a fallu faire appel à des troupes de l'OTAN et à un commandement américain lors des crises en ex-Yougoslavie, en particulier au Kosovo ? Ce n'est pas l'Europe qui est intervenue !

Notre pays, malgré ses nombreuses qualités, n'est qu'une puissance moyenne. La France est l'un des seuls pays d'Europe à pouvoir intervenir militairement à l'étranger, du fait des équipements dont elle dispose, et elle se trouve dans une position assez solitaire dans un certain nombre de pays d'Afrique.

Comme François Loncle l'a rappelé, nous n'avons pas tous approuvé l'intervention en Libye. Qu'avons-nous fait au plan politique après cette intervention franco-britannique ? La réponse tient en un mot : rien. Ce pays est devenu un « open-bar » où les terroristes peuvent se servir en toute tranquillité. Le matériel militaire libyen est à la disposition de tous ceux qui veulent bien en acheter. Avons-nous contribué à trouver des solutions pour que les tribus puissent s'entendre ce pays, qui n'en est pas un en réalité, puisqu'il a été créé par le colon, ou bien avons-nous laissé ces tribus s'entretuer ? Nous avons

choisi la deuxième solution et il en résulte des métastases, si j'ose dire, dans l'ensemble de l'Afrique.

Le rapport présenté par nos collègues est tout à fait intéressant, mais il ne remet pas en cause un principe que ma famille politique rejette. Tant qu'il n'y aura pas de contrôle du Parlement sur la politique étrangère de la France et qu'elle restera le domaine réservé de l'exécutif, tout cela ne pourra pas fonctionner.

M. Lionnel Luca. Je tiens à remercier nos collègues pour la qualité de ce rapport qui a le mérite de fournir une analyse complète et circonstanciée des engagements militaires extérieurs de la France. Je citerai ici les mots de Clémenceau, qui, en 1918, saluait « *la France, hier soldat de Dieu, aujourd'hui soldat de l'humanité, sera toujours le soldat de l'idéal.* » Notre pays n'est toujours pas sorti aujourd'hui de ce rôle de héros de la démocratie qu'il s'est lui-même attribué, n'hésitant pas à intervenir en réponse à la barbarie et aux crises de civilisation. Mais pouvons-nous être si sûrs de nous-mêmes, si arrogants ? C'est une prétention dont nous n'avons plus les moyens.

L'histoire de l'Irak nous le montre, nous sommes encore pris dans un héritage colonial qui remonte à la volonté de la gauche radicale, au XIX^{ème} siècle, de porter hors de nos frontières la civilisation. Cette même gauche chausse aujourd'hui les mêmes bottes.

Or, sommes-nous acclamés pour notre action ? Non, nous sommes perçus comme des armées d'occupation, la regrettable bavure récente devrait de plus nous accabler moralement. Pourquoi la France seule devrait-elle être le gendarme de démocraties épuisées ? Pourquoi la Grande-Bretagne, elle aussi puissance coloniale, n'intervient-elle pas comme la France en Afrique ? Notre pays y perd sa force morale. J'estime par conséquent qu'il nous faut procéder à un aggiornamento de notre politique. La barbarie n'est qu'un faux prétexte à l'intervention militaire, qui devrait être assumée par des organismes internationaux dont c'est la véritable fonction, comme les Nations unies ou l'Union des Etats africains.

M. Philippe Baumel. Les cinq critères que vous proposez pour examiner la pertinence d'une intervention extérieure constituent une grille d'analyse utile, permettant d'en juger avec davantage de distance. Cependant je doute qu'aucune des interventions ne parvienne à les remplir tous. Pour ma part, votre rapport m'inspire deux réflexions : la première porte sur les modalités de prise de décision – on ne peut se satisfaire en effet que le Président de la République soit seul décisionnaire, nous serions bien avisés de prendre exemple sur d'autres pays qui associent plus étroitement leur Parlement, quitte à aménager des dispositions particulières en cas de nécessité d'une réponse rapide. Ma deuxième interrogation porte sur le post-conflit : comment faire en sorte que nous ne soyons pas perçus comme une armée d'occupation ? Ne faudrait-il pas mettre en place des mandats internationaux adaptés à chaque situation pour gérer la sortie de crise, en nous appuyant des organisations internationales et sur les pays concernés ? Cette réflexion me paraît clé, si nous ne voulons pas que notre influence diplomatique soit usée en vain.

M. François Loncle. Je ne peux pas laisser dire que notre intervention au Mali relevait d'une forme d'arrogance française. L'élection présidentielle qui a suivi nous a montré qu'il ne s'agissait pas de maintenir le pouvoir en place mais de sauver ce pays de la menace djihadiste. S'agissant de la Libye, le péché originel a été la transgression de la résolution 1973, qui avait d'ailleurs suscité une vive réaction de la Chine et de la Russie.

M. Hervé Gaymard, rapporteur. Merci pour vos commentaires et contributions sur un rapport qui n'est qu'une étape et qui ne prétend pas avoir la vérité révélée. Il est clair que la dimension politique est absolument centrale dans la résolution des crises. Cela nous ramène au discours prononcé en 1967 par le Général de Gaulle à Phnom Penh, où il dit que le conflit n'aura pas de solution militaire. Un conflit n'a jamais de solution strictement militaire, l'action militaire doit être subordonnée à la politique décidée par le pouvoir civil.

Nous sommes allés voir les Britanniques, nous nous sommes penchés sur le cas allemand, nous nous rendons compte que les mécanismes institutionnels régissant l'engagement des forces armées à l'étranger sont très variés en Europe. En Allemagne et en Espagne, le Gouvernement a les mains complètement liées par le Parlement. D'ailleurs, tous les militaires français qui se sont battus en Afghanistan nous racontent que les militaires allemands ne pouvaient strictement rien faire, invoquant en permanence le *caveat*. C'est la position maximaliste. En France, avant la révision constitutionnelle de 2008, nous étions dans un flou artistique. Depuis, il nous semble que nous sommes parvenus à un bon point d'équilibre. La décision d'engager les armées revient au Président de la République, en sa qualité de chef des armées. Quand nous sommes intervenus au Mali en janvier 2013, il fallait réagir vite. Il n'était pas concevable de prendre le temps de mener des consultations – y compris avec les éminents parlementaires que nous sommes – alors que les colonnes de djihadistes déboulaient vers Bamako. Le cas britannique est très intéressant. Comme vous le savez, le Royaume-Uni n'a pas de Constitution écrite. Tous nos interlocuteurs n'ont pas expliqué que, dans ce contexte, la « frappe préemptive » de la Chambre des communes pour refuser *ab initio* toute intervention en Syrie équivalait à une révision constitutionnelle de fait. Désormais, il ne serait plus possible au Gouvernement britannique de décider d'une intervention extérieure sans l'accord préalable de la majorité du Parlement.

Nous manquons de recul historique, mais il y a lieu de penser que les engagements en Afghanistan et en Libye ont été un tournant dans beaucoup de démocraties sur la question des opérations extérieures. Les Britanniques ont perdu plus de 500 hommes en Afghanistan ; ce n'est pas très loin de ce que la France a perdu en cinquante ans d'opérations extérieures. Cela a provoqué un fort traumatisme en Grande-Bretagne, illustré par les grandes cérémonies organisées au retour des cercueils des soldats morts en Afghanistan. Je pense que ce serait une bonne chose que le Parlement soit davantage consulté avant les quatre mois réglementaires. On pourrait imaginer remettre en place un système de comités secrets, comme lors de la Première Guerre mondiale – pour un conflit d'une toute autre ampleur – qui permettrait à certains parlementaires d'entendre le Gouvernement sur les différents aspects des opérations extérieures que nous avons évoqués. Nous pourrions utilement construire ce *modus vivendi*.

Les sanctions sont la marche qui précède l'intervention militaire, cela n'entraîne pas vraiment dans le cadre de notre étude, mais c'est en effet un sujet important. Elles suscitent généralement un très grand scepticisme. En réalité, il faut être nuancé, car l'histoire nous a montré que les sanctions adoptées contre l'Afrique du Sud et la Rhodésie, devenue ensuite Zimbabwe, ont été efficaces. Et les sanctions économiques et financières contre la Russie porteraient plus qu'on ne le dit, même si c'est un sujet controversé. Cette question pourrait faire l'objet d'une étude à part, c'est un sujet à creuser.

Je partage le scepticisme de beaucoup de nos collègues s'agissant de l'Europe, et je ne partage donc pas l'irénisme de Noël Mamère au sujet d'une défense européenne intégrée. Mars est d'abord de la responsabilité d'un pouvoir politique légitime, basé sur l'indépendance nationale. Si l'Union européenne ne peut pas être utilisée en tant que telle

dans le cadre de la politique de sécurité et de défense commune, nous pouvons faire de bonnes choses avec certaines nations européennes, en raison de leurs appétences et des compétences qui sont les leurs. Beaucoup de nos interlocuteurs militaires nous disent que certains pays auxquels on ne pense pas remplissent très bien les contrats lorsqu'ils s'engagent, à l'image du Danemark et de la Suède. Pour ces deux pays, il ne faut surtout pas parler de politique européenne. Il faut mener en amont en travail de coopération entre les états-majors, ainsi qu'un travail politique visant à faire partager nos préoccupations et nos analyses des situations. Si nous acceptons de nous départir des grands principes et d'« avancer en crabe », nous pouvons faire un certain nombre de choses avec les Européens.

M. Guy-Michel Chauveau, rapporteur. La question de l'approche globale des crises nous préoccupe. Nous devons tirer tout le potentiel de l'Union européenne dans ce domaine. Les *battle group* pourraient nous être très utiles, en particulier dans un contexte civilo-militaire. Nous devons travailler sur l'amont des crises, ce qui permettra de faciliter les sorties de crise, en jouant sur tous les outils : diplomatie, connaissance des situations, économie, etc. Ce travail est en préparation à l'échelle européenne. C'est ce que nous essayons de faire avec la politique de voisinage de l'Union européenne, que nous nous efforçons de transformer en véritable politique extérieure européenne, mais il y a encore du chemin à parcourir. A cette fin, les forums de discussion se sont multipliés : Barcelone pour le flanc sud, Riga pour le flanc est, dialogue sur la Méditerranée 5+5+5 – pour aller vers les voisins de nos voisins, les pays du Sahel – Union pour la Méditerranée (UpM) à laquelle l'Algérie a participé pour la première fois récemment, Initiative de coopération d'Istanbul (ICI)... Par ailleurs, la révision de la Stratégie européenne de sécurité, élaborée en 2003, est en cours et pourrait aboutir à la fin de l'année. C'est très important, car cela donne aux pays de l'Union européenne l'occasion d'échanger sur leurs perceptions des menaces sans en privilégier l'une plutôt que l'autre.

S'agissant du rôle du Parlement en matière d'engagements militaires, nous pouvons continuer à y réfléchir, mais, comme Hervé Gaymard, je ne vois pas comment nous aurions pu réunir les parlementaires alors que les terroristes descendaient sur Mopti, en janvier 2013.

Si nous voulons que l'Europe soit utile, il faut améliorer la relation entre l'Union européenne et l'OTAN. Je vois d'un œil très favorable l'interaction nouvelle entre la Haute Représentante et le Secrétaire général de l'OTAN, qui se consultent à présent tous les mois.

Pour ce qui est de l'approche globale en France, je pense que nous avons fait un grand progrès avec la création du Centre de crises au sein du ministère des Affaires étrangères. Il intègre toutes les composantes de tous les ministères susceptibles d'avoir un avis compétent lors d'une crise.

La commission autorise la publication du rapport d'information.

Informations relatives à la commission

Au cours de sa réunion du mercredi 20 mai 2015, la commission a nommé les rapporteurs pour avis sur le projet de loi de finances pour 2016 :

– Affaires européennes

- *1^{ère} partie – article relatif au prélèvement européen* :
Mme Estelle Grelier, rapporteure pour avis

– Aide publique au développement :

M. Hervé Gaymard, rapporteur pour avis

– Action extérieure de l’Etat :

- *Action de la France en Europe et dans le monde*
- *Français à l’étranger et affaires consulaires*
M. Philippe Baumel, rapporteur pour avis

– Action extérieure de l’Etat :

- *Diplomatie culturelle et d’influence*
M. François Loncle, rapporteur pour avis

– Défense :

M. Guy Teissier, rapporteur pour avis

– Écologie, développement et aménagement durables :

M. Pierre-Yves Le Borgn’, rapporteur pour avis

– Économie :

- *Commerce extérieur* :
Mme Seybah Dagoma, rapporteure pour avis

– Immigration, asile et intégration :

M. Jean-Pierre Dufau, rapporteur pour avis

– Médias :

- *Action audiovisuelle extérieure* :
M. François Rochebloine et M. Patrice Martin-Lalande, rapporteurs pour avis

La séance est levée à onze heures trente.

Membres présents ou excusés

Commission des affaires étrangères

Réunion du mercredi 20 mai 2015 à 9 h 30

Présents. - M. Kader Arif, M. Jean-Marc Ayrault, M. Jean-Paul Bacquet, M. Christian Bataille, M. Philippe Baumel, M. Jean-Luc Bleunven, M. Alain Bocquet, M. Gwenegan Bui,

M. Gérard Charasse, M. Guy-Michel Chauveau, M. Jean-Louis Destans, M. Michel Destot, M. Jean-Pierre Dufau, M. Jean-Paul Dupré, Mme Marie-Louise Fort, M. Hervé Gaymard, M. Jean-Marc Germain, M. Paul Giacobbi, M. Jean Glavany, Mme Estelle Grelier, M. Jean-Claude Guibal, M. Jean-Jacques Guillet, Mme Chantal Guittet, M. Benoît Hamon, M. Pierre-Yves Le Borgn', M. Bernard Lesterlin, M. François Loncle, M. Lionnel Luca, M. Noël Mamère, M. Thierry Mariani, M. Jean-René Marsac, M. Patrice Martin-Lalande, M. Jacques Myard, M. Axel Poniatowski, M. Didier Quentin, M. Jean-Luc Reitzer, M. René Rouquet, M. Boinali Said, Mme Odile Saugues, M. François Scellier, M. André Schneider, M. Guy Teissier, M. Michel Terrot

Excusés. - Mme Nicole Ameline, M. Pouria Amirshahi, M. Jean-Christophe Cambadélis, M. Jean-Louis Christ, M. Édouard Courtial, Mme Valérie Fourneyron, M. Philippe Gomes, Mme Élisabeth Guigou, M. Meyer Habib, Mme Françoise Imbert, M. Pierre Lellouche, M. Patrick Lemasle, M. Jean-Claude Mignon, M. François Rochebloine, M. Michel Vauzelle