

A S S E M B L É E   N A T I O N A L E

X I V <sup>e</sup>   L É G I S L A T U R E

# Compte rendu

## Commission de la défense nationale et des forces armées

— Audition de l'amiral Édouard Guillaud, chef d'état-major  
des armées (CEMA), sur les enseignements de l'opération  
Serval. .... 2

Mercredi

22 mai 2013

Séance de 17 heures

Compte rendu n° 74

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

**Présidence**  
**de Mme Patricia Adam,**  
*présidente*



*La séance est ouverte à dix-sept heures.*

**Mme la présidente Patricia Adam.** À la suite du déplacement du 23 au 29 avril au Mali d'une délégation de la mission d'information sur l'opération Serval, il nous est apparu nécessaire de vous entendre afin de bénéficier de votre analyse sur les enseignements de cette opération. Le succès de l'action militaire a été très largement salué. Elle a fait la démonstration de ce que peut la France. Mais elle a aussi mis en évidence certaines faiblesses, souvent bien connues, comme les déficits capacitaires en matière de transport, de renseignement et de ravitaillement en vol, ce qui ne manquera pas de susciter de nombreuses questions, dans un contexte marqué par la publication du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale et la préparation du projet de loi de programmation militaire.

**Amiral Édouard Guillaud, chef d'état-major des armées.** La date de cette audition est d'autant mieux choisie que ce matin même le général Barrera est venu me rendre compte de la fin de son mandat, le général Laurent Kolodziej lui succédant à la tête de la brigade Serval, et que j'ai reçu hier le général Foucaud, qui prendra dans trois semaines la relève du général de Saint-Quentin comme commandant de l'opération.

En tout état de cause, quatre mois et demi après son déclenchement et un mois après le vote du Parlement autorisant sa poursuite, il est intéressant de faire le point, avant de s'interroger sur les perspectives à court, à moyen et à long termes.

Des membres de la commission et vous-même, Madame la présidente, vous êtes rendus sur place et vous avez pu constater les particularités de la bande sahélo-saharienne. Vous avez aussi pu mesurer les conditions extrêmes auxquelles nos hommes sont confrontés – aujourd'hui, à Gao, il fait 45° à l'ombre !

Ces déplacements de parlementaires sur les théâtres d'opération sont nécessaires, je dirais même essentiels, non seulement pour vous, élus de la Nation, mais aussi pour nos troupes sur place. Votre présence témoigne en effet de l'attachement que vous leur portez et de la reconnaissance de la communauté nationale. Je tiens à ce propos à rendre hommage aux six militaires français morts au combat et à nos blessés – un peu plus de deux cents depuis le début de l'opération, étant entendu que j'inclus dans ce nombre les quelque 150 qui ont été victimes d'un « coup de chaleur ».

Mon propos s'articulera en trois parties. Je vous donnerai d'abord mon appréciation sur la situation en ce 22 mai et sur les perspectives immédiates qui s'en dégagent. Je vous indiquerai ensuite les premiers enseignements tirés de cette opération, avant d'évoquer pour finir les enjeux de nos futures interventions telles qu'on peut les envisager à la lumière du Livre blanc.

Il me faut commencer par rappeler quelques éléments de contexte ainsi que les objectifs fixés par le Président de la République. Vous le savez, notre intervention a été décidée au profit d'un État malien en situation de fragilité, qui ne contrôlait plus ses frontières depuis longtemps, laissant libre cours à toutes sortes de trafics. Les Nations unies estiment ainsi à treize milliards de dollars la valeur marchande de la drogue ayant transité en 2012 par le bassin sahélo-saharien, soit huit fois le budget de l'État malien. La situation politique laissée par Amadou Toumani Touré mêlait complaisance et corruption. L'État se montrait incapable d'apporter la moindre réponse aux attentes des populations du Nord, au moment

même où de nombreux mercenaires touaregs rentraient chez eux après la chute du régime libyen.

C'est dans ce cadre que l'armée malienne a subi deux déroutes successives, au premier semestre de 2012, puis à partir de décembre dernier. Confrontée à des combattants aguerris, elle était mal commandée, rarement payée, mal équipée et affaiblie par des clivages internes. Elle s'est révélée dans ces conditions incapable de défendre la souveraineté de l'État, en dépit des actions de coopération menées de longue date, par nous-mêmes et par nos alliés.

Il faut également se souvenir que cette zone retenait notre attention depuis 2007, à cause des prises d'otages qui s'y sont produites – dix-huit en 2011 et six autres en 2012 –, dont onze ont concerné des Français. Face à cette situation, nous avons procédé à de nombreuses planifications de précaution, pour être à même de faire face à tous les cas de figure – sans pour autant envisager ce qui s'est passé précisément en janvier. Nous avons également mené des actions ponctuelles, avec un déploiement préventif de forces spéciales dans l'ensemble de la zone pour instruire les forces africaines. Enfin, dès 2009, le Gouvernement a établi un plan interministériel, dit « Plan Sahel », comprenant coopération, soutien militaire, aide à la justice et aide au développement.

Mais, de façon générale, jusqu'au 11 janvier, la France a privilégié l'action indirecte dans un cadre multilatéral où étaient mis en avant les Africains et leurs organisations régionales, au premier rang desquelles la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) et l'Union africaine, notre pays intervenant essentiellement en soutien.

Ce qui a déclenché notre engagement, c'est le « pas de trop » franchi par les groupes armés djihadistes – qui s'est révélé une erreur stratégique – lorsqu'ils ont cherché à sortir de l'Azawad « historique » et tenté de s'emparer de la ville de Mopti et, surtout, de la piste de Sévaré.

Les objectifs fixés par le Président de la République lors des conseils restreints de janvier étaient parfaitement clairs : stopper l'offensive vers Bamako et ainsi préserver l'existence d'un État malien ; détruire – ce qui signifie en langage militaire neutraliser 60 % des forces ennemies – et désorganiser la nébuleuse terroriste ; aider au rétablissement de l'intégrité et l'unité territoriales du Mali ; enfin, rechercher les otages, les nôtres en particulier.

Je vous rappelle brièvement l'enchaînement des opérations. L'avancée des groupes armés djihadistes a été bloquée dès le 11 janvier, premier jour de l'opération ; Gao a été reprise le 26 janvier, Tombouctou le lendemain, de sorte que les djihadistes ont été repoussés au nord du fleuve Niger ; à la fin de février, nous avons atteint la frontière algérienne avec la libération de la ville frontalière d'In Khalil ; le sanctuaire d'Al-Qaïda de l'Adrar des Ifhogas a été pris début mars, après des affrontements dont vous avez tous vu des images et qui se sont déroulés notamment dans la vallée de l'Amettetaï.

En quatre mois donc, l'offensive a été brisée. Il n'y a plus de sanctuaire djihadiste au Mali : 80 % de la logistique des terroristes a été détruite et ils ont été chassés des zones de peuplement. L'État malien a commencé à réinvestir le Nord. Enfin, il n'y a plus dans le Nord-Mali de zone où nous ne soyons allés, seuls ou accompagnés des forces africaines, au premier rang desquelles les Tchadiens et les Nigériens, mais sans oublier les Mauritaniens

avec lesquels nous avons coopéré dans le Nord-ouest, en plein accord avec les autorités de Bamako.

Les nombreux défis que nous avons relevés méritent d'être soulignés, notamment ceux du temps, de l'espace – ou plutôt des espaces – et du climat.

Le temps tout d'abord. Notre réaction au déclenchement de l'opération a été, j'oserai le mot, fulgurante. En l'espace de quelques heures, nous avons traduit la volonté politique de la France en action militaire. La cadence de l'opération a également été extrêmement rapide : nous avons toujours conservé l'initiative sur l'adversaire ; nous avons pu reprendre leurs principaux points stratégiques avant la saison chaude, évitant ainsi l'enlèvement que prédisaient certains.

L'espace a également constitué un défi, d'abord en raison de l'éloignement du Mali puisque Bamako se trouve à quatre mille kilomètres de Paris, ensuite en raison de la diversité d'un territoire où coexistent désert de sable au Nord-ouest, désert montagneux au Nord-est et savane désertique au Sud-est, le Sud-ouest étant mi-désertique mi-marécageux. Il s'agit enfin d'un espace immense : la distance de Bamako à Gao équivaut à celle de Paris à Brest mais, sans voie ferrée ni autoroute et par plus de 40 degrés, il faut dans le meilleur des cas trois jours pour la parcourir en l'absence de toute opposition.

Le troisième défi est celui du climat. Vous avez pu constater lors de votre déplacement à quelles conditions extrêmes nos troupes doivent faire face. Les combats de l'Adrar ont été livrés par une température de 45°. Chargé de trente kilos, chaque homme avait besoin de dix litres d'eau par jour. Comme ils étaient deux mille, ce sont donc vingt tonnes d'eau qu'il fallait acheminer quotidiennement, soit la capacité de deux avions C-130. D'autre part, dans les conditions météorologiques actuelles, un C-160 Transall ne peut transporter que vingt-huit passagers au maximum, contre soixante en plein hiver. Nos soldats ont tenu, non seulement parce qu'ils étaient bien entraînés, mais aussi parce que nous avons pu relever ce défi logistique.

Les actions politiques, diplomatiques et militaires ont toujours été en phase. Je voudrais mettre en exergue deux points en particulier. Le premier est connu et reconnu, et je l'avais déjà évoqué à propos de l'opération Harmattan : le processus décisionnel politico-militaire français est réactif grâce à une chaîne aussi courte que possible. Deuxièmement, nous avons bénéficié du soutien quasi immédiat de certains de nos alliés et partenaires.

J'en viens aux perspectives immédiates.

Conformément à la volonté exprimée par le Président de la République, nous avons commencé à réduire notre empreinte sur le théâtre. En effet, la poursuite des opérations ne nécessite plus le même niveau de forces ; d'autre part, la mission internationale de soutien au Mali sous conduite africaine (MISMA) a commencé à déployer ses 6 000 hommes, y compris dans le Nord, en attendant de se transformer, à partir du 1<sup>er</sup> juillet, en mission intégrée des Nations unies pour la stabilisation au Mali (MINUSMA), d'effectif double, soit plus de 12 000 hommes.

L'État malien, quant à lui, s'est engagé dans un processus de réconciliation nationale : les administrations commencent à revenir dans le Nord du pays ; un médiateur

agréé par toutes les parties a été désigné pour discuter avec toutes les populations, touarègues comme arabes, qui ne sont pas plus unies les unes que les autres. Enfin, il est maintenant quasiment certain qu'une élection présidentielle se tiendra le 28 juillet et le 11 août, juste après le ramadan. Comme l'a indiqué le Président de la République, c'est la vitesse à laquelle se déroulera ce processus qui dictera le niveau et la nature de notre présence.

La réconciliation a aussi besoin du financement de la communauté internationale et de l'implication des acteurs régionaux. De ce point de vue, on ne peut que se réjouir du succès de la conférence des donateurs de Bruxelles qui, le 15 mai, s'est achevée sur la promesse de 3,2 milliards d'euros de dons. Comme je vous l'ai dit, l'intervention au Mali n'a pas constitué une surprise en elle-même : seule la date et le facteur déclenchant nous étaient inconnus. Nous avons envisagé toutes les hypothèses, excepté que les trois groupes djihadistes lanceraient ensemble une offensive militaire en bonne et due forme.

Il est d'ores et déjà possible d'en tirer quelques enseignements militaires.

Tout d'abord, les forces armées françaises ont atteint un niveau d'efficacité exceptionnel, reconnu dans le monde entier : fortes de leurs engagements précédents, en Afghanistan, en Libye et en Côte d'Ivoire, où nous avons testé des modes d'action un peu nouveaux, elles ont démontré l'étendue de leur savoir-faire. Notre objectif est de le préserver dans le cadre de la future loi de programmation militaire.

Trois points ont été améliorés, et d'abord l'intégration interarmées jusqu'à un niveau élémentaire – ce que j'appelle les opérations combinées : lors de la bataille de l'Adrar des Ifoghas, les drones et des avions Atlantique 2 de la marine ont permis aux troupes au sol de bénéficier des appuis combinés de la chasse, des hélicoptères de l'aviation légère de l'armée de terre, l'ALAT, et de l'artillerie. Deuxièmement, le partage du renseignement « inter-agences », aussi bien entre nos services qu'avec nos alliés, est devenu plus fluide. Enfin, le processus de ciblage a été plus efficace, comme le prouve l'absence de dommages collatéraux.

Mais certaines lacunes capacitaires demeurent et n'ont pu être que partiellement comblées par l'aide de nos alliés. Le transport stratégique militaire tout comme le transport tactique ont été sous forte tension alors que c'est un élément clé sur ce type de théâtre. En matière de drones, nous avons certes déployé nos deux Harfang beaucoup plus tôt que prévu – alors qu'il était programmé de les faire venir à Niamey à partir de la fin de février, c'est-à-dire après l'aménagement d'une aire de stationnement en dur, ils ont été disponibles dès le 20 janvier –, mais cette capacité s'est révélée insuffisante, de sorte que le soutien de drones américains a été le bienvenu. Pour le ravitaillement en vol aussi, nous avons bénéficié de l'aide des États-Unis qui, aujourd'hui encore, mettent à notre disposition, en moyenne, trois avions par jour. Nous avons également eu recours à des ravitailleurs espagnols, britanniques et allemands. Enfin, je relève que nous ne disposons toujours pas d'hélicoptères lourds. En Europe, seuls les Allemands et les Britanniques en possèdent et ils sont tous d'origine américaine. Les Britanniques les mobilisent en Afghanistan tandis que les Allemands demeurent contraints par leurs règles d'engagement des forces. Ces appareils présentent l'avantage de conserver par forte chaleur une capacité de charge équivalente à celle d'un hélicoptère de type Cougar, ce qui nous suffirait.

Au-delà de ces enseignements strictement militaires, je tirerai trois leçons sur le plan stratégique.

La France conserve en Afrique une forte capacité d'influence, que nous devons et pouvons faire prospérer. C'est le général de Saint-Quentin, commandant de l'opération Serval, qui était responsable de la cellule de coordination avec les différents contingents africains. Cette responsabilité était attendue et même réclamée par nos partenaires africains, à tel point que les forces tchadiennes, dont je dois saluer l'engagement et le courage, ont demandé à être placées sous commandement français, comme les forces nigériennes d'ailleurs.

La capacité des forces africaines à se mobiliser est le second enseignement, et une heureuse surprise. En l'espace de deux mois, 6 000 hommes ont été déployés sur le territoire malien. Leur niveau opérationnel est certes hétérogène, leur équipement et la logistique associée sont défectueux, mais cet engagement rapide est une première et cette manifestation de bonne volonté doit être encouragée.

Enfin, l'aide militaire européenne a été globalement tardive. Des soutiens importants ont certes été obtenus, mais souvent dans un cadre bilatéral. Comme pour la Libye, les Britanniques, les Danois et les Belges ont répondu présents en moins de vingt-quatre heures et sans aucune restriction d'emploi. Le général Barrera me disait ce matin à quel point il avait été « bluffé » par le courage des pilotes danois, qui ont été envoyés jusqu'à Tessalit ou Kidal, ou des pilotes belges, qui ont fait du transport tactique dans des zones de combat. L'*European Union Training Mission in Mali* (EUTM Mali), la mission européenne de formation de l'armée malienne, forte de ses 550 hommes, est à pied d'œuvre depuis le 1<sup>er</sup> mars, et aura formé d'ici au 8 juin le premier bataillon malien, l'objectif étant d'en former quatre au cours d'une première phase de douze mois.

Les combats d'ampleur terminés, les sanctuaires terroristes durablement détruits, s'ouvre aujourd'hui le temps de la stabilisation, tant militaire que politique, ce qui exige une approche globale, du point de vue géographique comme en ce qui concerne les domaines d'action.

Il faut « penser Sahel », et non pas se limiter au Mali. Le Tchad, le Niger et la Mauritanie doivent rester mobilisés, de même que l'Algérie, qui a fait preuve de bonne volonté – j'irai jusqu'à dire qu'une étape a été franchie. Enfin, nous ne devons pas oublier le Sud libyen.

Il faut également « penser réconciliation », et non pas uniquement élections, présidentielle en juillet et août, puis parlementaires en septembre et octobre. Enfin, il faut « penser développement » et non pas uniquement subventions. Le Mali ne doit pas devenir un trou noir comme l'est aujourd'hui le Sud libyen.

Cette intervention doit contribuer à notre réflexion sur les perspectives opérationnelles telles que les dessine le dernier Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale.

Celui-ci prend acte de la diversité des opérations. Le Mali est, comme l'ont été nos interventions en Afghanistan et en Libye ou encore la lutte contre la piraterie, l'une des manifestations de cette diversité. L'opération Serval entre aussi dans la catégorie de ce que le

Livre blanc a appelé les engagements « probables ». Je note également que le volume des forces engagées au lancement de l'opération correspondait à celui de la future force interarmées de réaction immédiate, la FIRI.

D'autre part, pour cette opération malienne, la France a systématiquement recherché l'appui des forces locales et régionales, nécessité soulignée par le Livre blanc, afin d'éviter un engagement strictement national dans la durée, selon le principe « Premier entré, premier sorti ».

Troisièmement, l'opération Serval s'est appuyée sur une gestion dynamique des efforts et sur une certaine porosité entre les différentes fonctions stratégiques, ce qui est conforme aux principes de différenciation et de mutualisation prônés par le Livre blanc.

En revanche, si la combinaison de nos forces en interarmées a bien fonctionné, ce ne sera sans doute pas une mince affaire de réaliser la même chose avec nos alliés. En effet, j'ai pu constater la semaine dernière à Bruxelles que, si nos partenaires de l'OTAN et de l'Union européenne sont très admiratifs de ce que nous avons réalisé, ils doutent de pouvoir nous imiter. Il est vrai que ce savoir-faire qui est le nôtre est le fruit d'une expérience acquise au fil des années, depuis l'implosion de l'empire soviétique et le début des conflits balkaniques dans lesquels nous sommes intervenus.

Dans le Livre blanc de 2013, l'Afrique a retrouvé sa place. Nos partenaires européens commencent enfin à prendre en compte les enjeux de la stabilité de la zone sahélienne pour leurs intérêts de défense et de sécurité. Les Pays-Bas, par exemple, ont annoncé hier qu'ils participeraient à la deuxième génération de forces destinée à pourvoir aux effectifs de l'EUTM Mali, tant pour la protection des forces que pour l'équipe d'instructeurs. Une initiative aussi nouvelle de ce pays est bien la manifestation d'une prise de conscience. Je souhaite que le conseil européen de décembre, qui sera consacré à la défense, soit l'occasion d'une avancée sur le sujet.

Je voudrais enfin noter que nous avons dû notre rapidité d'action à deux atouts : le dispositif d'alerte Guépard, qui permet de disposer en permanence d'une compagnie pouvant être projetée en urgence immédiatement, et nos forces prépositionnées. Sans ces dernières, il aurait été impossible, même avec d'importantes capacités de transport stratégique, d'agir aussi vite, aussi fort et donc aussi efficacement. Le Livre blanc prend acte de cette nécessité de conserver plusieurs points d'appui en Afrique, sans indiquer combien, de façon à laisser assez de souplesse pour que nous puissions nous déployer aux endroits nécessaires.

Notre liberté d'action politique est directement liée à l'effort que nous consentirons en matière de préparation opérationnelle de nos forces. C'est en effet le niveau de cette préparation opérationnelle qui détermine notre rapidité de montée en puissance. Le maintien du niveau d'activité sera donc l'un des enjeux de la future loi de programmation militaire.

Madame la présidente, mesdames et messieurs les députés, quatre mois et demi après son déclenchement, nous pouvons dire que l'opération Serval est un succès militaire. C'est l'exploitation de ce succès qui permettra de restaurer la paix dans un Sahel enfin stable.

**Mme la présidente Patricia Adam.** Je vous remercie, amiral, pour cet exposé exhaustif. Il confirme ce que nous avons pu observer sur le terrain et ce que nous ont appris de

nos entretiens avec les militaires engagés sur ce théâtre, à qui nous avons porté témoignage de l'admiration des parlementaires européens pour ce qu'ils réalisaient.

**M. Joaquim Pueyo.** Je voudrais d'abord, amiral, vous féliciter pour cette opération, qui est un grand succès sur le plan militaire et qui ouvre, espérons-le, la voie à d'heureuses évolutions politiques.

Par l'importance de son armée notamment, l'Algérie me semble être un élément essentiel pour l'architecture de la sécurité régionale dans le Sahel. Le gouvernement de ce pays coopère-t-il à la lutte contre les groupes terroristes ? Est-il prêt à aller plus loin ?

**M. Nicolas Dhuicq.** À travers vous, amiral, c'est l'ensemble de nos soldats, aviateurs et marins qui sont parmi nous.

Certains des terroristes qui ont échappé à la neutralisation pourraient-ils se trouver aujourd'hui dans la zone libano-syrienne ? En effet, selon certaines informations, des djihadistes venus de Libye ou d'Europe combattraient en ce moment en Syrie. Cela pose un problème de cohésion nationale et de défense de la République, y compris sur le territoire national.

L'opération Serval servira-t-elle de paradigme pour les opérations à venir ? D'autre part, l'une comme les autres ne supposent-elles pas de pouvoir circuler librement sur les mers, donc de disposer d'une flotte capable de faire face à des sous-marins ou à des vedettes rapides comme à des adversaires opérant près des côtes pour nous empêcher d'intervenir ?

**M. Daniel Boisserie.** En quoi le territoire où vous opérez actuellement diffère-t-il de vos théâtres d'opération précédents – la Libye, l'Afghanistan ou le Kosovo ?

Vous nous avez fait part de vos satisfactions, et nous les partageons : pourriez-vous nous faire part aussi de vos moments de doute, s'il y en a eu ?

Enfin, avez-vous progressé dans le repérage des otages ?

**Amiral Édouard Guillaud.** La perception par l'Algérie de la menace djihadiste avait commencé à évoluer à la fin de l'été dernier. Nous en avons constaté les premiers signes à la faveur du « dialogue 5+5 » qui associe comme vous le savez plusieurs pays du bassin méditerranéen – l'Italie, la France, l'Espagne, le Portugal et Malte pour la rive Nord, Mauritanie, Maroc, Algérie, Tunisie et Libye pour la rive Sud. Ces rencontres annuelles de caractère politique et militaire permettent des échanges entre ministres de l'intérieur, des affaires étrangères et de la défense, et autorités militaires. J'avais eu l'occasion de constater dès octobre que le CEMAT algérien avait une vision lucide de la situation au Sahel. Cette évolution s'est concrétisée au moment du déclenchement de l'opération Serval par l'autorisation de survol de leur territoire par nos avions. La prise d'otages d'In Amenas, dont une partie des assaillants venait de Gao, a achevé la prise de conscience des autorités algériennes. La stratégie qui était la leur, et qui consistait à repousser les djihadistes au-delà de leurs frontières, n'est plus de mise. Ceci dit, vous le savez, l'équilibre entre les principaux acteurs de l'État algérien reste complexe.

Il est vrai que des djihadistes partis de Libye sont actuellement en Syrie, mais ce pays attire davantage que le Mali par des conditions climatiques plus favorables. Ainsi, alors qu'ils n'étaient qu'une poignée au Mali, dont l'un a été tué et deux ont été faits prisonniers, on

estime que le nombre des djihadistes français « concernés » par le conflit syrien est de l'ordre de la centaine. On estime au total à plus plusieurs centaines le nombre de djihadistes européens opérant en Syrie.

Une flotte de transport maritime est en effet nécessaire. Pour l'opération Serval, les Britanniques ont mis à notre disposition un Ro-Ro, nous avons affrété des navires et nous avons utilisé un bâtiment de projection et de commandement, un BPC. Il faut savoir qu'au cours du premier mois, nous avons acheminé 18 000 tonnes de matériel, dont plus de la moitié par la voie des mers. C'est ainsi qu'en huit jours, dont cinq jours de mer entre Toulon et Dakar, nous avons pu faire ce qui aurait pris de nombreuses semaines avec des avions gros porteurs. Nous restons donc extrêmement attentifs à tout ce qui est transport maritime. Nous n'oublions pas, par ailleurs, que la zone du golfe de Guinée est exposée à des menaces de piraterie.

Ce conflit est l'un des modèles des opérations à venir, mais il ne peut pas en tant que tel en constituer l'unique paradigme. Tout d'abord, il présente la particularité que, contrairement aux conflits précédents (Balkans, Afghanistan) où nous opérons en coalition, l'engagement initial a été conduit de manière autonome. Cette entrée en premier a été possible grâce notamment à nos capacités de planification et de commandement. Ces capacités sont une des clés de notre autonomie stratégique.

De même, les environnements peuvent être très divers. Le terrain imprime sa marque sur la manière de conduire les opérations. Dans les zones inhabitées ou faiblement habitées comme le désert ou les montagnes, il n'est pas possible d'occuper le terrain. La guerre s'apparente alors à la guerre navale : on recherche l'ennemi et une fois qu'on le tient, on ne le lâche plus. À l'inverse, dans les zones fortement habitées comme le fond des vallées afghanes, l'adversaire peut se fondre dans la population, imposant d'autres modes d'action.

Les théâtres d'opérations maritimes peuvent également être extrêmement divers : le golfe de Guinée n'a pas grand-chose à voir avec la côte somalienne ou avec le Golfe d'Aden, lui-même très différent du Golfe arabo-persique où les conditions de température sont très difficiles de la mi-mai à la mi-octobre.

Chaque théâtre d'opération potentiel présente ainsi des caractéristiques géographiques et climatiques très spécifiques, sans parler de ses spécificités géopolitiques. De ce dernier point de vue, l'éventail est extrêmement large, de l'État-voyou à l'État failli. Quant au Mali, l'État y était totalement absent jusqu'à une période récente tandis que le Sud libyen est devenu un véritable trou noir, propice à tous les trafics...

La question – et elle s'est posée lors de l'élaboration du Livre blanc – est de savoir si la programmation militaire doit nous permettre de parer à toutes les hypothèses ou seulement aux plus probables. Mon prédécesseur parlait de « surprise stratégique » : cela existe, comme les révolutions arabes l'ont prouvé !

Si, en parlant de doutes, monsieur le député Boisserie, vous songez à ceux que je pourrais avoir sur le bien-fondé de certaines options prises par le passé, je dirai que nous avons progressé depuis notre engagement dans le conflit en ex-Yougoslavie, première action offensive de l'OTAN. Aujourd'hui, nous agirions assez différemment et sans doute de façon plus économe. Quant à l'intervention en Afghanistan, elle nous a montré les limites de l'option uniquement militaire.

**M. Daniel Boisserie.** Je ne vous interrogeais que sur le Mali.

**Amiral Édouard Guillaud.** S'agissant des opérations actuelles, je n'ai pas de doute, sinon sur des points marginaux de pure technique militaire – des questions de coordination ou de complément d'instruction. Cela ne veut pas dire que je n'ai pas été inquiet à certains moments. En effet, nous sommes allés assez loin dans la prise de risque, comme l'a d'ailleurs reconnu, du côté américain, le général Rodriguez, commandant d'AFRICOM – mais beaucoup de ses collègues jugeaient déjà incroyable ce que nous avons fait au-dessus de la Libye. À chaque fois, nos pertes ont pourtant été bien inférieures à celles que j'avais annoncées au Président de la République. Il reste que nous avons eu à accomplir des opérations que nous n'avions pas menées depuis Diên Biên Phu : nous avons ainsi parachuté des bulldozers pour construire une piste d'atterrissage afin de permettre aux avions d'assurer le ravitaillement en eau et, depuis Kolwezi, nous n'avions pas mené d'opérations aéroportées aussi importantes que celle que nous avons conduite au-dessus de Tombouctou, pour laquelle il a fallu mobiliser simultanément seize appareils.

**M. Damien Meslot.** Les terroristes qui n'ont pas été neutralisés constituent-ils un danger à court ou moyen terme, soit pour les troupes africaines, soit pour l'État malien et pour le processus de réconciliation nationale ? Pourriez-vous nous donner des éléments d'information sur la situation à Kidal, où il semble que les rebelles tiennent tête à l'armée malienne ?

**M. Philippe Folliot.** Je voudrais d'abord rendre hommage à l'action de nos hommes sur le terrain : nous avons réussi au Mali ce que les Américains n'ont pas été capables de faire en Somalie.

Ma question porte sur nos capacités d'aérolargage. L'action du deuxième régiment étranger de parachutistes et du dix-septième régiment du génie parachutiste lors de l'opération Serval a montré toute l'utilité des moyens dont nous disposons dans ce domaine : quels enseignements en tirer, sachant que nous sommes désormais les seuls en Europe à maîtriser l'ensemble de ces savoir-faire ?

**M. Christophe Guilloteau.** Du point de vue de l'élaboration du Livre blanc, on peut dire que l'opération Serval est arrivée à point nommé ! Elle a permis de démontrer à certains combien ils se trompaient...

Le Président de la République a dit qu'il resterait mille soldats au Mali en juillet. Comment ces forces seront-elles composées – j'ai cru comprendre que ce chiffre ne comprenait pas les effectifs des forces spéciales ? Comment seront-elles positionnées sur le territoire ? Quel sera leur rôle après le 1<sup>er</sup> juillet ?

**Amiral Édouard Guillaud.** Nous avons déstructuré les groupes djihadistes et ramené leurs capacités à leur niveau d'il y a cinq ou six ans, de sorte qu'une offensive comparable à celle qui les avait conduits aux portes de Mopti et de Sévaré ne me semble plus possible à court ou moyen terme. Les combattants qui n'ont pas été tués, blessés ou découragés se sont fondus dans la population ou se sont déplacés. Pour cette raison, nous poursuivons nos patrouilles au Mali et nous renforçons notre coopération avec les États de la région. C'est déjà le cas avec les Nigériens et avec les Mauritanais.

Après avoir mené des raids comparables à ceux que décrivait Joseph Peyré dans ses romans, à ceci près que les 4x4 remplaçaient les chameaux, les groupes djihadistes ont privilégié des actions plus asymétriques – attentats-suicides ou à l'aide d'engins explosifs improvisés –, avec des succès opérationnels médiocres.

Le groupe Ansar Dine, essentiellement composé de révoltés touaregs réunis autour d'un chef charismatique et fanatisé, aujourd'hui réfugié dans sa famille – il est originaire de l'Adrar des Ifoghas –, a quasiment disparu. Le deuxième groupe, AQMI, composé de combattants de multiples nationalités, est également très affaibli. Quant au MUJAO, initialement financé par des trafiquants arabes pour la plupart basés à Gao et à l'Est de cette ville, sa structure est encore insuffisamment atteinte, mais il a perdu beaucoup de ses dépôts logistiques, grâce à la population locale qui nous aide à les localiser. Ce mouvement, que nous continuons de combattre, a pour caractéristique de recruter, hors de l'ethnie arabe, de jeunes désœuvrés dont il « lave le cerveau », au besoin en les droguant, pour en faire des kamikazes.

Les forces maliennes n'ont pas encore dépassé la boucle du Niger mais planifient de monter dans le Nord à brève échéance. Des négociations avec le MNLA, désigné par Bamako comme mouvement terroriste et auquel ne se sont ralliés qu'une partie des Touaregs, semblent se profiler. De même, les pourparlers avec les différentes tribus arabes, désunies, peuvent porter leurs fruits.

Si d'autres pays en Europe ont des compétences en matière d'aérolargage, la France est en effet le seul à les posséder toutes. Il nous faut préserver l'essentiel en ce domaine et c'est là l'un des points délicats du projet de loi de programmation militaire car, si l'on peut perdre un savoir-faire en quelques mois, il faut plus de dix ans pour le retrouver. Dans les zones dont nous parlons, la qualité de l'air et l'absence de végétation font que l'on entend un avion – et même un drone – à plusieurs dizaines de kilomètres ; d'où la nécessité de largages à grande distance et à très grande hauteur. Le largage « sous voile » requiert d'ailleurs une formation particulière, non seulement des chuteurs opérationnels, mais aussi des pilotes. Nous veillons à préserver cette compétence dans le cadre de la loi de programmation, mais nous serons peut-être contraints à des choix budgétaires ; c'est pourquoi je ne puis prendre d'engagements en la matière.

Le Président de la République avait annoncé, lors d'une conférence de presse, que les soldats français présents sur place seraient moins de 4 000 au 1<sup>er</sup> mai – de fait, ils étaient 3 850, les 200 hommes de l'EUTM Mali inclus –, 2 000 en juillet et 1 000 en décembre. Ces prévisions se fondaient néanmoins sur une situation qui, depuis, a évolué : la MINUSMA, selon l'ONU, ne sera pleinement opérationnelle, ni le 1<sup>er</sup> juillet, ni le 1<sup>er</sup> septembre, mais plutôt le 1<sup>er</sup> novembre. D'autre part, alors que le premier tour de l'élection présidentielle devait avoir lieu à la fin de la première quinzaine de juillet et le second le 21 juillet, ces échéances seraient respectivement reportées au 28 juillet et au 11 août ; comme c'était prévisible, les autorités maliennes, ainsi que l'ONU, sollicitent notre aide pour le transport des urnes dans certaines zones, y compris à Kidal. La Cour pénale internationale, enfin, sollicite un soutien logistique que nous ne pouvons lui refuser... Dans ces conditions, l'objectif de ramener nos effectifs à 2 000 hommes doit se déplacer vers la fin de l'été. Toutefois, cela ne devrait pas empêcher de les réduire à 1 000 avant la fin de l'année.

**M. Sylvain Berrios.** Le premier des trois enseignements stratégiques de l'opération Serval, selon vous, est que l'armée française était attendue par les forces africaines, qui se

sont d'elles-mêmes placées sous son autorité. Quelles conclusions stratégiques en tirez-vous pour la présence française dans la région, lorsque nos soldats ne seront plus que 1 000 sur place ? Qu'en sera-t-il de la coopération militaire ?

**M. Gilbert Le Bris.** Le week-end dernier, le président de l'Assemblée nationale malienne et le président de la commission de la défense de cette même assemblée, s'exprimant devant l'assemblée parlementaire de l'OTAN, ont manifesté leur reconnaissance à l'égard de la France, mais aussi leur souhait de voir l'Alliance atlantique s'intéresser à la région. On sait que les Britanniques ne conçoivent que dans le cadre de l'OTAN un engagement de forces qui, du côté allemand, se heurte à des obstacles constitutionnels : en somme, les Français sont les seuls à être immédiatement opérationnels dans un cadre institutionnel. Quelles leçons stratégiques, politiques et militaires peut-on tirer à cet égard de l'opération Serval ?

**M. François André.** Philippe Vitel et moi travaillons à un rapport sur l'exécution des crédits de défense en 2011 et 2012. Le montant de l'enveloppe dédiée au surcoût des opérations extérieures – les OPEX – et le caractère aléatoire des crédits qui leur sont alloués en loi de finances initiale sont parmi les sujets qui posent question. Le ministre de la Défense nous a donné une première série de chiffres, mais nous aimerions connaître votre propre estimation et la façon dont vous envisagez la ventilation de ce surcoût entre les différents postes budgétaires.

**Amiral Édouard Guillaud.** Comme les Britanniques et les Portugais, nous avons hérité notre zone d'influence en Afrique de notre histoire coloniale. Certains cadres des armées africaines, formés dans nos écoles militaires de métropole ou dans les écoles nationales à vocation régionale (ENVR) que nous avons créées dans leurs pays, ont pris l'habitude de coopérer avec nous. Cette influence, qui nous vaut un capital de plusieurs dizaines de voix à l'appui des motions que nous présentons à l'assemblée générale de l'ONU, ne se résume certes pas à son aspect militaire – y contribue aussi la francophonie, par exemple –, mais il y a là un acquis auquel la direction de la coopération de sécurité et de défense n'a pas plus que nous l'intention de renoncer. Elle nous permet en effet de prépositionner nos forces et de nouer des contacts utiles dans la région ..

Le Président Traoré demande au Président Hollande l'installation, au Mali, d'une base militaire française comparable à celle qui existe à Dakar ; mais nous ne pouvons évidemment être partout. En revanche, des détachements d'instruction comme d'assistance militaire opérationnelles demeurent, et pas seulement à base de forces spéciales. Le plan Sahel se poursuit également et la coopération avec les Maliens, interrompue en janvier 2012, reprend, y compris dans un cadre bilatéral, en complément de la mission européenne de formation – celle-ci ne concerne que le Mali, mais il existe aussi un plan EUCAP Sahel Niger, que les instances bruxelloises ont toutefois du mal à ajuster à la situation : l'hystérésis est d'au moins dix-huit mois, délai particulièrement long au regard du rythme de développement des crises dans la région.

Certains de nos détachements travaillent en permanence avec les forces nigériennes et mauritaniennes ; nous aidons les pays de la région, comme le Tchad, le Niger et le Burkina Faso, à se conformer aux standards de l'ONU, selon lesquels, par exemple, un bataillon est composé de 850 hommes exactement, avec une structure de commandement bien définie. L'effondrement de l'armée malienne, avec laquelle nous coopérons pourtant depuis plusieurs

années, est l'une des raisons qui justifient la poursuite de nos efforts. En fin de compte, la coopération peut se concevoir de deux manières : la première, nord-américaine, consiste à multiplier les formations de trois semaines, puis à offrir du matériel en promettant de revenir trois ans plus tard ; en réalité, le matériel disparaît alors au bout de trois semaines car les soldats, faute d'avoir touché leur solde, le vendent. La seconde, que nous avons toujours privilégiée, est de mobiliser moins d'hommes sur place mais de les y maintenir longtemps tout en assurant un suivi régulier : c'est ce que nous avons fait au Sénégal et au Togo, dont les armées sont réputées en Afrique et jusqu'à l'ONU. Les Canadiens, qui m'ont entretenu du sujet, sont manifestement sur la même ligne.

S'agissant de votre question sur l'OTAN, monsieur Le Bris, je dirai que les Maliens sont manifestement à la recherche de financements plus que d'une intervention directe de l'OTAN, intervention que les autres pays de l'OTAN ne semblent pas disposés à conduire. J'ajoute que l'Alliance considère le Mali comme une zone, non de guerre, mais de crise, pour laquelle elle est juridiquement moins outillée que l'Union européenne. Quant à celle-ci, son action est entravée par des lourdeurs institutionnelles, en particulier par l'organisation en « tuyaux d'orgue » de ses différentes directions générales : sur trente-trois, onze sont concernées par la gestion de crise ! Et les représentants spéciaux nommés par l'Union européenne n'ont aucune autorité sur celles-ci...

Aux États-Unis et au Royaume-Uni, les OPEX ne figurent pas dans le budget de la défense ; c'est cette logique qui a longtemps prévalu en France, où l'on procédait aux ajustements nécessaires dans le cadre d'un collectif budgétaire, qui réorientait certains crédits militaires – au risque de déséquilibrer la gestion des programmes – ou en prenait ailleurs. Depuis quelques années, les provisions inscrites dans la loi de finances initiale permettent de couvrir le coût des opérations à hauteur de 70 % ; mais ces sommes sont incluses dans le budget général de la défense, ce qui, je le répète, n'est pas le cas dans d'autres pays. Quoiqu'il en soit, les 630 millions d'euros prévus au titre des OPEX n'incluent pas l'opération Serval, pour laquelle 300 millions d'euros ont été engagés. La facture globale d'une telle opération est de l'ordre de 100 000 euros par homme et par an ; or, au pic de notre engagement, 4 500 hommes appartenant à 101 formations différentes étaient mobilisés, soit 3 000 hommes en moyenne annuelle – puisqu'il faut inclure les forces présentes à la périphérie –, de sorte qu'au total, le coût dépassera les 400 millions d'euros à la fin de l'année. Une fois consommés les crédits dédiés, il faudra trouver de l'argent ailleurs et, le ministère du budget proposera probablement de prélever une partie des sommes sur notre propre budget, Matignon accordant éventuellement une rallonge. La dépense totale pourrait dépasser, comme en 2011, le milliard d'euros – perspective qui, croyez-le bien, est préoccupante.

**M. Patrick Lobaune.** Notre Commission est unanime pour saluer la réussite de l'opération Serval, même si le succès des hommes ne saurait masquer les carences en termes de matériels.

Six de nos soldats ont été tués et environ deux cents autres blessés lors de cette opération. Avez-vous une idée du nombre de terroristes tués ? Personne, aujourd'hui, ne semble en mesure de donner de chiffres.

J'ai tout particulièrement apprécié vos analyses, qui relèvent autant de la science militaire que de l'anthropologie politique. Il y a deux ou trois ans, dans une autre commission,

j'avais souligné l'importance du rôle des Touaregs, qui me semblaient détenir la clé de la situation. La segmentation des tribus arabes est un élément nouveau ; mais qu'en est-il de votre action à l'égard des Touaregs ?

**M. Charles de La Verpillière.** L'attitude de l'Algérie dans ce conflit est évidemment cruciale. L'attaque de la plateforme gazière a été déterminante dans l'engagement algérien, elle l'a légitimé aux yeux de la population et des élites de ce pays. A-t-on une idée plus précise de ce qui s'est passé ? D'où venaient les assaillants ? L'opération était-elle réfléchie et combinée avec celle qui fut dirigée contre Bamako ? S'agissait-il au contraire d'une erreur de leur part ?

**Amiral Édouard Guillaud.** Certains de nos matériels sont anciens et nécessitent davantage de maintenance, monsieur Labaune, mais nous sommes globalement satisfaits de l'usage que nous avons pu en faire, même si nous aimerions bien entendu disposer d'avions et de véhicules plus récents.

Nous avons dénombré plusieurs centaines de tués parmi les forces ennemies ; mais il faut y ajouter ceux que nous ne pouvons pas compter, car occasionnés par des bombardements aériens. Il est donc difficile de donner un chiffre précis. Selon des informations concordantes environ 3 000 djihadistes, appartenant pour l'essentiel aux trois grandes factions, étaient engagés dans les combats. Ansar Dine a pu compter jusqu'à 1 200 hommes, mais ils se sont vite dispersés. En tout état de cause, nos estimations sont très « conservatrices », c'est-à-dire volontairement pessimistes. Au reste, nous nous heurtons aux mêmes obstacles que tous les services de renseignement confrontés au terrorisme : comment être sûr qu'un homme qui vous héberge pour la nuit n'est pas un terroriste, d'autant qu'il peut agir sous la contrainte ? Je préfère, par précaution, les fourchettes basses : il en va d'abord de la vie de mes hommes.

L'opération menée à In Amenas n'a aucun rapport direct avec notre intervention. Et pour cause, cette opération, qui a rassemblé jusqu'à une centaine de combattants, avait été initiée début décembre à Gao. Elle est une initiative personnelle de son chef Mokhtar Belmokhtar, sans concertation avec AQMI.

**Mme la présidente Patricia Adam.** Amiral, je vous remercie.

*La séance est levée à dix-huit heures quarante-cinq.*

\*

\* \*

### **Membres présents ou excusés**

*Présents.* - Mme Patricia Adam, M. François André, M. Sylvain Berrios, M. Daniel Boisserie, M. Jean-Jacques Bridey, M. Nicolas Dhuicq, M. Philippe Folliot, M. Jean-Pierre Fougerat, Mme Geneviève Gosselin-Fleury, Mme Edith Gueugneau, M. Christophe Guilloteau, M. Patrick Labaune, M. Charles de La Verpillière, M. Gilbert Le Bris, M. Alain Marleix, M. Alain Marty, M. Damien Meslot, M. Jacques Moignard, M. Philippe Nauche, M. Joaquim Pueyo, Mme Marie Récalde, M. François de Ruy

*Excusés.* - M. Ibrahim Aboubacar, M. Claude Bartolone, M. Philippe Briand,

M. Jean-Jacques Candelier, M. Alain Chrétien, M. Guy Delcourt, Mme Marianne Dubois, M. Sauveur Gandolfi-Scheit, M. Éric Jalton, M. Jean-Yves Le Déaut, M. Bruno Le Roux, M. Maurice Leroy, Mme Sylvie Pichot, Mme Émilienne Poumirol, M. Gwendal Rouillard, M. Jean-Michel Villaumé, Mme Paola Zanetti

*Assistaient également à la réunion.* - M. Jean-François Lamour, M. François Vannson