



SÉANCE DU 17 MAI 2024

LA COOPÉRATION OPÉRATIONNELLE

par Yves MÉTAYER

Général adjoint au sous-chef « Opérations » de l'état-major des armées (EMA)

Monsieur le Président,
Monsieur le Secrétaire perpétuel,
Mon Général,
Mesdames, Messieurs, en vos grades et qualités,

J'ouvre donc la séance pour vous présenter le dispositif de coopération. Je vais vous parler de la coopération opérationnelle, telle que conduite par les armées. Mais auparavant je voudrais élargir le propos en vous exposant le cadre stratégique dans lequel nous évoluons.

Pour vous présenter cela, je partirai des événements de l'été dernier qui se sont déroulés au Niger où un coup d'État a surpris un certain nombre d'observateurs. Le témoignage de notre ambassadeur au Niger est intéressant. Il nous a dit : « Les gens qui ont perpétré le coup d'État et qui ont ensuite proféré des propos extrêmement hostiles contre la France étaient dans les jardins de ma résidence le 14 juillet, quelques jours avant le coup d'État. Ils nous disaient combien ils appréciaient la coopération militaire avec la France ». Il s'agissait, entre autres, du chef d'état-major des armées nigériennes. Ces gens-là étaient sincères ; ils n'étaient pas dans la duplicité pour masquer quelque chose. Mais un événement s'est produit, un déséquilibre qui nous a surpris et, surtout, qui nous a mis dans une situation assez complexe.

L'été dernier, au Niger, il faut se mettre à la place des unités françaises qui opéraient au combat avec leurs camarades nigériens, avec des résultats probants, et qui ont vu du jour au lendemain ce lien se rompre. On a même eu, dans certains cas, des soldats nigériens qui ont retourné leurs armes, qui les ont en tout cas braquées contre les forces françaises, de façon à augmenter le niveau de menace contre notre dispositif, ce qui est quand même assez sidérant et perturbant. Pour autant, il a fallu digérer cet événement, l'analyser, le comprendre. En définitive, il est certainement venu accélérer une réforme en profondeur, déjà engagée depuis quelques années, pour revoir notre façon d'opérer et de coopérer avec nos partenaires africains. Cette coopération militaire était déjà engagée dans une évolution profonde qui est, je pense, à l'image du contexte géopolitique du continent, lui-même en pleine mutation. Si vous le voulez bien, je vais vous donner d'abord quelques éléments de définition sur ce qu'on entend par la coopération opérationnelle ; puis je vous parlerai du contexte stratégique et je terminerai par l'évolution de la coopération opérationnelle telle que nous l'envisageons et telle que nous sommes en train de la conduire.



ÉLÉMENTS DE DÉFINITION DE LA COOPÉRATION OPÉRATIONNELLE

La coopération opérationnelle est en fait une des trois actions de ce que nous appelons aujourd'hui le « partenariat militaire opérationnel » – PMO, dans nos acronymes dont nous sommes particulièrement friands dans le monde militaire. La doctrine du partenariat militaire opérationnel a été formalisée en 2022 ; c'est donc assez récent. Le PMO est venu remplacer un concept précédent qui s'appelait « l'assistance militaire opérationnelle ». Derrière ce petit changement sémantique, il y avait dans les faits un changement de logiciel et de philosophie dans la façon dont nous appréhendons nos partenaires et dans la manière dont nous souhaitons agir avec eux. Le partenariat militaire opérationnel, c'est la coopération des armées françaises sous commandement du chef d'état-major des armées, avec une force étrangère. C'est un outil qui doit nous permettre d'obtenir des effets en matière de compréhension des écosystèmes et des espaces géopolitiques dans lesquels nous nous engageons, d'obtenir des effets de prévention, et *in fine* des effets d'action et d'influence.

La coopération opérationnelle est donc la première des actions de ce partenariat. On y trouve des volets de conseil et de formation, dont certains sont imbriqués avec le dispositif de la coopération structurelle dont parlera après moi le général directeur de la Coopération de Sécurité et de Défense. Vous y trouverez également des actions d'échange et d'entraînement, à travers notamment des exercices conduits avec les armées partenaires.

Le deuxième volet du partenariat militaire opérationnel est le partenariat de combat. Il est intéressant de noter qu'il est assez complémentaire de l'entraînement. Dans cette posture, nos unités accompagnent les unités partenaires dans l'engagement opérationnel, au titre parfois de ce que l'on appelle la « réassurance », pour apporter des capacités complémentaires qui vont inciter le partenaire à gérer une situation par ses propres moyens ou, en tout cas, avec un appui mesuré et maîtrisé de notre part. Mais il est vrai que par moment, et encore tout récemment, cela nous a amenés à nous substituer au partenaire qui n'a pas la capacité de répondre à une menace.

Enfin le troisième volet du PMO consiste en la cession d'équipements. C'est aujourd'hui un volet qui est en plein développement puisque nos partenaires sont en besoin évident de capacités, et notamment de capacités matérielles.

LE CONTEXTE STRATÉGIQUE

Je vous le disais, mais vous le savez aussi bien que moi, le continent africain connaît une mutation extrêmement rapide. Je retiens quatre types d'enjeux.

Le premier est celui de la démographie ; il y a quelques chiffres qu'il convient d'avoir à l'esprit pour mieux appréhender la situation. Aujourd'hui, l'Afrique est constituée de 1,4 milliard d'habitants, soit 18 % de la population mondiale ; le Nigeria, par exemple, compte 220 millions d'habitants et sa capitale économique, Lagos, 15 millions d'habitants – je parle bien de la ville, et non de l'agglomération. Ce sont des chiffres assez colossaux. À l'horizon 2050, ce continent atteindra 2,5 milliards d'habitants ; c'est-à-dire qu'il aura doublé sa population en un demi-siècle : le Nigeria sera passé de 220 à 540 millions d'habitants et la ville de Lagos de 15 à 28 millions d'habitants. Projetez cela sur ce que nous pouvons connaître dans les métropoles françaises et vous comprendrez tous les déséquilibres que cela pourra occasionner.



Le deuxième enjeu est celui de la gouvernance avec, il faut dire les choses comme elles sont, une forme d'instabilité, observée en particulier au Sahel. On a vu progressivement les régimes démocratiques tomber au Mali, au Burkina puis au Niger. Le continent africain, c'est 221 coups d'État réussis ou tentés depuis 1950. C'est une spécificité de ce continent qui connaît une instabilité politique et de gouvernance assez forte, avec laquelle il faut composer. Parallèlement, on observe une revendication de souveraineté. Elle est légitime, en particulier pour l'espace francophone. Plus de 60 ans après les indépendances, il est assez logique que nos partenaires soient sensibles à la façon dont s'exprime leur souveraineté. Pas plus tard que ce matin d'ailleurs, vous avez peut-être suivi dans les médias la déclaration du Premier ministre sénégalais, monsieur Sonko, avec, à côté de lui, un élu français bien connu, qui évoquait la fermeture et le départ des bases françaises au titre du respect et de l'affirmation de la souveraineté sénégalaise. C'est une position que l'on peut relativiser, mais elle est en tout cas absolument légitime, et la façon dont nos partenaires l'expriment doit être entendue et prise en compte dans l'évolution de nos dispositifs et de notre façon de faire.

Troisième type d'enjeux : les enjeux climatiques. Je ne vais pas détailler, parce que cela procède de l'évidence. Les effets de la sécheresse, de la désertification, les inondations, l'érosion des côtes, ont un impact sur les populations et provoquent des déséquilibres qui ne sont pas uniquement économiques, mais également sécuritaires.

Je termine avec le quatrième type d'enjeux, les enjeux sécuritaires. Aujourd'hui, en particulier dans l'espace sahélien, il y a des franchises de l'État islamique qui prospèrent, des franchises d'Al-Qaida qui prospèrent, qui recrutent, qui sont armées, qui ont des moyens financiers et sont en train, petit à petit, de grignoter le terrain et de prendre la place des États, ce qui n'est pas une bonne nouvelle pour les populations, en particulier si on regarde les statistiques de civils massacrés. Au Nigeria, vous avez Boko Haram ; un peu plus à l'est, en Somalie, vous avez toujours les chebab. Le tableau sécuritaire est donc assez sombre ; la tendance est plutôt à l'aggravation.

À cela s'ajoutent les trafics. Ces trafics sont en particulier la conséquence de mouvements migratoires mal contrôlés qui fleurissent à travers tout le continent. Il s'agit bien sûr de trafics d'armes, de stupéfiants, etc. Il serait irresponsable de considérer qu'ils n'auront aucun effet sur l'espace européen. En fait, on le mesure déjà aujourd'hui et, avec le tsunami démographique que je décrivais au début de cette partie, cela ne pourra que s'accroître. Vous le comprenez bien, à très court terme, c'est tout l'espace européen qui est potentiellement sous la menace d'un certain nombre de déséquilibres.

Voilà les quatre types d'enjeux qui doivent nous inciter à refondre notre coopération, mais surtout à ne pas « lâcher l'affaire ». Ce serait irresponsable de dire aujourd'hui : « C'est trop compliqué, on tourne le dos, en conséquence on rapatrie nos moyens et on s'occupe de nos petites affaires domestiques et ça se passera très bien ». Non, c'est impossible, car cela va mal se passer et leurs problèmes seront très rapidement les nôtres.

À ces enjeux, il convient d'ajouter deux phénomènes : la compétition internationale et la guerre informationnelle.

En premier lieu, il y a une intensification de la compétition stratégique internationale, vraisemblablement attisée d'ailleurs par les perspectives de développement économique du continent. Certains économistes disent que le continent africain est peut-être un poumon économique pour le XXI^e siècle, pour la deuxième partie du XXI^e siècle, en termes de potentiel de développement, de marché, etc. Il n'est pas impossible qu'un certain nombre de nos compétiteurs les analysent comme tels et souhaitent aujourd'hui réinvestir ou investir ce continent.



Il ne vous a pas échappé que la Chine, en particulier, était très active sur le plan économique en Afrique, avec un phénomène de prédation de ressources naturelles assez considérable, à la mesure des besoins de ce géant. Les Russes reviennent bien évidemment. Ils ont réinvesti l'espace qu'ils occupaient pendant la guerre froide. On les a vus revenir petit à petit, renouer des liens avec des pays qu'ils avaient quittés après la chute du Mur de Berlin, en particulier la République centrafricaine, le Mali, le Niger, le Soudan. Ils sont également présents à Madagascar. Cette présence est systématiquement associée à une contestation très violente, brutale, de la présence française et de la coopération française.

Vous avez d'autres compétiteurs ou partenaires ? Je veux citer par exemple la Turquie, notre alliée dans l'Otan, mais qui, dans le discours de ses autorités sur le continent africain, ne donne pas tout à fait le sentiment d'être un partenaire très amical, pour parler prosaïquement. Donc, le contexte est celui d'une compétition forcenée.

En second lieu, un phénomène s'additionne à cette compétition, celui d'une guerre informationnelle intense qui fixe habilement des biais cognitifs. Ceci est assez intéressant à observer. Bien évidemment, cette guerre est liée à la société de l'information dans laquelle nous évoluons ; le fait est qu'avec les réseaux sociaux, il est facile d'inonder une population d'informations, de la saturer. Aujourd'hui, les campagnes informationnelles menées contre la présence française fixent un certain nombre d'images – on pourrait presque les qualifier d'images d'Épinal, un peu comme de la persistance rétinienne. Il se trouve encore des gens qui nous parlent de néocolonialisme, de Françafrique, de dispositifs militaires français pléthoriques dans les capitales africaines. Tout cela est bien évidemment faux ; mais quand vous avez une campagne de saturation bien menée, avec des relais plus ou moins légaux, il est assez difficile de lutter contre eux, en particulier quand vous luttez avec les contraintes d'un régime démocratique et d'un État de droit. Pour vous donner un exemple de fausses informations qui circulent et font aujourd'hui des ravages au Sahel, il y a toujours cette petite musique qui joue que la France entretient les groupes armés terroristes pour préserver son influence dans la bande sahélo-saharienne. Quand on entend ça, on se dit que c'est presque risible ; mais c'est une réalité, un message qui circule véritablement, un message qui pénètre les esprits et qui est restitué, y compris par certaines élites africaines pourtant éclairées.

Voici donc l'équation globale : enjeux sécuritaires, besoins des partenaires, compétition stratégique et guerre informationnelle. L'ensemble explique la nécessité d'adapter en profondeur notre approche des relations bilatérales en matière de coopération opérationnelle. Ceci constituera ma troisième et dernière partie, dans laquelle je vais développer l'évolution envisagée de ce type de coopération.

L'ÉVOLUTION DE LA COOPÉRATION OPÉRATIONNELLE

La dernière grande évolution s'est produite en 2011-2012, quand nous avons mis en place les pôles opérationnels de coopération pour remplacer la présence des forces françaises. Les forces françaises du Cap-Vert et du Gabon, qui étaient des dispositifs opérationnels avec des capacités assez robustes et autonomes, ont été remplacées par ce que l'on appelle des « pôles opérationnels de coopération ». Au service du partenaire, ces pôles étaient capables de répondre de façon assez agile aux besoins en matière d'exercices, d'entraînement, de conseil. Mais ils n'étaient plus forcément en capacité de produire immédiatement des effets opérationnels autonomes. Cette transformation s'accompagna d'une réduction des effectifs. C'était le dernier pas d'évolution de notre dispositif de coopération.

Le mécanisme du pôle opérationnel de coopération est encore valide, mais il faut aujourd'hui l'adapter, le faire évoluer ; sa philosophie fondamentale est certainement toujours la bonne.



D'autre part, pour faire évoluer notre façon de coopérer, il y a nécessité d'une approche globale. Il faut absolument arriver à rompre avec l'idée que l'alpha et l'oméga de notre coopération avec le continent, c'est la coopération militaire. C'est en tout cas une espèce d'image trompeuse dans laquelle certains de nos adversaires cherchent à nous fixer ou à nous laisser enfermer. Or, aujourd'hui, il y a une véritable volonté, correspondant à une nécessité, d'une approche globale, en particulier sur les volets culturel et économique, dans le domaine de la gouvernance et bien évidemment sécuritaire ; mais pas uniquement militaire. Ceci doit nous permettre d'équilibrer notre offre.

Sur un autre plan, il y a nécessité d'une adaptation au cas par cas. Pour les évolutions précédentes, on s'est beaucoup calqué sur la façon dont le continent africain avait organisé sa propre sécurité, notamment à travers un concept qui s'appelait l'« architecture africaine de paix et de sécurité ». Celle-ci comportait l'Union africaine pour le dispositif à l'échelon du continent, et les communautés économiques régionales qui commençaient à s'organiser elles-mêmes, d'abord sur le plan économique, mais également sur le plan sécuritaire. En fait, on a accompagné ce mouvement et mis en place des sortes d'organisations-miroirs pour soutenir cette architecture. Aujourd'hui, à la lumière d'un certain nombre de défaillances de ces réponses régionales, on fait plutôt du sur-mesure, État par État, en fonction des besoins exprimés par les partenaires. Il n'y a pas une offre de coopération standard, on fait véritablement du cas par cas ; les besoins de chaque partenaire sont analysés et l'offre est adaptée.

Ensuite, il y a un rééquilibrage. Comme évoqué précédemment, nous faisons évoluer la nature de la coopération. Il ne s'agit plus simplement de déployer des unités et/ou des conseillers pour accompagner nos partenaires, mais, en parallèle, de développer leurs capacités à travers les volets équipement, maintenance et soutien logistique. C'est particulièrement vrai aujourd'hui au regard de besoins exprimés pour les composantes aériennes, la défense contre la menace aérienne ou la défense contre les menaces drones. Nos partenaires nous sollicitent beaucoup, parce qu'ils sentent ces menaces monter ; ils nous attendent bien évidemment dans ce registre. Mais les intervenants après moi reviendront certainement sur cette adaptation capacitaire.

Enfin, il y a la réduction de visibilité, ou ce que l'on appelle « la réduction d'empreinte au sol ». On a trop souvent tendance à la considérer comme la clé de voûte de l'évolution de notre philosophie de coopération. Je pense que c'est simplement la résultante de notre façon de faire. Aujourd'hui, on fera beaucoup plus à partir de France, ou grâce à un va-et-vient. On essaiera d'avoir une empreinte au sol moins contraignante, afin de ne pas être fixé, comme on a pu l'être à Niamey à l'été 2023 par exemple.

Cette évolution du dispositif est à ce jour en cours de finalisation, et nous attendons en particulier les retours de la mission de monsieur Jean-Marie Bockel¹ qui fait le tour de nos partenaires, dialogue avec les autorités des États partenaires, présente notre vision des choses et recueille leurs besoins et leurs attentes. L'idée est vraiment de finaliser notre dispositif et notre façon de faire en fonction de ce qu'eux souhaitent. Voilà le but. Pour cela, il nous faudra garder un niveau d'effort constant, effort colossal pour les armées françaises, puisque opérer à partir de France, projeter des moyens, est forcément beaucoup plus compliqué que de les avoir sur place ; les armées françaises devront être capables d'agir avec agilité au profit du partenaire.

1. Monsieur Jean-Marie Bockel, ancien maire de Mulhouse et ancien secrétaire d'État chargé des Anciens Combattants, a été désigné comme « envoyé personnel » du président de la République en Afrique, en charge des discussions avec les pays partenaires africains. Il devra notamment expliquer les raisons et les modalités des adaptations prévues dans le dispositif diplomatico-militaire français à quatre des cinq pays accueillant des bases françaises.



Une autre difficulté nous attend. Pour vous donner un ordre d'idée sur les activités de coopération qui sont planifiées avec nos partenaires, environ 30 % ont été décalées dans le temps parce que nos partenaires n'ont pas forcément la même culture de la planification que nous. Ils ont des impondérables. Nous sommes par conséquent obligés de jouer sur notre calendrier pour les suivre. Le faire à partir de France avec des vecteurs aériens, des unités qui se sont préparées, sera forcément un défi supplémentaire. Mais l'idée est bien de garder sur place simplement des points d'accès, des gens qui nous facilitent l'entrée avec des plateformes aériennes ou portuaires, qui connaissent intimement le partenaire et qui vont, bien évidemment, aider les détachements de coopération opérationnelle à agir le temps de leur déploiement sur le continent. ○