

La politique de coopération de défense conduite par le ministère des affaires étrangères

La Cour a procédé pour la première fois à une enquête sur la coopération de défense «structurelle»²⁶, conduite et financée²⁷ par le ministère des affaires étrangères et européennes (MAEE). Elle a en particulier analysé la gestion et les activités de la direction de la coopération militaire et de défense (DCMD), chargée depuis 1998 de sa mise en œuvre au sein de ce département et rebaptisée en mars 2009 direction de la coopération de sécurité et de défense (DCSD).

Elle a constaté, dans les référés adressés en juillet 2009, au Premier Ministre et aux ministres des affaires étrangères et de la défense, que les orientations nouvelles inscrites dans le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale publié en juin 2008 en matière de «politique de coopération de défense et de sécurité» n'avaient pas encore été traduites dans les faits et nécessitaient pour leur mise en œuvre une modernisation substantielle du dispositif de pilotage et de gestion. Celle-ci n'est pas encore entièrement intervenue.

Le ministère des affaires étrangères a indiqué que la modernisation des structures centrales de la coopération de défense a été entreprise dès le printemps 2009 avec la création de la DCSD. L'ensemble des compétences et des moyens de la coopération de sécurité de l'ex-DGCID ont été confiés à la nouvelle direction.

26) La coopération «structurelle» vise à maintenir et développer les capacités de défense des Etats partenaires de la France par des actions de formation et d'assistance technique. Elle est différente de la coopération «opérationnelle» assurée directement par le ministère de la défense.

27) pour un montant de crédits de 92 M€(Titre 2 inclus) en 2009.

La Cour avait relevé un pilotage insuffisant de la politique de coopération militaire.

Définis pour la dernière fois en mai 2003 par le chef de l'Etat, les objectifs de la coopération de défense n'ont pas été revus depuis 2006 par les deux ministres des affaires étrangères et de la défense chargés de leur mise en œuvre. Près de dix-huit mois après la publication du Livre blanc, ils n'ont toujours pas été mis à jour, la tenue d'un Conseil de défense annoncé ayant été à plusieurs reprises repoussée.

La Cour a estimé nécessaire cette actualisation par les autorités supérieures de l'Etat afin de permettre aux gestionnaires de disposer des orientations nécessaires à leur action.

Le ministère a indiqué participer activement, depuis l'été 2009, aux travaux de préparation d'une réunion présidée par les autorités supérieures de l'Etat, qui pourrait se tenir à la fin de l'année ou au tout début de l'année 2010.

La Cour a estimé que le partage des responsabilités entre les ministères des affaires étrangères et de la défense était fonctionnel mais pouvait être amélioré.

La distinction originale établie en 1998 entre les volets opérationnel et structurel de la coopération de défense repose sur des réalités objectives et correspond bien à la vocation de chaque ministère. Fondé à exercer le pilotage politique de la coopération, le MAEE se trouve en conséquence en position d'en gérer la majorité des opérations. Les armées apportent dans des conditions appropriées leur contribution et leur expertise à cette politique. Cette dualité ne doit cependant pas interdire une mesure de l'effort total de l'Etat dans ce domaine et de la répartition des charges subséquentes entre les deux administrations concernées.

Le ministère a estimé que, d'ores et déjà, les travaux préparatoires accomplis dans la perspective d'une réunion présidée par les autorités supérieures de l'Etat ont permis de dresser un bilan analytique de l'effort des ministères concernés par la coopération de défense et de sécurité. Des propositions concrètes visant à améliorer la complémentarité du dispositif de coopération du MAEE avec ceux des ministères de la défense et de l'intérieur ont été formulées et devront être validées par le Président de la République avant leur mise en application.

La Cour a estimé néanmoins que la relation entretenue entre la DCSD et l'état-major des armées pourrait encore être resserrée pour mieux anticiper les conséquences des évolutions de notre présence militaire à l'étranger (forces prépositionnées, réseau des attachés de défense) sur le dispositif de coopération et pour permettre à cette politique de s'inscrire pleinement dans la «*diplomatie de défense*».

Le ministère a indiqué que les contacts de travail avec le ministère de la défense, déjà fréquents, seront encore développés davantage.

La Cour avait relevé que le champ récemment élargi de la coopération de défense appelait tout particulièrement une collaboration entre le ministère des affaires étrangères et le ministère de l'intérieur.

Malgré les intentions exprimées en 2003, la coopération en matière de gendarmerie n'a pas été coordonnée avec la coopération de police, pourtant financée par le MAEE. En l'absence des structures prévues ou de procédures adaptées, le cloisonnement entre les ministères, et, au sein même du MAEE, entre les directions concernées, n'a pu être surmonté.

La Cour a recommandé qu'une revue critique des projets en cours dans ce domaine soit effectuée afin de conforter ceux qui répondent vraiment à des priorités et d'éliminer ceux qui ne présentent guère de perspectives. Elle souligne la nécessité d'une meilleure coordination du pilotage de la coopération de sécurité à travers la participation du ministre de l'intérieur au «comité d'orientation stratégique» (COS) de la coopération de défense, l'établissement d'un protocole entre la DCSD et le service de coopération technique internationale de la police (SCTIP) pour l'organisation des responsabilités au niveau central et au sein de nos ambassades.

Le ministère a indiqué qu'il a été décidé en avril 2009 de substituer au format actuel du COS un comité d'orientation stratégique tripartite qui réunira désormais les ministres des affaires étrangères, de la défense et de l'intérieur. Dans le cadre de cette réforme, la DCSD deviendra l'interlocuteur privilégié du SCTIP, remplaçant ainsi l'ex-DGCID aussi bien en centrale que dans le réseau.

Admettant la nécessité d'une meilleure coordination du pilotage dans le domaine de la sécurité intérieure, le ministère a indiqué avoir récemment diffusé à l'ensemble des ambassades un document élaboré avec le SCTIP, qui détaille les incidences de cette réorganisation, tant au niveau des administrations centrales qu'à celui des ambassades, précise le partage des responsabilités en

matière de conception et de suivi des projets et de programmation financière et ajuste le positionnement respectif des attachés de sécurité intérieure et des assistants techniques de coopération. Pour faciliter l'exécution budgétaire des crédits dédiés aux projets d'appui à la police financés sur le Fonds de solidarité prioritaire (FSP), une unité opérationnelle (UO) a été créée sur le programme 209, dont la DCSD assurera la gestion.

La Cour avait relevé que les objectifs assignés jusqu'ici à la coopération de défense, sur lesquels elle ne porte aucune appréciation, se révèlent très ambitieux par rapport aux moyens mis en œuvre.

En Afrique, champ principal de notre coopération, des résultats positifs peuvent être notés en matière de participation des Etats aidés au maintien de la paix sur le continent. Mais l'absence de toute analyse quantitative de l'impact relatif de l'aide militaire sur les Etats qui en bénéficient, jointe au constat de la très grande disparité de l'effort, ne permettent pas d'éclairer les responsables sur l'efficacité intrinsèque de l'aide fournie.

Le ministère indique réfléchir aux modalités nécessaires de quantification de ses actions de coopération, dans le respect de la souveraineté des Etats auxquels elles bénéficient. Cette étude, qui doit être réalisée en liaison avec les directions géographiques du ministère, participant au souci d'un meilleur pilotage de la performance des projets.

L'Afrique sub-saharienne absorbant les 4/5^{èmes} des moyens en 2009, la réalisation d'actions significatives dans d'autres régions, s'avère assez illusoire dans un contexte de réduction tendancielle des moyens alloués, en dehors de la réalisation d'actions au profit de quelques partenaires traditionnels en Afrique du nord.

La Cour a recommandé en conséquence que les autorités supérieures de l'Etat se prononcent sur les priorités géographiques de la coopération de défense et de sécurité, qui n'ont plus été définies depuis 2006.

Le ministère indique travailler avec les ministères de la défense et de l'intérieur, sous l'égide du SGDN et dans la perspective d'une réunion des autorités supérieures de l'Etat, à l'éventuelle redéfinition de ces priorités. Il estime d'ores et déjà que les restrictions budgétaires dans le cadre de la revue générale des politiques publiques (RGPP) le conduiront à privilégier les actions de formation des élites et cadres militaires par rapport à l'ingénierie de sécurité et de défense.

La Cour avait relevé une difficulté à convaincre les bénéficiaires de la coopération française du bien-fondé de certaines orientations pourtant arrêtées dès 1998.

La réalité de la rupture avec la logique de substitution, régulièrement proclamée depuis 1998, apparaît très incertaine. Lorsque des conventions ont été conclues avec les partenaires étrangers, les engagements de ces derniers sont mal suivis et insuffisamment mis en œuvre. Malgré quelques exceptions, les analyses de projets réalisées par la Cour, au Maroc et au Mali par exemple, et les acteurs de terrain eux-mêmes montrent la persistance de pratiques qui sont encore très éloignées de l'objectif visé d'appropriation de la coopération par ses bénéficiaires.

La Cour a recommandé en conséquence que les gestionnaires s'inspirent plus étroitement de certaines bonnes pratiques rencontrées en matière d'aide au développement: systématisation des projets à terme identifié (*exit clause*), plus grande vigilance exercée sur le respect des engagements de nos partenaires locaux, développement de l'évaluation *ex-post* des actions réalisées.

Le ministère indique avoir pris note des recommandations de la Cour sur ses indicateurs de performance. A cet effet, seul l'indicateur sur le taux des coopérants placés auprès des élites militaires étrangères a été retenu dans le PLF 2010. Les deux autres indicateurs, peu pertinents, sur le taux des projets conduits en partenariat multilatéral et le taux des projets soutenus par la DCMD prenant en compte les nouveaux enjeux sécuritaires, ont été supprimés. Par ailleurs, un indicateur d'avancement du contrôle de gestion au sein du ministère a été créé récemment.

La Cour avait relevé que la recherche de nouveaux partenaires pour notre coopération demeurait encore largement un pari.

Malgré les intentions exprimées en 2006, les apports d'Etats bailleurs, notamment européens, et de l'Union elle-même, demeurent très modestes. L'Ecole de maintien de la paix (EMP) de Bamako demeure ainsi une réalisation emblématique par son financement mais unique. Cette situation fait peser une sérieuse incertitude sur la capacité à trouver les relais nécessaires pour financer les structures existantes et soutenir les nouveaux projets envisagés.

La Cour a recommandé que la possibilité du financement des écoles nationales à vocation régionale (ENVR) par d'autres Etats européens ou, lorsque leur objet le permet, par la Commission, soit étudié de manière prioritaire, compte tenu de la place aujourd'hui prise par ces réalisations dans notre politique de coopération.

Le ministère indique avoir trouvé de nouveaux partenaires comme le Japon, l'Argentine et le Brésil, pour le financement des ENVR, qui représenteraient désormais une part substantielle du financement des ENVR. S'agissant des financements européens, dans le cadre de la stratégie conjointe de l'Union européenne et de l'Union africaine, une évaluation des centres de formation africains concourant à la montée en puissance de l'Architecture Africaine de Paix et de Sécurité (AAPS) par la Commission européenne est en cours, afin de déterminer les types d'action que l'Union européenne pourrait conduire au profit de ces centres.

La Cour avait relevé que l'absence de prévision stable des moyens financiers de la coopération militaire et leur rigidité relative fragilisaient les projets et les réalisations de celle-ci.

Les crédits mis annuellement à disposition de la coopération structurelle ont été réduits d'un tiers depuis 1998, sans que les objectifs ambitieux arrêtés en 2003 n'aient interrompu ce déclin. La structure permanente de la DCSD (administration centrale et réseau de coopérateurs permanents) absorbe désormais les deux-tiers du budget.

Sans préjuger du niveau de ressources envisageable, la Cour recommande qu'un objectif de moyen terme soit établi afin de permettre aux responsables d'ajuster progressivement un dispositif marqué par sa rigidité structurelle. A cet égard, un effort significatif paraît devoir être engagé pour réduire ce coût, par un réexamen de la justification de chacun des 340 coopérateurs militaires permanents, par la recherche de la réduction de leur coût individuel (y compris par l'appel à des retraités civils ou militaires ou à du personnel local et la substitution de missions

de courte durée) et par la compression des dépenses de fonctionnement associées.

Le ministère indique rechercher actuellement une réduction de ses coûts d'intervention, notamment par la suppression d'ici 2011 de postes supplémentaires de coopérants militaires techniques (s'ajoutant aux 54 ETP déjà supprimés sur la période 2006-2008) et par la diminution des coûts logistiques locaux (logements, véhicules, déménagements, congés administratifs...). Le recours aux retraités, au titre de CDD, sera envisagé de manière expérimentale dès 2010.

Toutefois, le ministère tient à souligner que le réseau des coopérants militaires permanents, constitué pour une part importante d'experts de haut niveau et de formateurs, représente la clef de voûte des principaux modes d'action de cette direction (expertise humaine et/ou conseil de haut niveau, formation...). En aucun cas, les charges de rémunération de ces assistants techniques ne peuvent être assimilées à des charges de fonctionnement du ministère.

La Cour avait relevé que les instruments permettant à la coopération militaire de disposer d'un véritable opérateur demeuraient inexistantes ou largement déficients.

Le MAEE, qui ne dispose aujourd'hui d'aucun instrument de planification de ses actions de coopération de défense, n'est pas parvenu jusqu'ici à mettre en place une programmation pluriannuelle crédible. Les 270 projets en cours ne s'inscrivent donc aujourd'hui que dans une programmation annuelle, convenablement exécutée mais insuffisante pour garantir leur soutenabilité, compte tenu de la nature et de la durée des opérations.

Le ministère reconnaît que l'exercice de programmation entrepris pour la période 2008-2010 n'a pas résisté à la réalité des ressources affectées. Il prépare actuellement une nouvelle planification pour le triennum 2010-2012 mais ne paraît pas rechercher un objectif de ressources en rapport avec la durée des projets.

La Cour a préconisé que la nouvelle coopération de défense et de sécurité soit l'occasion de l'élaboration de cadres conceptuels d'intervention, au moins dans les Etats où l'ambition se veut significative. Ces travaux devraient permettre de mieux croiser des stratégies-pays avec des stratégies par domaine. Ils devraient s'inscrire dans une durée compatible avec l'ambition des projets. Sur le plan local, le ministère devrait fixer des objectifs individualisés à chaque attaché de défense par

une directive particulière et établir des lettres de mission pour chaque coopérant permanent.

Celle-ci devrait par ailleurs favoriser l'établissement de documents-cadre de stratégie par pays que la DCSD envisage d'élaborer en liaison avec les directions géographiques du Département.

Le ministère a indiqué travailler, en réponse aux recommandations de la Cour, à la définition d'une stratégie de projets et à l'élaboration d'un concept de coopération en matière de sécurité et de défense permettant de modéliser ses types d'action, tout en demeurant compatible avec le principe d'un partenariat fondé sur la prise en compte des demandes des pays bénéficiaires.

A la suite des recommandations de la Cour, un audit interne a été réalisé, qui a conduit à la rédaction d'un plan d'action définissant enjeux et principes du pilotage de la performance. Après avoir mis en place un tableau de bord du directeur, la direction s'attache maintenant à la rédaction de lettres de mission pour les attachés de défense/chef de mission de coopération militaire de défense.

Ce dispositif permettra de mieux asseoir les décisions qui seront arrêtées, dans le cadre d'une gestion pluriannuelle, en fonction des objectifs atteints, lors de réunions de suivi et d'évaluation des projets, à l'expiration de l'échéancier fixé par les conventions (arrêt, prolongation ou réorientation des projets).

Le ministère indique enfin avoir pris en compte le besoin d'évaluation en créant une cellule spécifique au sein de la DCSD appelée à œuvrer en liaison avec la mission ministérielle de contrôle de gestion du ministère. Il estime pouvoir désormais assurer un véritable pilotage de la performance tout en renforçant la culture de gestion de cette direction dans son rôle d'opérateur.

Les recommandations de la Cour ont ainsi été prises en compte par le ministère des affaires étrangères et devraient être mises en œuvre sous réserve des arbitrages et décisions des plus hautes autorités de l'Etat.