

## Engagement et combat : maximiser les chances de succès d'une OPEX

### Maximising the chances of success of an overseas operation

By / Par CEIS

La France est engagée dans de multiples opérations extérieures, du fait de ses responsabilités internationales, de ses alliances ou par nécessité sécuritaire. Or, avec des budgets sous contrainte et le déploiement de milliers de militaires supplémentaires dans le cadre de l'opération intérieure Sentinelle, il devient difficile de faire l'économie d'une réflexion sur les opérations extérieures. La France ne dispose pas des ressources nécessaires et suffisantes pour intervenir partout et n'en a d'ailleurs pas la vocation. Sources de dépenses importantes (plus d'un milliard d'euros par an), de sollicitation extrême des hommes et des matériels, les OPEX, pour nécessaires qu'elles soient, doivent être pensées dans ce cadre contraint. L'objectif politique étant in fine de maximiser les chances de succès d'une opération.

Comment parvenir à ce succès ? Quels sont les éléments qui peuvent permettre d'évaluer la réussite ou l'échec d'une OPEX ? Quels changements apporter dans les opérations pour maximiser les chances de succès ?

Cette note n'a pas pour ambition de fournir des réponses complètes pour chacun de ces points, mais de proposer des pistes de réflexion qui pourront faire l'objet d'une analyse plus approfondie. Il se limitera aux OPEX des 20 dernières années. Les propos exposés dans ce document n'engagent que leur auteur.

**Comment mesurer la réussite d'une OPEX – ou son échec ?**

- Une phase initiale de coercition toujours victorieuse

L'OPEX ne se limite pas à sa phase de coercition initiale. Toutes les phases de coercition initiale auxquelles la France a participé ces deux dernières décennies ont été, sur le plan militaire, des succès. La

Because of its international obligations, its alliances or for security purposes, France is engaged in multiple overseas operations. Yet with restricted budgets and the deployment of thousands of additional soldiers internally as part of Operation Sentinelle, it is becoming difficult to focus attention on examining our overseas operations. France does not have the sufficient requisite resources to intervene everywhere, nor is that its role. However necessary they may be, overseas operations entail heavy financial costs (more than €1 billion a year) and require an extremely large amount of soldiers and materiel. They need to be considered from this restricted financial perspective. The political objective is therefore to maximise an operation's chances of success.

How can such success be achieved? What parameters allow us to assess whether an overseas operation has succeeded or failed? What changes need to be made to operations to maximise the chances of success?

This report does not aim to provide full answers to each of these questions; rather, it aims to suggest some points worth considering, which can be further analysed at some later time. It takes account of overseas operations during the last 20 years only. The author assumes sole responsibility for the information and views expressed in this document.

**How can the success—or failure—of an overseas operation be measured?**

- A consistently successful initial combat phase

Overseas operations are more than the initial combat phase. All of the initial offensive operations that France has taken part in over the last two decades have been, militarily speaking, successful. The military defeat of the enemy has been achieved, be they

défaite militaire de l'adversaire, qu'il soit Serbe au Kosovo, taliban en Afghanistan, soldats du régime de Kadhafi en Libye ou djihadiste Al Qaïda au Mali, s'est avéré. Ces victoires sont avant tout dues à la connaissance de l'adversaire (renseignement), à une planification adaptée, à l'excellence de la formation de nos soldats ou encore à la performance des matériels engagés. Cette phase initiale est indispensable. Mais, pour citer le chef d'état-major des armées Pierre de Villiers, « gagner la guerre ne suffit pas à gagner la paix ». Le succès de la phase initiale ne suffit pas à mesurer le succès d'une OPEX, car la phase suivante, celle de la stabilisation, requiert un tout autre effort. Si un volet militaire demeure indispensable pour sécuriser des zones et intervenir contre des groupes hostiles résiduels, il ne saurait, à lui seul, permettre de remporter la paix.

D'où la question de la mesure de la réussite d'une OPEX.

- **Qu'est-ce qu'une OPEX réussie ?**

On pourrait d'abord dire que le succès d'une OPEX se mesure à la capacité de l'Etat (ou des Etats) qui est intervenu de sortir du théâtre d'opération en laissant la zone d'intervention dans une situation de stabilité suffisante pour que les risques de conflits internes comme extérieurs soient minimales. Si cette stabilité n'est pas acquise, la possibilité d'un retour de la violence et du chaos est élevée, et tout redémarrage d'un conflit devrait alors être considéré comme un échec de l'OPEX précédente, puisqu'il pourrait entraîner une nouvelle intervention. La première n'aurait servi à rien, mis à part éprouver et épuiser hommes et matériels. Il est donc impératif que toute sortie de théâtre soit subordonnée à une évaluation fine du niveau de risque dans lequel la zone se trouve. En outre, la plus grande erreur serait de laisser la zone de théâtre dans un état pire que celui ayant précédé l'opération.

- **Le prix de l'échec**

Le cas de l'intervention en Libye en 2011 peut servir d'éclairage. La situation précédant l'intervention était l'imminence d'un massacre dans la région de Benghazi. L'intervention a mis un terme au risque de ce massacre. Cependant, pour des raisons intérieures en Libye et peut-être aussi en raison du coût politique trop élevé pour les décideurs européens, l'intervention au sol et la phase de pacification n'ont pas été possibles. La situation post-intervention s'est aggravée, au point de laisser la Libye dans un état de guerre civile entre une multitude de factions

Serbian or Kosovan, the Taliban in Afghanistan, Gaddafi soldiers in Libya or Al-Qaeda jihadists in Mali. Those victories are due more than anything to knowledge of the enemy (intelligence), appropriate planning, the excellent training of our soldiers, and the performance of the materiel used. This initial phase is indispensable. However, to quote Pierre de Villiers, Chief of the Defence Staff, "winning the war does not suffice to win peace." A successful initial phase alone cannot be used as a measure of the success of an overseas operation, because the following phase, stabilisation, requires a very different kind of effort. Although the military component remains indispensable for securing areas and intervening against residual hostile groups, it alone cannot achieve peace.

Hence the question of gauging the success of an overseas mission.

- **What defines a successful overseas mission?**

First, we could say that a measure of the success of an overseas mission is the ability of the State (or States) that intervenes to withdraw from the theatre of operations while leaving the intervention zone in a sufficiently stable situation such that the risk of internal or external conflict is minimal. If stability is not ensured, the possibility that violence and disorder may return is high. If a conflict starts again, the preceding overseas operation should be considered a failure, because a new intervention may be entailed. The first intervention will have achieved nothing, apart from taxing soldiers and materiel and wearing them out. So it is vital that any withdrawal from a theatre be conditional on a detailed analysis of the level of risk in the area. What is more, the worst error is to leave the theatre of operations in a worse situation than that which preceded the intervention.

- **The cost of failure**

The 2011 intervention in Libya is enlightening. The situation preceding the intervention was an imminent massacre in the Benghazi region. The intervention put an end to that risk. Nonetheless, because of internal circumstances in Libya, and perhaps also because the political cost was too high for European decision-makers, a ground intervention and pacification phase were not possible. The situation worsened after the intervention to the point of that Libya was left in a state of civil war between a multitude of regional factions. This chaotic environment has enabled armed Islamist groups, including Daesh, to establish

régionales. Le chaos ambiant a permis l'implantation de groupes islamistes armés, dont l'Etat islamique, tout en favorisant les flux clandestins d'êtres humains, d'armes et de drogues à travers la Méditerranée, avec le coût humain effrayant que l'on connaît. La situation qu'a connue la Libye après l'intervention est-elle donc préférable à celle qui précédait ? Difficile de répondre par l'affirmative et de refaire l'histoire. Intervenir ou non est toujours une question délicate.

Les Etats-Unis en ont fait l'expérience également. L'intervention militaire contre l'Irak en 2003 est éclairante eu égard à l'incapacité de l'administration américaine à percevoir le fait que les clivages confessionnels, et notamment la volonté de la majorité arabe chiite de prendre sa revanche après des décennies d'oppression par la minorité sunnite, allait précipiter un pays jusque-là relativement stable (si l'on excepte les régions kurdes) dans une spirale de violence que l'Irak subit toujours.

- **Cependant, des succès et des demi-succès encourageants**

D'autres opérations extérieures ont été des succès, ou des demi-succès, dans le sens où la situation politique et sécuritaire locale était meilleure au moment du retrait (ou de l'allègement du contingent chargé de la stabilisation) qu'avant l'intervention. Le cas de la Côte d'Ivoire en crise depuis 2002 et de son épilogue au printemps 2011, peut être considéré comme un succès, avec un retour au fonctionnement des institutions et le rétablissement de la paix civile. L'intervention au Mali, même si elle n'est pas achevée, peut aussi être considérée comme un succès. L'Etat malien a été sauvé, les djihadistes repoussés, le Nord du pays libéré et un processus de dialogue politique entre diverses factions en opposition avec Bamako a été entamé.

Le cas de l'Afghanistan est plus complexe, étant donné l'ampleur du théâtre et la durée des opérations. Malgré un niveau de violence qui demeure élevé dans certaines régions, le régime de Kaboul, certes soutenu par des contingents occidentaux toujours présents sur le terrain, est en voie de parvenir à une stabilisation, bien que précaire. La question demeure toutefois en suspens quant à sa capacité à durer dans le temps une fois le soutien militaire occidental retiré. Les clés demeurent ici la capacité de l'administration afghane à fonctionner, l'efficacité de l'armée nationale afghane et des forces de police à garantir la sécurité, la propension du régime de Kaboul à poursuivre un dialogue politique avec les insurgés, ou tout du moins certains d'entre eux, ainsi qu'une moindre ingérence des voisins de l'Afghanistan dans ses affaires

themselves there while also facilitating the clandestine flow of human beings, arms and drugs across the Mediterranean, with the frightening human cost that we have come to know. Is the situation that Libya has experienced since the intervention preferable to the one that preceded it? It is difficult to reply in the affirmative and rewrite history. Whether to intervene or not is always a tricky question.

The United States have also had a similar experience. Their 2003 military intervention in Iraq is illuminating given the American administration's inability to perceive that religious divides, particularly the desire of the Shiite majority to avenge decades of oppression by the Sunni minority, were going to plunge a relatively stable country (excluding the Kurdish regions) into a spiral of violence of which Iraq continues to suffer the consequences.

- **Yet there are encouraging successes and partial successes**

Other overseas operations have been successful, or partially successful, in that the local political and security situation has been better at the time of withdrawal (or at the time the contingent in charge of stabilisation was reduced) than before the intervention. The case of the Côte d'Ivoire may be defined as a success. The crisis there began in 2002 and saw its final chapter in the spring of 2011, but institutions have since returned to normal and peace has been restored. Although still ongoing, the intervention in Mali can also be considered a success. The Malian government has been preserved, the jihadists forced back, the north of the country liberated, and a process of political dialogue has begun between various factions opposed to Bamako.

Afghanistan is more complex, given the size of the theatre and duration of operations. Despite continuing high levels of violence in certain regions, and even though it is supported by Western contingents still present on the ground, the government in Kabul is in the process of achieving stabilisation, albeit precarious. That said, the question remains whether it will have the ability to last once Western military aid has been withdrawn. The key factors there are the ability of the Afghan government to function, the effectiveness of the Afghan army and police forces in ensuring security, the disposition of the Kabul authorities to continue political dialogue with insurgents (or at least some of them), and less interference in Afghanistan's internal affairs by its neighbours. The current situation is probably better than that which preceded the intervention in 2001. This is particularly true where respect for the most fundamental rights, like education, is concerned.

intérieures. La situation actuelle est probablement meilleure que celle ayant précédé l'intervention de 2001, notamment en ce qui concerne le respect des droits fondamentaux les plus élémentaires comme l'éducation. Par ailleurs, l'Afghanistan ne sert plus de base arrière à des mouvements islamiques radicaux de type Al Qaïda, qui se sont en partie repliés dans les zones non ou mal contrôlées par l'Etat central au Pakistan.

C'est donc sur une étude de la situation préexistante et en la comparant avec la situation post intervention et, si possible, post-stabilisation que le succès d'une OPEX peut être mesuré. L'objectif politique initial a-t-il été atteint ? La situation sécuritaire et humanitaire est-elle meilleure ? L'Etat où l'intervention a eu lieu est-il en mesure d'assurer la stabilité nécessaire ? Telles sont les questions qui doivent être posées.

## Du succès ou de l'échec d'une opération extérieure

- **Les conditions fondamentales du succès**

Une opération extérieure, du moins lorsqu'il y a une phase de stabilisation, ne doit donc pas uniquement être considérée comme une opération militaire. C'est avant tout une opération politique, qui répond à des objectifs politiques où le volet militaire, indispensable comme nous l'avons vu, n'est qu'une facette d'un ensemble de moyens d'actions devant aboutir à des résultats eux aussi politiques. D'une certaine manière donc, les opérations extérieures peuvent sans doute être évaluées à l'aune du cadre politique post-intervention, puis post-retrait.

La phase de coercition achevée ou en passe de l'être, la question de la direction du pays ou de la zone d'intervention se pose immédiatement. Qui va assumer les responsabilités politiques une fois les anciens cadres écartés ? Toutes les opérations extérieures n'aboutissent pas à cette question, comme l'opération Serval qui a eu pour objectif de sauver le pouvoir légal à Bamako. Néanmoins, dans le cas du Kosovo, de l'Afghanistan, de l'Irak (pour les Américains et leurs alliés) et même pour la Libye, cette question s'est posée. La création d'un régime ex nihilo est complexe, car c'est un processus qui exige des délais et dont l'efficacité ou la légitimité n'est pas garantie. Par ailleurs, un tel régime devra s'appuyer massivement sur l'assistance financière et administrative de la communauté internationale. Le plus souvent, des membres de l'opposition, en exil ou non, assument le pouvoir après une courte phase de

Furthermore, Afghanistan no longer serves as a base of operations for radical Islamic movements like Al-Qaeda, which have partly retreated to areas that are poorly controlled or not controlled by the central authorities in Pakistan.

Therefore, the success of an overseas operation can be measured by studying the pre-existing situation and comparing it with the situation after the intervention and, if possible, after stabilisation. Has the initial political objective been achieved? Is the humanitarian and security situation better? Is the country in which the intervention took place capable of ensuring the required stability? These are the questions that should be asked.

## The success or failure of an overseas operation

- **The fundamental conditions for success**

If an overseas operation contains a stabilisation phase, it cannot be considered a military operation only. It is mainly a political operation meeting political objectives in which the military component, which is indispensable as we have seen, is only a facet in a range of methods that should lead to results that are, again, political. Thus in a way, overseas operations can probably be evaluated from the perspective of the post-intervention, and then post-withdrawal, political situation.

Once the combat phase is complete, or is about to be completed, the issue immediately arises of what direction the country or intervention zone will take. Who will assume political responsibility once the former leaders have been removed? Not all overseas operations lead to this issue: Operation Serval aimed to preserve the legal government in Bamako. However, in the cases of Kosovo, Afghanistan, Iraq (for the Americans and their allies) and even Libya, this issue has arisen. Creating a government from nothing is complex because the process takes time and its effectiveness or legitimacy is not guaranteed. What is more, such governments have to rely massively on financial and administrative assistance from the international community. Members of the opposition (living in exile or not) usually assume power after a short transition phase with an international "proconsul," such as Bernard Kouchner in Kosovo, who acted as high representative of the Secretary-General of the United Nations between 1999 and 2001, or Paul Bremer in Iraq between 2003 and 2004. One issue arising from the need to quickly establish

transition avec un « proconsul » international (tel Bernard Kouchner au Kosovo, en qualité de Haut représentant du secrétariat général de l'ONU entre 1999 et 2001, ou Paul Bremer en Irak entre 2003 et 2004). Une question est liée à cette nécessité d'un régime politique qui se mette en place rapidement : celle des cadres dirigeants et intermédiaires du régime évincé. Certaines puissances ont choisi de supprimer ces cadres, privant ainsi le pays d'une ossature minimale. C'est ce qu'ont fait les Américains en Irak après 2003, avec la « débaathification » de l'Irak (les officiers de l'armée irakienne et les principaux fonctionnaires, appartenant au parti de Saddam Hussein, le parti Baath, ont été démis... ils ont ensuite rejoint les rangs de l'insurrection sunnite, apportant leur expérience et savoir-faire).

Les responsables internationaux et des Etats qui interviennent doivent notamment veiller à ce que la nouvelle direction du pays soit acceptée, d'où la question centrale de la légitimité aux yeux de la population. Tout pouvoir qui serait rejeté par une partie de la population serait confronté à un état d'instabilité endémique. C'est la situation qui a prévalu en Afghanistan, où le pouvoir, bien que détenu par le pashtoune Hamid Karzaï, était largement entre les mains des anciens compagnons d'armes et alliés du commandant Massoud, et donc hostiles aux Pashtounes. Ces derniers ont vécu l'intervention occidentale comme un évincement du pouvoir qui leur était acquis depuis la fondation de l'Afghanistan moderne au XVIIIème siècle. Aussi, dans une certaine mesure, l'insurrection qui a suivi, surtout à partir de 2005-2006, peut davantage être perçue comme une insurrection pashtoune que comme une résurgence des talibans. La situation a été similaire pour les Américains en Irak, où le pouvoir est, de manière quasi automatique compte tenu de leur poids dans l'ensemble de la population, aux Arabes chiites (60 à 65 % de la population), qui avaient été privés de toute responsabilité par Saddam Hussein et ses prédécesseurs. Or, une fois parvenus au pouvoir, un esprit de vengeance a prévalu parmi les principaux responsables Arabes chiites à l'égard des Arabes sunnites minoritaires (15 à 20 % de la population, mais qui avaient toujours exercé le pouvoir dans cette région). Les Kurdes se sont autonomisés, et la situation de quasi-guerre civile s'est instaurée, alimentée par le désir de revanche des Arabes sunnites évincés du pouvoir par les Arabes chiites.

On notera donc bien ici la nécessité de parvenir à faire accepter le nouveau régime aux yeux du plus grand nombre. Et cela nécessite, contrairement à ce qui a été fait en Irak par exemple, un processus de négociation entre les factions, les communautés ou les partis politiques impliqués. Cette négociation doit impliquer les éléments non-satisfaits de la population,

political authorities relates to the intermediate- and high-level officials of the ousted regime. Some powers have chosen to remove these officials, thereby depriving the country of a basic framework. The Americans did this in Iraq after 2003, with their de-Baathification of the country, which involved the removal of Iraqi army officers and the main officials belonging to Saddam Hussein's party, the Ba'ath party. They later joined the ranks of the Sunni uprising, offering their experience and know-how.

International leaders and the decision-makers of the nations that intervene must make sure that the country's new leadership is accepted. This is the central issue of legitimacy in the eyes of the population. Any leadership that may be rejected by a part of the population may face endemic instability. Such a state of affairs predominated in Afghanistan, where power, although held by the Pashtun Hamid Karzai, was mainly controlled by the old comrades-in-arms and allies of commander Massoud and so was hostile to the Pashtuns. The Pashtuns regarded Western intervention as a removal from power which they had held since the founding of modern Afghanistan in the 18th century. For this reason, the uprising that followed, particularly from 2005/2006 onwards, may be regarded to a certain extent more as a Pashtun uprising than as a Taliban resurgence. The Americans found a similar situation in Iraq, where power is held almost as a matter of course by the Shiites since they represent 60 to 65% of the entire population. The Shiites had been deprived of all authority by Saddam Hussein and his predecessors. The problem is that, once they had gained power, the main Shiite leaders were overcome by vengeful feelings towards the minority Sunnis, who represent 15 to 20% of the population but who had always exercised power in this region. The Kurds broke away, and a state of virtual civil war set in that was fed by a desire for revenge among the Sunnis ousted from power by the Shiites.

So it should be noted getting the new government accepted by the majority is crucial. Unlike what was done in Iraq, for instance, this requires a process of negotiation between the factions, communities or political parties involved. Such negotiations must involve the dissatisfied groups of the population, who will otherwise think themselves wronged, humiliated and excluded and will then fuel a climate of violent opposition promoting high instability. Peace talks between the Kabul government and some insurgent factions are an example of such negotiations, as is the 2015 Algiers agreement between the Republic of Mali and the Coordination of Azawad Movements.

qui s'estimeraient lésés, humiliés, évincés, et qui alimenteraient ensuite un climat d'opposition violente favorisant une forte instabilité. Les pourparlers de paix entre le régime de Kaboul et certaines factions insurgées sont un exemple de telles négociations, ou encore l'accord d'Alger de 2015 entre la République du Mali et la Coordination des mouvements pour l'Azawad.

- **Pour une approche globale**

L'indispensable mais non suffisante présence militaire dans la phase de stabilisation doit être accompagnée d'un ensemble de dispositifs relevant d'autres domaines, essentiellement dans le soutien politique aux institutions comme dans les négociations avec les oppositions, avec pour objectif de légitimer le nouveau pouvoir, le soutien administratif et judiciaire pour permettre à l'Etat de fonctionner, l'aide économique, pour développer le pays et fournir des emplois, l'assistance militaire et sécuritaire, pour former et entraîner les forces de sécurité et ainsi stabiliser le pays, ou encore dans les domaines scolaire, humanitaire voire culturel. Cette approche globale de la résolution des crises fait donc appel à un ensemble de compétences, d'institutions internationales comme nationales, de sources de financement, mais elle permet d'appréhender la situation dans son ensemble. L'objectif final est toujours ici de permettre au nouveau pouvoir, ou bien au pouvoir qu'il convient de consolider comme dans le cas du Mali, de gérer à terme lui-même son Etat dans un environnement stabilisé et sécurisé, permettant ainsi le retrait progressif des contingents militaires étrangers. La gestion de la sortie de la crise est aussi complexe que celui de la gestion de crise « tout court », car elle doit faire appel à tous ces aspects divers. Sans cette approche globale de la crise, les ferments qui l'ont engendrée risquent bien de perdurer, aboutissant à terme à une nouvelle crise, qui pourrait exiger une nouvelle intervention, annulant ainsi les investissements humains, matériels et financiers de la première.

## **La nécessité d'avoir des objectifs politiques clairs**

Pour la puissance qui intervient dans la phase de coercition et qui s'engage ensuite généralement dans une phase de stabilisation, il est impératif que la décision de l'OPEX soit guidée par des objectifs politiques clairs. S'il est plutôt aisé de choisir l'opportunité de l'intervention (go/no go) ainsi que les objectifs militaires (quels objectifs détruire, quelles capacités mettre en œuvre...) si l'on dispose de

- **In favour of a global approach**

Military presence is indispensable but does not suffice in the stabilisation phase. It must be accompanied by a host of measures in other areas, mainly in political support of the institutions and negotiations with the opposition, with the aim being to legitimise the new government; administrative and judicial support to enable the state to function; financial aid to develop the country and provide jobs; military and law enforcement assistance to set up and train security forces so as to stabilise the country; as well as measures in the education, humanitarian and even cultural areas. This global approach to crisis resolution employs a range of knowledge areas, national and international institutions, and funding sources. But it does make it possible to comprehend the situation in its entirety. The final objective here is always to make the new government (or the authorities in need of reinforcement, as in Mali) ultimately capable of managing the country unaided in a stable, secure environment so that the foreign military contingents may be gradually withdrawn. Managing the exit from the crisis is as complex as managing the crisis itself, because all of these various aspects must be called upon. Without this global approach, the seeds that gave rise to the initial crisis may well endure and ultimately lead to a new crisis, which may require a second intervention and so undo the human, materiel and financial investments of the first.

## **The need for clear political objectives**

For the power that intervenes in a combat phase and then, usually, in a stabilisation phase, it is imperative that the decision to launch the overseas operation be guided by clear political objectives. If the country has effective intelligence services at its disposal, it is quite easy to decide on the opportuneness of an intervention (go/no go) and on military objectives (such as which targets to destroy and what capabilities to employ); however, deciding on whether to launch an overseas operation in general is more complex. The worst case is to decide to intervene without really knowing what goals are being pursued. This causes indecision about the policy to adopt after the intervention. Such indecision can only worsen the security situation and, therefore, create chaos.

Why do we conduct an overseas operation? If we know why, defining post-intervention policy becomes much easier. Besides France's international obligations—such as respecting a defence alliance or agreement, or implementing a United Nations resolution—there are two main reasons for an overseas operation, which are often seen as

services de renseignement performants, la décision de l'OPEX en générale est plus complexe. Le pire étant de choisir d'intervenir sans réellement savoir quels buts on poursuit. Cela provoque une indécision quant à la politique à suivre après être intervenu, indécision qui ne peut que faire empirer la situation sécuritaire, et donc le chaos.

Pourquoi fait-on une OPEX ? Si l'on sait pourquoi, la définition de la politique post-intervention devient beaucoup plus aisée à formuler. Outre les engagements internationaux de la France (respecter une alliance ou un accord de défense, mettre en œuvre une résolution des Nations unies...), une OPEX peut être décidée pour deux principales raisons qui ont souvent été opposées l'une à l'autre : l'intérêt politique et la nécessité de faire respecter les droits de l'homme. Cette dernière a souvent été avancée dans les années 1990, principalement dans les Balkans où le « devoir d'intervention » s'est substitué au « droit d'ingérence ». C'est cette même volonté de protéger les civils de la violence qui a justifié les interventions au Rwanda (1994), au Kosovo (1999) ou encore en Libye (2011). L'intervention en Syrie, annulée au dernier moment durant l'été 2014, devait procéder de la même logique. D'autres interventions ont néanmoins été justifiées par des intérêts politiques, comme la lutte contre le terrorisme. C'est ainsi le cas de l'intervention à partir de 2001 en Afghanistan, où il s'agissait de détruire les sanctuaires d'Al Qaïda et de punir les protecteurs de Ben Laden, les talibans. C'est aussi le cas de l'intervention au Mali, où il s'agissait de mettre un terme à l'expansion du djihadisme en Afrique centrale, puis de le refouler et de le détruire.

Or, une certaine confusion a pu aboutir à des opérations difficiles en raison d'objectifs politiques peu précis. Le cas de l'Afghanistan est éclairant. Si l'intervention était parfaitement justifiée, la phase de stabilisation et de reconstruction de l'Afghanistan n'était pas initialement prévue de manière évidente. Les moyens militaires et financiers mis en œuvre ont, certes, été importants, mais certainement pas à la hauteur du défi gigantesque qu'était le développement d'un pays ravagé par des décennies de guerre et dont le niveau de sous-développement était très élevé. Néanmoins, l'intervention en Afghanistan n'a pas été inutile. Les sanctuaires d'Al Qaïda ont bien été détruits, les talibans ont été vaincus, un Etat a été mis en place, et des politiques de développement, notamment en matière d'éducation, ont été mises en œuvre, ce qui a bénéficié aux populations, dont les femmes qui avaient subi les pires conditions lorsque les talibans étaient au pouvoir. C'est une illustration de la limite de l'opposition intérêt politique/intervention humanitaire : l'intervention militaire poursuivait bien un objectif politique, mais la phase de stabilisation a

conflicting with one another: political interest and the need to ensure compliance with human rights. Human rights were often put forward in the 1990s, in particular in the Balkans, where a "duty to intervene" replaced the "right of intervention." It was this same desire to protect civilians from violence that justified the interventions in Rwanda (1994), Kosovo (1999) and Libya (2011). The intervention in Syria, which was cancelled at the last moment in the summer of 2014, was supposed to arise from the same reasoning. Other interventions, however, have been justified by political interest, like the fight against terrorism. Take the intervention in Afghanistan, which started in 2001. The objective was to destroy Al-Qaeda's sanctuaries and punish those sheltering Osama bin Laden, the Taliban. The intervention in Mali is another example; there the goal was to put an end to the expansion of jihadism in central Africa before driving it back and destroying it.

Yet a certain confusion has resulted in difficult operations when political objectives were unclear. The case of Afghanistan is enlightening. Although the intervention was perfectly justified, the phases for stabilising and reconstructing Afghanistan were not initially planned in a clear way. Considerable military and financial resources may have been employed, but they certainly did not match the gigantic challenge that was developing a severely underdeveloped country ravaged by decades of war. Yet the intervention in Afghanistan has not been fruitless. Al-Qaeda's sanctuaries were destroyed, the Taliban were beaten, a state was set on its feet, and development policies, particularly in the area of education, were implemented. This benefited the population, including women, who had suffered under the worst conditions while the Taliban were in power. Here is an illustration of the limit of the opposition between political interest and humanitarian intervention—the military intervention pursued a political objective, but the stabilisation phase had to comprise an element that aimed at improving the local populations' lot. Nevertheless, the extent of the task to be achieved remains immense, and because of a lack of appropriate resources, Afghanistan's future is uncertain. If the country were to plummet again into a bloody civil war, all the work performed by the foreign armies on the ground, international organisations and non-governmental organisations would have been for nothing.

The case of Libya is also instructive. The decision to intervene was made for clear political objectives, which were to protect the civilians in Benghazi and weaken (or destroy?) the Libyan regime. It is the aftermath that was not adequately thought through, perhaps because of a lack of political will both in Europe and among the Libyan opposition groups. The

nécessairement dû intégrer un volet visant à améliorer le sort des populations locales. Cependant, l'ampleur de la tâche à accomplir demeure encore très importante, et faute de moyens adaptés, l'avenir de l'Afghanistan actuel est incertain. Si le pays devait rebasculer dans une guerre civile sanglante, tout le travail effectué par les armées étrangères présentes, les organisations internationales et les ONG, serait réduit à néant.

Le cas de la Libye est lui aussi éclairant. La décision d'intervention a été prise pour des objectifs politiques précis : protéger les civils de Benghazi et fragiliser (détruire ?) le régime libyen. C'est la suite qui n'a pas été pensée de manière adéquate, faute, peut-être, de volonté politique aussi bien en Europe que dans les rangs des oppositions libyennes. Le prix à payer de ces errements est, nous l'avons vu, élevé : dissémination des stocks d'armes du régime libyen, trafics transméditerranéen d'êtres humains, d'armes, de drogue, implantation de groupes djihadistes, éclatement du pays... La constitution du nouveau gouvernement libyen d'union nationale au printemps 2016, soit après cinq ans de chaos, n'a pas réduit pour autant les velléités des autres factions à revendiquer une légitimité nationale. Le gouvernement pourra-t-il à rétablir la paix et la stabilité dans le pays ?

L'une des questions les plus complexes est de savoir quelle est la situation que l'on souhaite lorsque l'on considère, par exemple, le pourtour méditerranéen. L'existence de régimes politiques autoritaires et/ou prétoriens, peu respectueux des droits de l'homme mais maintenant la stabilité et la sécurité dans leur pays, est-elle préférable à un pays qui sombre dans le chaos, favorisant trafics illicites et terrorisme ? In fine, la situation de la population d'un pays en guerre civile est-elle préférable à celle d'un pays en plein chaos ? Ce sont ces questions, qui réconcilient intérêt politique/sécuritaire et vision humanitaire, qui doivent être posées le plus en amont possible. Ce qu'il faut en revanche repousser, c'est l'intervention hâtive sans objectif politique précis.

## Quelques pistes de réflexion pour maximiser le succès des opérations extérieures

### • Connaissance et anticipation

Avant toute intervention et toute décision sur une phase de stabilisation, la connaissance et l'anticipation sont impératives à la fois pour le pouvoir exécutif, pour qu'il décide de manière éclairée de la nécessité – ou non – d'intervenir, que pour les forces armées, à la fois pour planifier les opérations, mais

cost of these errors has been high, as we have seen. It has entailed the dissemination of the Libyan regime's weapons supplies; the trafficking across the Mediterranean of human beings, weapons, and drugs; the arrival of jihadist groups; and the break-up of the country. The constitution of the new national unity government in the spring of 2016, after five years of chaos, has not lessened attempts by the other factions to claim national legitimacy. Will the government be able to restore peace and stability in the country?

When we consider the Mediterranean region, for instance, one of the most complex questions is knowing what sort of situation we want. Is it better to have authoritarian and/or dictatorial political regimes that show little respect for human rights but maintain stability and security in their countries, or a country that subsides into chaos, thereby facilitating illegal trafficking and terrorism? Is the lot of the population of a country in civil war better, in the end, than that of a country in utter chaos? Combining political interests, security interests and humanitarian vision, these questions must be asked as early as possible. What must be ruled out is a hasty intervention without precise political objectives.

## Some things worth considering to maximise the success of overseas operations

### ▪ Knowledge and anticipation

Before any intervention and any decision about a stabilisation phase, knowledge and anticipation are vital for both the executive branch of government, so that it can decide in an informed manner on the need (or not) to intervene, and the Armed Forces, not only for planning the operations, but also for then maintaining the best possible knowledge of the theatre of operations. Anticipation of the risks posed by intervening or not intervening is assuredly the earliest criterion that the decision-making powers have at their disposal, but it is also the most critical. Maintaining and strengthening intelligence and political analysis capabilities are fundamental here.

### ▪ Global approach

As highlighted in this paper, every crisis must be comprehended in a global manner, and not just militarily, as must our response. Bringing together and coordinating military action, political and administrative support, judicial training, training of the Armed Forces and security forces, and humanitarian and cultural action is necessary for

ensuite pour maintenir la meilleure connaissance possible de l'environnement des opérations. L'anticipation des risques encourus en cas d'intervention ou de non intervention est certainement le critère le plus amont dont dispose les instances décisionnaires, mais aussi le plus critique. Le maintien et le renforcement des capacités de renseignement ainsi que d'analyse politique sont ici fondamentaux.

- **Approche globale**

Comme souligné dans ce papier, toute crise doit être appréhendée de manière globale, et non seulement militaire, tout comme doivent l'être les réponses apportées. La juxtaposition et la coordination entre des actions militaires, de soutien politique et administratif, de formation judiciaire, d'entraînement des forces armées et de sécurité, les actions humanitaires et culturelles sont nécessaires pour gérer – et sortir – de situations de crises complexes. Dans le même esprit, le soutien au dialogue entre les différentes factions impliquées dans la crise (mais pas forcément toutes, on ne voit pas comment négocier avec un groupe islamique armé...) doit être appliqué.

Pour coordonner tout cet ensemble de mesures qui font intervenir de nombreux ministères français différents ainsi que de multiples organisations internationales et ONG, la présence dès le début de la crise d'un coordonateur spécial apparaît comme indispensable. Ce coordonateur devra être doté d'une autorité suffisante pour amener les différentes entités impliquées (par exemple dans une véritable logique interministérielle) à coopérer. Une personnalité politique ou administrative de premier plan, jouissant d'une réputation importante et nommée par le Président de la République ou le Premier ministre pourrait être un bon choix.

- **Des objectifs politiques précis et une stratégie de sortie**

Intervenir sans objectif politique précis fait courir le risque de l'enlisement faute de savoir où l'on va, ou bien de provoquer un retrait précipité, dans des conditions dangereuses, en laissant une situation chaotique sur le terrain. Le bénéfice de l'intervention est alors nul, voire pire si la situation post-intervention est plus catastrophique que celle prévalant auparavant. Il incombe aux responsables politiques de définir ces objectifs, en s'appuyant sur l'ensemble des ressources disponibles, notamment les services de renseignement. La formulation d'une stratégie de sortie de crise est également un élément qui doit être

managing—and exiting—complex crisis situations. In the same vein, dialogue must be supported between the different factions involved in the crisis (although not necessarily with all of them, since it is difficult to see how an armed Islamic group can be negotiated with).

To coordinate all these measures which call upon many different French ministries as well as multiple international organisations and non-governmental organisations, a special coordinator must be present from the very beginning of the crisis. This coordinator must have the power to make the different stakeholders involved cooperate, for instance as part of a true interdepartmental approach. A prominent political or administrative figure who enjoys a considerable reputation and is nominated by the President or Prime Minister might be a good choice.

- **Precise political objectives and an exit strategy**

If we intervene without precise political objectives, we run the risk of getting bogged down for want of a clear idea of where we are going, or of precipitating a withdrawal in dangerous conditions, leaving behind a chaotic state of affairs on the ground. The intervention is then of no benefit whatsoever, or may even worsen the situation if the state of affairs after the intervention is more catastrophic than that which prevailed beforehand. Political leaders have a duty to define these objectives based on all of the resources available, particularly the intelligence services. The elaboration of a crisis exit strategy is another element that must be defined as early as possible. France has neither the duty nor the capabilities to intervene in every crisis on the planet. Our forces must therefore intervene for specific durations and in specific areas, not only because of the wear and tear on soldiers and materiel, but also to give public opinion a reason to support the interventions.

In light of this, the stability and security of Africa appear today as not only useful but also necessary to our own security and, indeed, European security.

défini le plus en amont possible. La France n'a ni vocation, ni les capacités pour intervenir dans toutes les crises que connaît la planète. L'engagement de nos forces doit donc être limité dans le temps et dans l'espace, à la fois au regard de l'usure des hommes et des matériels, mais aussi pour fournir à l'opinion publique une raison de soutenir les interventions.

Dans ce contexte, la stabilité et la sécurité de l'Afrique apparaissent aujourd'hui non seulement utiles mais nécessaires à notre propre sécurité et de fait à la sécurité européenne.

