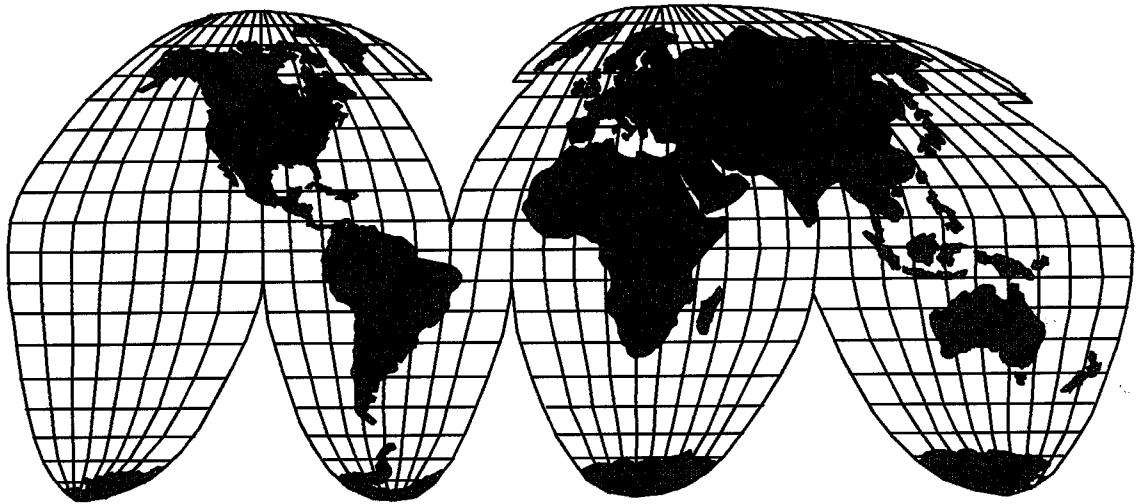


LES AFFAIRES CIVILES FRANÇAISES



Directeur de recherche : colonel LORIFERNE (EMA/EG)

Officiers rédacteurs : C.E. LUCAS (pilote)

Lieutenant-colonel PETITPREZ

Lieutenant-colonel FREYERMUTH

C.B.A TAVERDET

Dans son "Agenda pour la paix" paru en 1992, Monsieur B.B.GHALI, secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies (ONU), soulignant la nécessaire prééminence du droit international dans la résolution des conflits, relevait également **les cinq buts principaux que se fixait désormais le Conseil de Sécurité :**

- déceler au plus tôt les situations porteuses de conflit,
- lorsqu'un conflit éclate, rétablir la paix en réglant les différends qui le sous-tendent,
- maintenir la paix, aussi précaire soit-elle, lorsque cesse le combat et contribuer ainsi à la mise en oeuvre d'accords entre les parties,
- se tenir prêt à prendre part au rétablissement d'une vie normale : reconstruction des institutions et des infrastructures des nations déchirées par la guerre civile,
- enfin, essayer d'extirper les causes les plus profondes du conflit : oppression politique et injustice sociale mais également misère économique.

Afin d'atteindre ces cinq buts, **il définit quatre modes d'action :**

- la diplomatie préventive,
- le rétablissement de la paix (Chapitres VI, VII et notamment article 42 de la Charte des Nations Unies)
- le maintien de la paix,
- la consolidation de la paix.

De fait, qu'il s'agisse d'interventions sous la bannière de l'ONU ou au sein d'autres organisations internationales existantes ou en cours d'élaboration, voire dans un cadre national, ce schéma de l'interposition est parfaitement transposable. Il intéresse à l'évidence les forces armées essentiellement dans ses trois derniers aspects.

Si lors des dernières opérations conduites la composante militaire s'est avérée indispensable, la réussite de la mission a néanmoins très largement dépendu d'actions périphériques, tournées vers les populations et la restauration de la stabilité des structures politiques, administratives et judiciaires des pays ou des régions en conflit.

A contrario, la défaillance ou l'absence d'une fonction "Affaires Civiles" a engendré dans un certain nombre de cas, des situations impossibles à gérer par la seule composante militaire participant aux opérations.

Ainsi, hors l'hypothèse d'un conflit sur le territoire national ou d'une intervention visant à la seule défense de nos intérêts vitaux (évacuation de ressortissants, mise en oeuvre d'un accord de défense au profit d'un pays allié), il est clair que la réponse apportée ne peut plus être exclusivement d'ordre militaire et s'inscrire dans le court terme, mais que ***la solution passe par une contribution directe à la restauration et à la pérennisation de la paix civile, voire du développement économique.***

Quel que soit le niveau de la crise dans laquelle s'inscrit l'opération, les actions périphériques à l'action militaire ont par conséquent une évidente vocation stratégique.

I. CONCEPT D'EMPLOI DES AFFAIRES CIVILES : Une vocation stratégique

11 . Principes généraux :

Rétablir dans les meilleurs délais les conditions normales de vie pour la population civile constitue **un but stratégique**.

D'une part, il est indispensable de parvenir à une stabilisation de l'environnement civil afin de permettre aux forces engagées de conduire dans des conditions optimales l'action principale, que celle-ci soit ou non de nature militaire.

Cet environnement civil n'est, par ailleurs, pas uniquement constitué des populations et des structures étatiques existantes dans la zone d'action ; y participent également l'ensemble des intervenants extérieurs avec lesquels la composante militaire de la force est en contact direct :

- UNHCR
- Organisations Non Gouvernementales (ONG)
- éventuellement observateurs de l'OSCE, de l'UEO, de l'ONU

Cet environnement est susceptible d'interférer sur le déroulement de la manoeuvre principale s'il ne fait pas l'objet d'une prise en compte planifiée et adaptée.

Les types de menaces qu'il recèle sont connus :

- mauvaise coordination de la gestion des flux de réfugiés
- manque d'organisation de la manoeuvre sanitaire
- effondrement des structures étatiques et déliquescence des services publics (justice, santé, police, transports)
- développement de l'anomie et explosion de la criminalité
- etc.

Ce premier but stratégique vise donc à la connaissance des structures civiles internes -existantes ou importées - de la zone d'action.

D'autre part, la place historique du modèle français dans le domaine juridique et la référence que constitue son action au sein des organisations internationales sont source d'obligations.

La France ne peut en effet s'abstenir, face à l'opinion publique et sous le regard d'un certain nombre de ses alliés du tiers monde, non seulement de faire entendre sa voix, qui ne peut qu'être celle du Droit, mais également de s'engager lorsque celui-ci est ouvertement bafoué.

De surcroît, toute intervention se devra de n'être entachée par aucune transgression des prescriptions du droit international (Charte internationale des

Droits de l'homme, Déclaration des droits de l'homme, Conventions de La Haye, Conventions de Genève et protocoles additionnels, etc.).

En effet, sans doute n'est-il pas inutile de souligner que les Etats qui ont adopté des traités internationaux sur le droit de la guerre "sont tenus de respecter et de faire respecter ces traités en toutes circonstances" ainsi que le stipule la quasi totalité des textes signés depuis 1949. Ces obligations pèsent d'autant plus puissamment sur les états signataires que toute dérive est immédiatement sanctionnée par les médias et les juridictions internationales et, partant, par les opinions publiques.

Ce devoir moral est néanmoins générateur de certains droits :

- le droit de voir notre action soutenue par le concert des nations et de conserver une position privilégiée au sein des instances de sécurité internationales ;
- le droit localement de percevoir à l'issue de l'engagement les dividendes d'une action conduite dans le constant souci de préserver les populations et dans le respect des institutions locales.

Ce second but stratégique vise ainsi, sur la scène internationale, à bénéficier au mieux du soutien, au moins de la neutralité des forces externes susceptibles de peser indirectement sur la liberté de manoeuvre du commandement et la profondeur de l'adhésion des subalternes.

12. Définition du concept :

Concept :

La fonction "affaires civiles" vise à faciliter les interventions des forces armées engagées hors du territoire national au sein de l'environnement civil où s'inscrit leur action.

Elle recouvre également la coordination et le suivi de toutes les actions destinées à fournir une aide à la population en vue de secourir, reconstruire ou créer les conditions favorables au redémarrage de la vie publique et économique. Elle doit, à cet effet, pouvoir s'insérer dans le cadre d'opérations militaires, militaro-humanitaires ou humanitaires.

Les affaires civiles assument une fonction propre au sein de la force et au profit de la composante militaire en charge de l'action principale.

Cette action peut être brève et de forte intensité ou n'être qu'à vocation civile (opération humanitaire, organisation d'élections, administration provisoire d'une zone démilitarisée) ; il conviendra alors d'adapter en conséquence les modules nécessaires de l'entité affaires civiles et de définir clairement ses attributions et celles des forces engagées sur le théâtre.

II. PROPOSITIONS :

Les propositions suivantes, adaptées du concept d'emploi des affaires civiles tel que défini supra, se rapportent à la doctrine générale, aux missions, aux procédures d'engagement, aux capacités et à l'organisation possible de la fonction affaires civiles.

21 - Doctrine générale : rôle, principes d'emploi, modes d'action.

211 . Les limites

Le rôle des affaires civiles est de contribuer à asseoir les conditions minimales susceptibles de favoriser la résolution d'un conflit par une force ad-hoc et non pas de le résoudre en remplissant, fût-ce partiellement, la mission confiée à la force militaire engagée sur le théâtre.

En effet, les affaires civiles n'ont pas en charge la conduite de la mission principale de la force. En agissant à la périphérie, leur action vise alors à permettre l'intégration de la composante militaire de l'opération tant à l'intérieur du tissu local que du réseau des acteurs extérieurs concourant à la résolution de la crise.

En conséquence, un certain nombre d'actions n'entre pas dans le champ de compétence des affaires civiles :

a) les opérations humanitaires sont apparues comme des missions importantes - voire uniques - dans l'ensemble des dernières opérations extérieures auxquelles la France a participé. Pour des motifs déjà développés de légitimation médiatique et juridique des interventions, il s'agit clairement d'une "tendance lourde" qui marquera les actions futures.

A ce titre, les opérations humanitaires, puisqu'il s'agit bien en l'occurrence d'opérations, ont généralement été planifiées et conduites comme telles. Elles pourraient parfaitement, du fait de leur récurrence et en tant que correspondant à un domaine d'activités spécifiques être assimilées à une fonction opérationnelle propre dont la mise en oeuvre, coordonnée à celle des autres fonctions permet de mener à bien l'opération militaire.

Il n'est d'ailleurs pas anodin de relever que, vis-à-vis de la "civil branch" de l'ONU, l'*UNHCR occupe une position satellite*, en liaison directe avec le HCR à Genève et en relation avec les ONG et les organismes humanitaires. Une Commission des droits de l'homme existe généralement au sein de la "civil branch" et intervient comme conseiller technique du chef des opérations civiles dans ce domaine juridique particulier.

Il est proposé qu'un schéma identique soit retenu dans l'élaboration du concept de la fonction affaires civiles.

b) la gestion des camps de prisonniers ne peut dépendre de la même façon du domaine des affaires civiles.

Confiée à des unités spécifiques, cette mission ne peut être dissociée des opérations militaires dont elle reste un des aboutissements, notamment en matière de recherche du renseignement et d'action psychologique ;

c) la même logique doit ainsi s'appliquer à l'ensemble des domaines touchant **au renseignement, à l'information et à l'action psychologique**, instruments d'excellence entre les mains du commandant de la force dans la gestion au quotidien de sa manoeuvre.

commentaire

Cette séparation nette paraît indissociable du fait que les relations établies entre les intervenants extérieurs et les affaires civiles doivent reposer sur les bases d'une mutuelle confiance. C'est pourquoi une confusion des missions serait préjudiciable aux affaires civiles car susceptible d'entraîner une perte de crédit mettant en cause l'intérêt et l'existence même de la fonction.

Certains principes d'emploi doivent de plus être soulignés :

Planification et coordination :

La fonction affaires civiles est prise en compte dès la phase de planification, qu'elle soit à terme ou de circonstance.

La cellule affaires civiles suit l'action des moyens militaires et assure la coordination avec ceux extérieurs au ministère de la défense.

Elle a en charge, de plus, d'assurer la liaison avec la phase post-opérationnelle, lors du retrait de la force.

Modularité de la structure :

La composition de la cellule affaires civiles s'adapte à la mission ainsi qu'à la phase (crise, stabilisation, reconstruction, réhabilitation, développement).

Correspondant des interlocuteurs extérieurs au ministère de la défense :

L'existence de la fonction affaires civiles permet de centraliser l'information et les demandes, d'en effectuer le traitement afin de faciliter la prise de décision. Les interlocuteurs extérieurs sont ainsi assurés de trouver au sein de l'état-major des correspondants qualifiés et habilités.

22 - Les missions des affaires civiles

La mission générale des affaires civiles peut être synthétisée par le triptyque **3C**

CONSEIL - **C**OORDINATION - **C**ONTACT

221 . Mission de conseil

a) du commandement dans les domaines

- *de la planification de l'opération,*
- *de l'instruction des personnels* sur le droit de la guerre (cette obligation de formation des personnels figure ainsi dans trois conventions signées à Genève le 12 août 1949 et relatives aux blessés, aux prisonniers et aux civils),
- *du droit international et du droit de la guerre* (obligation figurant dans le protocole additionnel du 8 juin 1977 aux conventions de 1949- art.82)

b) des unités en matière de ressources locales susceptibles de répondre à certains besoins ponctuels(infrastructures disponibles, denrées,...)

c) des autorités locales en matière de gestion de difficultés particulières : ordre public, transports, protection civile, fourniture de moyens, ...(protocole additionnel du 8 juin 1977- art.58)

222 . Mission de coordination :

a) des actions humanitaires avec les organisations civiles nationales, internationales ou non gouvernementales (UNHCR, ONG), dans les domaines où la force est partie prenante.

b) avec les autorités locales particulièrement en cas de mise en place de zones protégées :

- zones et localités de sécurité,
- zones démilitarisées,
- zones contenant des biens culturels sous protection spéciale,
- etc.

c) de l'action de la police locale et de la prévôté et des principes régissant l'intervention en cas d'incident.

d) des moyens et des actions en matière de transition de la phase opérationnelle à la phase post-opérationnelle, qu'il s'agisse de transférer la responsabilité d'une zone administrée aux autorités légales ou de mettre en oeuvre la reconstruction d'un certain nombre d'installations vitales en liaison avec les pouvoirs publics locaux.

223 . Mission de contact :

a) avec les administrations et les acteurs économiques locaux afin d'établir l'inventaire des ressources existantes et de recenser les besoins nécessaires au redémarrage de l'économie locale.

b) avec le module sécurité afin de recouper les informations collectées en matière de sécurité publique sur le théâtre d'opération.

c) auprès des représentations françaises et les services des ministères concernés afin d'évaluer en commun les marchés potentiels et les capacités des entreprises françaises à y faire face.

23 - Procédures d'engagement :

Composante du combat moderne, l'entité affaires civiles doit être présente à chaque niveau hiérarchique quelque soit le type de mission à accomplir. Sa structure modulaire en fait un outil adapté à chaque situation.

Ainsi, que l'on se place dans le cadre d'une action spécifiquement française, menée au sein d'une coalition ou conduite par une organisation internationale (OTAN, UEO, ONU), les affaires civiles ne peuvent apporter une aide efficace à nos forces qu'en étant intégrées à tous les niveaux du commandement.

Auprès du CEMA, à l'EMA, la section affaires civiles doit disposer en permanence d'un spécialiste de chaque armée, de la gendarmerie et des services communs en mesure de définir en commun une doctrine d'emploi des affaires civiles compatible avec celle de toutes les composantes des forces armées.

Les deux organes d'exécution subordonnés à l'EMA, l'EMIA pour ce qui concerne la planification et le COIA pour la conduite des opérations, sont dotés d'un module affaires civiles.

A l'EMIA, le bureau affaires civiles doit regrouper des compétences dans l'ensemble des domaines ressortissant des affaires civiles afin d'intégrer le plus en amont possible ces questions dans la planification des opérations, aussi bien à froid qu'à chaud.

Le COIA, quant à lui, ne peut conduire des opérations qu'avec des personnels compétents dans l'ensemble des domaines y compris celui des affaires civiles. La cellule mise en oeuvre, à temps plein à ce niveau, pourra être renforcée par des personnels de l'EMIA de manière ponctuelle.

Sur le terrain, l'engagement des affaires civiles sera modulé en fonction du cadre de l'action.

Dans le cadre d'une intervention spécifiquement française, **le PCIAT est le niveau de référence des affaires civiles**. C'est au sein de cet état-major que sont implantées les cellules de la section affaires civiles.

Les niveaux subordonnés, commandants de secteurs ou de bataillons, disposeront de correspondants désignés pour traiter en liaison avec le PCIAT des questions relatives aux affaires civiles.

En ce qui concerne les interventions menées au sein de coalitions ou d'organisations internationales, la France doit être représentée au sein des structures affaires civiles de ces organismes et non pas uniquement, comme cela est aujourd'hui le cas, parmi les CIVPOL au niveau de l'exécution, mais également à des niveaux de décision significatifs.

Dans ce cas, la structure COMELEF recueillera la section affaires civiles française qui, en conformité avec les objectifs nationaux, traitera avec les échelons subordonnés.

Précisons à nouveau que les affaires civiles doivent être prises en compte dès la décision initiale d'engagement. A cet effet, le premier élément de reconnaissance doit comporter un détachement dimensionné et adapté aux caractéristiques affaires civiles de la mission afin de pouvoir en planifier l'action ultérieure dans des conditions optimales.

24 - Organisations possibles et capacités :

Principes :

Le module affaires civiles au sein du PCIAT fait partie de l'état-major et ne dispose pas du commandement de troupes.

Le suivi de la manoeuvre interarmées est de la responsabilité du module "opérations-suivi de la manoeuvre de théâtre". Cependant, le module affaires civiles peut se voir confier le suivi de l'exécution d'opérations relevant de son domaine. Dans ce cas, ses attributions ainsi que ses correspondants directs sont précisés par le chef du CO.

Le module affaires civiles comprend 5 cellules :

- Coordination civilo-militaire
- Conseil juridique
- Sécurité publique
- Secours aux populations-Droits de l'Homme
- Economie-Infrastructure

241-REMARQUES :**a) Absence de cellule Information :**

Conformément à la doctrine que nous proposons, il n'y a pas de cellule Information au sein du module Affaires civiles. La légitimation de l'action est du ressort du module Communication et l'action psychologique du domaine du COS.

Ces missions particulières relèvent directement du COMTHEATRE. Dans ces conditions, le chef du module affaires civiles n'aurait pas le contrôle total d'une cellule placée sous son autorité ce qui ne peut qu'être source de difficultés.

Il est à noter cependant que les affaires civiles, de par les conditions de leur action peuvent offrir d'**intéressantes opportunités pour le COS** et auxquelles il peut s'avérer utile d'avoir ponctuellement recours sans qu'il soit besoin de créer une cellule spécifique.

b) Absence de cellule Justice :

La différence faite par l'EMA et L'EMIA entre les questions juridiques et judiciaires semble artificielle. Le droit français ne s'y est pas lui-même risqué, considérant à juste titre que les personnes suivant cette formation à l'Ecole Nationale de la Magistrature pouvaient indistinctement occuper des postes de magistrats ou de juristes. **Créer un tel distinguo conduirait inévitablement à des difficultés** dans la mesure où tous les problèmes judiciaires rencontrés sur le théâtre auront à l'évidence une dimension juridique, qu'il s'agissent par exemple du jugement des criminels de guerre prisonniers ou des crimes de droit commun commis à l'occasion du conflit armé qui ressortissent directement du droit de la guerre tout en constituant un problème judiciaire.

c) Absence de cellule Défense civile :

Les tâches spécifiques de la défense civile prévues par le droit de la guerre (Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949, article 61) sont les suivantes :

- a) service de l'alerte;
- b) évacuation ;
- c) mise à disposition et organisation d'abris;
- d) sauvetage;
- e) services sanitaires y compris premiers secours et assistance religieuse;
- f) lutte contre le feu;
- g) repérage et signalisation des zones dangereuses;
- h) décontamination et autres mesures de protection analogues;
- i) hébergement et approvisionnements d'urgence;
- j) aide en cas d'urgence pour le rétablissement et le maintien de l'ordre dans les zones sinistrées;
- k) rétablissement d'urgence des services d'utilité publique indispensables; services funéraires d'urgence;
- l) aide à la sauvegarde des biens essentiels à la survie.

De ce fait, *la mission de cette cellule s'inscrivant dans la logique du secours aux populations*, cette structure envisagée par l'EMIA a semblé redondante et n'a pas été retenue.

242 . ROLE DES CELLULES :

Cellule coordination civilo-militaire :

- participe à l'élaboration de la planification;
- coordonne l'action et suit les contacts noués par les différentes cellules;
- ventile les demandes de renseignements adressées aux affaires civiles
- assure les contacts avec les cellules affaires civiles étrangères ou internationales
- au cours de la phase de reconstruction, elle coordonne l'action des différentes cellules en matière de restauration des administrations locales

Cellule économie-infrastructure

- recense les moyens civils existants et les besoins potentiels en vue de favoriser l'octroi de marchés aux entreprises françaises
- coordonne l'action des forces françaises avec les initiatives civiles locales ou extérieures en matière de reconstruction

Cellule secours aux populations

- coordonne l'action des forces militaires françaises engagées dans leur mission d'aide humanitaire avec celle des organisations civiles et militaires extérieures ;
- en contact avec le module logistique, coordonne le soutien éventuel en moyens à fournir aux organisations humanitaires ;
- en matière de reconstruction et de gestion des réfugiés, conseille le chef interarmées dans le domaine sanitaire.

Observation : le rôle proposé par l'EMIA pour cette cellule est repris à l'exception de la tâche de conduite confiée nous semble-t-il logiquement au module Suivi des opérations.

Cellule conseil juridique :

Le caractère obligatoire de la présence de conseillers juridiques auprès du COMTHEATRE est affirmé par le protocole additionnel du 8 juin 1977 aux Conventions de Genève du 12 août 1949.

Le module Conseil juridique a pour mission de :

- conseiller le COMTHEATRE dans le domaine du droit international et de toute question de nature juridique (droit de l'occupation, administration militaire, prisonniers de guerre, crimes de guerre, etc.);
- participer à la planification de l'opération notamment dans le domaine de l'élaboration des règles de comportement ;
- coordonner la formation des personnels aux règles du droit international.

Cellule sécurité publique :

- conseille le chef interarmées en matière de protection des personnes et des biens dans la zone d'action de la force et des besoins éventuels en matière d'administration de zones protégées ou placées sous contrôle de la force ;
- coordonne la recherche du renseignement de sécurité publique (criminalité, ordre public) ;
- en contact avec les forces de police locales et en liaison avec le module sécurité, évaluer la capacité des moyens existants à faire face aux menaces et les moyens de renfort éventuels à envisager ;
- assurer la liaison avec les contrôleurs de police et les observateurs français déployés sur le théâtre au sein de la force internationale.

CONCLUSION :

Cette étude a avant tout visé à définir un cadre de cohérence de l'action¹ des affaires civiles. Elle a ainsi permis de mettre en évidence deux caractéristiques essentielles :

- la **spécificité de la fonction affaire civile**
- la **modularité nécessaire de sa composition**

qui doivent permettre aux affaires civiles de remplir de manière optimale, dans un cadre national ou international, leur mission de facilitation de l'action principale conduite par la force.

Il convient néanmoins de s'interroger à court terme sur les solutions à apporter au déficit de formation des personnels susceptibles d'armer ces cellules.

Certes, quelques creusets potentiels existent: juristes, spécialistes du génie, de la protection civile, de la gendarmerie. Il peut également être envisagé de recourir à la ressource de la réserve, voire à des compétences d'autres ministères. Cependant, le retard pris aujourd'hui par la France et les enjeux culturels et économiques en cause laissent penser qu'il ne pourra encore longtemps faire l'économie d'une politique des affaires civiles. Celle-ci devra s'attacher à définir non seulement les missions, dont tout porte à croire qu'elles occuperont une part croissante des préoccupations du chef interarmées de demain, mais également, plus en amont, à développer **une véritable culture des affaires civiles** reposant sur la formation de spécialistes confirmés. Leur présence au sein des états-majors sera ainsi recherchée et susceptible d'ouvrir aux intérêts français des portes dont les clés semblent aujourd'hui être entre les mains d'autres nations.

¹ Le cadre de cohérence permet de séparer les choix possibles des choix impossibles. Il délimite les marges de manoeuvre de l'action. Il est constitué :

- d'options fermes et d'orientations
- de règles et d'interdits