



7<sup>e</sup> PROMOTION 1999 - 2000

2000 - 20

## Compte rendu d'EPO

# L'action civilo-militaire dans la gestion politique de la crise

**Directeur de recherche : Lieutenant colonel RIBBIERE (COIA)**

- Chef de Bataillon GOUYON (Armée de terre)
- Commissaire lieutenant colonel FRANCOIS (Armée de l'air)
- Lieutenant colonel LAWS (Royal air force)
- Chef d'escadron JANNOTTA (Gendarmerie nationale)
- Major SABYEROOP (Armée de terre thaïlandaise)

## L'action civilo-militaire dans la gestion politique de la crise

Les Actions Civilo-Militaires (ACM) peuvent être définies comme l'ensemble des actions entreprises par les forces armées engagées sur un théâtre d'opération et qui découlent de l'interaction entre ces forces et leur propre environnement civil. Concept récent en France sous cette dénomination, les ACM sont en fait pratiquées depuis la conquête de l'Algérie en 1830. C'est en effet lors des guerres coloniales qu'a commencé à se faire sentir pour les forces le besoin d'établir un contact avec la population et de rechercher son soutien. En effet, l'objectif de la guerre coloniale était de soumettre un peuple de telle sorte qu'après la défaite militaire, il n'essaye pas de se réorganiser pour reprendre la lutte. L'action de l'armée devait donc s'exercer aussi sur le moral du peuple à coloniser et sur ses intérêts vitaux, pour le dissuader de reprendre la guerre. Pour cela, pendant la phase de conquête puis la victoire acquise, il était nécessaire de rassurer les populations en leur montrant que le colonisateur n'était pas là pour tout détruire et simultanément qu'elles avaient beaucoup à gagner avec son installation et son administration. Le premier « bureau particulier des affaires arabes » est créé en 1833 ; Bugeaud en systématise l'utilisation en créant la direction des affaires arabes en Algérie. Cette idée se développe tout au long de l'époque coloniale mais c'est Gallieni qui en donne la forme la plus élaborée d'une part en réalisant dans ses cercles l'unité du commandement militaire et territorial et, d'autre part, en fondant la conquête d'avantage sur l'action politique que sur l'action vive. C'est surtout grâce à cette action politique qu'il parvient à pacifier Madagascar en moins de neuf ans avec au maximum douze mille hommes. Son ancien chef d'état-major, Lyautey, utilisera d'ailleurs largement cette méthode de la tâche d'huile lors de la pacification du Maroc. Pendant la période de décolonisation, ce souci de garder le soutien de la masse de la population devient encore plus fort avec l'apparition de la guerre subversive : la doctrine de « la guerre révolutionnaire » amène à créer en Algérie les Sections Administratives Spécialisées (SAS) puis les Sections Administratives Urbaines (SAU). Ces unités ont pour mission principale de rester en contact étroit avec la population afin d'entretenir son soutien et d'obtenir des renseignements. Après la fin des guerres coloniales et de la crise algérienne, l'armée française a, en grande partie, laissé de côté ce savoir-faire, mis à part dans les missions de présence en Afrique où il a continué d'être utilisé mais à une échelle bien moindre.

Aujourd'hui, les récentes évolutions géopolitiques ont amené une multiplication des conflits locaux. Simultanément, la fin de l'antagonisme entre les deux blocs a considérablement atténué la paralysie partielle du Conseil de Sécurité de l'ONU due aux possibilités de veto des membres permanents. Dans ce contexte, les opérations de maintien, de rétablissement voire d'imposition de la paix se sont multipliées<sup>1</sup>. Or, ce type de missions présente de nombreuses analogies avec les conflits coloniaux : l'essentiel de l'action doit s'effectuer non pas en vue d'occuper un territoire mais sur des belligérants et leur population, dans un premier temps pour séparer les combattants puis pour les convaincre qu'ils doivent renoncer à reprendre les hostilités. L'action pacificatrice des forces peut se faire par la contrainte, mais pour que leur présence ne soit pas amenée à se prolonger indéfiniment, elle doit surtout s'exercer sur les esprits, d'abord en apportant le réconfort aux populations meurtries, puis en leur donnant les moyens de s'investir dans des activités autres

<sup>1</sup> Au 31 décembre 1997, Seize opérations de maintien de la paix et d'aide humanitaire sous l'égide de l'ONU regroupaient 15 000 soldats, observateurs militaires et policiers venus de 80 pays.

## L'action civilo-militaire dans la gestion politique de la crise

que les combats, en particulier dans la reconstruction de leur pays. Enfin, l'élément primordial est le dialogue avec la population de façon à connaître ses préoccupations, les différends subsistant localement entre les communautés... Dans ce type d'action qui touche plutôt le domaine psychologique, la nécessité de ce qui s'appelle maintenant les ACM s'est à nouveau rapidement fait sentir.

Aujourd'hui, les actions civilo-militaires constituent une nécessité opérationnelle, en particulier dans les opérations au profit de la paix. Cependant, leur nature, en limite du champ d'action habituel des armées implique une grande rigueur dans leur utilisation.

Aucune doctrine n'existait concernant ce type de mode d'action. L'EMA en a donc élaboré une en 1995. Les enseignements du conflit yougoslave ont permis d'améliorer cette première version pour en faire la directive pour la conduite des actions civilo-militaires parue en 1997. Employées pour atteindre plus rapidement les objectifs politiques et militaires recherchés dans une opération extérieure nationale ou multinationale, les ACM sont particulièrement adaptées à la phase de sortie de crise. On pourra considérer que celle-ci commence à partir du moment où la communauté internationale (ou notre pays, s'il est amené à intervenir seul) se saisit du problème et décide de l'envoi de troupes. Elle pourra donc comporter des combats de haute intensité visant, par exemple, à imposer une résolution du Conseil de Sécurité de l'ONU, comme ce fut le cas en Corée au début des années 50. Ainsi, dans le cas du Kosovo, on considèrera que la sortie de crise a commencé avec le début de la campagne de bombardement. Suit alors une longue phase de retour à la normale.

Les actions civilo-militaires sont maintenant une nécessité reconnue par tous mais elles peuvent comporter des écueils qui imposent des limites strictes dans leur exécution.

\* \*  
\*

### **1 – LES ACTIONS CIVILO-MILITAIRES : UNE NECESSITE OPERATIONNELLE**

La Charte des Nations Unies, et des centaines de résolutions ont donné une légitimité aux actions militaires dans les cas de crises humanitaires ou de guerres civiles<sup>2</sup>. Le droit d'ingérence n'existe pas en tant que tel mais le Conseil de Sécurité a quand même permis une intervention militaire au profit des Kurdes d'Irak : Américains, Britanniques et Français ont profité de la Résolution 687 pour créer des zones de sécurité pour les Kurdes menacés par Saddam Hussein. Cette opération

---

<sup>2</sup> Le chapitre VI de la Charte est prévu pour le règlement pacifique des différends, le chapitre VII pour les cas de menace contre la paix ou d'acte d'agression. Toutes les actions militaires autorisées par l'ONU ont été lancées dans le cadre de l'un ou l'autre de ces chapitres.

## L'action civilo-militaire dans la gestion politique de la crise

militaire a, pour la première fois, permis à des pays tiers d'entrer sur le territoire d'un Etat pour protéger des minorités ethniques opprimées, au mépris du principe de souveraineté. Ce changement a lui-même abouti à une nouvelle appréciation des actions civilo-militaires car l'action se faisait sans autorisation du gouvernement de l'Etat occupé, bien que des ONG se trouvaient sur place. L'action principale portait sur l'assistance à ces organisations qui ne pouvaient pas apporter seules l'aide aux réfugiés et avaient besoin de la protection des militaires.

De nos jours, les troupes françaises sont engagées le plus souvent hors du territoire métropolitain, à la demande d'une grande organisation internationale ou d'un état étranger souverain dont l'intégrité est menacée. De plus, la plupart des conflits modernes dans lesquels la France intervient ont pour enjeux les populations elles-mêmes et non plus simplement leurs territoires. Les armées doivent donc impérativement, au minimum, se faire accepter par la population du pays dans lequel elle se trouve, mais le plus souvent la convaincre du bien fondé de son intervention et la faire participer à la réussite de sa mission. Ceci est plus particulièrement vrai dans les opérations au profit de la paix. En outre, la plupart des conflits récents ont entraîné des déplacements massifs de population : il y avait, en 1994, 19 millions de réfugiés à travers le monde<sup>3</sup>. Cet état de fait exacerbe en général les rancœurs et les haines et constitue donc un facteur aggravant des conflits dont il faut impérativement limiter les effets pour avoir une chance de ramener la paix. Le plus souvent, l'UNHCR (United Nations High Commissioner for Refugees : haut commissariat des Nations Unis pour les réfugiés) ne parvient pas à mener à bien seul cette tâche et a recours à des moyens militaires.

Les ACM s'avèrent donc incontournables en opération. Cette nécessité a d'ailleurs aussi conduit les principales forces occidentales à développer un concept d'affaires civilo-militaires<sup>4</sup> permettant au commandant d'une force déployée sur un théâtre de disposer ainsi d'une marge de manœuvre accrue.

Dans les faits, les premières opérations extérieures françaises des dix dernières années ont été marquées par quelques tâtonnements. Mais l'expérience acquise lors de ces engagements a permis de mettre en évidence la nécessité pour les armées de conduire ces actions dites « civilo-militaires » dont le but est « de prendre en compte l'interaction qui s'opère entre les forces engagées et l'environnement civil » et « de faciliter ainsi la réalisation des objectifs politiques et militaires poursuivis<sup>5</sup> ».

---

<sup>3</sup> Meeting the Challenges of Refugees : Growing Cooperation Between UNHCR and NATO.- NATO Review No2 - Apr 94 Vol 42 - José María Mendiluce - UNHCR Regional Representative for BENELUX Countries and the European Institutions.

<sup>4</sup> CIMIC (Civilian and Military Cooperation) dans l'OTAN, Civil Affairs pour les Américains et les Britanniques, Affaires Civilo-Militaires en France, dont le concept a été arrêté par la directive citée ci-dessus.

<sup>5</sup> In Directive pour la conduite des actions civilo-militaires (A.C.M) n° 00796 /DEF/EMA/EMP.1/DR du 11 juillet 1997.

### **1.1- Nécessité d'actions spécifiques menées directement au profit de la force :**

La principale caractéristique des opérations dans lesquelles les armées françaises s'engagent est qu'elles se déroulent en général en dehors du territoire national et bien souvent à des distances significatives des bases habituelles de nos forces. De ce fait, celles-ci sont amenées à se déployer et à agir :

- sur un territoire étranger pouvant se situer à plusieurs milliers de kilomètres de la métropole,
- pour des missions pouvant se révéler être de longue durée,
- dans un climat qui n'est pas toujours favorable à nos troupes.

La durée de la mission et l'éloignement de la métropole créent un besoin d'infrastructures : casernements, zone de parking, zones techniques, magasins divers, locaux d'état-major, ... En outre, compte tenu de la durée de la mission, celles-ci doivent raisonnablement être en dur. Cependant, quel que soit le type de la mission, et en particulier dans des actions au profit de la paix, se comporter comme en pays conquis en réquisitionnant ces infrastructures n'est pas acceptable, entre autre, cela serait contre-productif en contribuant à montrer que seule la loi du plus fort règne. Il est donc nécessaire de prospecter pour trouver les moyens de répondre à ces besoins, puis d'établir des contrats de location et enfin d'effectuer ou de faire réaliser les aménagements nécessaires.

Par ailleurs, la logistique est aussi plus lourde, en particulier du fait de l'importance des transports nécessaires. Les ressources locales dans le domaine des denrées consommables doivent donc être exploitées au maximum pour alléger la tâche de la fonction logistique. Là encore, la nécessité de négocier et de conclure localement des accords commerciaux se fait sentir.

Enfin, la présence et l'action de moyens militaires parfois importants en terrain civil amèneront nécessairement des litiges et des conflits d'intérêts avec des locaux. Ces différends devront impérativement être réglés au fur et à mesure de leur survenance et de manière équitable pour éviter que les relations entre la force et la population locale ne se tendent rapidement.

Ainsi, ces différentes contraintes font apparaître la nécessité d'établir des relations suivies avec une partie de la population de la zone du déploiement. De plus, la zone d'action peut se trouver dans une civilisation radicalement différente de la nôtre. Les militaires, comme les civils devront avoir un minimum de connaissance du milieu dans lequel ils seront appelés à évoluer. En particulier, des habitudes, des coutumes, des règles de politesse, des interdits doivent être connus de tous pour éviter au maximum les incompréhensions toujours source de conflits. Par conséquent, le besoin de personnes connaissant déjà le pays, de linguistes, de juristes spécialisés dans le droit local et dans le droit international se fait sentir dans tous les domaines. Leur action doit précéder le déploiement de la force (préparation des soldats, recherche de cantonnements et de circuits d'approvisionnement, ...) mais aussi l'accompagner (négociation de nouveaux contrats, contentieux, conseils, ...). En particulier, une des premières actions à mener en pays non francophone est

## L'action civilo-militaire dans la gestion politique de la crise

de recruter des interprètes compétents et offrant un minimum de garanties en matière de sécurité, ce qui ne peut être fait que par des personnes totalement bilingues. Celles-ci, une fois des interprètes recrutés sont encore indispensables pour participer à des négociations sensibles ou des à actions nécessitant des garanties de sécurité plus grandes.

Une autre conséquence du déploiement des forces dans un pays étranger est que celles-ci doivent se faire accepter par la population ainsi « occupée », ce qui n'est jamais acquis, même si cette mise en place s'est faite à la demande de la population, du gouvernement ou d'une grande organisation internationale. Une armée déployée sur un territoire étranger est d'autant plus mal perçue qu'elle vit recluses dans ses casernements, ne sortant que lourdement protégée et armée. A cet égard, l'échec des forces américaines en Somalie en 1993 est révélateur d'un mécanisme qui peut prendre de l'ampleur et s'accélérer lorsqu'une force étrangère vit sans aucun contact avec les populations du pays sur lequel elle se trouve. L'absence de communication aboutit rapidement à une incompréhension mutuelle, puis à une crainte pouvant tourner à la psychose pour aboutir au rejet par la population des soldats pourtant venus à son secours. La force ne peut alors plus agir sans risquer de provoquer des pertes importantes chez les civils, ce qui est à l'opposé de sa mission. Dans l'exemple cité, les Américains se sont retirés, laissant le champ libre aux différentes factions somaliennes. Il est donc indispensable de communiquer sans arrêt avec l'environnement civil et militaire de la force, à tous les niveaux, de façon à mieux comprendre et à mieux se faire comprendre tout en étant capable de déceler les abus de certains qui chercheraient à profiter de façon outrancière de la situation (escroquerie, tarifs prohibitifs, recherche de rentes de situation, mais aussi intoxication, ... ). A cet effet, les occasions de contacts avec la population sont à utiliser voire même à provoquer. Il est ainsi courant, en Afrique comme en Nouvelle Calédonie ou en ex-Yougoslavie, d'organiser des rencontres sportives entre la force et la population locale puis entre des équipes panachées.

Il est donc utile de mettre en place des cellules chargées non pas de la totalité des relations avec les populations mais de celles nécessitant impérativement une bonne connaissance du milieu (élaboration de contrats, ... ), capables de fournir les spécialistes nécessaires et de prodiguer les conseils et avertissements indispensables avant tout contact et a fortiori avant toute négociation. Ainsi, les hommes de la force, mieux préparés, bien conseillés, plus confiants hésiteront moins à aller vers la population locale, faisant naître petit à petit une connaissance, une estime et une confiance réciproques. C'est là l'un des volets des ACM définis dans la directive de 1997.

Le fait que les théâtres d'opérations se situent en dehors du territoire national fait aussi que l'adhésion de la population française et donc son soutien aux militaires engagés est plus difficile à obtenir, surtout si des pertes sont à déplorer. Par ailleurs, notre monde est sur-médiatisé, l'information circule en temps réel et la télévision recherche plus l'émotion qu'une véritable information offrant une présentation globale

## L'action civilo-militaire dans la gestion politique de la crise

d'un problème. Dans ces conditions, les opinions publiques sont versatiles. Démontrer le bien fondé de l'intervention n'est donc pas suffisant, il est en plus nécessaire de montrer l'utilité de l'action des forces par des actions concrètes, directement bénéfiques pour les populations qui souffrent. Ainsi, le message à destination des opinions publiques tant nationale que de la communauté internationale doit comprendre une partie émotionnelle, voire affective, pour appuyer la démonstration et contribuer ainsi à légitimer l'engagement militaire de la France. Cette action au profit des populations, et en particulier des plus vulnérables est un des volets des ACM dans la doctrine française. Sa médiatisation peut avoir un effet bénéfique sur la force et sur son moral.

Enfin, dans la plupart des engagements récents, les armées françaises ont été confrontées à des désastres humanitaires (ex-Yougoslavie, Rwanda, ... ). Employés comme soldats de la paix, les militaires, et plus particulièrement les jeunes sous-officiers et les militaires du rang, passent la plupart de leur temps dans des missions statiques, avec un grand part de gardes ou de services peu enthousiasmants. Un sentiment d'inaction voire de passivité peut facilement apparaître, exacerbé par le fait de voir la région dans laquelle ils sont déployés sous les feux de l'actualité avec un affichage de la souffrance au milieu de laquelle ils évoluent sur tous les écrans de télévision. Une telle pression agit rapidement sur le moral des soldats. Il est donc indispensable qu'ils se sentent utiles concrètement. Pour cela, l'organisation et surtout leur participation à quelques actions humanitaires le plus souvent très simples leur enlève le faux sentiment d'inutilité qu'ils peuvent éprouver. Certes, un soldat n'est pas fait pour donner le biberon à un petit réfugié, mais lorsque celui-ci en a un besoin vital et quand cela permet au militaire de garder équilibre et foi en sa mission, il ne faut pas hésiter à assurer une présence sur ce terrain humanitaire. L'argument qui consiste à dire que les unités y perdent leur combativité est démenti par les événements de Sarajevo en 1995, lorsque les soldats qui quelques jours auparavant distribuaient des soupes populaires ont repris le pont de Vrbanja ou ont neutralisé les positions serbes d'Ilidza. Ces actions ne peuvent cependant pas être décidées au hasard. Même si un minimum de spontanéité doit subsister, il est nécessaire de mesurer les conséquences d'un tel engagement humanitaire et d'équilibrer les actions entre les différentes factions. Cette fonction d'organisation et de régulation est un des rôles des cellules ACM des états-majors et des unités.

Ainsi, dans le domaine du soutien de la force, dans celui plus psychologique du moral des troupes et de la recherche de l'appui des opinions publiques nationale et internationale à leur action, les forces engagées à l'extérieur du territoire métropolitain ont un besoin impératif de ces actions civilo-militaires. C'est le premier aspect du concept français des ACM : le soutien de la force. Cependant, c'est surtout dans l'exécution de leurs missions que les unités auront le plus besoin de ce mode d'action.

## **1.2- Nécessité d'actions spécifiques pour mener à bien la mission :**

Les opérations actuelles de soutien de la paix diffèrent notablement des opérations militaires traditionnelles conduites auparavant. Engagées pour assurer le respect des valeurs humaines fondamentales ou participer à des actions humanitaires, elles peuvent placer les forces armées dans la situation d'être confrontées à des adversaires à maîtriser plutôt que des ennemis à anéantir. D'autre part, la situation sur le terrain s'avère souvent confuse, mêlant armées régulières et milices paramilitaires, populations civiles sédentaires et flots de réfugiés. En outre, dans bien des cas, l'engagement d'une force multinationale au profit de la paix dure longtemps, en général tant que les conditions d'un transfert de responsabilités aux autorités locales légitimes ou au minimum à des instances civiles internationales ne sont pas réunies.

L'importance pour les unités en intervention de bien être ressenties comme des forces de paix et non comme des troupes d'occupation a déjà été soulignée. En revanche, compte tenu de la durée de l'engagement et de l'effet recherché qui se situe plus sur les esprits que simplement sur le terrain, les missions au profit de la paix ne peuvent pas ne comporter que des actions purement militaires : tout comme Gallieni s'efforçait de montrer aux indigènes tous les bienfaits qu'ils pouvaient retirer de la présence française, la force de paix doit persuader les belligérants et leurs populations qu'ils ont plus à gagner à faire la paix qu'à continuer la guerre, quels qu'en soient les motifs. En outre, elle doit contribuer à les persuader que cette paix est possible et à leur donner les moyens de la construire et non pas simplement chercher à l'imposer.

Dans ce type de missions, la force armée doit agir dans un pays connaissant une crise grave, engendrant le plus souvent une situation de violence exceptionnelle et d'urgence extrême, en général dans des régions où les moyens d'infrastructure sont inexistants ou gravement endommagés. Une telle situation implique l'emploi de moyens exceptionnels. Ainsi, les armées sont engagées pour leur aptitude à faire face à la violence locale, parfois pour imposer une volonté de la communauté internationale et souvent aussi pour leur capacité à se passer des moyens d'infrastructure voire même à suppléer à leur défaillance.

Les actions civilo-militaires trouvent là leur pleine utilité. Outre le fait qu'elles contribuent à mieux faire accepter la présence des troupes par la population elles permettent de participer à la lutte contre la misère et la souffrance, facteurs de division et de haine importants. Elles facilitent la réalisation des objectifs militaires poursuivis (par exemple le désarmement des factions) et elles favorisent le retour à une situation sociale et économique normalisée par l'aide au rétablissement de l'Etat de droit et par une impulsion donnée dans tel ou tel secteur grâce à la réalisation de micro projets ou au soutien apporté pour la réalisation de travaux plus ambitieux.

## L'action civilo-militaire dans la gestion politique de la crise

UN ROLE HUMANITAIRE

Dans un pays en conflit ou en état de guerre civile, les premières victimes sont les populations civiles. Leurs souffrances, leur désespoir engendrent souvent rancunes, passions et haines qui ne font qu'envenimer le conflit. Ainsi, outre le devoir d'assistance à personne en danger sur lequel il n'est pas nécessaire d'insister, les militaires chargés de rétablir la paix ont tout intérêt, dans l'accomplissement de leur mission, à s'efforcer de limiter les conséquences de la guerre sur les populations civiles de façon à réduire au minimum le principal facteur de haine. Cependant, ils ne sont pas les seuls acteurs présents sur le théâtre à travailler dans ce sens, en outre, cet aspect des choses n'est pas leur première mission. Leur rôle doit donc être de faciliter la tâche des organisations internationales (UNICEF, UNHCR, Comité International de la Croix Rouge, ...) et non gouvernementales (Médecins du Monde, Médecins sans Frontière, ...). Il est intéressant de noter qu'en Amérique Centrale, l'UNHCR a amené les armées à étendre leurs actions en détachant des spécialistes militaires auprès des structures organiques des ONG de façon à faciliter leur compréhension des tâches militaires et à leur apporter une aide mieux ciblée et plus adaptée à leurs besoins, en particulier dans des domaines comme les communications et la logistique. Ces militaires travaillaient en civil pour ne pas compromettre l'indépendance de certaines ONG. Ceci a permis la réalisation d'opérations complexes allant de convois d'aide humanitaire à l'établissement de réseaux logistiques en passant par la gestion de stocks. En outre, souvent les militaires gèrent les aéroports, et les moyens de contrôle aérien. En Bosnie, l'OTAN contrôle la cellule autorisant les plans de vols des avions apportant l'aide. Les militaires en Bosnie ont traité environ 93.000 tonnes de fret en 8.120 sorties en juin 1992. La cellule civilo-militaire sur le terrain était soutenue par une cellule multifonctionnelle à Genève constituée des militaires de toutes les forces armées participant à l'opération.

En outre, parfois, le niveau de violence et donc de protection requis est tel que les organismes civils ne peuvent pas prendre à leur compte les missions d'acheminement de l'aide. D'autres fois, c'est l'ampleur de la tâche à effectuer qui fait que ces organisations sont largement débordées. Enfin, parfois la nécessité de disposer d'une main d'œuvre abondante ou d'utiliser des moyens très spécifiques (moyens de levage, de remorquage, de franchissement, ...) limite les possibilités d'action des civils, alors que les forces disposent de ces moyens qui en général font défaut dans les situations extrêmes dans lesquelles elles sont engagées. Bien souvent, ces différentes circonstances peuvent amener les forces armées à s'engager directement dans l'action humanitaire, ce qui n'est pas leur mission principale mais qui contribue à créer un climat favorable à son accomplissement.

## L'action civilo-militaire dans la gestion politique de la crise

UN BESOIN DE CONTACTS ET DE COMMUNICATION

Les actions au profit de la paix, pour être plus efficaces doivent prendre en compte à la fois les causes et les principales manifestations du conflit. Pour pouvoir le faire, les membres de la force doivent donc d'abord s'efforcer de les identifier et de les localiser, ce qui ne peut être fait qu'au moyen de contacts nombreux et confiants avec chaque parti. Il est donc indispensable de disposer de « points d'entrée » qui permettent d'identifier puis d'établir des contacts avec des autorités locales et des relais d'influence puis de faire naître la confiance. Les ACM sont sur ce point un moyen extraordinaire qui met à la disposition du commandement un large éventail de possibilités : action humanitaire au profit de populations civiles, aide pour retrouver des disparus, des prisonniers, remise en état d'infrastructures, ... En outre, par ce biais, les armées peuvent obtenir de précieuses informations auprès de la population, utiles aussi bien pour la protection de la force elle-même ou des organisations internationales sur place mais aussi permettant de mettre à jour des caches d'armes, de munitions, d'explosifs, de localiser des personnes recherchées pour des motifs divers ou des criminels de guerre, de situer des lieux de fouille ou de recherche... Les ACM sont donc un moyen ou simplement des occasions pour les militaires de nouer des contacts à chaque échelon puis d'entretenir une communication avec la population locale et ses représentants.

LA NECESSITE D'INFLUENCER ET D'OCCUPER LES ESPRITS

En outre, ce type d'action doit avoir des effets dans la durée et en particulier après le départ de la force. C'est pourquoi celle-ci doit faire porter ses efforts au moins autant sur les esprits que sur le terrain ou sur les armes en circulation. Pour cela la contrainte étant inefficace, il est nécessaire de persuader, petit à petit, en montrant que d'une part la paix est possible et que, d'autre part, elle apportera plus que la guerre. A cet effet, la meilleure méthode est certainement d'entreprendre avec la population locale des réalisations concrètes, qui permettent d'améliorer ses conditions de vie et qui occupent les esprits à autre chose que les combats en fixant des objectifs concrets et réalisables. L'ampleur des ruines généralement laissées par une guerre, et en particulier une guerre civile, permet de disposer d'un large choix d'actions utiles et constructives à mener.

Dans le même ordre d'idée, une guerre prolongée, civile ou entre états souverains, désorganise complètement le tissu économique des régions ou des pays des belligérants. De nombreux citoyens se retrouvent alors sans travail, ce qui, bien souvent, les encourage à poursuivre les combats car ils n'ont quasiment pas d'autre activité possible. Ils en profitent pour dégager ainsi des revenus (demandes de contribution à l'effort de guerre, racket, demande de rançon, ...), ce qui contribue à entretenir l'insécurité. Ainsi, pour ces deux dernières raisons, il est impératif de commencer à reconstituer le tissu économique et social du pays dans lequel la force est déployée de façon à ce que la population puisse y mener une vie courante

## L'action civilo-militaire dans la gestion politique de la crise

acceptable, c'est-à-dire une vie aussi normale que possible. La force doit donc s'employer à promouvoir la normalité.

Plusieurs aspects sont à prendre en compte pour cela. Un des plus importants est le rétablissement de l'état de droit et de l'ordre public car il permettra aux organisations internationales de se désengager.

A bien des égards, ce domaine de l'ordre public s'avère crucial dans la problématique du rétablissement de la paix. Le cas du Kosovo en est malheureusement une assez claire illustration. En effet, surtout en phase de sortie de crise, ce domaine focalise et traduit toutes les haines et tensions accumulées, qui en terme de niveau de violence peuvent revêtir des formes aussi diverses que l'attroupement spontané, la grande manifestation de voie publique avec ses dérives éventuelles, les jets de pierre contre les véhicules des forces, les francs-tireurs, les lynchages publics et autres règlements de compte.

La persistance de ce genre de situation rend évidemment, sinon improbable, du moins beaucoup plus difficile la réalisation des objectifs assignés aux forces, en particulier quand elles sont elles-mêmes prises à partie. Or, c'est vraisemblablement dans ce domaine que les forces armées se trouvent confrontées à une situation à laquelle elles ne s'attendaient guère, et pour laquelle elles ne sont en outre ni équipées, ni formées, ni entraînées. De surcroît, il s'agit là d'un champ d'action dans lequel, face au vide laissé par les autorités de police locales (absentes ou discréditées), seules les armées – sous le signe de l'urgence – ont la capacité d'agir. Certes, la présence de troupes militaires constitue en elle-même un puissant facteur de dissuasion vis à vis de toute velléité de reprise de combat ou d'amorce de crise grave. A l'autre bout du spectre des moyens disponibles sur le théâtre, on constate également que les opérations de soutien de la paix récemment engagées sous l'égide de l'ONU comportaient fréquemment une composante « CIVPOL<sup>6</sup> », c'est à dire des unités de police civiles. Mais, dans la doctrine actuelle des Nations Unies, ces unités, essentiellement compétentes en matière de formation et de conseil des polices locales, n'ont pas vocation à effectuer des missions de maintien de l'ordre. Un vide reste donc à combler entre les missions militaires à proprement parler et celles de pure police conduites par les CIVPOL.

Cette tâche n'est bien sûr que l'un des multiples domaines dans lesquels les ACM peuvent être appelées à intervenir mais elle peut avoir des conséquences importantes sur la liberté d'action des forces et le succès des autres chantiers entrepris dans le cadre des ACM. Pour la conduire, l'ONU a souvent eu recours aux forces de police à statut militaire dont disposent de nombreux Etats membres<sup>7</sup>.

Il faut considérer enfin que le rétablissement de l'état de droit ne se confond pas, loin s'en faut, avec le seul ordre public. Bien d'autres aspects de la sécurité publique restent souvent à régler en sortie de crise, avant de pouvoir retrouver une

<sup>6</sup> CIVPOL Civilian Police : police civile déployée dans le cadre de l'ONU.

<sup>7</sup> Gendarmerie nationale française en ex-Yougoslavie et surtout au Kosovo, Carabiniers italiens amenés à intervenir en 1991 pour l'opération *Alba*, puis en 1998 au sein de la SFOR dans l'Unité Multinationale Spécialisée (MSU) avec un bataillon fort de 370 carabiniers, ...

## L'action civilo-militaire dans la gestion politique de la crise

situation sociale normalisée. L'armement doit évidemment faire l'objet d'une attention constante : désarmement des factions belligérantes, mise de leurs arsenaux sous surveillance, ramassage continu des armes illégalement détenues sont autant de points clés pour ramener la crise au plus bas niveau possible de violence et limiter les risques de reprise ultérieure des hostilités. Par ailleurs, les juridictions, tant civiles que pénales, doivent être rétablies avec des magistrats reconnus et acceptés par toutes les parties de la population. Le cadre juridique doit être aligné sur les principes de droit communément admis au niveau international. Les établissements pénitentiaires pour les détenus de droit commun doivent être réactivés et gardiennés en respectant la dignité des personnes, ... En outre, de nombreux contrôles de terrain doivent être organisés dans tous les domaines où n'intervient pas la CIVPOL lorsque cette structure existe localement (élimination des points de contrôle sauvages, perquisitions, recherches de corps, etc.).

De nombreux appareils de défense incorporent déjà des forces de police à statut militaire dont l'emploi est particulièrement idoine en sortie de crise pour dénouer les tensions qui se manifestent dans le champ de la sécurité publique. Mais ce n'est pas le seul moyen d'agir dans le domaine de la contribution à la reconstruction de l'État, en effet, les actions civilo-militaires peuvent aussi être employées à former et à conseiller des responsables locaux, à assurer par exemple le bon déroulement d'élections, ce qui passe en partie par la protection des bureaux de vote, l'escorte et la mise en sûreté des urnes, ...

Les actions au profit de l'environnement civil ne se résument pas seulement au rétablissement de l'état de droit. Bien d'autres projets peuvent être développés par les forces armées en fonction de leurs domaines de compétence, notamment en matière économique. Il peut s'agir, par exemple, de participer à la remise sur pieds des services, structures et administrations de gouvernement, d'accélérer pour des raisons humanitaires le retour de la population à des conditions de vie décentes, et de manière générale de concourir au redémarrage de la vie économique et sociale.

On peut essayer, de façon plus concrète, de mieux cerner ces domaines d'intervention des forces. Il faut toutefois garder présent à l'esprit qu'une telle analyse ne peut être exhaustive. En effet, les formes que peuvent être appelées à prendre les actions civilo-militaires dépendent pour beaucoup de la nature ainsi que du volume mêmes des unités engagées. En outre, chaque théâtre d'opérations présente ses propres caractéristiques humaines et physiques, qui peuvent influencer à leur tour sur la détermination des actions à conduire. Les champs d'intervention des militaires peuvent donc s'avérer les plus divers.

Dans le domaine de l'infrastructure, les travaux de réhabilitation des réseaux, quels qu'ils soient, occupent une place prépondérante. Il peut s'agir aussi bien du réseau routier que du maillage des lignes électriques, de télécommunications ou de la gestion des ressources hydriques. Dans tous ces secteurs, particulièrement sensibles aux dommages de guerre ou aux atteintes commises par les factions locales en présence, les armées disposent d'une réelle capacité d'intervention. Elle repose en particulier sur les armes dites d'appui et de soutien, comme le Génie, les

## L'action civilo-militaire dans la gestion politique de la crise

Transmissions, le Matériel, qui possèdent des moyens et des savoir-faire techniques développés.

Dans le domaine de l'aide aux populations et de la formation du public, les actions civilo-militaires peuvent prendre la forme d'une diffusion d'informations par voie de radio, télévision, brochures, par exemple sur le rétablissement des capacités de tel ou tel réseau (électrique, téléphonique...), sur les modalités d'approvisionnement auprès de tel ou tel centre, sur la menace constituée par les munitions abandonnées, ...

Sur le plan de la santé, l'exemple décrit par le Major William Carter, un médecin américain en Bosnie<sup>8</sup> montre une action visant à améliorer la protection des civils en appliquant le précepte : « donner un poisson à quelqu'un lui permet de manger pendant une journée, lui apprendre à pêcher lui permettra de manger toute sa vie ». En effet, la doctrine américaine interdit normalement aux services médicaux de la force de s'engager dans des soins à la population civile, sauf en cas d'urgence extrême. Le programme des médecins américains visait donc surtout à réunir les médecins et infirmiers serbes et Musulmans à la fois pour leur dispenser une formation et pour les amener à discuter des techniques et procédures dans leurs communautés. Les médecins ont, dans beaucoup de cultures, un statut qui leur confère une grande influence qui est ainsi mise à profit pour rapprocher les communautés.

Les opérations de soutien de la paix divergent donc profondément des missions de défense du territoire traditionnellement dévolues aux forces armées car celles-ci n'impliquent pas d'immixtion dans les affaires qui relèvent normalement de l'Etat. Par ailleurs, les ACM ont pour principal objectif de faciliter la tâche des forces dans l'accomplissement de leur mission. Il n'est pas évident d'arrêter *a priori* certaines actions qui seraient, plus que d'autres, particulièrement utiles aux forces présentes. Toutes doivent concourir à la normalisation de la situation économique et sociale et, par conséquent, à hâter le désengagement de l'armée. En fait, il appartient sur place au commandement d'évaluer les actions civilo-militaires les plus utiles pour les forces et pour l'accomplissement de la mission en fonction des circonstances locales, et donc d'établir des priorités en conséquence. Ainsi par exemple, le rétablissement de l'ordre public, le désarmement des factions en présence ou la viabilité du réseau routier (qui profite à l'activité économique civile, mais aussi à la mobilité des troupes et donc à leur rapidité d'intervention) peuvent-ils revêtir tour à tour une allure prééminente selon les caractères propres à la crise ou au milieu concerné.

Cependant, quelle que soit la hiérarchisation effectuée parmi les ACM, des règles de bon sens doivent être respectées : il convient par exemple d'engager dès le début de la sortie de crise les actions les plus longues à conduire, notamment en

---

<sup>8</sup> Medical Operations and Civil Affairs During Stabilisation and Support Operations – Case Study : Physician of Posavina – Maj William E. Carter, CALL OPSO Bosnia.

## L'action civilo-militaire dans la gestion politique de la crise

matière de rétablissement des infrastructures, afin de ne pas devoir quitter le théâtre d'opérations en laissant des réalisations inachevées. Dans tous les cas, les modalités d'exécution des ACM doivent être décidées avec le souci de leur réversibilité envers les acteurs civils. C'est-à-dire que la société civile doit pouvoir poursuivre avec ses propres moyens les projets développés par les éléments militaires après le retrait de ceux-ci. Dans tous les cas, les actions civilo-militaires entreprises doivent tenir compte du désengagement progressif des moyens militaires, afin d'éviter toute rupture d'équilibre trop soudaine et trop forte lors des différentes phases de retrait du contingent. La sortie de crise doit donc intégrer d'emblée ce phénomène de transition entre autorités militaire et civile.

De façon générale, les organisations internationales civiles dépendant de l'ONU, ainsi que les organisations régionales comme l'OTAN, L'OSCE, l'UE, l'UEO, apprécient le soutien dont elles peuvent bénéficier auprès de l'institution militaire. Ce sentiment est nourri en particulier par la diversité et la multiplicité des tâches que peuvent accomplir les armées à leur profit. En effet, une force en opérations est riche en spécialistes et en matériel, et leur mise à disposition au profit de responsables civils du plan de paix peut faciliter considérablement leur action. En outre, les militaires peuvent engager rapidement ces moyens grâce à la liberté de mouvement dont ils sont souvent les seuls à pouvoir bénéficier sur le théâtre d'opérations, ce qui leur permet d'agir là où les autres opérateurs ne peuvent pas être présents. Ces capacités spécifiques de l'appareil militaire ont été mises en évidence à de multiples reprises lors des récentes opérations qu'il s'agisse d'actions au profit de la paix ou d'interventions à caractère purement humanitaire faisant suite à une catastrophe accidentelle ou naturelle (cas actuel de Madagascar et du Mozambique).

Il est d'autre part indispensable de rappeler que, quelles que soient les actions civilo-militaires entreprises, leur objectif premier est de faciliter l'exécution des missions fixées aux forces. La directive de 1997 distingue à ce titre trois catégories d'ACM : celles au profit des forces, celles au profit de l'environnement civil et enfin les actions humanitaires, celles-ci ayant d'ailleurs des répercussions à la fois au profit de la force et à celui de l'environnement civil.

Les ACM sont donc aujourd'hui indispensables dans le cadre d'opérations au profit de la paix mais aussi en accompagnement d'autres actions plus conventionnelles. Les domaines dans lesquels elles agissent doivent avant tout concourir à assurer la protection de la force et lui permettre un désengagement le plus rapide possible du théâtre d'opérations.

\* \*  
\*

## **2 - LIMITES ACTUELLES ET PERSPECTIVES DES ACTIONS CIVILO-MILITAIRES**

Les forces armées participant à des missions en dehors de leur territoire national ont désormais pris conscience de la nécessité de développer ces actions civilo-militaires pour favoriser le déroulement des opérations engagées. Elles ont élaboré pour cela des doctrines d'emploi et certaines disposent de structures adaptées et d'un certain nombre de personnels formés à ces missions. Elles bénéficient également du retour d'expérience d'opérations très diverses. C'est le cas en particulier pour la France.

Ces diverses expériences ont cependant mis en évidence certaines faiblesses ou limites aux dispositifs d'action civilo-militaire dans leur forme actuelle. Difficiles à classer parce que souvent étroitement liées les unes aux autres, ces limites peuvent néanmoins être regroupées en grandes catégories. Si chaque nouveau théâtre d'opération met en évidence des difficultés de natures différentes, des constantes permettent de privilégier certains axes d'effort pour tendre vers une meilleure efficacité.

### **2.1- Des écueils de natures variées:**

Les difficultés auxquelles se heurtent les militaires en charge des affaires civilo-militaires peuvent être schématiquement regroupées en plusieurs catégories :

#### **UN CHAMP D'ACTION DIFFICILE A CERNER**

Les actions civilo-militaires telles qu'elles ont été décrites ci-dessus peuvent recouvrir des activités particulièrement nombreuses et variées. Les missions au profit des forces, au profit de l'environnement civil ou celles à vocation humanitaire se déclinent elles-mêmes en un très grand nombre d'actions spécifiques. Celles-ci doivent être menées dans des conditions très variables : nécessitant du personnel très spécialisé ou au contraire pouvant se satisfaire de généralistes ; au moyen de militaires d'active ou de réservistes ; au sein des forces ou totalement immergé dans des structures civiles.

Il peut résulter de cette grande variété de missions des difficultés à cerner correctement les activités des équipes chargées des actions civilo-militaires. Ce peut être le cas pour les commandants de forces déployées, pour qui les ACM ne constituent qu'un volet d'une mission par ailleurs toujours complexes. C'est plus encore le cas des autorités militaires et gouvernementales nationales qui, loin du théâtre d'opération, ont souvent du mal à juger de l'utilité et de l'efficacité des actions menées dans ce domaine.

### L'action civilo-militaire dans la gestion politique de la crise

Les risques sont alors de différents ordres. En premier lieu celui d'une inflation des personnels déployés au titre des ACM pour diverses raisons : volonté de mettre en œuvre à priori l'ensemble de la gamme d'actions ACM prévues par les directives existantes ; déploiement de cellules ACM significatives à tous les niveaux de commandement et d'exécution des forces déployées ; difficulté à filtrer correctement les demandes d'augmentation d'effectifs émanant d'origines diverses (interlocuteurs civils, commandants de forces, cellules ACM elles-mêmes). « L'effet de mode » dont bénéficie l'action civilo-militaire depuis quelques années, même si rares sont ceux en ayant une connaissance approfondie, constitue un puissant facteur de développement insuffisamment contrôlé.

L'adaptation permanente des efforts consacrés par les forces aux actions civilo-militaires n'est pas non plus aisée. Le risque de maintenir une partie des structures ACM en place alors que les problèmes initialement rencontrés ont disparu ou se sont déplacés existe. Réduire ou adapter un dispositif n'est pas chose facile dans la mesure où il faut pour cela avoir une perception particulièrement précise des situations locales. Surtout, une telle initiative soulève souvent bien des oppositions : de la part des partenaires civils, particuliers, institutions ou défenseurs d'intérêts privés pour qui le maintien des militaires constitue une solution de facilité ; de la part des titulaires des postes ACM qui, le plus souvent de bonne foi, ont du mal à accepter la disparition de postes qu'ils jugent intéressants mais sont devenus non essentiels pour l'opération.

Une action constante visant à limiter au strict nécessaire les structures ACM est donc indispensable afin d'éviter l'installation de systèmes « s'auto-alimentant ». Cela passe en particulier par l'application ferme du principe de subsidiarité, consistant à ne maintenir du personnel militaire qu'aux postes non susceptibles d'être tenus par d'autres personnels, afin d'éviter de voir les forces conserver indûment des missions. L'application stricte de ce principe doit en outre permettre d'éviter de maintenir artificiellement sous tutelle l'Etat renaissant et son économie. En effet, si la force multinationale continuait à assumer seule des fonctions importantes ou des services vitaux malgré des moyens locaux capables de le faire, on assisterait, du fait de cette « concurrence déloyale », à une démobilisation et à un découragement des hauts fonctionnaires et des entrepreneurs régionaux. Dans ce domaine, la principale difficulté pour le commandement est donc d'être suffisamment à l'écoute du pays pour sentir le moment où il faut commencer à se désengager de ce type de tâches. En outre, ce désengagement doit être très progressif : d'acteurs, les militaires doivent pouvoir devenir conseillers et éventuellement recourir en cas d'insuffisance des moyens locaux mais en interférant le moins possible avec le jeu normal de la concurrence. Là encore, l'absolue nécessité de bien connaître le pays et d'être à son écoute se fait sentir.

#### DES MISSIONS SUSCEPTIBLES DE DERIVER

Au-delà de l'augmentation mal contrôlée des effectifs engagés évoquée ci-dessus, d'autres dérives peuvent apparaître dans la mise en œuvre des actions

## L'action civilo-militaire dans la gestion politique de la crise

civilo-militaires lors d'une opération militaire. Toutes sont caractérisées par le dépassement à divers titre des missions confiées aux ACM.

Le risque est grand de confusion entre les actions civilo-militaires menées et les activités d'autres composantes des forces déployées. L'obtention de renseignements non ouverts doit être totalement exclue du champ d'investigation des ACM sous peine de faire perdre tout crédit aux acteurs concernés. La situation n'est pas aussi clairement tranchée en ce qui concerne les actions de communication. Alors que pour les Anglo-saxons, ACM et actions psychologiques sont liées, la France tient à les distinguer nettement. Cela implique une répartition des tâches bien arrêtée et une restitution des résultats des actions ACM menées en étroite concertation entre les responsables des relations publiques et les acteurs ACM.

La tentation existe également, souvent inconsciemment, d'intervenir hors du cadre fixé. Les contextes souvent dramatiques dans lesquels se déroulent habituellement les interventions militaires peuvent conduire à une « dérive humanitaire ». L'assistance aux populations fait partie intégrante de l'action civilo-militaire, en cas d'absolue nécessité, pour pallier l'absence de structures civiles suffisantes ou encore lorsque de telles actions aident à la bonne acceptation des forces dans la zone à contrôler. Sauf décision politique, il ne s'agit pas d'aller au-delà, de se substituer aux autorités responsables et aux organisations humanitaires, sauf à dénaturer la mission confiée aux forces armées déployées.

A cet égard, des organisations comme le Comité international de la Croix Rouge (CICR) ou le Haut commissariat aux réfugiés (HCR) sont sur la défensive quant aux ACM car elles craignent que l'irruption des militaires dans le domaine humanitaire ne brouille les principes qui régissent ce type d'actions, avec le risque d'une dé-légitimation de leur spécificité. En effet, pour elles, les organisations humanitaires agissent toujours avec neutralité et impartialité, dans toutes les situations de détresse, dans le but de porter secours aux victimes alors que les militaires ne peuvent intervenir que dans certains cas, avec un mandat politique et militaire bien établi, dans le cadre de missions au profit de la paix. En outre, elles craignent que leur action ne devienne qu'un substitut à l'absence de volonté politique de la communauté internationale pour résoudre une crise. Sans doute faut-il voir là aussi une certaine crainte de voir les armées agir dans le domaine d'exercice de leur « commerce » et leur faire ainsi une concurrence déloyale. Cet aspect est peut-être encore plus vrai pour des ONG vraiment indépendantes mais de taille plus réduite, comme Médecins sans frontières (MSF), Médecins du monde, ... Cependant, toutes ces organisations reconnaissent la nécessité d'une étroite coopération avec les militaires mais précisent que ceux-ci ne devraient s'engager dans ce domaine que pour combler un vide ou sous la forme d'une assistance technique ou logistique ! Ceci montre que sur chaque théâtre, une concertation et une politique de communication bien conduite avec ces organisations peut leur faire comprendre la nécessité de l'engagement de la force sur ce terrain et les avantages que tous, population civile, ONG et force peuvent y trouver.

## L'action civilo-militaire dans la gestion politique de la crise

Les opérations de maintien ou de rétablissement de la paix impliquant l'interposition entre plusieurs factions ou belligérants, il importe également, en dehors des épisodes de combats, de respecter, autant que faire se peut, une stricte égalité de traitement entre leurs représentants. Du fait de l'histoire récente ou passée, les forces d'intervention d'un pays sont souvent mal acceptées par l'une des parties ; de même, il peut être tentant pour les militaires engagés, individuellement ou collectivement, de favoriser l'une des factions en présence. Il importe pour préserver la légitimité de la force, et donc son efficacité, d'éviter de telles dérives. Les acteurs ACM ont une responsabilité particulièrement lourde dans ce domaine. La « spécialisation » de tous les personnels au profit de l'une ou l'autre des factions pourrait paraître tentante pour réduire les risques de déséquilibre dus à une dérive affective. Cependant, cette solution amènerait tôt ou tard d'une part une fraternisation trop importante des personnels avec le camp au profit duquel ils travaillent et d'autre part, une assimilation par le camp adverse de ces militaires avec leurs ennemis. Ainsi, dans le cadre de la FORPRONU, lorsque le BATINF 4 était déployé en quasi-totalité en secteur musulman à Sarajevo, il était considéré par les Serbes comme le « bataillon des musulmans » et avait souvent des restrictions à sa liberté de circulation dans certains secteurs. En outre, cette spécialisation présenterait un risque de mésentente au sein même de la force entre les personnels travaillant au profit des différents partis.

Enfin, si l'étendue du champ des activités susceptibles d'être confiées aux ACM a déjà été soulignée, cela ne préserve pas de débordements dans d'autres domaines d'activités : économiques, politiques ou diplomatiques. Les risques sont alors souvent proches : risque d'assumer des tâches susceptibles d'être tenues par d'autres parfois même en étant obligé de faire appel à des réservistes aux spécialités rares ; risque d'effectuer des missions sans intérêt direct pour les forces et n'accéléralent en rien leur désengagement ; risque de sortir du cadre fixé par le pouvoir politique à l'opération. Le coût financier et humain payé pour de telles actions serait inutile.

Une place à part doit être faite aux risques de dérive inhérents aux actions civilo-militaires portant sur les opérations de reconstruction et de soutien à l'économie. Parmi les nombreuses missions susceptibles d'être confiées aux structures d'action civilo-militaire, il en est une qui focalise particulièrement l'attention : le volet économique des opérations menées au profit de l'environnement civil. Au-delà des premières actions d'urgence de remise en état des infrastructures de base, qui peuvent être accomplies par des moyens purement militaires, des travaux d'expertise et d'étude des besoins nécessaires au redémarrage économique sont à mener.

Les armées possèdent des atouts réels pour ce type de missions, disposant de spécialistes dans de nombreux domaines : infrastructures, transports, télécommunications, santé. Les risques de dérive dans la conduite de ces actions

## L'action civilo-militaire dans la gestion politique de la crise

n'en sont paradoxalement que plus grands et la détermination du bon niveau d'intervention des ACM est dès lors particulièrement délicat.

La tentation est grande d'attacher une importance excessive à ce pan de la mission et de s'y fixer des objectifs dépassant largement les simples intérêts de la force militaire déployée. Dans l'esprit de beaucoup, qu'ils aient ou pas participé à une opération extérieure, les ACM se résument d'ailleurs déjà au soutien apporté par les militaires aux entreprises nationales dans les efforts de reconstruction suivant un conflit ou une calamité naturelle.

Un risque de discrédit de la force militaire déployée existe là aussi dans le cas d'une implication trop grande de sa part dans les activités économiques. Les militaires engagés sur le théâtre d'opérations n'ont pas vocation à se substituer à l'initiative privée ou aux administrations civiles concernées (affaires étrangères ou économie) dès lors que les circonstances locales permettent à celles-ci d'agir dans des conditions de sécurité suffisantes. Il n'existe officiellement pas non plus de « marché économique captif » proportionné aux efforts militaires d'un pays ou à sa contribution financière dans une opération donnée. L'intérêt des entrepreneurs ou industriels vis-à-vis de territoires à la stabilité politique et aux perspectives économiques incertaines est par ailleurs souvent plus faible que ne peuvent l'imaginer des militaires plus aptes à la technique qu'au commerce.

Cette vision restrictive des actions civilo-militaires en tant que relais des entreprises nationales ne doit cependant pas conduire à une naïveté excessive. Il serait en effet aberrant de s'interdire toute action dans ce domaine ou d'agir en se fixant des marges de manœuvre trop étroites dans l'hypothèse où d'autres nations agiraient avec moins de scrupules ! Il est dès lors particulièrement délicat de trouver le bon équilibre entre la préservation d'intérêts nationaux et le respect de règles de concurrence loyales dans l'application desquelles la communauté internationale est précisément censée donner l'exemple. Si l'information des entreprises nationales quant aux opportunités se présentant doit être la règle, les spécialistes ACM ne doivent en aucun cas se substituer aux intervenants privés dans la négociation de contrats. En outre, les chefs militaires qui auraient le pouvoir d'engager des dépenses importantes doivent impérativement respecter les règles de la mise en concurrence prescrite par les conventions régissant le commerce international. En revanche, les militaires doivent pouvoir faire profiter les industriels nationaux de leur connaissance du pays dans lequel ils opèrent, en particulier en ce qui concerne l'état des besoins, la praticabilité des itinéraires et la liste des interlocuteurs crédibles et véritablement chargés des dossiers. Ils peuvent en outre faciliter les prises de contact entre ces interlocuteurs et les entrepreneurs, nationaux ou non, intéressés par ce marché. Ces formes d'assistance seraient certainement plus utiles et plus conformes aux règles du commerce international et d'éthique des responsables qu'une partialité au nom de l'intérêt national.

Enfin, le volet économique des ACM mettant en jeu des sommes importantes provenant des différents organismes gouvernementaux ou d'initiative privée, des précautions particulières doivent être prises pour préparer les intervenants ACM des risques inhérents à ce type de situation : tentations de compromission et mise en

## L'action civilo-militaire dans la gestion politique de la crise

garde vis-à-vis des pratiques tant des milieux d'affaires que des organisations maffieuses.

### DES RISQUES DE CONCURRENCE ET DE DIVERGENCE NOMBREUX

Bien des difficultés liées à la mise en œuvre des actions civilo-militaires résultent de l'étendue de ces activités et des risques de friction avec d'autres parties prenantes à la résolution de la crise ou du conflit. Les ACM peuvent en effet empiéter sur les domaines de compétence d'autres institutions ou organismes impliqués. Leurs acteurs doivent donc parfois analyser leur action en portant leur attention sur ces risques de concurrence. Ceux-ci concernent tout d'abord les autres services ou unités constituant les forces nationales déployées. Ce peut être le cas avec les unités chargées du renseignement ou des opérations spéciales. La nature de leurs activités les amène souvent à s'intéresser aux mêmes problèmes sans la coordination nécessaire. A ce sujet, il serait souhaitable que la totalité des moyens déployés sur un théâtre relève du commandant de l'opération ou du commandant du contingent français dans les opérations multinationales.

Le positionnement d'experts ACM auprès d'administrations locales, d'institutions internationales ou d'organisations non gouvernementales, pour traiter des dossiers parfois très éloignés des questions purement militaires peut conduire à des actions divergentes voire contradictoires avec les directives reçues par le commandant de la force ou la ligne diplomatique fixée par les autorités politiques. Il convient à cet égard de limiter le degré d'indépendance des acteurs ACM, ce qui peut se révéler difficile pour certains postes dont la caractéristique est, précisément, l'éloignement de la structure militaire de l'opération.

Il est clair cependant que les risques de concurrence les plus délicats à maîtriser sont liés au caractère multinational des opérations militaires actuelles. Qu'il s'agisse de coalitions de circonstance ou d'interventions au sein d'une alliance type OTAN, la divergence des intérêts nationaux rend complexe la mise en œuvre des ACM et entraîne une concurrence au mieux larvée, sinon ouverte. Celle-ci est largement sous-tendue par des arrière-pensées de nature économique et commerciale déjà évoquées ci-dessus mais les aspects militaires et diplomatiques sont souvent aussi présents. Les conséquences néfastes de telles situations sont nombreuses : concurrence utilisée par les factions au détriment de l'intérêt de la coalition ; gaspillage du fait de la redondance des structures ACM nationales parallèles (comme c'est le cas en Bosnie).

### DES RAPPORTS ENTRE MILITAIRES ET CIVILS SOUVENT AMBIGUS

Les relations entre militaires et civils sont souvent empruntes de méfiance ou d'ambiguïté, conséquence d'une méconnaissance ou d'a priori réciproques. Ce qui est vrai en temps de paix l'est bien plus encore en temps de crise. Les problèmes pouvant en résulter sont d'autant plus pénalisants qu'ils sont souvent vite connus de tous du fait de l'omniprésence des médias. Bien des facteurs rendent délicats les

## L'action civilo-militaire dans la gestion politique de la crise

rapports entre les militaires chargés des ACM et leurs interlocuteurs civils, quels qu'ils soient.

Les réticences vis-à-vis des militaires peuvent être de différents ordres. Des motifs idéologiques ou historiques expliquent souvent un manque de confiance même face à des forces armées parfaitement respectueuses des pratiques démocratiques et qui plus est chargées d'une mission de maintien de la paix. Les soupçons de partialité et les accusations de favoritisme au profit de l'ennemi sont présents en permanence, souvent affirmés avec la même force par les différents partis en présence.

La compétence des militaires n'est pas forcément immédiatement reconnue par leurs interlocuteurs dans tous les domaines d'activité couverts par les ACM. Il est vrai que, de prime abord, il n'est pas facile de reconnaître le spécialiste sous l'uniforme du soldat. Les rotations fréquentes de personnel obligent les intervenants à devoir sans cesse démontrer leurs capacités. Tous ces éléments font que beaucoup voient dans les contacts avec les militaires en opération un « mal nécessaire » tout en ne reconnaissant pas toujours la légitimité de leurs interlocuteurs. Les militaires eux-mêmes ne sont pas exempts d'arrière pensées quand il s'agit de côtoyer les milieux civils. Tous ont une opinion personnelle, pas toujours très flatteuse, des différentes catégories d'interlocuteurs qu'ils sont susceptibles de rencontrer.

C'est sans doute avec les populations locales que les risques de relations conflictuelles sont les plus grands. Quand bien même les militaires sont bien acceptés, voire considérés comme des sauveurs ou des libérateurs, les relations avec les leaders d'opinions peuvent être délicates. Extrémistes ou bandits locaux cherchant à profiter de la situation sont inévitables. Des retournements d'opinion sont fréquemment observés. Mais les troupes peuvent également être considérées par tout ou partie de la population comme une force d'occupation. La barrière de la langue peut par ailleurs se révéler très pénalisante. Favoriser le dialogue avec les représentants locaux devient alors la priorité des ACM, comme cela a été évoqué dans la première partie.

La bonne intégration des militaires dans la « sphère politico-diplomatique » de l'opération est également l'une des clés de la réussite de l'opération. Elle implique pourtant des contacts étroits avec des organismes aux cultures et aux méthodes d'action très différentes: diplomates, organisations nationales ou internationales.

La confrontation avec les très nombreuses organisations non gouvernementales présentes le plus souvent sur les théâtres d'opérations est également source de malentendus. La vocation généralement humanitaire de beaucoup d'ONG les pousse à limiter le plus possible leurs rapports avec les militaires, par souci d'indépendance. De leur côté, les militaires, français en particulier, ont souvent une vision réductrice des ONG, méconnaissant la grande diversité de ces organisations et doutant parfois de leur efficacité. Les contacts sont cependant inévitables et indispensables, en particulier au démarrage du volet

## L'action civilo-militaire dans la gestion politique de la crise

humanitaire des opérations, quand les forces armées sont les seules à pouvoir apporter les soutiens nécessaires aux ONG.

### **2.2- Des axes d'effort à privilégier**

Les risques encourus et les limites rencontrées dans la mise en œuvre des actions civilo-militaires sont multiples. D'autres peuvent apparaître à chaque nouvelle opération. Le caractère récurrent de certaines de ces difficultés permet cependant de distinguer différentes actions susceptibles d'être menées.

#### CONSOLIDER ET DIFFUSER LA DOCTRINE FRANÇAISE

La France a mis à profit l'expérience acquise lors des opérations menées au cours des années quatre-vingt dix pour élaborer des directives en matière de conduite des opérations civilo-militaires. Objectifs, principes et structures sont désormais clairement définis. Cette doctrine a vocation à évoluer en fonction des enseignements tirés des nouveaux engagements et par confrontation avec les actions des alliés et partenaires de la France. Ainsi, la directive française a évolué entre 1995 et 1997, en intégrant les enseignements de l'engagement en Croatie et surtout en Bosnie.

Deux priorités apparaissent quant au contenu de ces directives. D'une part il importe de renforcer la stricte application des principes d'unité de commandement retenus. Sans pour autant empêcher toute initiative de la part des exécutants, il faut absolument centraliser et coordonner les ACM au niveau de l'état-major des armées et du commandant de théâtre. Seules ces autorités sont en mesure d'assurer la cohérence des actions menées et de maîtriser les différents risques de concurrence précédemment évoqués : interarmées, interalliés, dans les domaines diplomatiques ou économiques. En outre, elles sont en mesure d'assurer la coordination avec les autres ministères (affaires étrangères, industrie, ...), éventuellement en participant à des missions de coordination, comme la mission Fauroux. D'autre part, il apparaît hautement souhaitable d'harmoniser les directives françaises et celles de nos partenaires militaires habituels, OTAN ou américains. Toute différence relative au périmètre des ACM ou à leurs modalités de mise en œuvre peut en effet être préjudiciable lors d'opérations multinationales<sup>9</sup>. L'articulation respective des relations ACM / actions psychologiques en France et chez nos alliés est sans doute à étudier de manière approfondie.

Les directives existantes doivent par ailleurs faire l'objet d'une large diffusion auprès des cadres des armées françaises. Il est en effet indispensable de faire connaître la nature exacte des actions civilo-militaires au plus grand nombre. Si le

---

<sup>9</sup> Dans sa présentation lors du séminaire de l'Assemblée parlementaire de l'OTAN en mars 2000 à Montreux, le colonel ROLLINS, chef de l'unité CIMIC de SHAPE insistait sur cette nécessité pour éviter à l'avenir les problèmes rencontrés récemment : création d'une situation de dépendance des civils vis-à-vis des militaires en Bosnie et insuffisance des moyens pour la coopération civilo-militaire au Kosovo.

## L'action civilo-militaire dans la gestion politique de la crise

sigle est désormais connu et largement cité, le concept est souvent ignoré, ou compris de façon restrictive ou déformée. Ce n'est qu'au prix de longs efforts, d'information et de pédagogie, au moyen d'illustrations tirées des expériences récentes, que la réelle assimilation des principes de l'action civilo-militaire pourra intervenir chez les militaires. Une telle action vis-à-vis d'interlocuteurs civils potentiels est également souhaitable afin de réduire les risques d'incompréhension et de malentendus lors des prochaines opérations.

### DES SPECIALISTES D'ORIGINES DIVERSES

Le choix du personnel désigné au titre des ACM doit également faire l'objet d'une attention toute particulière. Il importe, après un démarrage marqué par un relatif empirisme, de continuer à progresser vers une politique plus fine de désignation.

Les réservistes peuvent contribuer à fournir les personnels nécessaires dans des proportions significatives. Pour certains postes ou spécialités, seul le recours à des professionnels civils peut permettre de répondre aux besoins. Une connaissance poussée des compétences et des disponibilités de chacun peut permettre la constitution d'un « réservoir » de réservistes susceptibles de tenir des postes ACM. La nouvelle politique des réserves engendrées par la fin du service national doit prendre en compte cette dimension ACM. Des contrats très courts, correspondants à des demandes d'expertises précises, strictement limités aux besoins des forces déployées sont à privilégier. Ils sont en effet plus aisément acceptables pour des personnels aux activités professionnelles prenantes. Enfin il convient de limiter cet emploi de spécialistes civils aux seuls cas où le besoin pour la force s'avère indispensable et où le statut militaire apporte un réel plus à l'opération. En effet, les armées n'ont pas à se substituer aux organisations civiles en charge de l'administration pour recruter et fournir des personnels.

Il n'en demeure pas moins que c'est sur le personnel d'active que doit reposer l'essentiel du dispositif ACM : les compétences existent pour tenir la plupart des postes et la durée d'affectation nécessaire est bien souvent incompatible avec l'emploi de réservistes. Dans ce domaine, il semble utile de disposer de personnels relativement spécialisés dans les ACM tout en ouvrant cette possibilité à des militaires d'origines variées. En effet, s'il importe que la notion d'action civilo-militaire dans toute sa diversité soit connue de l'ensemble des cadres militaires, les personnels chargés de sa mise en œuvre doivent aller bien plus loin dans la connaissance de la doctrine et de la pratique des ACM. La spécialisation d'un nombre significatif de militaires d'active s'impose. Elle sera obtenue en leur donnant une formation initiale puis en leur faisant tenir à intervalles réguliers plusieurs postes ACM en opérations extérieures et en les positionnant dans les structures chargées des ACM en métropole. Ce « noyau dur » permettra ainsi de consolider et d'affiner la doctrine française. Mais cette spécialisation doit se faire en privilégiant les origines diverses des personnels sélectionnés. Les ACM ne doivent en aucune façon être le fait d'une seule armée, voire d'une seule arme ou d'un seul corps d'officiers. S'il est logique que certains experts soient plus représentés que d'autres, bien des postes à

## L'action civilo-militaire dans la gestion politique de la crise

tenir imposent plus de bon sens ou de qualités humaines que de réelles connaissances techniques. L'emploi conjoint d'officiers et de sous-officiers des trois armées et de la gendarmerie nationale doit permettre d'éviter de focaliser les efforts sur une seule partie du spectre des ACM et apporter des différences d'approche bénéfiques.

### UNE FORMATION SPECIFIQUE

La formation des militaires d'active ou de réserve désignés pour tenir des postes ACM est essentielle. Il convient de mieux préparer les partants à la fois sur le plan théorique mais également sur le plan de la connaissance du théâtre d'opération. Les prises de consignes telles qu'elles sont actuellement pratiquées en métropole et sur le terrain sont indispensables mais sans doute insuffisantes pour garantir une efficacité rapide des nouveaux intervenants. En raison des nombreux contacts qu'ils nouent avec des civils sur le théâtre, les personnels en charge des ACM sont certainement ceux qui ont besoin du « tuilage » le plus long entre relevant et relevé pour que la confiance accordée ne soit pas perdue.

Les matières à traiter par un centre de formation aux ACM, à créer, ne manquent pas. Sur un plan général : approfondissement des concepts et des structures, information sur les doctrines des nations alliées (en soulignant les points de divergence avec la directive française et les risques d'achoppement lors d'opérations conjointes), étude d'actions menées sur différents théâtres d'opérations et de leurs conséquences, initiation aux problèmes juridiques et économiques, présentation des objectifs, structures et méthodes des organisations internationales, mises en garde concernant les risques de corruption et de trafics. De telles présentations, utiles aux partants, peuvent être également envisagées, à échéance régulière, à titre de « formation continue », au personnel d'active et de réserve constituant le « vivier » de spécialistes ACM

Pour chaque théâtre d'opérations, une présentation sur la situation plus complète que celle habituellement faite au personnel projeté s'impose : situation géopolitique, militaire ; description des structures en place, en particulier celles touchant aux actions civilo-militaires ; risques et problèmes particuliers.

\* \*  
\*

Le nouveau contexte géopolitique, la sur-médiatisation de la moindre crise et un louable souci du respect des personnes ont changé le cadre d'emploi des forces armées. Leurs nouveaux types de missions exigent qu'elles atteignent leurs objectifs (de retour à la paix en général) de la manière la plus douce ou en tout cas la moins

## L'action civilo-militaire dans la gestion politique de la crise

rude possible. En outre, l'objectif à atteindre se situe en général au niveau politique plus que militaire. Les armées inscrivent alors leur action dans le cadre du droit international pour participer à la réalisation de cet objectif, en liaison avec les autres acteurs. Les ACM sont un des moyens qui participent au succès de l'entreprise, soit par une action directe de la force soit par son soutien à des actions qui ne sont ni des attributions ni de la compétence des militaires.

Les ACM peuvent être classées en deux niveaux qu'il est intéressant de distinguer car ils n'engendrent pas les mêmes contraintes : d'une part celui de la petite unité (de taille inférieure à celle du bataillon) et d'autre part celui des structures supérieures de commandement.

Les premières sont conduites avec de la main d'œuvre et des moyens réduits, sur l'initiative du chef militaire, avec pour but de faciliter les contacts locaux, de développer des relations de confiance et éventuellement de faire face aux situations d'urgence pour lesquelles seuls les militaires disposent des moyens nécessaires pour réagir. Elles n'ont que peu de répercussions sur le plan politique et d'effets sur la réalisation de l'objectif final mais facilitent la tâche de l'unité et sa vie sur le théâtre. En outre, elles correspondent parfaitement à la tradition d'ouverture des armées françaises vers les populations des régions dans lesquelles elles sont déployées. Cette qualité des armées françaises doit être conservée car elle fait souvent leur spécificité et participe aussi au succès dans leurs missions. En outre, elles ne requièrent pas de formation spécifique particulière, sinon une bonne connaissance de la doctrine.

En revanche, l'autre niveau est beaucoup plus complexe dans ces implications et fait appel à des moyens plus performants mais aussi moins répandus dans les forces et plus onéreux. La globalité de l'objectif à atteindre rend indispensable une coordination entre les militaires et les autres acteurs engagés dans la résolution de la crise, d'autant plus que d'autres intérêts que le seul succès dans la mission apparaissent qui sont peu connus des militaires. Cette nécessité doit se traduire, en pratique, par la mise en place d'une cellule interministérielle chargée de définir des objectifs respectant ceux de la communauté internationale mais prenant en compte des intérêts français qui ne sont d'ailleurs pas toujours faciles à identifier. Cependant, les ACM restent un mode d'action des militaires dont les objectifs sont d'une part de faciliter leur travail et leur vie dans l'environnement de leur engagement et d'autre part de leur permettre de disposer de moyens supplémentaires pour atteindre leurs objectifs et hâter ainsi leur désengagement. Les autres objectifs ne doivent donc en aucun cas prendre le pas sur ceux-ci. Une cellule de coordination doit donc être une entité chargée d'intégrer les intérêts français dans la conception des actions menées par les forces et non une autorité donnant des missions aux unités.

Les risques d'excès possibles n'enlèvent rien à la justesse et à la nécessité, pour les armées, de conduire des actions civilo-militaires. Indispensables au succès des missions fixées aux forces comme à la normalisation rapide de la situation économique et sociale sur un théâtre d'opération, elles représentent un mode d'action et un savoir-faire obligé et puissant dans les opérations profit de la paix. Les

## L'action civilo-militaire dans la gestion politique de la crise

autres pays et en particulier les Etats Unis et la Grande Bretagne en ont aussi pris acte, en créant à cet effet un corps de doctrine et des unités spécialisées. La France doit continuer à répandre sa doctrine et à faire valoir son point de vue dans ce domaine dans l'élaboration de celle de l'OTAN. Elle doit en outre mettre maintenant l'accent sur la nécessité de former des personnels spécialisés dans les ACM.

\* \*  
\*

## **Tables des matières**

	<u>Pages</u>
<b><u>Introduction</u></b>	2
<b><u>1- Les actions civilo-militaires : une nécessité opérationnelle</u></b>	3
1.1- Nécessité d'actions spécifiques menées directement au profit de la force	5
1.2- Nécessité d'actions spécifiques pour mener à bien la mission	8
<b><u>2- Limites actuelles et perspectives des actions civilo-militaires</u></b>	15
2.1- Des écueils de natures variées	15
2.2- Des axes d'effort à privilégier	22
<b><u>Conclusion</u></b>	24