

La gendarmerie nationale,

un outil de contre-insurrection dans les opérations extérieures contemporaines

« A un moment, nous appuierons l'aide à des réfugiés déplacés, fournissant une aide humanitaire. L'instant d'après, il nous faudra nous interposer entre deux factions rivales. Et finalement, il nous faudra combattre...le tout, dans la même journée. C'est ce que nous appelons « three block war » ».

General Charles KRULAK, adresse au National Press Club, Washington DC, 1997

Parmi les nombreuses missions qui ont été confiées à la Gendarmerie à travers les siècles, celle du maintien d'un ordre public établi par un gouvernement démocratiquement élu constitue un champ missionnel de premier ordre, voire une garantie institutionnelle pour celui-ci. Cette aptitude à maintenir l'ordre public, ou à le rétablir, qu'elle se traduise par une action de service quotidien ou par des actions spécifiques en contexte dégradé, en fonction de circonstances et d'enjeux sécuritaires comme politiques, peut s'exercer sur le territoire national, outre-mer comme en opérations extérieures. Il est d'ailleurs utile de rappeler qu'au cours de son histoire, la gendarmerie nationale a été impliquée à diverses reprises dans des actions extérieures visant à favoriser le retour d'un ordre public. On se souviendra ainsi de son action dans la pacification des provinces septentrionales de l'Espagne entre 1809 et 1814¹, en Algérie (1954 à 1962), de son rôle dans le retour à l'Etat de droit au Kosovo de 2000 à 2014 ou plus récemment de la part active qu'elle prît à la lutte contre-insurrectionnelle en Afghanistan.

On définit par insurrection, l'ensemble des actions que se propose de mener une partie d'une population, actions de subversion, de coercition, de terrorisme ou d'usage de la force armée, pour renverser ou diminuer la crédibilité d'un Etat. C'est tout particulièrement en Afghanistan que la gendarmerie a mis en lumière son aptitude à intervenir, sous commandement militaire, dans le domaine très spécifique de la lutte contre ces modes d'action insurrectionnels. Impliquée, aux côtés des forces armées entre 2009 et 2014, son action a couvert un large spectre de missions et impliqué au quotidien jusqu'à 200 gendarmes au plus fort de l'engagement, travaillant sur cinq piliers : conseil, formation en école, formation sur le terrain, police militaire et prévôté aux armées. Cet engagement, commandé par le président de la République Nicolas Sarkozy, a été salué par la communauté internationale et la communauté militaire nationale, amenant le lieutenant-général William B. CALDWELL à déclarer : « *il y a chez eux quelque chose qui fait toute la différence et que je ne parviens à trouver ni dans les unités de police militaire ni dans les sociétés militaires privées* »².

Pour se convaincre de la spécificité de cette mission confiée à la gendarmerie nationale, nous nous attacherons à montrer en quoi l'institution dispose de capacités singulières face aux modes d'actions insurrectionnels, capacités qui ne doivent pas faire oublier les limites internes et externes auxquelles celle-ci est confronté dans leur mise en œuvre.

¹ Gildas LEPETIT, «L'action de la Gendarmerie dans la pacification en Espagne (1809-1814)», *Revue stratégique de l'institut de stratégie comparée*, 2009, p.259-277.

² Lieutenant-General (US) William B. CALDWELL, commandant la *NATO Training Mission Afghanistan* (Commander General, *Combined Security Transition Command - Afghanistan*), 29 septembre 2010, in *Le Figaro*.

*

*

*

1 – La gendarmerie, une force armée qui dispose de capacités singulières face aux modes d’actions insurrectionnels

1. Des principes insurrectionnels, auxquels il faut s’opposer

Avant d’étudier plus avant les aptitudes opérationnelles de la gendarmerie nationale, il convient de s’intéresser au mal que l’on souhaite combattre : le mode d’action insurrectionnel. De Galula³ à Petraeus⁴, il existe déjà une littérature stratégique et historique dédiée à cette étude et remise sur le devant de la scène ces dernières années. Sans se départir du fond de ces études exhaustives, dégager les grandes constantes des actions menées par l’adversaire permet d’adapter les actions des forces engagées pour les combattre. On distinguera donc des principes insurrectionnels comme il existe des principes de la guerre.

Le premier de ces principes est l’existence d’une cause à défendre. Cette cause est le plus souvent portée par une minorité s’opposant à une autorité établie. Elle peut trouver son origine dans des motivations diverses : nationalismes, indépendantismes, revendications politiques ou religieuses... l’idée qui prévaut est celle de ne pas adhérer au projet qui fédère le pays, l’Etat, et donc de saper ce qui le légitime.

Le second principe sur lequel s’appuient les insurrections est la capacité du mouvement dissident à disposer d’une structure, d’un commandement. Cette capacité peut prendre appui sur la renommée du groupe. Son aptitude à mener des actions d’ampleur constitueront, partant, des mythes fondateurs (cf. l’attentat contre les *Twin Towers* ou le caractère charismatique de certains dirigeants). L’acteur insurrectionnel doit avant tout fédérer son groupe ou son mouvement.

Le troisième principe est celui de la recherche d’un soutien populaire. Il s’agit non seulement de rallier toujours plus de participants à la cause (recrutement) mais également de renverser le rapport de confiance établi entre la population et les autorités au pouvoir (obtenir un soutien populaire). La perte du contrôle de sa population par un gouvernement est un enjeu majeur de la lutte insurrectionnelle.

Dans la continuité du précédent, le quatrième principe réside dans la capacité à proposer aux populations un projet, si possible attractif sinon imposé, en tout cas alternatif à celui développé par les autorités en place. Cette société alternative s’appuie principalement sur un message fort, des symboles, et se construit autour d’une organisation dont la partie armée est le plus souvent

³ David GALULA (1919-1967), « *Pacification en Algérie* », 1956-1958, Les Belles Lettres, 2015, 382 pages.

⁴ David PETRAEUS, général d’armée de l’armée américaine et directeur de la CIA, responsable des opérations en Afghanistan a particulièrement remis à jour les théories de contre-insurrection en s’inspirant des écrits de GALULA.

l'élément structurant. L'imposition du projet par la force dans un premier temps n'est d'ailleurs pas à exclure.

Le cinquième principe est celui de l'inégalité initiale de la lutte. Le mouvement insurrectionnel est confronté à un déséquilibre sur le plan tactique et stratégique : manque de ressources (financière, matérielles et humaines), infériorité structurelle se traduisant par des carences de formation, envergure limitée. Ces facteurs le conduisent donc à devoir faire preuve d'ingéniosité, à mener un combat asymétrique ou de faible intensité, reposant sur des modes d'actions irréguliers dans lesquels la victoire tactique importe parfois moins que la victoire psychologique.

Le sixième principe est celui de pouvoir disposer d'une zone d'opération favorable à son existence comme au repli en cas de besoin. Tout mouvement insurrectionnel doit pouvoir mener ses actions depuis une base de départ dont l'empreinte logistique sera minimale et idéalement dispersée au sein de la population pour favoriser la dissimulation et éviter les confrontations d'ordre conventionnel.

Le septième principe réside dans la capacité du mouvement à maîtriser le renseignement. Il s'agit d'une part d'éviter la diffusion du renseignement hors du mouvement et sa captation par les troupes adverses mais également de mobiliser tous les acteurs potentiels vers un renseignement au service de la cause : population (même non partisane a priori), infiltrés au sein des forces militaires et de sécurité...

Parmi ces principes, les quatre premiers sont d'ordre objectif et les trois suivants sont d'ordre subjectif. Les principes objectifs sont ceux qui sont à la main des insurgés et les principes subjectifs sont ceux pour lesquels les insurgés n'ont pas de plein contrôle : ils doivent agir au contact de la population et contre le gouvernement en place. Les premiers sont les briques qui servent à construire l'édifice, les seconds sont le ciment qui les assemble. Il faut s'attaquer aux deux pour le voir s'effondrer.

On distingue in fine trois acteurs clés :

- Le tenant de l'idéologie, c'est-à-dire le parti, le mouvement (facteur idéologique) ;
- les groupes armés qui lui permettent de manifester son existence de manière violente ;
- la population, auprès de laquelle il trouve appui ou qu'il espère faire adhérer à sa cause.

Tous ces acteurs sont très liés. Il faut, pour le gouvernement contesté, éliminer ceux qui sont impliqués dans la subversion, en s'attaquant aux éléments armés mais surtout aux éléments non armés. Il faut, enfin, gagner la population qui constitue le centre de gravité de l'affrontement.

En synthèse, l'activité contre-insurrectionnelle s'articulera autour d'actions consistant à :

- prendre le contre-pied de l'activité subversive vis-à-vis de la population (« gagner les cœurs et les esprits ») : c'est l'action psychologique.
- prendre l'avantage en matière d'informations opérationnelles (collecte et exploitation) : sur l'adversaire, la population, le terrain dans les domaines social, culturel, religieux, économique, politique, et bien sûr, militaire.
- déstructurer la cohérence du mouvement séparatiste sur le plan du commandement et dans son aptitude à fragmenter le théâtre d'opération (actions de guérilla) : c'est l'occupation du terrain par des actions militaires ou sécuritaires.

Dans ce contexte, la gendarmerie peut donc trouver sa place car son métier quotidien s'exerce justement dans une double logique sécuritaire : d'occupation d'un vaste territoire (90% du territoire français) et de proximité avec la population.

2. Les modes d'action mis en œuvre par la GN

Il serait un peu réducteur de dire qu'au seul titre de son activité sur le territoire français et de sa militarité, la gendarmerie peut se prévaloir d'intervenir dans la lutte contre-insurrectionnelle. En revanche, elle dispose d'outils, issus de l'ensemble des missions qu'elle effectue au quotidien, pour y faire face, et ces savoirs faire ont été mis en œuvre dans le cadre de son engagement en Afghanistan.

Nous ne reviendrons pas sur la structure et la montée en puissance du dispositif gendarmerie nationale (COMGEND, voir annexes 1 et 2). Nous rentrerons directement dans le détail des modes d'action mis en œuvre, à l'exception des actions du type de celles menées par des forces spéciales.

D'abord, la gendarmerie a participé clairement à l'occupation du terrain. L'action des *Police Operational Mentor and Liaison Team*⁵ (plus tard appelées *Police Advisory Team*⁶) a été décisive pour améliorer la capacité de la police afghane à revenir dans son cœur de métier. En s'affirmant en tant que force de sécurité publique au service de la population, elle a gagné en confiance auprès de la population et en efficacité dans ses actions quotidiennes.

⁵ *Police operational mentor and liaison team* ou équipe de liaison et de tutorat opérationnel. Au sein de la Force internationale d'assistance et de sécurité (FIAS ou ISAF sous mandat OTAN), les POMLT sont de petites équipes de spécialistes regroupant entre douze et cinquante personnels dont le rôle est de conseiller les policiers de la police nationale afghane (*Afghan National Police* ou ANP) pour développer l'instruction et l'entraînement. Elles ont été exclusivement armées par des personnels de la gendarmerie nationale.

⁶ Equipe de police de conseil.

L'architecture des POMLT a permis de couvrir toutes les missions fondamentales de la sécurité publique en s'appuyant sur deux composantes :

- une expertise policière délivrée par des gendarmes départementaux⁷ ;
- une maîtrise de l'intervention professionnelle⁸ par les gendarmes mobiles⁹.

En mettant en œuvre des savoir-faire, savoir-être policiers mais robustes, les gendarmes, habitués à côtoyer la population, ont constitué une réelle plus-value pour le commandant de la force. Pour autant, cette ambition de développement d'une police afghane fiable et opérationnelle sur le terrain s'est heurtée à des difficultés comme la nécessaire prise en compte du particularisme culturel afghan, le fort taux d'illettrisme (80 % des policiers) et le taux d'attrition élevé au sein de la police afghane.

Mais l'action de la gendarmerie ne s'est pas exercée au seul contact des unités de terrain. Pour compléter l'action des POMLT, il est vite apparu nécessaire de « mentorer » des états-majors de province. Une équipe de conseillers a donc concentré son action sur un état-major de province devant agir en soutien des commissariats de police afghan du niveau district (Nijrab et Tagab). Ainsi, le conseil apporté à l'état major provincial de Nijrab a permis de donner une cohérence d'ensemble à l'action de mentorat. Il s'est appliqué à des champs d'action particuliers (gestion des ressources humaines, logistique, formation) tout en maintenant une priorité sur les aspects opérationnels (renseignement, judiciaire, lutte anti-terroriste, lutte antistupéfiants).

Cette POMLT de niveau provincial a permis d'assurer une cohérence d'ensemble dans le mentorat effectué auprès de la police afghane. On ne peut en effet prétendre vouloir agir au niveau local si le niveau hiérarchique supérieur ne dispose pas déjà de solides compétences opérationnelles, au risque de se décrédibiliser auprès des échelons subordonnés. Cette structure a, de plus, réussi à développer un partenariat efficace avec les services judiciaires de la région, facilitant l'obtention du renseignement pour appréhender des cibles à haute valeur ajoutée dans la zone de responsabilité française.

Ensuite, la gendarmerie contribue au recueil du renseignement sur le théâtre. Cette action est un enjeu primordial dans la conduite des opérations de contre-insurrection mais également pour la protection de la force. Une cellule dédiée à la collecte du renseignement au sein du COMGEND s'est intégrée dans le dispositif de collecte du renseignement.

⁷ Subdivision de la gendarmerie nationale chargée des missions de sécurité publique. Elle assure, en tout lieu de sa zone de compétence, la conduite de missions de police judiciaire, police administrative et de renseignement des autorités.

⁸ L'intervention professionnelle a pour objet de disposer de la force au service de la loi et d'en user avec discernement afin de maîtriser la violence et d'assurer la paix publique. Elle fait l'objet d'une formation dédiée.

⁹ Subdivision de la gendarmerie nationale spécialisée dans la maintien ou le rétablissement de l'ordre et agissant en unités constituées. Elle participe également à la sécurité publique générale au côté de la gendarmerie départementale.

La multiplicité des « capteurs » gendarmerie à divers échelons auprès de la police afghane, ainsi que l'insertion de personnels au sein des structures de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) ont permis de tisser un réseau de recherche, d'analyse et d'exploitation. Au sein du COMGEND, un officier de gendarmerie affecté à la recherche du renseignement, relais entre les différents capteurs déployés sur le terrain, entretient des relations de confiance avec les intervenants renseignement des forces armées françaises ou alliées. De fait, le renseignement recueilli sur le théâtre afghan par la gendarmerie a été pleinement intégré dans la chaîne de renseignement nationale. Certains éléments exploités, ont permis de faire échouer des projets d'attentats contre la force, d'autres de renseigner efficacement les unités combattantes de la coalition sur les mouvements et les intentions de l'adversaire.

Par ailleurs, l'intérêt de s'impliquer, au contact de la population locale dans la mission de renseignement est, à l'instar de ce qui est opéré sur le territoire national, de créer un réseau de contacts pour recueillir les informations permettant d'anticiper et de déjouer les actions ennemies. Les déplacements dans les villages, l'invitation des chefs de villages, l'explication de notre présence, l'implication de médecins, le don de denrées alimentaires ou de fournitures scolaires permettent de créer un climat de confiance avec la population locale et de multiplier les capteurs afin de pouvoir disposer d'un réseau fiable et actif, à entretenir. Evidemment, le recoupement, l'interprétation et l'évaluation des informations recueillies constituent un travail préalable, nécessaire pour vérifier la fiabilité des données recueillies.

Enfin, la gendarmerie a contribué à gagner les esprits. D'une part en crédibilisant les autorités locales. Par un appui aux autorités de haut niveau, en s'intégrant dans des structures dédiées aux actions auprès des acteurs d'influence. On pourrait ici citer sa contribution à la « fusion cell¹⁰ », en charge de rassembler les renseignements nécessaires aux opérations de la force envers les « positive et negative influence key leaders »¹¹. Le rôle de la gendarmerie est ici d'apporter un regard spécifique car plus légaliste sur les acteurs d'influence impliqués dans la gouvernance de la zone tenue. Grâce au travail effectué au contact des magistrats afghans, cette cellule a permis de proposer au commandant de la force des actions d'influence pour valoriser ou écarter des personnalités indispensables ou non indispensables à l'effet final recherché dans la zone de responsabilité. De la même manière, un officier a été déployé au sein de la *Major Crimes Task Force* (MCTF), unité de police anti-corruption afghane conseillée par l'ISAF au travers d'une structure formée d'agents du FBI en mentorat d'enquêteurs afghans.

¹⁰ La « fusion cell » est armée par une équipe de dix officiers Français et Américains dans les domaines de compétences suivants : officiers renseignement, officier opérations, officier ciblage, officiers spécialistes dans la lutte contre les engins explosifs improvisés (*Improvised Explosive Device*), sous-officiers rédacteur/soutien.

¹¹ Acteurs d'influence positive ou négative.

La gendarmerie est associée à ce soutien à la bonne gouvernance par sa capacité à intervenir sur l'ensemble du spectre de la mission de conseil à des acteurs institutionnels : « *Mentoring, Monitoring, Advising* » (MMA¹²). Elle s'inscrit ainsi dans une démarche plus large de crédibilisation des autorités locales ou institutionnelles pour gagner un légitime soutien populaire.

3. Une gendarmerie compétente sur l'ensemble d'une zone de responsabilité ?

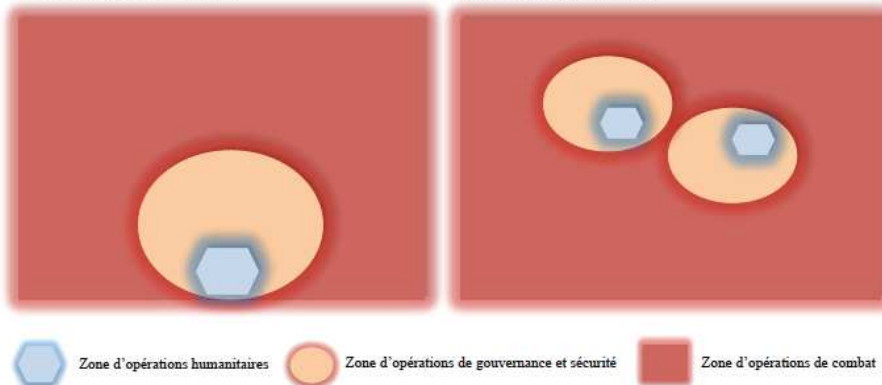
Pour pousser plus loin le raisonnement, il convient de se demander si on ne pourrait pas confier à la gendarmerie nationale le commandement d'une zone d'opérations dans laquelle elle aurait pour mission de recueillir le renseignement, gagner le soutien de la population, crédibiliser les autorités sécuritaires et les forces de sécurité locales. La doctrine américaine en matière de contre insurrection précise la nécessité de prendre en compte des théâtre d'opérations hybrides sur lesquels évoluent des combattants mi guerriers, mi civils. On pourrait sectoriser le théâtre d'opérations en trois zones d'opérations :

- une zone dédiée aux actions de combat ;
- une zone dédiée au rétablissement des conditions sécuritaires et à la bonne gouvernance ;
- une zone dédiée au soutien à la population et aux actions humanitaires.

Exemples de théâtres d'opérations hybrides

Cas 1. Théâtre hybride en trois zones

Cas 2. Théâtre hybride multi-zones



Pour une force, la difficulté majeure de ces théâtres fragmentés réside dans sa faculté à alterner les postures intellectuelles liées aux différentes zones d'opérations. Le recours à des unités capables d'un engagement ultime mais dont ce n'est pas le cœur de métier prend donc ici tout son sens : on peut confier aux forces de police de type gendarmerie la responsabilité de la seconde zone et une capacité d'appui de la troisième.

¹² Actions d'encadrement à des fins d'instruction destinées à des unités ou des acteurs. Le *mentoring* (mentorat) est basé sur une relation étroite entre deux individus, visant une transmission de connaissances. Le *monitoring* (contrôle) est l'évaluation de la conduite d'activité lors de leur exercice. L'*advising* (conseil) est dédié à du conseil de haut niveau, dans une relation d'égal à égal, le plus souvent dans un volet pluridisciplinaire.

L'Afghanistan, l'Irak mais plus récemment la République de Centre Afrique correspondent à ce type de théâtres fragmentés où il faut à la fois combattre mais également stabiliser pour restaurer la sécurité. Les forces de police de type gendarmerie y trouvent leur place, capables du traitement des affaires civiles, de la promotion des actions de soutien à une paix durable, du soutien à l'administration locale et aux autorités civiles, à la charnière entre ce qui est armé et ce qui ne l'est pas.

Il s'agit clairement d'affecter à ces unités des tâches non combattantes a priori, des opérations militaires autres que la guerre (*military operations other than war*¹³) au travers d'actions coordonnées avec d'autres organisations (approche globale¹⁴) : démilitarisation, lutte contre la criminalité, assistance humanitaire, rétablissement de la liberté de circulation, soutien aux autorités civiles. Là où l'emploi des forces armées perd de son efficacité, car sous employées, et là où les acteurs non gouvernementaux n'ont pas vraiment leur place pour des raisons d'impartialité ou d'incompétence, il existe une zone d'engagement où il faut assurer une présence dissuasive, pour ne pas permettre aux forces hostiles d'acquérir une influence politique ou une capacité militaire.

L'approche de l'adversaire est donc clairement indirecte : on soutient les gouvernements existants, les forces de sécurité intérieure et les groupes capables d'accroître la capacité à contrer l'insurrection, dans un ou plusieurs secteurs déterminés du théâtre d'opérations ou de la zone de responsabilité. On mobilise des forces ad hoc pour la reconstruction d'un contrôle civil de la population et sa mobilisation politique vers de nouveaux objectifs : éducation, citoyenneté, soutien aux programmes de jeunesse, etc... On associe à cette action, une aptitude à identifier puis dissocier les insurgés de la population avant de les réintégrer. Dans ce cadre, la place octroyée aux actions de conseil et de mentorat joue un rôle clé : elle permet de légitimer les capacités des forces de sécurité intérieure aux yeux de la population, la rendant apte à conduire des opérations sécuritaires, respectueuses de la loi de manière indépendante et professionnelle. Cette approche revêt également un caractère partenarial : elle implique une collaboration étroite avec les autorités locales, les bailleurs de fonds, les acteurs privés, les organisations non gouvernementales ou internationales, le monde de l'éducation, etc... Or, la gendarmerie dispose déjà d'une capacité d'ingénierie partenariale qu'elle développe sur le territoire national au profit de la sécurité de la population mais également à l'étranger dans le cadre des missions civiles

¹³ *Joint doctrine for military operations other than war*, 16 juin 1995, *Joint publication joint chiefs of staff*, Etats-Unis, sous la direction du général J.M. SHALIKASHVILI, 70 pages.

¹⁴ *Approche globale dans la gestion des crises extérieures et contribution militaire*, *Concept interarmées 3.4*, janvier 2011, Centre interarmées de concepts, de doctrine et d'expérimentations (CICDE).

auxquelles elle participe (Mission des Nations Unies au Mali, Missions de l'Union Européenne au Niger ou au Mali).

Evidemment, la prise en compte d'une telle zone requiert une capacité de commandant autonome même si subordonné à la force, une capacité de soutien logistique comme sanitaire.

La menace insurrectionnelle présente des prérequis et invariants qu'il convient de connaître. La gendarmerie nationale, engagée sur un théâtre d'opérations, peut développer des actions dans le domaine de la bonne gouvernance, de la sécurité publique ou de l'appui aux acteurs humanitaires. Partenaire d'une approche plus globale sur un théâtre d'opérations fragmenté, elle constituerait alors un outil spécialisé à la disposition du commandant de la force militaire. Ce dernier pourrait d'ailleurs décider de lui confier une responsabilité pleine et entière sur une zone d'opération où d'une part l'intensité de la violence est de moindre importance et d'autre part les objectifs poursuivis ne sont pas strictement assortis d'une destruction de l'ennemi. Dans ce dernier cas, elle viendrait consolider une autorité locale, permettant en outre de faire mener un certain nombre d'actions par cette dernière pour les rendre plus acceptables que si la force les conduisait elle-même.

Pour autant, ces aptitudes se heurtent à certaines limites ou contraintes qu'il conviendrait de lever. En particulier celle de l'engagement d'un effectif de forces de police de type gendarmerie suffisant pour obtenir un réel effet sur le terrain.

combats majeurs ou de haute intensité face à des forces de type conventionnel mais aussi du fait que la force qui intervient puisse disposer d'une certaine liberté d'action dans sa zone de responsabilité (maîtrise de l'intervention dans les espaces aériens, maritimes ou terrestres). Ce dernier point garantit en particulier aux acteurs « secondaires »¹⁷ du théâtre d'opérations, parmi lesquels la gendarmerie, une possibilité d'être soutenus en permanence par une force militaire plus robuste en cas de retournement de situation (existence par exemple d'une *Quick Response Force* (QRF) ou force d'intervention rapide).

En outre, si une place existe pour la gendarmerie nationale, elle n'est pas nécessairement exclusive : le théâtre des opérations ne saurait être compartimenté entre les acteurs qui y interviennent. L'efficacité des mesures de contre-insurrection ne se conçoit en effet que par l'interaction des acteurs qui y concourent. Par une occupation multidimensionnelle du terrain, on s'oppose justement aux vellétés du mouvement séparatiste qui souhaite le fragmenter. La mission de la gendarmerie va se concentrer, pour l'essentiel, sur le rétablissement d'un environnement sécuritaire. Elle va faciliter l'intervention ou intervenir aux côtés d'un certain nombre d'acteurs engagés dans cette même action de stabilisation et ayant pour objectif la reconstruction, le développement économique : organisations non gouvernementales, bailleurs de fonds, organisations internationales, etc...

Enfin, la difficulté principale à laquelle elle va se heurter réside dans le fait que cette phase de stabilisation est le plus souvent négligée. En effet, la doctrine française du « *first in, first out* »¹⁸ comme la dure conjugaison des objectifs militaires et non militaires amène à transférer à d'autres acteurs (ONU en particulier) le soin de conduire cette mission qui s'inscrit dans un temps long.

Les œuvres de « pacification » menées par Galliéni ou Lyautey plaçaient l'action militaire dans un cadre plus global qui prenait en compte des facteurs politiques, sociaux et culturels. Cette approche, spécifique à la période coloniale, est aujourd'hui délaissée au profit d'une action civilo-militaire aux ambitions limitées et ce, malgré une connaissance approfondie par les armées des territoires, de la population, des mœurs et surtout un certain respect pour l'environnement humain au profit duquel elles interviennent.

En Afghanistan, la gendarmerie a été désengagée en 2013, c'est-à-dire en fin de phase

¹⁷ Acteurs secondaires : on nommera ici acteurs secondaires, les acteurs militaires ou non qui ne sont pas engagés directement dans les opérations de combat de haute intensité.

¹⁸ En français, doctrine du Premier Entré Premier Sorti (PEPS), consistant à fournir un effort militaire maximal dès le début des opérations et à s'en désengager assez rapidement pour éviter un enlèvement. Cette doctrine consacre la gestion de la crise dans un temps long par transfert à des organisations internationales (ONU) ou autorités nationales.

d'intervention (opération « *enduring freedom*¹⁹ » sous commandement américain) et au moment de la transition vers la phase de stabilisation (opération « *resolute support*²⁰ » sous commandement de l'OTAN). Depuis, il n'est resté qu'un seul officier de gendarmerie, conseiller du général commandant l'ANCOP, dans le cadre du traité d'amitié franco-afghan²¹. Ce désengagement, s'il est cohérent avec une volonté politique affichée de réduire les effectifs sur le théâtre afghan, est en revanche incohérent avec la volonté de soutenir résolument la transition au sein d'un pays non stabilisé. Ne pas consentir un effort dans la durée, c'est prendre le risque de créer de nouveau les conditions propices à un événement générateur de crise.

La reprise des activités contre insurrectionnelles par les talibans témoigne du fait que ce processus n'était pas abouti.

2. Des difficultés d'ordre interne

Les limites à l'engagement de la gendarmerie sur le terrain contre-insurrectionnel ne sont pas uniquement d'ordre politique. Elles sont également d'ordre capacitaire voire culturel.

En effet, pour son engagement en Afghanistan, la gendarmerie nationale a dû consentir un effort sans précédent du point de vue capacitaire. Elle a dû adapter ses moyens mais également ses savoir-faire pour opérer en toute sécurité dans les zones d'opérations qui lui étaient confiées. Ainsi, dès le premier mandat, la projection de l'état-major COMGEND s'est révélée être un véritable défi. Déployé sous bref délai, l'élément précurseur a fait face à des difficultés logistiques qui n'avaient pu être détectées et traitées en amont. Une difficulté majeure réside dans le fait que l'action de la gendarmerie n'avait pas été incluse dans la planification initiale des armées ; la contraignant à réussir sa manœuvre logistique tout en s'engageant rapidement dans ses premières missions opérationnelles de formation et de tutorat.

De manière plus générale, en matière d'opérations extérieures, la gendarmerie est fortement tributaire des armées pour sa projection comme son soutien opérationnel. Cette dépendance résulte du fait qu'elle ne dispose pas, ou peu, des moyens nécessaires pour remplir ces deux fonctions essentielles. Depuis 2009, date de son transfert au ministère de l'Intérieur, la gendarmerie s'est pourtant vu accorder, en construction budgétaire, un budget à dédier aux opérations extérieures (dépenses de fonctionnement et d'investissement). Pour autant, cette marge

¹⁹ Terme utilisé par le gouvernement américain pour désigner les opérations militaires combattantes et non-combattantes menées de 2001 à 2014 en Afghanistan. Même si cette opération est distincte de celle menée par l'ISAF sous égide de l'OTAN, elle s'inscrit dans le même rythme opérationnel.

²⁰ Terme utilisé pour désigner l'opération de conseil, mentorat et contre-terrorisme de l'OTAN menée à partir du 1er janvier 2015 sur le territoire afghan.

²¹ La France et l'Afghanistan ont signé le 27 janvier 2012 un traité d'amitié et de coopération. Conclu pour 20 ans, ce traité met en particulier en place des projets dans les domaines de la sécurité (formation militaire, formation de la police).

de manœuvre ne lui permet pas de mener de manière autonome sa projection ou son soutien dans les zones d'engagement. La gendarmerie et les armées sont donc liées depuis cette même date par une « délégation de gestion cadre²² » qui garantit un certain nombre de prestations en vue de l'accomplissement par la gendarmerie de missions à caractère militaire ou sous commandement du chef d'état major des armées. Même si les derniers engagements en opérations extérieures de la gendarmerie (Afghanistan, Kosovo, République Centrafricaine) ont fait l'objet d'une excellente collaboration avec les armées, l'impossibilité de disposer en propre de ces capacités, conduit de fait l'institution à ne pas être nécessairement prioritaire dans la manœuvre logistique militaire.

De plus, chaque théâtre d'opérations constitue pour la gendarmerie, dont l'opex n'est pas le cœur de métier, une nouvelle donne sur le plan technologique et implique de s'adapter rapidement. Ainsi, en Afghanistan, l'un des modes d'actions privilégiés des insurgés est l'utilisation des Engins Explosifs Improvisés (EEI ou IED) à déclenchement mécanique (plateau pression, piège avec fil) ou radiocommandé. Dès son déploiement, la gendarmerie a été contrainte de mettre en place des contre-mesures pour diminuer l'effet de l'emploi des EEI radiocommandés par l'utilisation de brouilleurs d'ondes sur ses véhicules et emprises fixes. La prise en compte d'une telle menace technologique est le révélateur de cette stricte nécessité d'adaptation. En effet, cette problématique n'existe pas sur le territoire national car le risque IED est aujourd'hui avant tout l'apanage des zones en crise (Afghanistan, Mali, Sahel, RCA...). Il a donc fallu le prendre en compte dans la formation des personnels spécialisés en Systèmes d'Information et de Communication comme du point de vue strictement matériel. L'acquisition par la gendarmerie de brouilleurs performants a contribué à diminuer le risque IED à la fois lors de mouvements de véhicules ou sur l'emprise du National Police Training Center du Wardack. De manière plus générale, elle a nécessité l'intégration dans l'état-major du COMGEND de personnels qualifiés pour permettre l'entretien et le maintien en condition opérationnel des brouilleurs à un niveau satisfaisant.

Dans le même ordre d'idée, se voir confier des responsabilités d'encadrement sur un théâtre d'opérations constitue un véritable enjeu auquel la gendarmerie n'avait jusqu'alors pas été confrontée. A cet égard, la prise en compte de centres de formation, dans leur intégralité, a constitué un challenge. La France a tenu le rôle de *lead nation*²³ et la gendarmerie a dû assurer les besoins de toutes les nations parties prenantes. La définition et le suivi des différents contrats liés

²² Ce document, établi en application du décret n° 2004-1085 du 14 octobre 2004 relatif à la délégation de gestion dans les services de l'État, permet à la gendarmerie de confier aux armées la réalisation, pour son compte, d'actes juridiques, de prestations et d'activités nécessaires à son soutien.

²³ *Lead nation* ou nation cadre. Terme désignant le fait de prendre la responsabilité d'assurer le soutien opérationnel de tout ou partie d'une action multinationale et d'en assumer la bonne coordination.

au soutien de l'homme, aux équipements collectifs ou à des aménagements d'infrastructures ont nécessité la mise en place de cellules logistiques dédiées. Partant, la création des centres de formation et leur gestion ont nécessité la mise en place d'un état-major complet et impliqué pour la gendarmerie une maîtrise des questions de sécurité à tous les niveaux (société privée de sécurité, cellule DPSD²⁴, *mentoring* du bataillon afghan de sécurité, maîtrise d'un environnement géographique élargi, coordination avec les forces voisines).

Et la nécessité d'adaptation n'est pas uniquement liée à des facteurs technologiques ou logistiques qu'impose le théâtre d'opérations contre-insurrectionnel. Si la gendarmerie dispose d'atouts indéniables pour la lutte contre-insurrectionnelle, ce n'est pas son cœur de métier et il lui a fallu consentir un effort de préparation sans précédent avec l'appui des armées pour s'engager sur ce théâtre imprévisible et dangereux. A l'instar de l'armée de terre, la gendarmerie a mis en place une mise en condition opérationnelle avant projection, inédite tant par sa durée (6 mois) que par son exigence (adaptation au théâtre d'opération, conformité aux normes OTAN, processus de certification). La prise en compte de cette formation avant déploiement a même impliqué la création d'une structure dédiée : la cellule d'instruction Afghanistan, plus particulièrement chargée :

- De permettre l'acquisition des fondamentaux dans les domaines du tir (en particulier la formation au nouvel armement de dotation (HKG36, HK417, MINIMI), des transmissions, du secourisme au combat ;
- D'assurer la formation de pilotes de véhicules de l'avant blindés ;
- D'organiser et conduire les formations dans des camps d'entraînement nationaux ;
- D'assurer la coordination de stages spécifiques (appuis feux, contre IED, etc...).

Pour les gendarmes mobiles ou départementaux, déjà instruits en formation initiale aux savoir-faire du combattant, il s'est agit de renouer ou de perfectionner des compétences peu usitées dans le cadre du service quotidien : combat du trinôme jusqu'au niveau peloton, tirs aux armes individuelles et collectives, réaction aux engins explosifs improvisés, sécurité des déplacements et règles d'engagement, sensibilisation au renseignement opérationnel spécifique de théâtre, formation aux moyens spécifiques optique et matériels de transmissions.

Ces formations, longues, ont obéré le potentiel opérationnel des unités de gendarmerie mobiles disponibles sur le territoire national. A raison de deux unités de gendarmerie mobiles en

²⁴ Direction de la Protection et de la Sécurité de la Défense, service dont dispose le ministre de la Défense pour assumer ses responsabilités en matière de sécurité du personnel, des informations, du matériel et des installations sensibles.

formation avant déploiement, deux unités engagées sur le terrain et deux unités en récupération après la mission, ce ne sont pas moins de six unités mobiles qui étaient dédiées, en permanence, à l'Afghanistan. On peut aujourd'hui s'interroger sur la transposition de cette expérience dans le contexte actuel, où les ressources affectées du territoire métropolitain et d'outre-mer sont particulièrement coûteuses et rares. A l'heure où la priorité nationale est résolument orientée vers la sécurité de nos concitoyens et où les plans sécuritaires se multiplient (plans de lutte contre les atteintes aux biens, contre l'immigration irrégulière, anti-terroriste), il serait particulièrement difficile de trouver de réelles marges de manœuvre pour engager de telles capacités sans pour autant obérer notre contrat opérationnel quotidien sur le territoire national.

3. Un recours possible à la Force de Gendarmerie Européenne ?

Face aux contraintes d'emploi que connaît la gendarmerie nationale, une solution envisageable pourrait consister à solliciter les forces de police à statut militaire de type gendarmerie de l'espace euro-méditerranéen qui se sont regroupées depuis 2004 au sein de la Force de Gendarmerie Européenne ou EUROGENDFOR. Force multinationale, instituée par un Traité, opérationnelle, pré-organisée et rapidement projetable, la FGE est uniquement constituée de forces de police à statut militaire. Issue d'une initiative de la France, avec l'Italie, les Pays-Bas, le Portugal et l'Espagne, son but est d'améliorer la capacité de gestion de crise dans les régions sensibles. Aujourd'hui, les gendarmeries de sept États-membres de l'Union ont rejoint la FGE : Espagne, France, Italie, Pays-Bas, Portugal, Pologne et Roumanie. S'y ajoute la Lituanie, comme partenaire.

Elle mobilise des ressources nationales par ailleurs employées dans des missions de sécurité intérieure et repose essentiellement sur un noyau, le quartier général permanent à Vicenza (Italie), armé par une quarantaine de personnes issues des institutions-membres. En 2009, la FGE a été engagée en Afghanistan au sein de la force internationale d'assistance et de sécurité (ISAF) sous mandat de l'OTAN, à partir de 2009 et jusqu'à 400 gendarmes européens, parmi lesquels les gendarmes français déjà évoqués, ont conduit des actions de formation, d'encadrement et de conseil sur le terrain et au contact des populations, au profit des policiers afghans. Mais il s'agissait alors seulement d'agglomérer, sous l'étendard de la FGE et sans cohérence d'ensemble, les contributions nationales de chaque état-membre de la FGE.

En revanche, la FGE pourrait être engagée directement dès le début des opérations dans des actions de contre insurrection. Elle apporterait une grande flexibilité d'emploi ; au carrefour de sa culture militaire et de son métier policier :

- elle a une capacité à mobiliser, rapidement si nécessaire, une expertise spécifique ou des

effectifs en volume suffisant et peut être déployée dans des environnements fortement déstabilisés ;

- elle peut être mobilisée en appui d'une opération militaire, apportant à la force une expertise policière et le sens du service des populations ;
- elle peut, tout autant, être engagée dans une mission civile, pour faciliter le processus de normalisation ;
- chaque état-membre dispose de ressources logistiques propres qu'il conviendrait de mutualiser pour réaliser des économies d'échelle.

La FGE a, et c'est sans doute un de ses atouts majeurs, l'aptitude à faire le lien entre le temps de l'opération militaire de stabilisation et le temps de la mission civile de rétablissement de l'Etat de droit et de reconstruction des capacités locales. Elle sait donc assurer une transition dans la continuité.

Elle réunit une somme d'expériences et une conjugaison de capacités et peut ainsi offrir à des organisations internationales un véritable levier pour la gestion des crises. Cela implique parfois de partager une vision et un cadre d'emploi. C'est dans cet objectif qu'un document cadre («*framework paper*») a été élaboré en 2013, conjointement avec le service européen d'action extérieure de l'Union Européenne.

Ce document cadre rappelle l'offre et les modalités générales d'emploi de la FGE et apporte des éléments de référence permettant d'articuler sa contribution aux différents formats d'engagement : opérations militaires ou missions civiles. Forte de ce document la FGE a ainsi été engagée en République centrafricaine et plus particulièrement à BANGUI où elle a assuré des missions de sécurisation face à des groupes armés dans les troisième et cinquième arrondissements de la capitale. Enfin, depuis 2014, la FGE est engagée au Mali où elle assure, au sein de la mission civile de l'Union Européenne EUCAP Sahel Mali, le conseil des trois forces de sécurité intérieure que compte le pays (police nationale, gendarmerie nationale et garde nationale). Cette action, essentiellement axée sur les problématiques de formation et de mentorat, s'inscrit dans le cadre plus général de la normalisation du pays face à la menace terroriste, en partenariat avec les autres acteurs qui y sont présents : forces françaises dans le cadre de l'opération Barkhane, forces onusiennes dans le cadre de la Mission des Nations Unies au Mali (MINUSMA).

Le cadre d'emploi « FGE » permet sans nul doute de bénéficier d'économies d'échelle, par une mutualisation des savoir-faire et des moyens. Il constitue, à n'en pas douter, une opportunité à saisir dans un contexte de fortes contraintes sécuritaires nationales.

*

*

*

L'engagement de la gendarmerie en Afghanistan a pleinement participé à l'action de la France sur ce théâtre particulièrement exigeant et la gendarmerie a su y révéler des savoir-faire singuliers, apparaissant comme un outil efficace en termes de renseignement et de contrôle du milieu en plus de ses capacités de mentorat. Une réussite majeure de ce déploiement a été d'imposer au sein d'une coalition otanienne, une contribution en « policiers » de métier, aux savoirs faire militaires et robustes. Pour la gendarmerie, cette expérience est apparue emblématique à plusieurs titres:

- c'est une implication longue : cinq années, passées aux côtés des armées et sous le commandement opérationnel du CEMA ;
- la gendarmerie s'est imposée comme l'un des principaux acteurs de la coalition dans le domaine de la formation de la police afghane, enjeu majeur de la stabilité du pays ;
- son investissement au profit de l'Afghan National Civil Order Police (ANCOP) s'est avéré particulièrement judicieux et adapté à la fois au « cœur de métier » des gendarmes français comme aux besoins de ce pays en pleines turbulences.

Pour autant, il a nécessité un effort d'adaptation sans précédent, mené avec l'appui des armées. Et si la gendarmerie a seulement déploré une dizaine de blessés et deux attaques de ses convois par IED, ce bilan, à l'échelle de la dangerosité du théâtre, reste somme toute assez mesuré. Enfin, cet engagement en contre-insurrection reste, à bien des égards, particulièrement singulier : si les savoir-faire existent au sein de l'institution, les difficultés logistiques ou de mise en condition opérationnelle n'ont pu être levées qu'en raison d'une volonté politique forte de voir une force de police à statut militaire participer aux opérations.

Les compétences techniques, l'expérience contre-insurrectionnelle existent au sein de la gendarmerie nationale comme chez les gendarmeries sœurs qui constituent la Force de Gendarmerie Européenne. Mais dans le contexte sécuritaire actuel nul pays ne pourrait se permettre d'engager, de manière isolée, en opérations extérieures, une partie de ses forces de police. Seul un engagement mutualisé, par exemple sous l'étendard de la FGE, serait de nature à mobiliser un volume de forces suffisamment conséquent pour atteindre des objectifs clairs sur le terrain, visant une normalisation de la zone de crise dans le champ sécuritaire.

Si les forces de police de type gendarmerie apparaissent plus que jamais comme un instrument pertinent à disposition du commandement militaire voire civil, il ne faut pas oublier que l'expérience acquise sur des théâtres d'opérations extérieures ne vaut que par sa potentielle transposition sur le territoire national. Dans un contexte de fracture sociale grandissante où le rôle de l'Etat est contesté, voire combattre sous couvert d'idéologies, à l'exemple des Zones à Défendre (ZAD), disposer d'une force de police robuste, expérimentée dans les engagements de haute intensité et le retour à l'Etat de droit, constitue pour le gouvernement un avantage indéniable voire une garantie.

Annexe 1

Rappels sur l'engagement du Commandement Gendarmerie en Afghanistan

Repères historiques

2002 – premiers déploiements de gendarmerie :

- Mission de prévôté aux armées.
- Mission d'expertise police judiciaire dans la lutte contre les engins explosifs improvisés.

Avril 2009 (sommet OTAN) – annonce de l'engagement de gendarmes par le Président SARKOZY.

Mai 2009 – arrivée de l'élément précurseur.

Novembre - décembre 2009 – déploiement de 200 gendarmes.

Novembre 2009 – Mise en œuvre des Police Operational Mentor and Liaison Team (POMLT).

Décembre 2009 – Création du centre de formation régional de Mazar e Sharif.

Mars 2011 – Création par la gendarmerie du centre de formation national du Wardak.

Composantes engagées

Gendarmerie mobile

- Etats majors de groupement.
- Escadrons de gendarmerie mobile.
- Groupe d'Intervention de la Gendarmerie Nationale.

Compétences particulières

- Techniciens d'escorte d'autorités et de sécurisation de sites.
- Moniteurs / Instructeurs d'intervention professionnelle.
- Spécialistes mobilité, transmissions.

Gendarmerie départementale

- Police judiciaire.
- Techniciens en investigations criminelles.
- Cynophilie.
- Renseignement.
- Analyse criminelle.

Garde républicaine

Commandement des écoles (instructeurs officiers et sous-officiers)

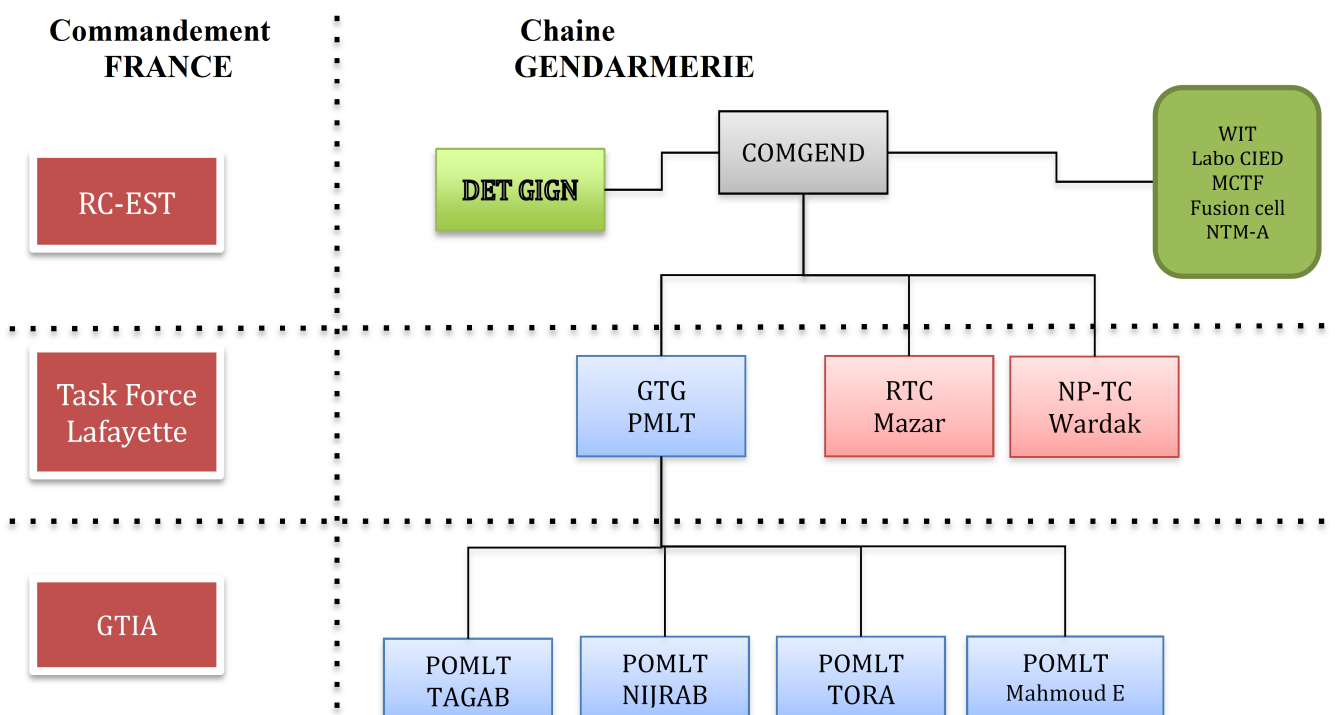
Corps de soutien technique et administratif de la gendarmerie nationale

- Spécialistes auto engins blindés.
- Spécialistes gestion logistique et financière.
- Spécialistes administration gestion du personnel.
- Spécialistes armuriers.

Gendarmerie de l'air (aéroport de Kaboul, mission de Military Police)

Annexe 2 Dispositif du Commandement Gendarmerie en Afghanistan (COMGEND)

Chaîne de commandement gendarmerie dans le dispositif français



DET GIGN : détachement du GIGN (opérations spéciales).

WIT / Labo CIED : *Weapon Intelligence Team*, équipe d'analyse criminelle spécialisée dans le recueil du renseignement provenant d'armes ou d'engins explosifs.

MCTF : *Major Crime Tak Force*, unité de lutte contre la grande criminalité.

FUSION CELL : unité chargée de rassembler les renseignements nécessaires aux opérations d'influence.

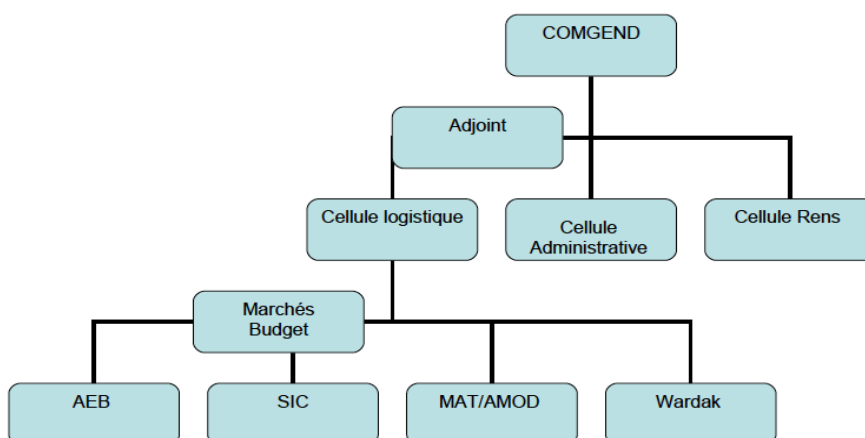
NTM-A : officiers insérés dans la structure *Nato Training mission*.

GTG : groupe tactique gendarmerie (commandement opérationnel de plusieurs unités mobiles).

RTC : *regional training center*, centre d'entraînement niveau régional.

NPTC : *national police training center* (centre d'entraînement de la police niveau national).

Organigramme du commandement gendarmerie



Annexe 3

Corpus documentaire / Bibliographie

Documents internes gendarmerie nationale

- Général de Corps d'Armée Denis Favier : discours devant le Comité Politique et de Sécurité de l'Union Européenne (mars 2014).
- RETEX de l'engagement de la GN en AFGHANISTAN (Chef d'escadron PACAUD – 2015).
- Compte rendu de fin de mission Afghanistan du colonel Bruno JOCKERS (juillet 2012).
- Rapport de fin de mission du colonel Didier LAUMONT (juillet 2010).
- Rapport de mi-mandat du colonel Bruno JOCKERS (décembre 2011).
- Rapport de fin de mandat du colonel Christian DUPOUY (mars 2013).

Documents de doctrine militaire

- Approche globale dans la gestion des crises extérieures et contribution militaire, Centre interarmées de concepts de doctrines et d'expérimentations CICDE (Janvier 2011).
- Joint doctrine for military operations other than war (joint publication du Joint Chiefs of Staff june 1995).
- DIA 3.18, Emploi de la GN en OPEX.
- DIA 3.4.4, Contre-insurrection, CICDE, 2010.
- FM 3-24, Insurgencies and Countering Insurgencies (mai 2014).
- Les sections administratives spécialisées en Algérie, Centre de Doctrine d'Emploi des Forces (CDEF), 2005.
- FT-13 Doctrine de contre rébellion, CDEF (2009).

Littérature militaire

- André Beaufre : La guerre révolutionnaire : les forces nouvelles de la guerre (Fayard, 1972).
- David Galula : Contre-insurrection. Théorie et pratique (economica, 2008).
- Lessons encountered, Learning from the long War, National Defense University Press, edited by Richard D. Hooker Jr and Joseph J. Collins (September 2015).
- Roger Trinquier : La guerre moderne (economica, 2008).
- Derek Lutterbek : The paradox of Gendarmeries : between expansion, demilitarization and dissolution (2013).
- Etienne de DURAND : Francs-tireurs et centurions, Les ambiguïtés de l'héritage contre-insurrectionnel français (mars 2011).
- Franck KITSON : Low-intensity Operations, Subversion, Insurgency and Peace keeping (Faber and Faber, 1971).

Autres sources

- Jean-Marc BERENGIER, mémoire de master, Place et rôle de la gendarmerie dans la lutte contre la menace terroriste (2009).
- Rapport d'information de l'Assemblée Nationale déposé par la commission des affaires étrangères : « engagement et diplomatie : quelle doctrine pour nos interventions militaires ? » (mai 2015).