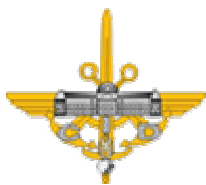


**12^{ème} promotion
Division D**

Mémoire rédigé au titre de l'enseignement à option n° 4

Contribution des forces armées françaises à la reconstruction du secteur de sécurité des pays en sortie en crise



Sous la direction
du général de brigade (2s) Patrice
Sartre

Commissaire commandant Guillaume Daufresne
Capitaine de frégate Pierre-Yves Grente
Chef d'escadron Laurent Le Gentil
Commandant Chee Meng Lim (Singapour)
Chef de bataillon Yves Métayer
Colonel Mohammad Sadeq Nikbeen (Afghanistan)
Lieutenant colonel Ferdinand Olame Ndong (Gabon)
Chef de bataillon Philippe de Stabenrath
Chef d'escadrons François Vallette
Chef d'escadron Christophe Veuille
Commandant Gilles Vienne
Capitaine de corvette John Waring (R.U.)

Sommaire

Fiche documentaire

Introduction

Chapitre 1

Cadre conceptuel et données d'environnement

Chapitre 2

Les réalités du terrain :

Irak

Bosnie – Kosovo

Afghanistan

Côte d'Ivoire

République Démocratique du Congo

Désarmement, Démobilisation, Réinsertion (DDR)

Chapitre 3

Propositions pour un renforcement du rôle des forces armées françaises dans la réforme des systèmes de sécurité (SSR)

Conclusion

Annexes

Une vision britannique du SSR

Une vision africaine du SSR

Une vision asiatique du SSR

Une vision afghane du SSR

Déclaration d'intention de création de la FGE

Bibliographie

Liste des acronymes

FICHE DOCUMENTAIRE

1. Contribution des forces armées françaises à la reconstruction du secteur de sécurité des pays en sortie de crise.
2. Sous la direction du général de brigade (2s) (Terre) Patrice SARTRE (France) :
 - a. Commissaire commandant (Terre) Guillaume DAUFRESNE (France) ;
 - b. Capitaine de frégate (Marine) Pierre-Yves GREUTE (France) ;
 - c. Chef d'escadron (gendarmerie) Laurent LE GENTIL (France) ;
 - d. Commandant (Air) Chee Meng LIM (Singapour) ;
 - e. Chef de bataillon (Terre) Yves METAYER (France) ;
 - f. Colonel (Terre) Mohammad Sadeq NIKBEEN (Afghanistan);
 - g. Lieutenant colonel (Terre) Ferdinand OLAME NDONG (Gabon) ;
 - h. Chef de bataillon (Terre) Philippe DE STABENRATH (France) ;
 - i. Chef d'escadrons (Terre) François VALLETTE (France) ;
 - j. Chef d'escadron (Gendarmerie) Christophe VEUILLE (France) ;
 - k. Commandant (Air) Gilles VIENNE (France) ;
 - l. Capitaine de corvette (Marine) John WARING (Royaume Uni).
3. 15 avril 2005.
4. Division D.
5. Mémoire d'étude à option EAO 4 – « Etudes et recherches de Défense ».
6. Les quinze dernières années ont été marquées par les notions de gestion des crises que sont la prévention, le maintien de la paix et la sortie de crise. Ce n'est que lentement que la communauté internationale a compris qu'il n'est pas suffisant de sortir des crises : il ne faut pas y retomber. Pour cela, un secteur de l'État est apparu comme essentiel et négligé, souvent acteur de la crise, mais toujours condition nécessaire de la paix : le secteur de sécurité, c'est-à-dire les forces publiques et les institutions qui les contrôlent. De ce fait, la réforme des systèmes de sécurité (SSR pour *Security Sector Reform*) est désormais un sujet qui bénéficie d'une attention croissante. Débattu dans les cercles de réflexion indépendants, au sein des ONG intéressées par la question du développement, il est devenu un domaine de travail essentiel pour les États et les organisations internationales. Ce processus implique en effet un spectre très large d'acteurs et d'activités. Les liens entre ces différents intervenants sont souvent étroits et nécessitent une coopération profonde. C'est d'ailleurs dans l'architecture générale de ces relations et de leur qualité que réside le succès potentiel d'une action de stabilisation. Comment en effet envisager la réforme de forces armées sans tenir compte du contexte politique, sans vérifier que le système judiciaire et sa police bénéficient des principes qui irriguent cette réforme, sans s'assurer que les moyens matériels et financiers permettent de mener le projet à terme ?
7. Crise, Etat, Légalité, Partenariat, Reconstruction, Réforme, Sécurité, Stabilisation, Système de sécurité, *Governance, MOOTW, Nation Building, Peace keeping, Peace enforcement, Peace support operation, SSR, RSS, Security, Secteur.*

Table des matières

Introduction

Les quinze dernières années ont été marquées par les notions de gestion des crises que sont la prévention, le maintien de la paix et la sortie de crise. Ce n'est que lentement que la communauté internationale a compris qu'il n'est pas suffisant de sortir des crises : il ne faut pas y retomber. Pour cela, un secteur de l'État est apparu comme essentiel et négligé, souvent acteur de la crise, mais toujours condition nécessaire de la paix : le secteur de sécurité, c'est-à-dire les forces publiques et les institutions qui les contrôlent.

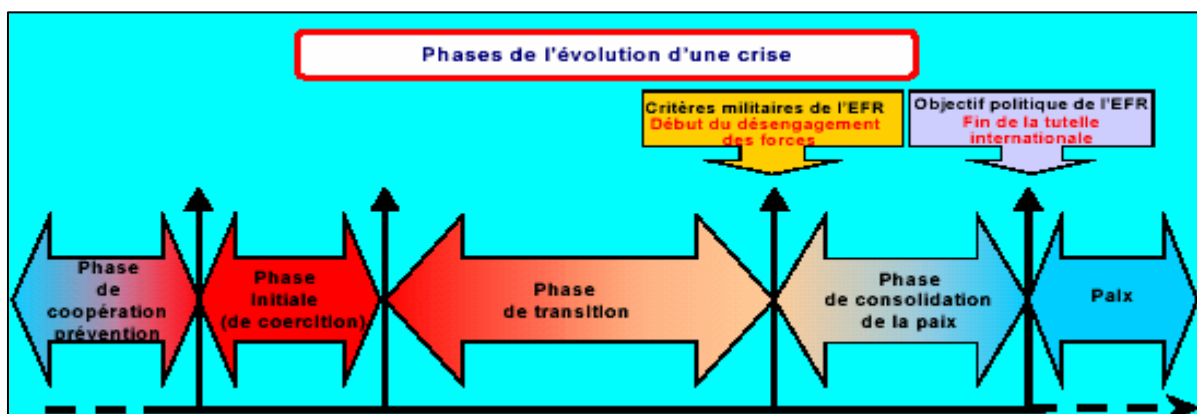
De ce fait, la réforme des systèmes de sécurité (SSR pour *Security Sector Reform*) est désormais un sujet qui bénéficie d'une attention croissante. Débattu dans les cercles de réflexion indépendants, au sein des ONG intéressées par la question du développement, il est devenu un domaine de travail essentiel pour les États et les organisations internationales. Ce processus implique en effet un spectre très large d'acteurs et d'activités. Les liens entre ces différents intervenants sont souvent étroits et nécessitent une coopération profonde. C'est d'ailleurs dans l'architecture générale de ces relations et de leur qualité que réside le succès potentiel d'une action de stabilisation. Comment en effet envisager la réforme de forces armées sans tenir compte du contexte politique, sans vérifier que le système judiciaire et sa police bénéficient des principes qui irriguent cette réforme, sans s'assurer que les moyens matériels et financiers permettent de mener le projet à terme ?

Mais peut-être est-il nécessaire de s'arrêter quelques instants sur cette idée de stabilisation qui constitue l'arrière plan du SSR. La réflexion sur la stabilisation trouve sa place dans une stratégie globale qui vise à éviter l'apparition de conflits ouverts, en donnant la priorité aux mesures de prévention et surtout de maîtrise des crises. Cette stratégie implique de participer activement aux actions entreprises par la communauté internationale pour désamorcer les tensions entre les nations - voire au sein d'une même nation - avant qu'elles ne dégénèrent en confrontation. Les systèmes de sécurité des acteurs de ces crises sont un levier d'action primordial pour garantir une solution à long terme.

Les opérations récentes ont confirmé le rôle essentiel dévolu aux forces armées dans le règlement des crises. Au cours de ces opérations, leur appui, dans le domaine civil, au dispositif de la communauté internationale ou au pays hôte tend à devenir aussi vital que la sécurisation du théâtre qu'elles assument par vocation première. Les forces armées étant devenues de facto acteurs à part entière du volet civil du plan de paix, la conduite des opérations doit prendre en compte cette réalité nouvelle pour atteindre les buts visés, militaires et civils, nationaux et internationaux, tout en gardant la maîtrise de la durée, du lieu et de la nature de leur contribution.

Outre cet aspect global pour caractériser les opérations d'aujourd'hui, il est possible également d'aborder l'étude de la stabilisation par le biais des phases opérationnelles. Ces dernières, produites des nécessités de la planification, sont très variables en intensité et en durée. Vouloir isoler la stabilisation dans l'une d'elles uniquement serait une erreur de l'esprit. En tant qu'esprit de la mission, ou objectif à atteindre, elle alimente l'intégralité de l'opération.

Toutefois, un rapide coup d'œil à l'enchaînement théorique des phases permet de cerner les moments où sa prise en compte sera déterminante :



C'est bien évidemment dans les phases de transition et de consolidation que la reconstruction du système de sécurité prend une importance marquée dans le concert des actions menées. Toutefois le caractère global de la stabilisation nous rappelle que le style de l'opération en phase coercitive peut avoir des implications directes sur le futur SSR. Au même titre que toute autre action de reconstruction, le SSR doit faire l'objet d'une anticipation et peser sur les décisions qui précèdent l'engagement.

Quel peut-être aujourd'hui le rôle des forces armées dans le domaine du SSR ? Un coup d'œil général sur les opérations récentes ou en cours permet de comprendre que ce rôle reste central même si d'autres intervenants participent directement et de façon essentielle à la reconstruction. Nous le verrons, la sécurité s'inscrit dans une logique de développement général. L'un ne peut exister sans l'autre. Les déficiences de l'un menacent directement l'autre. Les forces armées n'agissent donc plus seules mais sont engagées selon plusieurs objectifs distincts. En même temps qu'elles peuvent être amenées à assumer tout ou partie de la sécurité d'un théâtre en sortie de crise (dont certains volets sont plus policiers que militaires), elles doivent s'inscrire dans le cadre très varié de la reconstruction. Cet aspect multidisciplinaire a fait dire à Chris Smith du King's College (université de Londres) que « l'évolution des concepts qui guident le SSR se caractérise par ses à-coups et manque singulièrement de fluidité et de lucidité¹ ». Le cadre général de la sécurité n'a pas facilité une approche progressive et exhaustive de ce processus du SSR. En effet, dans de nombreux pays, les prérogatives des forces de police et celles des armées sont parfois très proches voire communes. Cette confusion complique largement la compréhension des phénomènes liés à la sécurité et la façon de réorganiser cette dernière.

Le caractère global du SSR se retrouve dans la définition qu'en donne le professeur Robin Luckham de l'Institute for development Studies (Sussex university) : « la quintessence en matière de gouvernance. Et cela aussi bien dans le sens de la responsabilité d'attribuer les ressources nécessaires et suffisantes que dans la question du contrôle politique du système de sécurité ».

Cette complexité du sujet nécessite une approche progressive. Il faut ainsi s'accorder sur chacun des termes liés au SSR. En mesurer les subtilités et surtout prendre conscience des différentes interprétations qu'ils génèrent en fonction de la nature des participants au SSR ou

¹ Chris Smith. Security Sector Reform : developmental breakthrough of institutional re-engineering ? in Journal of conflict, security and development, vol 1, no 1 (2001) pp. 5-17.

de l'environnement géopolitique dans lequel ils s'inscrivent. Cet aperçu théorique des différentes dimensions du SSR aboutit, à l'évidence, à un phénomène d'interrelations étroites entre toutes les notions. Cet enchevêtrement mérite d'être analysé de façon méthodique en prenant simplement garde à ne pas imaginer qu'un acteur puisse répondre seul aux enjeux de son seul domaine. Le SSR se distingue aussi par une réflexion riche sur le concept et les doctrines. Il existe en la matière une littérature abondante et il est difficile de faire une liste exhaustive des organismes et instituts qui traitent de la question. Mais tous admettent que la réalité sur le terrain est souvent très différente des projets élaborés dans les séminaires et les colloques. C'est pourquoi le prisme de l'analyse des opérations en cours en matière de SSR est un passage obligatoire pour bien comprendre le rôle des forces armées. Ce n'est qu'une fois ces deux études menées que vient le moment des propositions. Ces dernières ont pour objet d'améliorer la lisibilité dont doivent bénéficier les forces armées dans un environnement aussi complexe tout en garantissant un emploi optimal de leurs capacités fondamentales en termes de réforme des systèmes de sécurité.

1 Cadre conceptuel et données d'environnement

La réforme d'un système de sécurité n'est pas un pur produit technique. Elle doit s'inscrire dans une démarche pluridisciplinaire en tenant compte de problématiques contraignantes :

- le cadre politique doit être robuste et tenir compte des acteurs culturels et sociaux,
- le cadre juridique se situe à l'intersection des droits local, français et international,
- le cadre budgétaire se caractérise par un éclatement des budgets, reflet de la dispersion des initiatives.

Dans les domaines de l'internationalisation et de l'interministériel, l'adaptation de nos forces armées aux nécessités de la réforme d'un système de sécurité doit se présenter comme l'aboutissement de l'évolution des procédures de coopération militaire de la France et de l'évolution de notre doctrine de gestion de crise. Les ministères autres que ceux de la défense et des affaires étrangères jusqu'à présent à l'écart de cette coopération militaire et de cette gestion de crise, doivent y être mieux associés, notamment le ministère de l'intérieur et le ministère de la justice.

Néanmoins, c'est l'acteur militaire qui est principalement mis à contribution, en agissant avec des méthodes différentes de celles envisagées pendant la guerre froide, dans un cadre strictement national ou dans une structure de coalition. En face de lui, les acteurs de la violence seront souvent des militaires ou des structures de type paramilitaires, mais pas seulement : des civils, des enfants, des femmes, des « non-combattants » sont de plus en plus impliqués dans les crises. Ils ne s'imposeront pas nécessairement les mêmes contraintes juridiques, éthiques et morales que les militaires d'une force d'intervention et chercheront par tous les moyens à les déstabiliser par des formes de lutte asymétriques.

1.1 Définitions

1.1.1 Les notions essentielles liées au SSR

Dans le domaine de la sécurité, il est possible de définir quelques notions primordiales. Ceci ne conduit pas à une définition officielle et figée mais représente plutôt des appréciations évolutives de la situation. Il n'y a pas de définition claire et reconnue du SSR. L'usage tend à être dicté par des recherches universitaires, des initiatives politiques, voire institutionnelles.

A partir de définitions classiques relatives à la sécurité et à la contribution des militaires dans les opérations de maintien de la paix, notre approche a pour but de fournir une ébauche du rôle et de la position des activités des forces militaires dans le cadre très général d'une approche sécuritaire.

1.1.1.1 Définitions

1.1.1.1.1 La notion générale de sécurité

La notion de sécurité, qui désigne, dans son sens classique, la protection de l'État contre les menaces militaires, fait ici l'objet d'une redéfinition selon trois grands axes qui constituent le socle de l'action à engager dans le domaine de la réforme des systèmes de sécurité :

- Au lieu d'être presque exclusivement centrée sur la stabilité de l'État et la sécurité du régime en place, la politique de sécurité vient désormais s'inscrire dans une optique plus vaste qui englobe le bien-être de la population et le respect des droits humains,
- la sécurité et le développement apparaissent de plus en plus comme indissociables, ce qui donne matière à intégrer les considérations de sécurité dans les orientations stratégiques et les préoccupations liées aux principes de bonne gestion. Le public est donc appelé à faire preuve d'une plus grande vigilance à l'égard de la politique de sécurité,
- les institutions de l'État chargées d'assurer la sécurité font l'objet d'une réévaluation. L'armée est désormais considérée comme un instrument parmi d'autres de la politique de sécurité, une attention plus grande étant portée aux instruments juridiques, sociaux et économiques traditionnels.

1.1.1.1.2 Définitions du SSR

Considérons tout d'abord une définition élaborée par l'OCDE² :

« La « sécurité » est de plus en plus considérée comme une situation globale dans laquelle les personnes et les communautés vivent libres, en paix et à l'abri du danger, participent pleinement à la gestion des affaires publiques, jouissent de leurs droits fondamentaux, ont accès aux ressources et produits de première nécessité, et vivent dans un environnement qui ne nuit pas à leur santé et à leur bien-être. [...] la sécurité des personnes et la sécurité des États se renforcent mutuellement [...] un grand nombre d'institutions publiques et d'autres instances peuvent être chargées d'assurer certains aspects de la sécurité. Cette conception de la sécurité est conforme à la notion générale de sécurité humaine promue par le PNUD et largement utilisée par les acteurs du développement ».

« La réforme du secteur de la sécurité » est une autre expression qui sert à désigner la transformation du « système de sécurité », lequel comprend tous les acteurs, leurs rôles, responsabilités et actions, qui unissent leurs efforts afin que [la] gestion et [le] fonctionnement [de ce système] soient plus respectueux des normes démocratiques et des sains principes de bonne gestion des affaires publiques, et contribuent ainsi à l'efficacité du dispositif en matière de sécurité. »

Puis celle extraite d'un discours de Sergio Vieira de Mello (1996)³

"La définition étroite de la sécurité telle qu'on l'applique aux états n'est plus adaptée aux réalités d'aujourd'hui et prête en conséquence à confusion. Il faut impérativement aller plus profond dans l'étude de la structure, des strates ethnologiques s'il le faut, des états, et élargir la notion de sécurité afin d'y intégrer la sécurité des populations. La sécurité des états et celle des populations sont à l'évidence indissociables puisque l'insécurité des populations conduit inexorablement à la désintégration des états et à l'instabilité régionale et internationale.»-« Sécurité des populations, Sécurité des états »,

² *Security sector reform and governance, policy and good practise*, DAC guidelines and reference series, OECD 2004.

³ Discours prononcé à l'OTAN alors qu'il occupait le poste de Haut commissaire adjoint pour les réfugiés (1996) www.cedr.org/96Book/deMello.htm

Nous aboutissons à une définition pratique du SSR :

Le SSR couvre un large spectre d'activités et d'acteurs. La définition du SSR n'est donc pas unique et relève le plus souvent de situations particulières. Chacune reflète les priorités accordées par l'organisme qui la propose. Cependant, afin de rester très pragmatique nous faisons le choix d'explicitier la notion de *working definition* :

«working definition of SSR is that it concerns the provision of security within the state in an effective and efficient manner, and in the framework of democratic civilian control»⁴

Cette définition fournit une approche, type *problem driven*, plutôt qu'une approche institutionnelle à base de définitions trop académiques. Tout d'abord, elle met en relief **l'importance d'une démarche démocratique et de contrôles civils**. Enfin, elle souligne le **besoin de procédures efficaces**. Cette approche pragmatique prend en compte les problèmes essentiels liés à une reconstruction, afin de les identifier pour mieux les combattre. Ainsi, cette définition générique du SSR est adaptée à chaque situation ; elle peut être ensuite complétée pour la prise en compte ultérieure de problèmes très spécifiques.

1.1.1.1.3 Dans le SSR, l'état final recherché (EFR), une dynamique et non une situation figée

Trois axes peuvent caractériser cette dynamique :

- l'établissement de structures et de législations pérennes permettant le contrôle démocratique civil et la dépolitisation du conflit,
- la consolidation des procédures démocratiques de surveillance,
- le développement des procédures pour assurer la transparence.

Le SSR est avant tout un processus et non un état final. Un objectif précis ne serait pas réaliste. Dès lors, l'EFR visera plutôt la certitude du fonctionnement des mécanismes de stabilisation de la crise. La mise en place et la pérennité des mécanismes constituent en soi un objectif.

1.1.1.1.4 Précision des objectifs du SSR

L'objectif général de la réforme des systèmes de sécurité est de créer un climat de sécurité propice au développement, à la lutte contre la pauvreté et à la démocratie.

Les points suivants seront à prendre en compte dans cette approche⁵ :

- démocratisation,
- bonne gouvernance,
- développement économique,
- professionnalisation du secteur de sécurité,
- prévention des conflits.

⁴ «Security sector reform: concepts and implementation», *Timothy Edmund*.

⁵ «Security sector reform: concepts and implementation», *Timothy Edmund*

Aussi, deux conditions fondamentales doivent être remplies :

- l'État doit être capable de créer, à travers sa politique et ses programmes de développement, une situation propre à atténuer l'impact des facteurs de vulnérabilité auxquels la population est exposée ;
- l'État doit être capable d'employer les instruments d'action à sa disposition pour prévenir ou prendre en main les phénomènes qui menacent la sécurité et qui sont préjudiciables au bien-être de la collectivité.

1.1.1.2 Les acteurs du SSR

Les acteurs du système de sécurité⁶ sont les suivants :

- ⇒ Acteurs essentiels de la sécurité : forces armées ; police ; gendarmerie ; forces paramilitaires ; garde présidentielle, services de renseignements et de sécurité (militaires et civils) ; garde-côte ; garde-frontière ; administration des douanes ; unités de réserve ou unités locales de sécurité (protection civile, gardes nationaux, milices).
- ⇒ Organes de gestion et de surveillance de la sécurité : organes du pouvoir exécutif ; organes consultatifs nationaux sur la sécurité ; corps législatif et commissions d'enquête parlementaires ; ministères de la Défense, de l'Intérieur, des Affaires étrangères ; chefs coutumiers et autorités traditionnelles locales ; organismes de gestion financière (ministères des Finances, services du budget, services de vérification et de planification financières) ; organisations de la société civile (commissions publiques de surveillance et commissions d'examen des plaintes du public).
- ⇒ Institutions judiciaires et organismes chargés de l'exécution de la loi : magistrature ; ministères de la Justice ; administration pénitentiaire ; services chargés des enquêtes et des poursuites pénales ; commissions et médiateurs pour les droits humains ; systèmes judiciaires coutumiers et traditionnels.
- ⇒ Forces de sécurité non officielles, (auxquelles les bailleurs de fond font rarement appel) : armées de libération ; guérillas ; gardes du corps privés ; sociétés privées de sécurité ; milices des partis politiques.

1.1.2 Les domaines d'action de l'assistance dans le cadre du SSR

Il s'agit de donner une vue d'ensemble des activités liées au SSR afin de mieux cerner les services à fournir par les forces armées. Proposons donc une ébauche des catégories d'activités en rapport avec la réforme des systèmes de sécurité⁷:

- ⇒ Dialogue et Initiatives politiques et stratégiques : Il s'agit d'activités qui visent à améliorer les relations entre le pouvoir civil et les forces de sécurité, à associer de plus près les instances civiles à l'élaboration des politiques en matière de sécurité, et à préparer le terrain à la réforme. Elles peuvent englober des activités visant à rétablir la confiance entre les civils et le personnel des forces de sécurité.

⁶ Ball and Brzoska, (2002)

⁷ CAD/OCDE (2000)

- ⇒ Armées et services de renseignement : Il s'agit d'activités qui visent à améliorer la gestion des forces armées, des services de renseignement, des forces paramilitaires et des autres unités de réserve ou de défense locales qui assurent des fonctions militaires, maintiennent la sécurité aux frontières, etc.
- ⇒ Justice et dispositifs de sécurité interne : Il s'agit d'activités qui ont trait aux fonctions de police, au système pénitentiaire, au système judiciaire, aux services secrets et aux instances civiles de renseignement interne.
- ⇒ Forces de sécurité non rattachées à l'État : Il s'agit d'activités qui font intervenir des sociétés de sécurité privées et des organes non officiels oeuvrant dans ce domaine et jouissant d'une autorité et d'une légitimité qui ne leur viennent pas de l'État ou de leur statut juridique : milices/services de sécurité de partis politiques, milices locales, unités de gardes du corps, etc.
- ⇒ Mécanismes de surveillance civile : Il s'agit d'activités visant des structures formelles – parlements, commissions parlementaires, auditeurs, commissions relevant de la police, commissions de surveillance du respect des droits de l'homme – et des structures informelles – organismes de surveillance issus de la société civile et autorités coutumières.
- ⇒ Organes de gestion civile : Il s'agit d'activités visant à renforcer les fonctions de gestion, planification et exécution financières, d'élaboration de la politique de sécurité, de gestion du personnel et autres fonctions apparentées dans les ministères des finances, de la défense, des affaires intérieures et de la justice, les cabinets des présidents et premiers ministres, les organes de conseil en matière de sécurité nationale et apparentés.
- ⇒ Renforcement des capacités du pouvoir civil : Il s'agit d'activités de renforcement des capacités et de sensibilisation de caractère général qui ne relèvent pas des deux catégories précédentes, notamment d'activités destinées à renforcer la capacité des organisations de la société civile à analyser et à influencer la politique de sécurité, et à faire mieux appréhender les questions de sécurité par le public, ainsi que de formations sur les questions de sécurité.
- ⇒ Initiatives régionales : Il s'agit d'activités touchant au rôle des ministères des affaires étrangères et des initiatives de construction de la paix, ainsi que de mécanismes formels tels que traités/pactes de défense, des organes de sécurité chargés des questions de défense, de délinquance, de renseignement et autres au plan régional.
- ⇒ Initiatives visant à démilitariser la société : Il s'agit d'activités dans les domaines du désarmement, de la démobilisation et de la réintégration des anciens combattants, une attention particulière étant portée aux questions des enfants soldats, des armes de petit calibre et des armes légères, entre autres.

1.1.3 Le phasage de la crise

La nature du SSR est complexe et multidisciplinaire par essence : la plupart des activités concernent plusieurs acteurs, qui assument chacun une partie du processus global. Les opérations militaires, en particulier, contribuent à l'établissement d'espaces sécurisés. Ces opérations peuvent inclure des tâches telles que la prise en compte des réfugiés, le soutien aux opérations de lutte contre les mines et le contrôle des armes légères. L'ensemble de ces tâches est plus précisément inclus dans les phases appelées *post conflict development* ou *post conflict reconstruction*.

Parallèlement, ces interventions militaires sont souvent conduites dans le cadre d'un accord de paix, qui n'est pas nécessairement mis en place avant le déploiement de troupes. Il est alors indispensable de développer de nouvelles définitions, concepts et doctrines militaires qui feront partie d'un dispositif de sécurité plus étendu. Les États-Unis utilisent le terme *Military Operations Other Than War (MOOTW)*, le Royaume-Uni utilise celui de *Peace Support Operations (PSO)* pour articuler ses types d'opérations au soutien de la paix⁸. Les définitions relatives aux opérations telles que *peacekeeping*, *peacemaking*, *peace enforcement*, *peace building* sont précisées dans un document publié par l'ONU en 1995, le *Supplement to the Agenda for Peace*.

Par ailleurs, notons que le concept de PSO est défini en fonction de la nature des accords et du degré d'implication souhaité pour les forces militaires sur le terrain⁹. Ces deux critères définissent la phase d'intervention. Par exemple, lorsque l'environnement reste menaçant et que le conflit entrave le processus de la paix, une intervention type *peace enforcement* sera envisagée. Dans une situation moins tendue, parfois synonyme d'un accord de paix provisoire, une intervention type *peacekeeping* sera conduite.

Pour autant, le modèle ne précise pas clairement la problématique de passage d'une phase à l'autre, notamment dans le cas où un environnement instable de pacification peut dégénérer en un conflit violent. Bien que ce modèle ne puisse pas prendre l'ensemble des situations en compte, des critères de passage d'une phase à l'autre permettent de mieux conduire les forces armées sur le terrain. Cette approche fournit des paramètres permettant d'optimiser l'emploi des forces militaires et de coordonner les efforts des différents acteurs du SSR. En appliquant ce modèle, on peut assimiler le post-conflit à la phase de *peacekeeping*, en se souvenant toutefois que la frontière entre le conflit et le post-conflit est une ligne arbitraire difficile à tracer.

Ce modèle est donc un outil d'aide à la planification. Il est néanmoins essentiel de percevoir toute la subjectivité des indicateurs retenus pour rendre compte d'une crise : toute tentative de découpage d'une opération, parfois trop académique, est donc à considérer avec précaution, d'autant plus que les actions de SSR ainsi que les opérations militaires se déroulent dans la continuité.

⁸ UK Joint Warfare Publication 3-50, Peace Support Operations, UK MoD Joint Doctrine and Concept Centre.

⁹ Security sector reform – streamlining national military forces to respond to the wider security needs by Dr. Ann M Fitz-Gerald, JOSSM Volume 1 Number 1- March 2003, pp 5-8

1.1.4 Particularité française

Considérons la vision française de la réforme des systèmes de sécurité : dans le concept d'emploi des forces, la France prévoit cinq scénarii différents dans lesquels les interventions militaires peuvent être envisagées soit dans le cadre d'un conflit soit pendant une opération de maintien de la paix¹⁰.

Les interventions sont réalisées dans le cadre des conflits régionaux, interétatiques et des guerres civiles. Elles sont conduites sous mandat international, au sein de l'Alliance Atlantique, de l'UEO ou d'une coalition mise sur pied pour la circonstance. Les démarches françaises sont le plus souvent réalisées dans le cadre d'accords bilatéraux franco-africain ainsi que dans le cas des territoires d'outre mer.

La France a ainsi participé à de nombreuses opérations de maintien de la paix sur l'ensemble du globe dans le respect des orientations internationales pour la paix dans le monde.

En soutien de sa politique de prévention des conflits, la France a aussi identifié et appuyé de nombreux mécanismes dans la diplomatie de défense et de prévention des crises particulièrement dans ses ex-colonies¹¹.

En fait, on peut noter que la France a plus précisément développé une démarche autonome dans ses relations avec les ex-colonies africaines. Elle affiche une histoire et des enjeux économiques communs avec ses ex-colonies et conserve la responsabilité de leur fournir de l'aide. Bien que la France ait diminué ses effectifs sur le sol africain – conséquence de la réorientation de la politique africaine réalisée en 1997 – elle y a maintenu ses efforts dans la prévention des conflits.

Si le concept français ne peut pas être qualifié de SSR, il montre que les contraintes de gestion de la sécurité sont identifiées et maîtrisées avec des capacités militaires propres. Cependant, il est reconnu que les actions réalisées en Afrique sont compliquées par des situations politiques confuses. Ceci requiert un effort et une concentration des moyens nationaux très importants.

Afin de développer un concept et une doctrine dans le domaine internationalisé du SSR, la France pourra tirer avantage de sa longue expérience du terrain africain.

L'objectif est donc de développer une doctrine cohérente et compatible avec les autres pays contributeurs en ayant le souci de l'interopérabilité.

¹⁰ Concept d'emploi des forces, PIA-01.100, État-major des armées, division emploi, chapitre 4

¹¹ Référence Doctrine Interarmées sur la prévention PIA-00.204. Instruction 1100. État-major des armées, division emploi.

1.1.5 Elargissement de la notion de SSR

Ainsi, d'une manière générale, la réforme des systèmes de sécurité pourrait se définir comme l'action de « **sécuriser un État d'une manière efficace dans le cadre d'un contrôle démocratique civil** ». Les axes de réflexion abordés dans ce contexte couvriront un large spectre qu'il est envisageable de synthétiser dans ces quelques points :

- Démocratisation,
- Bonne gouvernance,
- Développement économique,
- Professionnalisation des acteurs de sécurité,
- Prévention des conflits.

Plus généralement, la réforme des systèmes de sécurité est un mécanisme, un processus plutôt qu'un état final.

1.2 Cadre politique

Le processus de la réforme du système de sécurité d'un pays en sortie de crise s'insère dans le cadre plus vaste de la définition d'une ingénierie politique viable associant étroitement les acteurs politiques locaux, avec lesquels seront traités la post-crise¹² et le transfert d'autorité. La pérennité des systèmes de sécurité dépendra en grande partie de la qualité du dialogue et de la coopération avec les différentes parties en présence. In fine, l'État doit être capable de maîtriser son système de sécurité d'une manière globale. Le pouvoir exécutif doit exercer cette fonction, en étant contrôlé par le Législatif et sanctionné par le Judiciaire, notamment dans son usage de la force.

Au centre du cadre politique d'une action de réforme des systèmes de sécurité, on trouve la Charte des Nations Unies, qui affirme le principe de l'égalité souveraine des États ainsi que les principes de non recours à la force et de non intervention dans les affaires intérieures des autres États. Mais en périphérie, les problématiques de la souveraineté, de la légitimité et de la légalité de l'intervention, du droit d'ingérence sont sans cesse soulevées. Avec toujours les mêmes interrogations : Quand doit-on intervenir ? Quels sont les signaux avertisseurs ? Comment intervenir ? Quand partir ? Qui décide ? Avec quel mandat ? Avec qui partir ?

Cette dimension politique est intimement liée avec l'exigence de bonne gouvernance, requise comme préalable à toute aide par la plupart des nations contributrices, fermement attachées à l'idée d'implantation de la démocratie. Or, dans le débat sur le contrôle démocratique, deux questions fondamentales sont posées¹³ : la première est de savoir s'il y a les pré requis pour passer à la démocratie dans le pays concerné ; la seconde si la médiation nationale est décisive ou pas.

¹² IGA De saint Germain, Revue Agir, printemps 2002, p.65

¹³ Zanki Lai, « Démocratie, monde arabe et dominos, politologue au CERJ, Le Monde », 23 mars 2005

1.2.1 Des partenaires politiques difficiles à identifier

1.2.1.1. Les partenaires à l'intérieur d'un pays en sortie de crise

Dans un État en paix, dans une démocratie adulte, les personnalités s'effacent progressivement au profit de systèmes de gouvernance complexes. Par contre, dans un État en crise, les personnalités s'imposent et les systèmes, devenus instables, sont régis par des individus, des groupes, des partis uniques ou des leaders charismatiques. Les événements en République Démocratique du Congo le montrent : lorsque l'ordre gouvernemental n'existe plus, l'autorité des chefs rebelles s'affirme. Il en est de même en Afghanistan¹⁴ où les *warlords* empêchent toujours par la violence et la terreur la mise en place de dispositifs de sécurité gouvernementaux. Dans de nombreuses situations, les intérêts personnels en jeu sont importants – intérêts de puissance, argent, drogue, captation de ressources naturelles – et prennent le pas sur l'intérêt général.

Dans le processus de réforme du secteur de sécurité, l'identification de partenaires politiques fiables est donc le défi majeur : une action concertée des États et organisations participant au règlement de la crise est le meilleur garant de la découverte des hommes politiques capables et soucieux de contrôler le secteur de sécurité. Il faut identifier les cadres, les personnes connues et respectées, qui relayeront l'effort de reconstruction. C'est vers elles que la population se tournera lorsqu'elle aura besoin d'assistance et d'aide. Parmi les élites, il faut identifier celles sur lesquelles on peut investir sur le long terme et les former à des fonctions gouvernementales et administratives.

1.2.1.2. Quels partenaires à l'extérieur du pays ?

C'est souvent à l'extérieur du pays en crise que se déroulent des négociations vitales pour l'avenir de ses institutions car « les interventions de *state building* renvoient d'abord aux intérêts stratégiques des États occidentaux ». ¹⁵ Cependant, dans les tractations internationales concernant les crises, la dimension politique semble toujours difficile à aborder car le débat idéologique, les luttes d'influence et les jeux de puissance sont inévitables. Pour éviter les impasses et pour faciliter les accords entre donateurs, on assiste donc à un processus de « dépolitisation des programmes d'intervention » ¹⁶ : réduits à un assemblage de dispositions techniques plus ou moins complexes, les programmes conservent une certaine utilité sur le terrain mais n'ont guère de sens lorsqu'il s'agit de réforme des institutions.

La multiplicité des acteurs, soulignée au début de cette étude, rend également difficile l'élaboration de mandats des missions de paix, et encore plus leur évolution. Or cette flexibilité apparaît comme nécessaire pour accompagner réellement la réforme des secteurs de sécurité dans un pays ou une zone en crise.

Le paysage actuel est donc complexe : les États-Unis sont au cœur du système de sécurité mondial, avec une politique axée sur la redéfinition de la notion d'alliance (*Coalition of the Willing*) ; l'Europe, certes modèle politique de pluralisme, cherche toujours à s'imposer en tant qu'acteur dans le domaine de la sécurité ; les pays au passé colonial, dont la France et le Royaume-Uni, continuent à se sentir plus ou moins parties prenantes du développement de leurs anciennes colonies ; les pays émergents, souvent issus du bloc soviétique, veulent développer une politique étrangère et moderniser au plus vite leur appareil militaire ; la

¹⁴ cf. annexe 4

¹⁵ B. Pouligny et Raphaël Pouyé, « le *State Building* au secours de la sécurité internationale ? », Ramsès, 2004

¹⁶ Entretien avec Béatrice Pouligny, novembre 2004

Russie, « avec le retour d'hommes soviétiques au pouvoir¹⁷ », exerce une politique d'influence, notamment à l'ONU, avec une forte implication dans la guerre contre le terrorisme mais un moindre engagement dans la réforme des secteurs de sécurité ; la remarquable émergence de la Chine et de la plupart des pays asiatiques correspond au développement d'une véritable diplomatie énergétique, liée à la préservation de leur croissance, qui les rend attentifs aux problématiques de sécurité et de stabilité des pays en crise, par ailleurs souvent exportateurs de matières premières ; certains pays isolés mènent une politique volontariste au sein de l'ONU (par exemple le Bangladesh).

Les crises récentes en Irak ou en Haïti ont également souligné la difficulté de gérer les mouvements politiques résistants et les anciens dirigeants (ou leurs descendants) en exil, à l'extérieur du pays en crise. Leur pouvoir est-il encore réel (ce qu'ils ont largement intérêt à mettre en valeur, souvent pour des raisons financières) ou virtuel (ce qui est malheureusement souvent le cas) ? Comment les prendre en compte dans le processus de reconstruction du système de sécurité ?

C'est pourquoi les forces armées, et principalement les états-majors concernés, doivent comprendre la « globalité politique de tout engagement ».¹⁸

1.2.2 Une obligation : comprendre en profondeur la crise sous un angle politique

1.2.2.1. Identifier les origines géopolitiques de la crise

L'analyse géopolitique¹⁹ des crises apparaît comme encore plus importante depuis la fin de la guerre froide. En effet, de nombreuses crises trouvent leurs origines dans la transition post-guerre froide, dans les récents bouleversements de la géopolitique mondiale et dans la nouvelle répartition des pouvoirs dans le monde. Trop souvent, la défaillance des politiciens, le passé de colonie sont mis en avant pour analyser une crise ; cette analyse est insuffisante : Si l'on veut réellement innover dans la réforme des secteurs de sécurité, il faut identifier tous les processus politiques générateurs de la crise. Pour cela, les outils d'analyse géopolitique, notamment l'analyse systémique, sont des moyens puissants à la disposition des décideurs afin de disposer d'une vision dynamique de la crise, mettant en valeur la relation entre la politique de l'État, sa géographie et son histoire.

1.2.2.2. Identifier les processus qui ont nourri la crise

« Les États touchés sont des systèmes aux équilibres internes par nature précaires²⁰. Acteurs dans de petits équilibres de puissance, qui se situent à leurs périphérie, ils sont instables à cause de fragilités intrinsèques, présentent un intérêt extrinsèque, d'ordre stratégique ou économique ; ils intéressent leurs voisins ou des puissances plus extérieures encore », et sont « déséquilibrés par la modification des grands intérêts de puissance ». En s'appuyant sur une analyse géopolitique, une crise semble donc prévisible. Pourtant, la plupart des organisations internationales, les États puissants et tous ceux qui ont mis en place depuis longtemps des organismes chargés d'analyser les relations internationales, agissent encore dans l'urgence et, quand la crise survient, semblent manquer cruellement d'éléments permettant de proposer des

¹⁷ Mr Moisi, IFRI, conférence au C.I.D, 06 janvier 2005

¹⁸ Colonel Gérard Frère, cahiers de Mars, 3^{ème} trimestre 2000, p.49

¹⁹ Selon Aymeric Chauprade, les facteurs premiers de la géopolitique [sont] : « la situation géographique ; la topologie du relief ; le clan, l'éthnie, la dynastie, la nation ; la religion ; la langue ; les genres de vie – catégories socio-économique ; la civilisation ; la démographie ; les ressources. », Géopolitique 2^{ème} édition, Ellipses, 2003

²⁰ Aymeric Chauprade, Géopolitique 2^{ème} édition, Ellipses, 2003, pp. 841 à 843

solutions politiques viables aux pays en crises. Une explication réside sans doute dans l'aspect trop théorique de ces analyses. Actuellement, on cite souvent le cas de l'Irak, suivi depuis plus de trente ans par les meilleurs analystes américains, ce qui n'a pas empêché une élaboration dans l'extrême urgence d'une politique de stabilisation puis de reconstruction des systèmes de sécurité, aux résultats encore incertains. La Côte d'Ivoire est également un théâtre parfaitement connu par la France ; pourtant, le processus politique de sortie de crise est encore loin d'avoir abouti.

1.2.2.3. Évaluer les structures politiques sur place

L'incertitude caractérise la période de crise. Les bouleversements sont tels que tout peut basculer à cause d'évènements a priori insignifiants. Il y a donc un besoin de veille stratégique dans le champ politique et surtout d'une confrontation des analyses géopolitiques internationales avec la réalité du terrain. Si l'on compare avec les pratiques du monde économique, l'évaluation qualitative des structures politiques d'un pays est sans nul doute plus complexe que l'évaluation de son économie, sans cesse passée au crible avec des batteries d'indicateurs élaborés par les analystes des organisations économiques, les banques et les créanciers. L'expertise politique, elle, est beaucoup plus subjective et donc plus difficile à mener : comment savoir si tel politicien ou tel parti sont dignes de confiance ? Quel crédit leur accorder ? Les organisations politiques en place sont-elles adéquates et performantes ? Il faut avoir le courage de répondre à ces questions sensibles, car cela influencera les décisions concrètes qu'il faudra mettre en œuvre pendant toute la sortie de crise.

1.2.2.4. Des expertises à manipuler avec précaution

Au-delà de l'élaboration de l'analyse, la difficulté réside principalement dans la fusion des différentes expertises. Il est certes intéressant de prendre les avis les plus variés, si possible avec du recul et en amont de la crise mais cela exige ensuite un effort important et permanent de synthèse, permettant de développer de véritables outils d'aide à la décision politique. C'est pourquoi le décideur, s'il veut réellement apporter une dimension politique à un programme de reconstruction, doit s'interroger en permanence sur l'origine et sur la validité des sources de ses experts politiques.

Au bilan, l'élaboration d'une expertise performante dans le champ politique, capable de modéliser des solutions politiques réalistes, cohérentes et viables pour la sortie de crise, est un véritable défi pour la communauté internationale. Dans le cadre de notre étude, il apparaît que les états-majors militaires, où se côtoient des experts et des décideurs, ont un rôle important à jouer dans ce processus.

1.2.3 Les difficultés de l'ingénierie politique de la sortie de crise ; l'exigence de bonne gouvernance

1.2.3.1. Quel État ? L'implantation du modèle étatique occidental en question

Développés pendant la reconstruction du Japon et de l'Allemagne après 1945, les concepts de « *Nation Building* », de « *State Building* », couplés à l'implantation de normes démocratiques, sont des processus d'ingénierie politique au cœur des projets de reconstruction des États et des Nations. Depuis la création de l'ONU et la fin des empires coloniaux, les organisations internationales, les instituts de recherche publics ou privés, les *think tanks* de toute nationalité ne cessent de fournir aux décideurs des modèles pour les pays en sortie de crise.

Ces modèles politiques de sortie de crises, de plus en plus complexes à appréhender, sont pourtant loin de faire l'unanimité au sein de la communauté internationale. La tentation est en effet grande de reproduire un modèle occidental, fonctionnant correctement dans des démocraties adultes, dans les pays en sortie de crise.²¹ Cela concerne particulièrement les États défaillants (*Failed States*). Ces États se caractérisent par un affaiblissement des autorités publiques, qui ne sont plus en mesure d'assurer ni de rétablir l'ordre public sur leur territoire ainsi que le fonctionnement régulier des services publics essentiels. La défaillance en cause peut connaître différents degrés, de la guerre civile larvée ou ouverte à la quasi disparition de l'autorité étatique. Ainsi, un spécialiste de l'Afrique, Stephen Smith, attribue « la principale raison de l'échec de gouvernance en Afrique [à] l'effondrement de l'État ».²²

Les résultats sur le terrain ne sont donc pas forcément à la hauteur des espérances, notamment à cause de la difficulté d'assimilation de modèles imposés par l'extérieur en même temps qu'une aide financière soumise à condition. Ainsi, la volonté de renforcer le contrôle démocratique – Stephen Smith parle de « conditionnalité démocratique attachée à l'aide » – et la volonté d'obliger les forces de sécurité à rendre des comptes au plus vite sur leurs actions peuvent se heurter aux réalités locales, aux coutumes, aux identités, surtout au début d'un processus de reconstruction des systèmes de sécurité.

Il faut donc garder à l'esprit que la construction d'un État de droit est le produit d'histoires concrètes, l'expression de visions du monde et de relations sociales complexes. C'est aussi le fruit d'un projet construit à coups de compromis et de processus successifs.²³

Le facteur temps apparaît ainsi comme prépondérant ; la construction d'un État et de ses éléments déterminants (un territoire, une population, un pouvoir politique organisé) est longue, pénible ; les populations doivent apporter leur soutien à l'effort international de reconstruction pendant toute cette période et surtout, la communauté internationale, les médias et les opinions, souvent impatients d'obtenir des résultats, encore plus soucieux de ne pas s'enliser et de sortir au plus vite du théâtre, doivent s'armer de patience.

C'est bien dans cet esprit que les membres de l'OCDE ont rédigé leur premier principe directeur pour une réforme efficace des systèmes de sécurité²⁴, mais en se gardant bien d'imposer un quelconque agenda : « les valeurs fondamentales sur lesquels appuyer la réforme des systèmes de sécurité doivent permettre de faire en sorte que celle-ci soit centrée sur l'être humain, suscite l'appropriation à l'échelon local et repose sur des normes démocratiques et le respect des droits humains reconnus au niveau international, ainsi que sur le principe de la primauté du droit. Le but doit être de créer un environnement où il soit possible de vivre à l'abri de la peur ».

1.2.3.2. Un risque permanent pour les nations contributrices : l'exposition politique

Le processus de reconstruction des systèmes de sécurité présente des risques pour les nations contributrices car il manie en permanence la violence, avec en arrière plan la question de la légitimité. L'exposition politique est donc importante ; les pressions médiatique et populaire omniprésentes. Ainsi, les opérations au Rwanda en 1994 montrent à quel point un pays comme la France peut s'exposer politiquement²⁵, avec des conséquences juridiques encore difficiles à mesurer actuellement.

²¹ Atelier de critique internationale, « Nation building, State-building and international intervention », CERI, Paris, 15 octobre 2004

²² Stephen Smith, *L'Afrique paradoxale*, Ramsès 2005, page 113.

²³ B. Pouligny et Raphaël Pouyé, « le *State Building* au secours de la sécurité internationale ? », Ramsès, 2004, p.60

²⁴ « Réformes des systèmes de sécurité et gouvernance : principes et bonnes gouvernances – OCDE / DCAD – 01 avril 2004, page 15

²⁵ « La justice pénale internationale : États et justice », Philippe Moreau Desfarges, Ramsès 2004, page 69

1.2.3.3. L'influence d'agendas politiques de plus en plus complexes

Un premier risque identifié est celui de la paralysie d'un processus de réforme des systèmes de sécurité, voire même plus généralement de l'ensemble d'une opération, à cause des agendas politiques particuliers des contributeurs et des organisations impliquées. Cela est particulièrement perceptible en Europe où les agendas nationaux et européens impliquent une succession d'élections et donc, souvent, des recentrages sur la politique interne des pays. L'agenda politique des États-Unis, notamment l'élection de son Président, introduit également de fortes perturbations dans le processus.

Ensuite, deuxième risque, notre monde globalisé est le règne des émotions sélectives, qui entraînent des interventions sélectives, en fonction de l'intérêt des hommes politiques, des partis et de l'opinion publique. Dans ce jeu, les médias jouent un rôle prépondérant en tant que caisse de résonance. Certains d'entre eux ont un rayonnement mondial et peuvent peser lourdement dans le processus décisionnel d'intervention dans une crise ou de retrait d'un théâtre.

1.3 Cadre juridique (national – international)

Tous les coups ne sont pas permis : cette prise de conscience progressive des Nations, qui tentent à partir du XVI^{ème} siècle puis du XIX^{ème} de limiter les effets les plus néfastes de la guerre, par le développement d'une éthique militaire et d'un contrôle légal accru, s'impose particulièrement aux forces armées françaises.

Image de la France, les militaires français doivent mener des actions légitimes, permettant non seulement de gagner la guerre mais aussi de gagner la paix dans la justice. La reconstruction du système de sécurité des pays en sortie de crise doit d'obéir à une telle logique sans laquelle l'entreprise serait fortement fragilisée et ses acteurs passibles devant les tribunaux nationaux et internationaux.

Dans le cadre du SSR, les forces armées disposent d'un pouvoir de coercition important sur une population (militaire et civile) souvent désemparée et sans repères : elles doivent utiliser ce pouvoir pour remplir leurs missions, et doivent donc en connaître les fondements et les règles pour ne pas en abuser.

C'est pourquoi le cadre juridique d'action des forces armées françaises à l'étranger fait l'objet d'efforts de formation considérables de la part des autorités françaises. Cet engagement doit être poursuivi à mesure que se développe le droit.

1.3.1 Fondements juridiques des opérations extérieures

La charte des Nations Unies, signée le 26 juin 1945 et entrée en vigueur le 24 octobre 1945, crée l'Organisation des Nations Unies et consacre de façon internationale les Droits de l'Homme, dont la défense est indissociable de la recherche de la paix. Elle pose comme principe l'interdiction pour les États de recourir à la guerre²⁶ pour le règlement de leurs différends, à l'exception de la légitime défense (individuelle ou collective) ou de l'action en

²⁶ Charte des Nations Unies – article 2, paragraphe 3 Les membres de l'Organisation règlent leurs différends internationaux par des moyens pacifiques, de telle manière que la paix et la sécurité internationale ainsi que la justice ne soient pas mise en danger.»

commun décidée pour faire face à une menace contre la paix, une rupture de la paix ou un acte d'agression.

Adoptant ensuite la Déclaration universelle des droits de l'homme (assemblée générale de l'ONU le 10 décembre 1948), la communauté internationale justifie son action par la défense d'un intérêt supérieur et encadre strictement les exceptions à l'interdiction de la guerre : d'une part la légitime défense reste limitée au temps nécessaire de reprise en main de la situation par les Nations Unies, d'autre part la décision d'action commune ne peut intervenir dans des affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale d'un État, ce qui complique l'analyse juridique dans les cas d'ingérence humanitaire.

1.3.1.1 Le mandat international

Le mandat international, pris en résolution du conseil de sécurité de l'ONU, donne aux États parties toute la légitimité de leur action sur le sol étranger visé par le mandat. Cette action qui peut s'exercer sur un mode non coercitif (chapitre 6) ou coercitif (chapitre 7) reste cependant soumise, dans ses conditions d'exécution, au droit international des conflits armés. La force légitimée reste ainsi encore strictement limitée à ce qui est reconnu nécessaire.

En fin de guerre, de tels mandats peuvent déboucher sur des accords destinés à sortir un pays de la crise. Les États pour lesquels des mesures d'imposition de la paix ont été nécessaires, signent des accords qui les engagent dans un processus de reconstruction et qui garantissent à la communauté internationale le non retour de la guerre.

Cette logique nouvelle a prévalu dans le règlement de la guerre entre les pays de l'ex-Yougoslavie. Les conclusions de la conférence de Londres (8-9 décembre 1995), les accords de Dayton-Paris (14 décembre 1995) et la résolution 1031 du Conseil de sécurité des Nations Unies (15 décembre 1995) rendent légitime²⁷ la création d'un Office du Haut Représentant (OHR²⁸) en Bosnie Herzégovine. Au nom de la communauté internationale, l'OHR reçoit toute autorité sur la mise en œuvre des aspects civils des accords (réforme du système économique, de l'appareil judiciaire ; fonctionnement des institutions politique du pays ; intégration de la Bosnie Herzégovine dans l'ensemble européen).

1.3.1.2 La coopération entre États

En l'absence de mandat international, les États peuvent librement consentir à se prêter assistance et notamment pour le règlement de conflits internes ou en cas d'agression extérieure. Les accords de défense s'exécutent sur la base juridique choisie qui reste limitée par le droit international.

²⁷ «La gestion internationale de la reconstruction d'un État : le cas du Bureau du Haut représentant en Bosnie Herzégovine (1995-2002)» Ducheneau-Bernier Jade, Université de Laval, juin 2004

²⁸ Le Haut Représentant (Paddy Asdown - Grande Bretagne - depuis le 27 mai 2002) est également représentant spécial de l'Union Européenne, il reçoit les orientations politiques de son action d'un comité de direction (Canada, France, Allemagne, Italie, Japon, Russie, Grande Bretagne, États Unis d'Amérique, Présidence de l'Union Européenne, Commission européenne, Organisation de la Conférence Islamique). L'état d'avancement des projets est observé régulièrement par le PIC (Peace implementation Council), conseil composé des représentants de 55 pays et organisations internationales.

La constitution Européenne (article 43) prévoit une anticipation de la solidarité : une attaque contre un pays membre entraîne la solidarité des autres États qui mettent tout en œuvre pour aider, y compris les moyens militaires.

La définition des SOFA (*Status of Forces Agreement*) anticipe les problèmes juridiques nés du stationnement des forces militaires étrangères et anticipe sur la compétence des tribunaux en cas de difficultés. Dans l'esprit, l'objectif des SOFA est de protéger les militaires afin que le cadre juridique applicable soit celui de son pays d'origine.

1.3.1.3 La protection des ressortissants nationaux

La protection des nationaux est un droit coutumier. Malgré l'atteinte portée à la souveraineté d'un autre État, tout État est autorisé à évacuer ses ressortissants. Si une coordination avec les autorités du pays en crise semble souhaitable, elle n'est nullement obligatoire et toute opposition à l'évacuation serait illégitime dès lors que l'opération est strictement nécessaire et proportionnée.

Ce droit d'usage est cependant limité aux seuls ressortissants ; il ne s'applique pas à la protection des minorités qui, en cas de besoin, nécessite d'agir dans un autre cadre juridique.

1.3.2 Le droit des conflits armés

Le droit des conflits armés est une branche spécifique du droit international public. Il regroupe trois domaines spécifiques (droit de la guerre, droit humanitaire, droit de la maîtrise des armements) dont la portée varie selon le type de conflit :

- conflit armé international (au moins deux États s'opposent) ;
- conflit armé non international (guerre civile).

En revanche, il n'est pas applicable (du moins ne l'était pas jusqu'à son enrichissement par le traité de Rome, étudié plus loin) aux troubles et tensions internes qui ne sont pas considérés comme des conflits. Malgré l'émergence d'un nouveau courant de droit « le droit d'ingérence humanitaire », aucun État ne peut prétendre intervenir de son propre chef légalement (en droit positif) dans les affaires strictement internes d'un autre État.

Le droit de la guerre, ou droit de la Haye, regroupe l'ensemble des 14 conventions de La Haye (notamment celle du 18 octobre 1907) qui concernent les lois et coutumes de guerres terrestres et maritimes. Il protège les combattants des effets les plus meurtriers de la guerre en définissant des règles applicables au combat. Ce droit encadre les modes d'actions (interdiction de la perfidie), l'esprit des combats (interdiction de déclarer qu'il ne sera pas fait de quartier) et s'oppose à la destruction de biens reconnus d'intérêt supérieur au conflit (convention de la Haye du 14 mai 1954 relative à la protection des biens culturels).

Le droit humanitaire regroupe les quatre conventions²⁹ de Genève du 12 août 1949 relatives à la protection des victimes de guerre (combattant hors d'état de combattre, populations civiles) et des protocoles additionnels du 8 juin 1977. Le protocole additionnel I élargit la notion de conflit armé international aux conflits armés dans lesquels les peuples luttent contre la domination coloniale et l'occupation étrangère. Le protocole additionnel II permet de faire

²⁹ Blessés et malades (1^{ère} convention), naufragés (2^{ème} convention), prisonniers de guerre (3^{ème} convention), population civile (4^{ème} convention).

appliquer les grandes règles du droit des conflits internationaux aux conflits armés non internationaux.

Le droit de maîtrise des armements regroupe les différentes conventions internationales qui limitent ou réglementent l'emploi de certaines armes et munitions. L'interdiction d'emploi des gaz³⁰ ou de l'usage des mines antipersonnel, la limitation d'usage des armes incendiaires aux seuls objectifs militaires éloignés des concentrations de civils découlent de telles conventions. Cette forme de droit complète les autres dispositifs internationaux relatifs au désarmement qui visent la disparition pure et simple de certaines armes.

Les principes fondamentaux du droit des conflits armés sont les principes d'humanité, de précaution et de proportionnalité. Le premier répond à une logique de respect de la dignité qui garantit contre tout esprit de vengeance. Le second impose aux belligérants de distinguer précisément les objectifs militaires des objectifs civils et dans les deux cas de se limiter aux seules actions réellement utiles à la conduite de la guerre. Le principe de proportionnalité complète la discrimination par une mesure préalable de l'économie générale de l'action. Les plans d'attaque doivent comparer les dégâts susceptibles d'être occasionnés à l'avantage militaire susceptible d'être acquis.

Les règles d'engagement (ROE - *Rules of engagement*) sont des modalités d'action définies au niveau politique de chaque pays lors d'opérations en coalition. Elles ne doivent pas être redondantes avec le droit des conflits armés qui est censé être connu de tous les combattants.

Ce droit des conflits armés entend préserver un équilibre entre le principe d'humanité et les nécessités militaires. Il facilite la gestion des sorties de crise et le retour à la paix, lorsque les anciens belligérants devront non plus combattre mais reconstruire ensemble.

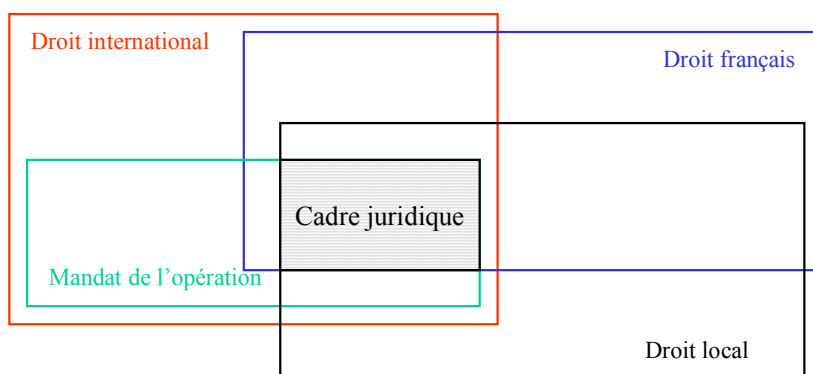
1.3.3 Droit applicable pour les Français

Le droit applicable pour les ressortissants français est fondé sur un principe de superposition des différentes lois existantes :

- droit international (fondé sur la défense des droits de l'homme),
- droit européen,
- droit international,
- droit local.

Il en ressort que, pour l'application des mandats d'opérations multinationales, un Français ne peut s'affranchir d'un cadre national éventuellement plus restrictif, au risque d'être mis en cause. A priori, tout ce qui est en dehors de la zone de recouvrement est interdit.

³⁰ Dans les Balkans, à l'issue de la guerre, les forces d'imposition de la paix se sont heurtées à l'interdiction d'emploi du gaz lacrymogène pour les opérations de simple maintien de l'ordre. Il semble que, depuis 2005, prévaut un principe de tolérance à l'emploi de ce moyen, avec beaucoup de retenue cependant.



La construction de l'Europe permet presque la superposition du cadre Europe et du cadre France, la loi française ne pouvant aller à l'encontre d'une loi européenne.

1.3.3.1 État de nécessité rapporté à la mission pour les militaires

Le statut général des militaires (loi du 15 mars 2005 – application le 1^{er} juillet 2005) indique clairement le principe de superposition des lois.

Cependant, il étend explicitement la notion d'irresponsabilité pénale aux opérations extérieures. Ainsi l'article 17 alinéa II précise que, « n'est pas pénalement responsable le militaire qui, dans le respect des règles du droit international et dans le cadre d'une opération militaire se déroulant à l'extérieur du territoire français, exerce des mesures de coercition ou fait usage de la force armée, ou en donne l'ordre, lorsque cela est nécessaire à l'accomplissement de la mission ».

1.3.3.2 Mercenaire, un délit spécifique.

Depuis 2003, la loi française³¹ condamne les activités de mercenariat (le mercenaire et les organisations support). Bien qu'il s'agisse d'un délit, cette loi est néanmoins applicable aux Français (ou personne résidant habituellement en France) quand bien même la loi du pays de commission des faits ne les condamnerait pas. Par une autre mesure dérogatoire, elle s'applique même en l'absence de plainte de victime ou de dénonciation par les autorités du pays concerné.

Loi emblématique alors que l'histoire des guerres montre une présence constante des mercenaires³², voir la prédominance des mercenaires sur les armées régulières, elle suscite de vives controverses. La définition précise du mercenaire, notamment comme « personne qui prend une part directe aux hostilités », exclut du champ d'application de la loi les différentes activités de conseil ou de formation et entraînement. Purement française, cette loi ne s'applique pas aux étrangers en l'absence de victime française et ne peut lutter contre la recrudescence des sociétés privées de sécurité américaines et britanniques sur les nouveaux théâtres. Tout au plus, peut-elle dissuader le recrutement de Français.

³¹ Loi n° 2003-340 du 14 avril 2003 – Code Pénal articles 436-1 à 436-5.

³² « Un métier vieux comme le monde » Peter Warren Sieger – Le Monde diplomatique décembre 2004

1.3.4 Les instances de contrôle et de répression - L'émergence d'une justice internationale

Si la souveraineté des États empêche l'exercice d'une justice « mondiale », la volonté des États démocratiques a permis dès la fin de la seconde guerre mondiale d'amorcer la mise en place de juridictions supérieures. Actuellement au nombre de 7, elles sont compétentes pour le règlement de différends entre États (Cour internationale de justice, Cour européenne de justice ou la poursuite des auteurs d'infractions les plus graves (Cour pénale internationale, tribunal pénal international pour le Rwanda, tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie). D'autres cours traitent également de litiges entre particulier et États pour des faits moins tragiques où exercent leurs attributions sur un périmètre réduit (Cour européenne des droits de l'homme, Cour interaméricaine des droits humains).

La commission du droit international (créée en 1947 par l'assemblée générale de l'ONU) élabore des projets de loi que les pays peuvent adopter par la signature d'une convention.

1.3.4.1 Règlement des litiges entre États

La Cour internationale de Justice est l'organe judiciaire principal de l'Organisation des Nations Unies (ONU). Elle siège au Palais de la Paix, à La Haye (Pays-Bas). Elle a commencé à fonctionner en 1946, prenant la suite de la Cour permanente de Justice internationale. Elle est régie par un Statut qui fait partie intégrante de la Charte des Nations Unies.

La mission de la cour est double : régler conformément au droit international les différends d'ordre juridique qui lui sont soumis par les États ; donner des avis consultatifs sur les questions juridiques que peuvent lui poser les organes ou institutions spécialisées de l'ONU autorisés à le faire.

Seuls des États membres de l'ONU peuvent plaider devant la Cour.

1.3.4.2 Poursuite des particuliers

La poursuite des criminels de la seconde guerre mondiale (procès de Nuremberg – procès de Tokyo) fait reconnaître par l'ONU dès 1948, la nécessité de créer une cour internationale permanente. Les tragédies du Rwanda et de l'ex-Yougoslavie conduisent ensuite le conseil de sécurité des Nations Unies à créer deux tribunaux particuliers (TPR – TPY) dont l'action reste limitée à ces seuls théâtres.

Le 17 juillet 1998, le Statut de Rome crée la Cour pénale internationale (CPI) qui entre en vigueur le 1^{er} juillet 2002. Cette cour est la première institution internationale permanente instaurée par un traité qui ait été créée pour promouvoir la primauté du droit international.

La CPI agit selon le principe de complémentarité par rapport aux juridictions nationales (et non par substitution). Elle a connaissance de faits, commis à partir de juillet 2002 sans possibilité de rétroactivité, définis comme crimes de guerre, crimes contre l'humanité, des génocides et des crimes d'agression (ce crime restant à définir, il ne peut pour le moment être poursuivi).

Tout État partie peut déférer au Procureur une situation particulière de même que le Procureur jouit d'une grande autonomie. Dans les faits cependant, son pouvoir de saisine reste très fermement encadré par le conseil de sécurité des Nation Unies, lequel décide des faits portés à la connaissance de la cour et restreint le pouvoir d'initiative du Procureur, par le biais de l'article 16 du statut.

La CPI a été saisie par trois pays pour les « crimes commis sur leur territoire suite à des violences ayant entraîné la mort de milliers de victimes : l'Ouganda en décembre 2003, la République démocratique du Congo en avril 2004 et la République centrafricaine en janvier 2005. Deux enquêtes ont été ouvertes : en juin 2004 pour la RDC et en juillet 2004 pour l'Ouganda.

1.4 Cadres culturel et social

Dans le cadre de la reconstruction d'un système de sécurité, les dimensions culturelle et sociale apparaissent comme très liées au concept de « Nation building » : l'ambition est encore plus grande que celle affichée dans le concept du « State building » ; « il s'agit d'intervenir au cœur de la fabrique sociale et politique des États à refaire ».³³ Cela concerne particulièrement les États défailants (*Failed States*) : ces États se caractérisent par un affaiblissement des autorités publiques, qui ne sont plus en mesure d'assurer ni de rétablir le maintien de l'ordre public sur leur territoire ainsi que le fonctionnement régulier des services publics essentiels. La défaillance en cause peut connaître différents degrés, de la guerre civile larvée ou ouverte à la quasi disparition de l'autorité étatique. L'insertion dans un projet aussi ambitieux va donc nécessairement influencer la manière d'opérer des forces armées françaises sur un théâtre. Il convient de s'y préparer.

1.4.1 Une compréhension nécessaire de la culture et des règles sociales

1.4.1.2. Comment aborder une société civile en crise ?

La déstructuration de la société civile, les affrontements de toute nature entre ses composantes, sont des processus lents et souvent difficilement perceptibles de l'extérieur. A l'instar de l'analyse géopolitique, les analyses sociologique et anthropologique d'une population nous apportent alors des atouts précieux pour décrypter les raisons qui conduisent aux conflits. Sans cette approche, il serait très difficile d'inventer des modèles de sécurité innovants, adaptés aux menaces réelles, imprégnés des cultures locales et les utilisant.

Il est en particulier essentiel d'identifier les blocages socioculturels, qui peuvent handicaper le développement d'un pays et, en particulier son aptitude à assurer sa sécurité : « Sans tomber dans les travers de schémas – sinon de préjugés – culturalistes, qui attestent souvent un manque d'historicité des explications fournies, il semble patent que la transition d'une sociabilité traditionnelle à une sociabilité moderne pose des problèmes particuliers en Afrique, notamment au sud du Sahara ».³⁴ Ce constat de Stephen Smith à propos de l'Afrique peut s'appliquer à d'autres pays : le choc de la modernité, la mondialisation, les mouvements migratoires, la mise en cause par une immense majorité de jeunes du principe de la séniorité et du pouvoir des anciens, le rôle des femmes et des minorités dans la société, l'aspiration à

³³ «le *State Building* au secours de la sécurité internationale», B. Pouligny et Raphaël Pouyé, Ramsès 2004

³⁴ Stephen Smith, «L'Afrique paradoxale», Ramsès 2005, page 115

l'émancipation individuelle, le poids des communautés et des identités sont autant de problématiques, voire de blocages, qui secouent les sociétés.

La superposition des rivalités culturelles et sociales, qui s'ajoutent parfois à d'autres rivalités (politiques, économiques), peut facilement entraîner un pays entier dans la crise, quand les systèmes de sécurité n'assurent plus les fonctions de prévention, de modération et de régulation de la violence. Face à l'inertie de l'État et à la dilution de son autorité, la population, angoissée, perdant ses repères civiques et éthiques, se tourne vers d'autres acteurs, très réactifs, qui prennent progressivement en main la société.

1.4.1.2. De nombreux acteurs difficiles à appréhender mais incontournables pour la sortie de crise

Les espaces culturel et social, s'ils sont délaissés par l'État en crise, sont vite occupés par des structures de crise, que l'on devra impérativement prendre en compte dans le processus de reconstruction des systèmes de sécurité.

Ces acteurs³⁵ – organisations internationales, intergouvernementales ou non gouvernementales, églises ou mouvements religieux, sectes, syndicats, associations, réseaux divers, notamment d'intellectuels, partis politiques, structures tribales, familiales ou communautaires – se sont imposés dans la dynamique de la crise, en profitant des dérèglements sociaux et culturels dans leur environnement et en imposant à la population des véritables contrats de sécurité locale ou régionale : dispensaires, écoles, installations sportives et culturelles, patrouilles dans les quartiers, médias... Bref, tout ce que l'État ne peut assurer de manière globale, ces structures l'assument localement voire régionalement et en retirent au minimum de l'influence, mais aussi, le plus souvent du pouvoir et du profit.

Les exemples sont malheureusement nombreux : favelas contrôlées par les narcotrafiquants au Brésil, contrôle de quartiers et de villes par le Hezbollah au Liban, régions entières sous le joug de rebelles en Afrique. Ils ne se limitent d'ailleurs pas à des pays en crise : quand la sécurité n'est plus globale³⁶, quand le territoire se déstructure, les dérives sécuritaire, sociale et culturelle s'installent ; la plupart du temps au détriment de la population.

Ce scénario s'applique particulièrement à l'espace urbain : l'urbanisation entraîne depuis toujours des modifications considérables dans la nature des échanges au sein d'une société donnée. Dans le cas des pays en sortie de crise, l'analyse dynamique de ce phénomène, couplée à celle de l'exode rural et des mouvements migratoires, permet d'isoler des facteurs déterminants à inclure dans la planification de la réforme des systèmes de sécurité.

1.4.1.3. Les problématiques de l'espace urbain

Des nombreuses études publiées sur l'urbanisation et ses conséquences sociales et culturelles par l'ONU, l'OCDE, les gouvernements ou les organismes de recherche, trois problématiques intéressent plus particulièrement la reconstruction des systèmes de sécurité :

- une très grande partie des États du monde, y compris les plus développés, sont concernés par l'urbanisation marquée de leur territoire en ce début de siècle, engendrée principalement par la mondialisation des échanges, les migrations de population, le développement économique, la concentration des centres de production et de consommation et la mécanisation importante de l'agriculture.
- « l'histoire de l'urbain a connu, à toutes les époques, la problématique de l'insécurité³⁷. La ville, lieu de concentration humaine extrême, cristallise les

³⁵ Cf. paragraphe 1.1 de l'étude.

³⁶ Étude sous la direction de Danièle Truman, Une nouvelle approche de la sécurité», Revue AGIR, Printemps 2002

³⁷ Général d'armée (cr) Daniel Valéry, Revue AGIR, Printemps 2002, p46

problèmes sociaux, culturels, identitaires et religieux. Sans vision globale de la sécurité au niveau de l'État, la ségrégation urbaine s'installe, le plus souvent à partir de préoccupations sécuritaires, y compris dans des pays en paix : des exemples récents bien connus sont les résidences sécurisées aux États-Unis, en Europe ou en Afrique du Sud, ou \ des quartiers entiers \ au nord de New York ou à Rio, contrôlés par des trafiquants et des criminels. L'augmentation importante du nombre de mégapoles dans le monde crée de nouveaux défis, que les États peinent à surmonter. Les problèmes liés à l'urbanisation chinoise sont à ce titre particulièrement emblématiques.³⁸

- Face à « l'explosion de la délinquance urbaine sous toutes ses formes, et particulièrement des atteintes intolérables de toute nature aux personnes et aux biens »³⁹, les gouvernements, même les plus performants, peinent à trouver des solutions. Tout le monde a à l'esprit la théorie du premier carreau cassé ou celle de la « délinquance zéro » mise en œuvre dans les années 1990 par Rudolph Giuliani, alors maire de New York. L'inversion des chiffres de la délinquance fut spectaculaire mais il ne faut pas oublier que plus de 11000 postes de policiers furent créés en sept ans et des milliers de personnes de plus furent mises en prison. Une telle stratégie peut-elle s'appliquer à d'autres villes ? Faut-il donner plus de pouvoir aux maires dans le domaine de la sécurité des grandes villes ? Parmi les nombreuses initiatives mises en pratique dans des villes, en France comme ailleurs, dans des pays en paix ou en crise, quelles sont celles qu'il faut retenir dans l'élaboration d'une réforme des secteurs de sécurité ?

L'urbanisation apparaît donc comme un défi sécuritaire majeur. Les problématiques esquissées dans ce paragraphe soulignent également la caractéristique empirique de la connaissance de l'espace urbain et de son environnement. Chaque ville évolue de manière différente et constitue un laboratoire unique. Dans sa périphérie, l'espace rural subit également d'importantes répercussions, qu'il ne faut pas négliger. En réponse à ces évolutions socioculturelles souvent très marquées dans les crises actuelles, une politique de réforme des systèmes de sécurité ne peut plus s'appuyer sur une solution monolithique mais doit intégrer cette diversité dès sa conception.

1.4.2 Un enjeu fondamental : gagner les esprits et les cœurs

1.4.2.1. Des espaces difficiles et concurrentiels

Cette formule « gagner les esprits et les cœurs », utilisée en Irak par les forces de la coalition, n'est pas nouvelle. Déjà utilisée par le Maréchal Lyautey, elle a le mérite de résumer tout l'enjeu de la réforme des secteurs de sécurité : apporter la protection aux citoyens, leur assurer les conditions durables de l'épanouissement auquel ils peuvent prétendre, et développer au sein de la société un climat de confiance. La sécurité est indispensable au projet de société, mais ne peut prétendre lui donner son sens profond.⁴⁰ Elle se définit en fonction du choix de société, qui puise sa force dans des valeurs comme, par exemple, les valeurs républicaines. Un pays en sortie de crise n'est pas un espace vierge, sur lequel on peut décalquer des solutions « prêt-à-porter ». A l'instar de la haute couture où chaque modèle est unique, les

³⁸ Jean-Louis Roca, La question sociale, condition et contrainte du miracle chinois», Ramsès 2005, pp.47-60

³⁹ Alain Marsaud, la municipalisation de la police», Revue AGIR, Printemps 2002, pp.99-103

⁴⁰ Etude sous la direction de Danièle Truman, Une nouvelle approche de la sécurité», Revue AGIR, Printemps 2002, pp 45-60

acteurs de la sécurité doivent analyser en profondeur les structures sociale et culturelle de chaque pays en crise. Chaque situation est unique et donc difficile à appréhender.

Entre les acteurs précédemment étudiés, la concurrence est vive : les enjeux, qu'ils soient politiques, économiques, sociaux, culturels, ethniques, identitaires ou religieux sont souvent exacerbés, les esprits sont manipulés et chaque acteur veut s'imposer.

Dans ce jeu subtil et complexe, la France possède des atouts.

1.4.2.2. Les atouts de la France

Le monde est partagé en espaces géopolitiques soumis à des influences linguistiques et culturelles dominantes.⁴¹ Aux Nations Unies, langue et culture sont au cœur des jeux d'influence et de pouvoir. Dans cette arène, la France s'appuie sur l'État pour conforter son influence extérieure et a construit un outil complexe destiné à garantir la diffusion de ces idées, de sa langue et de sa culture dans le monde. Mais la mondialisation des échanges a bousculé le modèle français, en le mettant encore plus en concurrence avec un modèle d'essence américaine, se concentrant sur la libéralisation des échanges culturels et s'appuyant le marché, les entreprises, les technologies et les produits, pour véhiculer un mode de pensée que nous qualifions volontiers d'« anglo-saxon » car il est en effet structuré par la langue anglaise.

En pratique, la France peut tout de même agir sur de nombreux leviers dans les domaines culturel et social :

- nos représentations officielles à l'étranger forment un réseau important (le second du monde avec 154 postes diplomatiques, sans compter les postes consulaires et les établissements culturels) et crédible, en contact avec les ressortissants français résidant à l'étranger, les missions religieuses et les différentes organisations ;
- en mettant en place une concertation francophone étendue, elle dispose d'une caisse de résonance importante pour ses idées et également d'une source d'information de qualité pour mieux comprendre les développements économique, culturel et social de ses partenaires et de leur région ;
- les médias français, les centres culturels, l'Alliance française permettent de véhiculer des messages touchant une population importante, souvent encore analphabète ;⁴²
- les organismes de recherche et de formation (CNRS, institut du monde arabe, éducation nationale,...) sont bien implantés, avec de nombreux échanges avec les communautés intellectuelles et culturelles des pays.

La difficulté réside sans doute dans la gestion des flux d'informations : alors que les données économiques et militaires sont surveillées et analysées en permanence, les données relatives à l'espace social et culturel sont plus difficiles à élaborer car plus subjectives ; leur diffusion est relativement confidentielle ; elles risquent donc de rester éparpillées entre les différents organismes, sans exploitation ultérieure.

Dans le processus de réforme innovante des systèmes de sécurité, le défi pour la France réside donc plus dans sa capacité à fusionner puis à bien exploiter l'important flux d'informations sociales et culturelles à sa disposition.

⁴¹ Article « Les espaces culturels », Atlas des relations internationales, 1998, pp.60-61

⁴² cf. exemple en annexe 4 : le taux d'analphabétisme en Afghanistan est de plus de 60%.

1.5 Cadre budgétaire des opérations

Le financement de la reconstruction des systèmes de sécurité est intégré dans la problématique générale du financement de la reconstruction des pays en sortie de crise. Il fait donc appel aux mêmes ressources internationales, gouvernementales ou privées. Cependant, il se distingue par son caractère particulier, longtemps connoté militaire et qui en faisait un aspect peu ou mal abordé. Ce pan de la reconstruction est toujours regardé avec un peu de suspicion. Cependant, ces dernières années ont vu naître une prise de conscience forte de la nécessité de considérer la reconstruction des systèmes de sécurité comme une condition nécessaire du développement.

La France, fortement imprégnée de son histoire, intervient depuis déjà de longues années au profit de ses anciennes colonies. Mais cette action a le plus souvent été une action bilatérale, déconnectée du reste de la communauté internationale et de ses arcanes financiers. En son sein même, seuls les ministères de la défense et des affaires étrangères sont, depuis la disparition du ministère de la coopération, concernés par ces questions, sans qu'il y ait de vision et d'appréhension globale au sein de l'exécutif.

Du fait de la multiplicité et de la complexité croissante des conflits sur la scène mondiale, cette approche unilatérale et peu coordonnée apparaît de moins en moins viable, et il devient indispensable pour la France de rechercher une approche plus globale, tant en interne qu'avec ses partenaires.

1.5.1. Une communauté internationale de plus en plus sensible à la question du financement de la reconstruction des systèmes de sécurité

La reconstruction des systèmes de sécurité des pays en sortie de crise s'insère dans la problématique plus générale de la reconstruction de ces États. Cependant elle en est un élément très particulier qui n'a pas toujours fait l'objet d'une grande attention de la part des bailleurs. Une évolution est en train de se dessiner.

1.5.1.1. Les intervenants dans la reconstruction des pays en sortie de crise : multiples et non coordonnés.

Les intervenants dans la reconstruction proviennent de la société civile, des milieux économiques, mais aussi du monde politique et de la défense.

Les sources de financement sont multiples et obéissent toutes à des logiques, des objectifs propres. En dresser une liste exhaustive serait difficile. On pourra citer parmi les principales : les Nations Unies à travers en particulier le Programme des Nations Unies pour le développement, PNUD et le Haut Commissariat aux Réfugiés (HCR), la Banque Mondiale, le Fonds Monétaire International (FMI), l'Union européenne par le biais du Fonds Européen pour le Développement (FED), et les États eux-mêmes⁴³.

Leur action se caractérise par une absence de coordination et de vision commune. Les acteurs internationaux ne travaillent en effet pas toujours dans le même sens et ne partagent pas nécessairement les mêmes objectifs. Leurs intérêts, parfois divergents, ne permettent généralement pas une action homogène et planifiée. La mise en place de plus en plus fréquente de conférences internationales des donateurs en amont essaie d'y remédier.

⁴³ Pour illustrer cette diversité, on peut rappeler qu'en Bosnie-Herzégovine, ce sont plus de 60 bailleurs bilatéraux ou multilatéraux qui sont intervenus ...

Mais des antagonismes existent aussi parfois au sein d'un même pays et les différents ministères, en fonction des objectifs qu'ils poursuivent (diplomatie, marchés économique, etc.), ont parfois du mal à s'entendre.

1.5.1.2. Une prise de conscience de plus en plus forte du lien entre sécurité et développement

Le lien entre sécurité et développement apparaît de plus en plus fort et est reconnu par la communauté des bailleurs (notamment au niveau européen).

Au cours des dernières années, le vaste tissu de la coopération internationale s'est engagé de plus en plus fréquemment dans les domaines relevant de la sécurité. L'OCDE à travers le Comité d'Aide au Développement (CAD) a ainsi publié en 1997 des lignes directrices soulignant comment l'aide internationale pouvait contribuer à la résolution des crises. Cette même institution publiait en 2004 un document⁴⁴, dans lequel elle précisait en préambule que les membres de l'OCDE reconnaissent que « le développement et la sécurité sont inextricablement liés ».

La question est désormais prise en compte par les contributeurs dans les trois phases traditionnellement reconnues : l'aide d'urgence (dans laquelle s'insèrent notamment les opérations de maintien de la paix ou l'aide technique), la réhabilitation socio-économique (DDR, soldes,..) et la stabilisation macro-économique.

1.5.1.3. Mais des réticences qui restent fortes

Les conditions sont strictes pour bénéficier de l'aide internationale dans le domaine de la reconstruction des systèmes de sécurité. En particulier, un lien est toujours établi entre reconstruction et mise en place d'une « bonne gouvernance », notion qui doit sous-tendre toute action dans ce domaine. Dans ce cadre, le financement d'actions militaires reste tabou et les réticences sont fortes⁴⁵. Cependant, lorsqu'un lien peut être démontré avec un objectif civil plus général, présenté en termes d'aide au développement, des exceptions existent⁴⁶. Il s'agit souvent plus d'une question de rhétorique. Cette ambiguïté apparaît dans le document précité de l'OCDE, où il est affirmé que « la tâche consistant à renforcer le professionnalisme des forces de sécurité comporte un aspect normatif en rapport avec la gouvernance » alors qu'il est ajouté plus loin : « elle nécessite d'améliorer l'aptitude des forces de sécurité à s'acquitter de leurs fonctions opérationnelles essentielles (...). Compte tenu des restrictions inhérentes à la définition de l'aide publique au développement (APD), les financements destinés à ce genre d'activités devront peut-être venir de sources autres que l'APD ».

On notera aussi les difficultés liées au formalisme important à respecter pour obtenir des aides des organisations internationales, et les lourdeurs administratives qui aboutissent à des délais très longs.

⁴⁴ « Réforme des secteurs de sécurité et gouvernance : principes et bonnes pratiques » – OCDE / DCAD – 01 avril 2004

⁴⁵ Au sein de l'Union Européenne par exemple, les fonds de la Commission sont théoriquement limités au premier pilier de l'Union. L'article 28.3 du Traité exclut ce type d'actions et le domaine militaire ne rentre en principe pas dans le champ de financement du FED.

⁴⁶ Très récemment, le FED a ainsi financé une partie du programme DDR en Côte d'Ivoire.

1.5.2. Une tradition d'action solitaire de la France, déconnectée des réseaux de financement internationaux

La France, très marquée par son histoire coloniale, a développé une tradition d'action plutôt solitaire tournée principalement vers le continent africain. L'aide, essentiellement bilatérale, est confiée à deux ministères, les affaires étrangères et la défense, dans une logique qui a longtemps été celle de la substitution⁴⁷. Une évolution se dessine cependant depuis quelques années avec la recherche de vrais partenariats.

1.5.2.1. Un partage traditionnel des responsabilités entre le ministère de la défense et le ministère des affaires étrangères

La France a confié la charge de la coopération de défense, et, depuis que cette question est devenue essentielle, de la reconstruction des systèmes de sécurité, à ces deux ministères.

Le ministère des affaires étrangères, à travers la direction de la coopération militaire et de défense (DCMD), est en charge de la coopération militaire structurelle, inscrite sur le moyen et le long terme. Dans le domaine de la reconstruction des systèmes de sécurité, il est ainsi responsable de la formation des officiers et sous-officiers des pays avec lesquels la France a des accords de défense, l'organisation des outils de défense et la modernisation des méthodes de travail, l'appui en matière d'équipement et l'appui du concept RECAMP.

Le ministère de la défense s'occupe plutôt de la coopération militaire opérationnelle à plus court terme, avec les volets entraînement, exercices (notamment dans le cadre de RECAMP) et les cessions à des armées étrangères.

Les budgets déployés par ces ministères pour leur coopération militaire sont sensiblement équivalents : en 2005, le budget de la DCMD était de 93,5 millions d'€, contre 98 millions d'€ pour le ministère de la défense, qui, pour la première fois cette année, a regroupé toutes ces questions sur une seule ligne.

On notera que la France continue à concentrer ses efforts sur le continent africain (80% des projets).

1.5.2.2. Une mobilisation du financement international qui s'avère difficile

La tradition française qui se traduit par ce monopole de deux ministères, une action trop souvent unilatérale et des règles administratives complexes et manquant de souplesse ne sont pas propices à la mobilisation de bailleurs internationaux. Cependant, l'évolution vers une action par projet et l'obligation de plus en plus forte de travailler en multilatéral pourrait faire évoluer les choses.

⁴⁷ La France agissant à la place des États

1.5.2.2.1. Une action qui n'est pas assez coordonnée

L'absence des autres ministères n'est pas propice à une action coordonnée au niveau de l'exécutif. Cette situation est d'autant plus dommageable que la reconstruction des systèmes de sécurité ne concerne plus les seuls diplomates et militaires, mais intéresse également très directement des ministères tels que la justice, l'intérieur ou les finances.

Les budgets dédiés et les initiatives restent trop souvent le fruit d'actions isolées, au coup par coup et dans l'urgence. Les ministères des affaires étrangères et de la défense eux-mêmes ne travaillent pas toujours en synergie.

Or, pour capter le financement international et attirer les bailleurs, il semble important qu'existe une action coordonnée au niveau de l'exécutif, afin de présenter des plans d'action cohérents et lisibles.

1.5.2.2.2. Éviter l'isolement

La France n'a, jusqu'à présent, que peu cherché à faire appel aux nombreuses sources de financement existantes.

Cependant, et de plus en plus, il n'apparaît plus possible d'agir seul. La résolution des crises passe souvent par leur internationalisation. Ceci est encore plus vrai pour la reconstruction des systèmes de sécurité, qui se caractérise par sa complexité et un coût élevé.

La tradition française d'action isolée, et des positions souvent originales tant dans le domaine politique que diplomatique, ne sont pas un atout lorsqu'il s'agit de faire appel au reste de la communauté internationale.

L'image politico-militaire de la France n'est pas toujours très bonne et elle est souvent suspectée de servir d'abord ses intérêts d'ancienne puissance coloniale. Les limites rencontrées par le concept RECAMP en sont la traduction.

Il est donc important de faire évoluer cette perception en montrant, autant que possible, en quoi l'action de la France est d'abord et le plus souvent au service d'intérêts communs.

1.5.2.2.3. Un cadre budgétaire contraignant

Le cadre budgétaire dans lequel s'inscrit la reconstruction des systèmes de sécurité est celui des finances publiques françaises, soucieuses de la règle et du bon emploi des fonds publics, et peu compatibles avec l'urgence qui caractérise le plus souvent le règlement des crises auxquels il faut faire face.

Cette caractéristique importante du droit budgétaire français limite considérablement les capacités d'action et rend la coopération avec des bailleurs étrangers compliquée.

1.5.2.2.4. Une approche qui évolue cependant vers plus de multilatéralité et de partenariat

Les actions multilatérales existent cependant sur le continent africain et ont tendance à se développer. Elles restent cependant limitées à des accords ponctuels entre États⁴⁸. La France en Côte d'Ivoire, en faisant appel au reste de la communauté internationale, a cependant clairement montré un changement de politique qui tend désormais vers plus de multilatéralisme.

Vis-à-vis des pays bénéficiaires de l'aide, la politique française a également considérablement évolué ces dernières années. On est ainsi passé d'un concept de substitution, la France agissant à la place des États, à un véritable partenariat, fondé sur des conventions précises et un partage des responsabilités.

Cette nouvelle approche, plus formalisée et moins unilatérale, pourrait faciliter une action vers les bailleurs.

La reconstruction des systèmes de sécurité apparaît trop complexe, coûteuse et avec des incidences trop nombreuses sur tous les aspects de la vie du pays, pour être traitée par un État seul et par quelques ministères isolés.

Il apparaît important maintenant de chercher à définir une vision globale de ces questions, en associant à cette démarche tous les acteurs concernés, de simplifier autant que possible le cadre réglementaire pour le rendre plus efficace, et de se tourner d'avantage vers la communauté internationale.

1.6 Les cadres international et interministériel

Le passé des opérations de maintien de la paix en Afrique a donné à la France une tradition de gestion solitaire des crises – que certains jugent isolée. En outre, la pratique constitutionnelle du « domaine réservé » a contribué à cantonner la gestion des crises dans les seules sphères des ministères de la défense et des affaires étrangères sous un contrôle étroit de la Présidence de la République.

Pourtant, la complexité des crises et l'affaiblissement relatif de nos moyens conduisent notre pays à s'insérer dans le dispositif international, notamment à travers les Nations unies et l'Union européenne. Cette complexité nécessite en outre de faire appel à des ressources provenant de tous les domaines de la vie publique, exigeant ainsi la participation d'un grand nombre de départements ministériels.

1.6.1 De la coopération militaire solitaire à la gestion solidaire du SSR

La tradition coloniale de la France lui a donné une grande expérience en matière d'intervention au sein de cultures autres. La décolonisation de l'Afrique lui a en outre permis d'acquérir une compétence fondée sur plusieurs décennies de construction des appareils de

⁴⁸ Coopération multilatérale en Afrique avec la Grande-Bretagne, les Pays-bas, la Suisse et l'Allemagne.

sécurité africains francophones⁴⁹. Mais cet exercice a conduit la France à agir à l'écart des courants internationaux de reconstruction des systèmes de sécurité, notamment de celui animé par les Nations Unies, mais aussi de ceux des États-Unis et des pays du nord de l'Europe. Les crises yougoslaves ont mis notre pays au contact des méthodes internationales de sortie de crise, tandis que la libéralisation des pays du bloc soviétique conduisait notre coopération à s'ouvrir à d'autres régions que le continent africain. Enfin la construction d'une politique européenne de défense et de sécurité, dont l'opération Alba a constitué la première expérience, a définitivement installé la France dans la gestion internationale des questions de reconstruction des secteurs de sécurité en sortie de crise.

Dans cette évolution des doctrines françaises de gestion de crise et de coopération militaire, la crise rwandaise a constitué une étape marquante. Politiquement d'abord, car l'image internationale négative qui subsiste de notre action mérite réflexion : même injustifiées, ces critiques portent atteinte à notre capacité d'influence et limitent durablement notre liberté d'action. Techniquement ensuite, puisque notre incapacité à aider le Rwanda à se forger un outil militaire nous a contraint à intervenir plusieurs fois pour le soutenir, dans des conditions militairement et politiquement risquées. Moralement enfin, dès lors qu'une partie des forces que nous avons formées se trouvent accusées d'avoir collaboré à un génocide. Du drame rwandais, la France retient que la construction de forces de sécurité est une affaire à risques, qu'il est désormais dangereux d'engager seul et qui nécessite une activité diplomatique et une communication internationale élaborées.

Une des leçons internationales du Rwanda sera RECAMP. Cette nouvelle doctrine oriente la construction des structures de sécurité vers le maintien de la paix, appelle une contribution des pays riches dans leur mise sur pied et surtout incite à une coopération sous-régionale des systèmes de sécurité africains. La France aura certes des difficultés à faire admettre sa doctrine et même sa sincérité à certains de ses alliés ; cependant son obstination et la multiplication des opérations de maintien de la paix conduites par des unités formées dans le cadre de RECAMP ont fait de ce projet une réalité incontournable de la construction du secteur de sécurité africain.

La crise centrafricaine constituera une autre déception du dispositif de coopération français. La France se trouve engagée contre les militaires qu'elle a formés, révoltés contre le pouvoir légitimement élu. À travers la MISAB, le concept RECAMP, qui n'a alors pas encore choisi son nom, fait ses premières armes à l'occasion de cette crise, avec un succès technique certain ; la situation politique pourtant est trop dégradée et la France doit alors à céder la main à l'ONU sous la forme de la MINURCA.

Cette expérience onusienne française, la première en Afrique, avait été précédée de l'engagement infructueux en Bosnie. C'est pourtant en ex-Yougoslavie, en Bosnie puis au Kosovo, à travers la participation de sa gendarmerie, que la France apprendra à s'insérer pleinement dans le dispositif international de réforme du secteur de sécurité, au moins pour ce qui concerne les forces de police.

1.6.2 La difficile insertion internationale

L'histoire et le particularisme de la France rendent son insertion difficile dans la mouvance internationale de réforme et de reconstruction des systèmes de sécurité. C'est pourtant bien dans ce cadre que doit désormais s'inscrire son action.

⁴⁹ Lire Patrice SARTRE « De la coopération militaire à la réforme du secteur de sécurité en Afrique »- In Revue des anciens de l'ENA – Avril 2005.

1.6.2.1 Le cadre onusien

Le cadre onusien est désormais imposé par la politique générale de la France ; consciente du potentiel mais aussi de la vulnérabilité d'un de ses derniers atouts internationaux, son siège permanent au Conseil de sécurité, la France ne peut plus se permettre aucune action qui porte atteinte à l'influence de l'ONU. Elle est donc condamnée à en jouer résolument le jeu.

En matière de réforme du secteur de sécurité, l'action de l'ONU se répartit selon plusieurs cercles concentriques dont le Conseil de sécurité constitue le centre ; ses résolutions fixent les modalités de sortie de chaque crise, et la reconstruction du secteur de sécurité y tient une place importante.

Le premier cercle est constitué du secrétariat des Nations unies. En son sein, le Département des opérations de maintien de la paix, notamment sa Division militaire comme sa Division de la police civile, fixent la doctrine et assistent le Bureau des opérations en matière de reconstruction des secteurs de sécurité. Leur action est prolongée sur le terrain par les missions de maintien de la paix ; autour du représentant spécial du secrétaire général qui conduit l'opération, le *Force Commander* et le *Police Commissioner* conduisent l'action des militaires et des policiers, notamment en matière de DDR⁵⁰. Le représentant spécial du secrétaire général coordonne en outre l'action des autres cercles du SSR⁵¹. Après des débuts difficiles concernant notre gendarmerie, dont le statut militaire était mal accepté par la Division de la police « civile » des Nations unies, notre pays est désormais bien intégré dans le travail du département des opérations de maintien de la paix. Cependant l'action de ce premier cercle se limite à la durée de présence sur le terrain d'une opération de paix.

C'est le second cercle onusien, celui du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) qui, souvent présent avant la crise, prolonge son action longtemps au-delà de la sortie de crise et après le départ de l'opération de paix. Dans le passé plutôt cantonné à la réforme de la police, il prend désormais en compte celle de la justice et certains aspects de la réforme des forces armées. C'est lui qui détient la meilleure expertise en ce qui concerne l'impact réciproque de l'économie et de la sécurité, et qui offre la meilleure intégration de la question de la sécurité au sein du développement en général. Sur chaque sortie de crise, nos officiers doivent s'efforcer de coopérer avec ses agents sur le terrain, mais il est également important que notre représentation permanente auprès des Nations Unies demeure en étroit contact avec son siège à New York.

Le troisième cercle est celui des institutions de *Bretton Woods*, notamment la Banque mondiale. Peu présente sur le terrain, en tous cas pas sous une forme opérationnelle, la Banque a toujours conduit une réflexion approfondie concernant les systèmes de sécurité. Son *think tank* sur l'Afrique, la *Global Coalition for Africa*, a organisé pendant près d'une dizaine d'années un cycle de séminaires sur le sujet du SSR africain. Ce cycle a eu une profonde influence sur l'évolution des armées africaines et sur la prise de conscience des dirigeants du continent de leurs obligations en matière de sécurité.

Notre pays a jusque là peu coopéré avec la banque sur les questions de SSR, et il est souhaitable que nous soyons plus présents sur ce thème à Washington, pour y faire valoir notre doctrine et tirer partie des ressources qui y sont disponibles.

⁵⁰ Désarmement, démobilisation et réintégration des combattants.

⁵¹ Actuellement, un Français, Mr Jean marie Guéhenno dirige le département des opérations de maintien de la paix

1.6.2.2 Le cadre européen

L'Europe des six était loin de la gestion des crises, et encore plus de la reconstruction du secteur de sécurité de pays tiers. À cette époque la France, qui sortait de son statut de puissance colonisatrice, opposée à toute forme de supranationalité, ne pouvait imaginer avoir recours à l'Europe pour traiter de questions de sécurité, particulièrement dans ce qui était encore son « pré carré ».

Cette Europe est pourtant désormais de plus en plus le cadre de la gestion des crises auxquelles participe la France ; celle-ci cherche désormais à attirer ses partenaires en Afrique même, comme la montre l'opération *Artemis*. Or cette coopération européenne nécessite et entraîne une amélioration de l'interopérabilité entre la France et ses alliés européens. Certes, nombre d'armées européennes ont beaucoup à apprendre de la France en matière de gestion militaire des crises ; mais s'agissant de la reconstruction du secteur de sécurité, le standard des exigences européennes est supérieur à celui de la France, notamment en termes de contrôle de ce secteur par le pouvoir légitime. RECAMP a beaucoup contribué à rapprocher les standards français et européens dans tous les domaines.

Ce cadre européen ne comporte pas que des contraintes, puisqu'il attribue aussi, à condition que ses standards sont respectés, d'importantes ressources en matière de réforme du secteur de sécurité.

Longtemps le cadre européen ne s'exprimait qu'à travers l'action de la Commission européenne, qui s'interdisait toute incursion dans le domaine de la force armée. En matière de réforme du secteur de sécurité, son action se limitait donc à la police et à la justice, ainsi qu'à la préparation de l'État à gérer ses forces de sécurité, y compris ses forces armées. Depuis le développement de la PESC, l'action européenne s'est étendue au DDR⁵² et au développement des forces armées elles-mêmes, ainsi qu'à la promotion des forces de police à statut militaire à travers la force européenne de gendarmerie.

1.6.2.3 Le cadre atlantique

La France avait fait preuve d'ouverture vis-à-vis de l'Alliance atlantique avant même la chute du mur de Berlin. Les crises yougoslaves l'ont conduite à s'engager résolument dans ce cadre lors des opérations de Bosnie puis du Kosovo. Cependant, la France ne reconnaît qu'avec réticence une légitimité à l'OTAN dans les actions de réforme du secteur de sécurité, notamment hors d'Europe. Au Kosovo notamment, la police et la justice sont confiées à l'ONU et l'OSCE, tandis que les forces armées n'ont pas véritablement fait l'objet d'une action de restructuration, sauf à admettre que le KPC les préfigure.

1.6.2.4. L'OSCE

L'OSCE pourrait jouer un rôle important dans la restructuration des secteurs de sécurité des pays en sortie de crise. Sa concurrence avec l'ONU et l'Union européenne, ainsi que la présence de pays non-européen en son sein contribuent à limiter fortement son rôle et son rayonnement.

⁵² Désarmement, démobilisation et réintégration des combattants.

1.6.3. Les tâtonnements interministériels

Une des difficultés que rencontre la France dans la gestion internationale de la réforme du secteur de sécurité des pays en sortie de crise, est la dichotomie entre d'une part les actions conduites par le ministère des affaires étrangères au titre de la coopération militaire et de défense, et d'autre part celles conduites par le ministère de la défense – en fait l'EMA – au titre de la gestion de crise. Cette bicéphalie est résolue dans le cadre d'une structure interministérielle de gestion de crise qui ne réussit cependant pas à mobiliser les autres ministères, dont la contribution est pourtant nécessaire à la réussite du SSR

1.6.3.1. La structure française de gestion des crises

La constitution de 1958 n'envisage pas la notion de « gestion de crise », et bien entendu encore moins la participation de notre pays à la réforme du secteur de sécurité de pays tiers. Elle confie au Premier ministre la direction de l'ensemble de l'action gouvernementale, notamment la Défense nationale. On sait que pourtant, dès le général De Gaulle, la défense et la diplomatie sont devenus le domaine réservé de la Présidence de la République, particulièrement en Afrique. Or la gestion de crise est bien cette combinaison intime des problèmes de défense et de diplomatie que les premiers ministres successifs ont laissés sous le contrôle direct du Président, même en période de cohabitation.

Formellement, cette action diplomatico-militaire se décide lors des conseils restreints qui réunissent, généralement à l'issue des certains conseils des ministres, le Président, le Premier ministre et les quatre grands ministres « régaliens » : défense, affaires étrangères, intérieurs et finances ; d'autres ministres peuvent être conviés, autant que de besoin.

Le mécanisme de préparation de ces décisions est complexe, assez largement informel, et variable selon la nature des crises. La principale structure de suivi et de conduite est la « cellule de crise » qui met face à face au Quai d'Orsay, quotidiennement s'il le faut, les représentants des ministères de la Défense et des Affaires étrangères, entourés de membres d'autres structures et ministères, dont les services de l'Élysée (état-major particulier, cellule diplomatique, cellule Afrique éventuellement) et le cabinet du Premier ministre (cellule diplomatique, cabinet militaire).

Les décisions de conduite prises par cette « cellule de crise » sont mises en œuvre par les chaînes diplomatiques et militaires. La chaîne militaire est dirigée par le chef d'état-major des armées à travers le sous-chef opérations et le chef du CPCO. Si l'opération est purement nationale, son autorité se prolonge sur le terrain par le commandant de l'opération.

La chaîne diplomatique est animée par le directeur de cabinet du ministre, le secrétaire général du ministère des affaires étrangères et le directeur général des affaires politiques et stratégiques ; si l'opération est purement nationale, ils agissent à travers une direction régionale (Afrique et Océan indien par exemple) qui donne ses instructions à notre ambassadeur dans le pays où se déroule la crise.

Lorsque l'opération est internationale (ONU) ou multinationale (UE, OTAN, organisation régionale, coalition ad hoc) la chaîne diplomatique passe par une direction politique (NUOI par exemple) qui donne ses instructions à notre représentant permanent auprès de l'instance politique de l'organisation concernée (conseil de sécurité, conseil de l'atlantique nord, ...) ; celui-ci s'efforce de faire valoir notre point de vue au sein de cette instance, soutenu par son conseiller militaire. Cet officier reçoit ses instructions de l'état-major des armées, qui donne par ailleurs ses instructions au commandant des éléments français de l'opération sur le terrain.

Ces diverses chaînes hiérarchiques prennent des formes très diverses selon la nature et la phase de la crise. Lorsque débute la sortie de crise, et que notamment se pose la question de la remise sur pied du secteur de sécurité du pays en crise, ce cadre se complique encore.

D'une part entre en scène un nouvel acteur diplomatio-militaire, la direction de la coopération militaire et de défense, qui peut se voir progressivement confier la charge de l'assistance militaire et de gendarmerie au profit des forces de sécurité en construction. D'autre part se posent des problèmes complexes de financement de la restructuration des secteurs de sécurité. Le ministère des finances, notamment au travers de l'Agence française pour le développement, mais aussi les bailleurs de fonds étrangers ou internationaux, enfin les organisations non gouvernementales entrent dans le jeu et doivent être gérés avec tact. Apparaissent ensuite, notamment à l'occasion des actions de DDR, de difficiles problèmes judiciaires, sociaux et médicaux, d'ordre public, d'environnement, de réhabilitation d'infrastructures, d'achats de services ou de biens, qui dépassent les compétences et les capacités de maîtrise d'ouvrage des ministères de la défense et des affaires étrangères. La gestion de crise doit alors devenir interministérielle, et se muer peu à peu en une gestion de l'aide au développement du pays en sortie de crise.

1.6.3.2. La difficile mobilisation des autres ministères en phase de transition

Les gestions de crises réalisées par la France n'ont à ce jour pas pleinement intégré cette transformation, faute d'avoir réussi à mobiliser les autres ministères dans leurs créneaux respectifs. Le docteur Bernard Kouchner, tirant les leçons de son séjour comme représentant spécial du secrétaire général au Kosovo, soulignait en particulier combien il lui avait été difficile d'obtenir des experts français en provenance d'autres ministères que ceux de la défense et des affaires étrangères. Cette lacune est particulièrement pénalisante en ce qui concerne les ministères de la justice et de l'intérieur ; en effet, juges (procureurs au moins) et policiers constituent deux piliers irremplaçables de la remise sur pied d'un secteur de sécurité.

1.6.3.3. La tentative de coordination chez le Premier ministre

Cette difficulté à mobiliser les autres ministères provient de l'absence d'instance de coordination interministérielle ; en effet, dès qu'est amorcée la sortie de crise, la « cellule de crise » qui siège au Quai d'Orsay distend ses réunions, voit fondre l'effectif de ses participants puis cesse de se réunir ; les conseils restreints se focalisent sur des problèmes plus urgents. Bref, le leadership élyséen vis-à-vis du binôme défense-affaires étrangères ne porte plus sur cette crise, mais sur une des suivantes. La logique du fonctionnement de nos institutions voudrait que les services du Premier ministre prennent le relais, mais force est de constater que ce n'est pas le cas.

Lors de la crise au Kosovo, cette lacune a été clairement perçue et une mission interministérielle a été mise sur pied sous l'autorité de monsieur Roger Fauroux⁽⁵³⁾. Si elle ne s'est pas spécifiquement intéressée aux questions de SSR, elle a pris à bras le corps l'ensemble des problèmes de mobilisation comme de coordinations interministérielles. Son succès, reconnu de tous, n'a été limité que par le manque d'appétence du fonctionnaire français pour l'expatriation et par les nombreux obstacles statutaires, notamment en matière de rémunération, qui s'opposent au service extérieur occasionnel des personnels de l'État.

⁵³ La mission interministérielle pour l'Europe du sud-est.

À la fermeture de la mission Fauroux, la création d'une structure interministérielle permanente de gestion des questions de sortie de crise a été tentée au SGDN, sous la forme d'une sous direction spécialisée. Cette expérience n'a pas été poursuivie car elle n'a pas réussi à s'inscrire dans la pratique française de gestion des relations internationales ; cette pratique veut que ce qui n'est pas décidé et coordonné à l'Élysée – qui ne donne que les grandes orientations des crises, ou les très grandes options de politique internationale - se décide au Quai d'Orsay plutôt qu'à Matignon. Le SGDN n'a donc pas trouvé dans sa subordination au Premier ministre (encore moins, il faut l'avouer, dans le décret de 78 qui définit ses attributions) une légitimité suffisante pour s'imposer. Mais, simultanément, le Quai d'Orsay n'a pas non plus acquis sur les autres ministères l'autorité suffisante pour en obtenir des choix douloureux tels que des arbitrages budgétaires en faveur d'actions de sorties de crise, des détachements de fonctionnaires dans des missions de reconstructions de secteurs de sécurité et des évolutions de la réglementation favorisant ces détachements.

Le ministère des affaires étrangères, faute d'obtenir ces résultats « par le haut », c'est-à-dire en imposant ses vues, tente de les attendre « par le bas » en misant sur l'effet d'entraînement que pourrait avoir une structure d'exécution efficace, à cheval entre le public et le privé, FCI (⁵⁴). Cette structure capable, dans de brefs délais, à la fois de percevoir les besoins réels sur le terrain et de localiser les compétences présentes dans l'administration ou le secteur privé, comme les ressources financières offertes par les bailleurs de fond, obtient d'indéniables résultats. Cependant, dans les cas les plus difficiles – souvent les plus importants et les plus urgents - l'effet d'entraînement attendu ne joue pas et l'autorité interministérielle fait défaut.

1.6.3.4.1. Pour une autorité interministérielle dans les phases de sortie de crise

On pourrait estimer que, concernant l'action des forces armées dans la restructuration du secteur de sécurité des pays en sortie de crise, une telle autorité n'est pas nécessaire. En effet, parfaitement au fait des besoins des pays en crise, disposant de personnels dont la vocation et la situation statutaire sont tournées vers l'expatriation, les forces armées n'ont nul besoin d'une autorité interministérielle pour les mobiliser.

Pourtant les forces armées ne peuvent agir seules ; les problèmes de justice et de police judiciaire notamment, éléments incontournables de la restructuration du secteur de sécurité, ne peuvent être résolus sans la participation active du ministère de l'intérieur – de plus en plus autorité d'emploi de la gendarmerie – et surtout du ministère de la justice.

Il est donc suggéré que, lorsque débute la phase de sortie de crise, et avant que la « cellule de crise » du Quai d'Orsay ne s'évanouisse, elle passe formellement la main à une « cellule de sortie de crise » dont l'important ne serait pas la localisation mais la composition et l'autorité interministérielles. Son rôle serait de susciter la mobilisation interministérielle plus large – et moins intense mais aussi de plus longue haleine que durant la crise ouverte même – que nécessite la participation de notre pays au retour à la paix de régions pour lesquelles nous avons payé cher en gestion de crise, souvent même en termes de vies humaines.

En conclusion de ces quelques paragraphes concernant les cadres international et interministériel sur la contribution de la France à la réforme du secteur de sécurité des pays en sortie de crise, cette activité ne peut plus être internationalement isolée ni le fait de deux ministères seuls. Notre pays a bien intégré la contrainte internationale et l'a montré dans la gestion de la crise ivoirienne en faisant appel aux savoir-faire extérieurs. Sa gestion des sorties de crise par les deux seuls ministères des affaires étrangères et de la défense, efficace

⁵⁴ France Coopération Internationale

par sa compacité, laisse cependant à l'écart des ministères essentiels pour de tels exercices, notamment ceux des finances, de l'intérieur et de la justice.

La France doit prendre en compte que la transition de certains pays – notamment africains - de la crise à la paix est un élément essentiel de sa propre sécurité ; elle doit de ce fait y consacrer des ressources plus larges et mieux coordonnées, en interne comme vis-à-vis des instances internationales.

1.7 Les dimensions militaires

Une crise peut rapidement prendre une dimension internationale, avec l'intervention de coalitions, constituées de forces armées et de polices venant de pays variés, n'ayant pas forcément les mêmes concepts et doctrines d'emploi de la force. Cette dimension interalliée est un défi pour les nations contributrices, qui doivent montrer une bonne cohésion politique, partager des vues communes sur les objectifs à atteindre, réaliser l'interopérabilité des forces et, comme l'analyse conduite au paragraphe 1.5 le souligne, financer toute l'opération par des montages complexes. Sur le terrain, dans le pays en crise, la dimension militaire est souvent importante : de nombreux acteurs politiques du temps de crise sont issus de la hiérarchie militaire⁵⁵ ; les acteurs de la violence très divers et quelquefois incontrôlables. Un des paris de la réforme des systèmes de sécurité, c'est que l'alliage entre les acteurs de la violence du pays en crise et les acteurs militaires et policiers des pays contributeurs puisse prendre et servir à forger la poutre maîtresse de la reconstruction globale du pays.

1.7.1 Les acteurs de la violence du pays en crise

1.7.1.1. L'importance de l'attitude des militaires et des forces de polices légitimes d'un pays en crise

Il ne faut pas se contenter de la connaissance quantitative et qualitative des armées et forces de police d'un pays en crise. Au-delà de ces données statistiques, et s'il l'on veut vraiment rentrer dans la dynamique du conflit, les intervenants extérieurs doivent s'efforcer de savoir quelles ont été les véritables relations entre les civils, les militaires et les autres acteurs de la violence avant et pendant la crise. On peut citer de nombreux exemples d'actions arbitraires, et d'interventions politiques à caractère despotique faites par des militaires dans de nombreuses régions du monde. Mais il y a également des cas où les militaires et les forces de police ont du intervenir à cause de l'incompétence, du népotisme et de la corruption de leurs élites politiques. Il faut donc considérer le rôle des militaires et des forces de police au cas par cas et se garder de tout jugement hâtif.

C'est pourquoi, cette analyse comportementale poussée vient enrichir les analyses politiques, culturelles et sociales de la crise. Savoir comment les militaires et les forces de police sont perçus par la société civile, les minorités et la population ; recueillir des éléments concernant leurs comportements et leurs actions sont des tâches essentielles pour adapter rapidement les plans de réforme des systèmes de sécurité à la réalité du terrain. Cela permettra entre autres d'apporter des éléments de réponse à la question essentielle : avec qui traiter le post-conflit ?

⁵⁵ Entretien avec le Dr Eric Chevallier, sous-directeur affaires internationales et stratégiques, SGDN, décembre 2004

1.7.1.2. Les autres acteurs de la violence à ne pas négliger

Avec qui traiter le post-conflit ? Cette question se pose également lorsque l'on pénètre dans le monde trouble des acteurs de la violence, qui ne relèvent pas de chaînes de commandements clairement identifiées. La problématique centrale est alors de trouver des interlocuteurs pour entamer le dialogue et tenter de canaliser la violence. Certains acteurs auront commis des exactions, des atrocités voire des crimes contre l'humanité et il sera difficile de le prouver. Le risque est donc grand de se compromettre pour nos états-majors, par ignorance, surtout au début d'une opération. Il faut donc vite mettre en place un *screening* permettant d'écarter ces suspects du dialogue concernant la reconstruction et de les orienter vers le pouvoir judiciaire, sans toutefois négliger les conséquences politiques de ces actions.

L'analyse réalisée au paragraphe 1.4 souligne que la dilution de l'autorité d'un État a pour corollaire la montée en puissance de structures de pouvoir, de profit et de violence privées, en dehors du contrôle de l'État. « La privatisation de la violence est un problème majeur pour nos sociétés : dissuader Kadhafi, c'est possible ; dissuader Al Qaïda, c'est beaucoup plus difficile ». ⁵⁶ En effet, la privatisation de la violence – de la banalisation des règlements de compte entre individus à l'action terroriste de masse en passant par les actions de milices, de sociétés militaires privées, de mercenaires, d'enfants soldats –, toutes ces « menaces caméléon » ⁵⁷ augmentent le niveau de menace de l'environnement dans lequel les forces armées et de police des pays contributeurs vont opérer.

Pourtant, il faut se garder de négliger ou d'écarter ces acteurs, qui possèdent souvent une connaissance intime du terrain, des personnes et des mondes souterrains, qui se sont développés pendant la crise. Dans le processus très long de reconstruction, ils ont un rôle important à jouer.

Tout comme les militaires autochtones, il importe donc de savoir pourquoi ces acteurs occupent le devant de la scène : sur quelles fractures politique, identitaire, sociale se sont-ils développés ? Comment sont-ils perçus par la population ? Quels sont leurs financements ? Et surtout, il ne faut pas généraliser trop vite à partir de faits locaux et particuliers ou de rumeurs. En effet, dans l'élaboration d'un plan de reconstruction, la tentation est grande de marginaliser un mouvement ou une milice, afin de réduire les inconnues dans l'équation complexe du système de sécurité à réformer. Il faut éviter cette erreur et trouver, d'une manière ou d'une autre, le chemin du dialogue, qui pourrait se révéler payant plus tard.

1.7.2 L'action des militaires des pays contributeurs

Les militaires des pays contributeurs sont des acteurs à part entière de la reconstruction au côté des autres intervenants. Des multiples caractéristiques des récentes opérations dans des pays en crise, on en retiendra surtout quatre ⁵⁸, qui entraînent des modifications notables dans l'exécution du métier militaire des forces armées françaises (et occidentales).

1.7.2.1. L'usage de la force

Même si l'adversaire n'est pas forcément clairement identifié, les forces engagées doivent avoir la possibilité de faire, si nécessaire, preuve de fermeté, donc d'utiliser une certaine

⁵⁶ Conférence de Mr Moïsi, CID, Janvier 2005.

⁵⁷ Eric de la Maisonneuve, Revue Agir, Printemps 2002, p.20

⁵⁸ IGA de Saint Germain, directeur de la fondation pour la recherche stratégique, les opérations de paix : prévenir, imposer, reconstruire», les cahiers de Mars, 3^{ème} trimestre 2000, pp.61-67

force. On pense bien sûr aux besoins de l'autodéfense, mais, aussi, évidemment, aux actions récentes menées en Côte d'Ivoire ou en Irak. Face à des comportements totalitaires, terroristes ou génocidaires, « s'en priver constituerait une faiblesse de nature à engendrer, finalement, l'échec de l'opération »⁵⁹. Cependant, l'usage de la force doit être adapté à la situation et cohérent avec le mandat de l'opération. Les valeurs qui inspirent l'action doivent se refléter dans les modalités de l'opération. La « maîtrise de la violence », la « maîtrise de la force », le respect de l'adversaire, la préservation des populations civiles, l'action avec discernement contre les installations civiles pour faciliter plus tard la reconstruction, l'évolution juridique du mandat⁶⁰ sont ainsi au centre de la réflexion sur les opérations militaires modernes.

Une difficulté vient de ce que la maîtrise de la violence ne va pas toujours dans le sens de la plus grande efficacité militaire. Ainsi, pendant la crise du Kosovo, on se souvient du débat entre ceux qui souhaitaient des frappes massives dès le début et ceux, qui, au contraire, préconisaient une certaine progressivité dans les frappes.

1.7.2.2. Les opérations sont généralement menées par des coalitions

Les opérations en coalition se justifient d'abord par des raisons de volumes de forces mais aussi parce qu'elles constituent un moyen d'acquiescer une plus grande légitimité : même si la cause semble juste et relève du devoir d'assistance à autrui, s'arroger un droit d'ingérence reste contestable sur le plan juridique. Ce jugement lapidaire d'un expert⁶¹, « Moins l'intervention apparaît comme légale, plus il faut être multinational », résume toute la problématique de l'action en coalition. Travailler en coalition implique une bonne cohésion politique de la part des coalisés, des vues communes sur les objectifs à atteindre. Mais au-delà de la campagne militaire, la phase de reconstruction est particulièrement éprouvante pour la cohésion de la coalition, car, au fracas des armes se succèdent les négociations, les jeux politiques subtils et les enjeux de pouvoir économiques et financiers.

De l'entrée à la sortie du théâtre, l'action en coalition suppose aussi, du point de vue technique et opérationnel, de réaliser l'interopérabilité entre toutes les composantes. Il ne s'agit plus d'un paramètre facultatif, si l'on veut mener des opérations militaires efficaces. Cela implique donc une compatibilité non seulement entre les matériels mais aussi entre les procédures et les doctrines militaires. Ces moyens coûtent cher ; surgit alors la difficulté - permanente dans les opérations récentes - de la rencontre de la volonté et de la capacité.⁶¹

L'action en coalition peut être avantageuse en terme de légitimité mais le coût peut être insupportable en terme d'efficacité lorsque montent des tensions au sein de la coalition, en particulier pour le commandement des forces. Une chaîne de commandement longue à construire puis à activer peut mener jusqu'à l'incapacité à agir. Le triste exemple de Srebrenica est dans toutes les mémoires ; l'arrivée tardive sur un théâtre peut avoir de graves conséquences : « Bosnie 100000 victimes / 2 ans de retard ; Kosovo plusieurs milliers de morts / quelques mois de retard ; Macédoine 100 morts / action très rapide ».⁶¹

Soucieuse de son autonomie et d'une action rapide, la France garde donc une capacité importante d'action isolée, sans l'appui de coalition, mais toujours dans le cadre d'un mandat de l'ONU ou d'accords de défense. Le risque politique est sans doute plus élevé, les coûts à supporter plus importants mais la rapidité d'intervention et la capacité d'arriver en premier sont des atouts déterminants dans le règlement d'une crise armée. Ensuite, dans la dynamique globale de sortie de crise, les moyens sur place peuvent s'avérer insuffisants.⁶²

⁵⁹ IGA de Saint Germain, op.cit.

⁶⁰ cf. paragraphe 1.3

⁶¹ Mr Moïsi, Conférence au CID, janvier 2004

⁶² Entretien avec Aline Leboeuf, chercheur à l'IFRI.

«Mais alors que l'Europe de défense se construit, peut-on se payer le luxe d'actions isolées ?»⁶¹ ; cette interrogation, partagée par de nombreux responsables et analystes est d'actualité et montre l'enjeu des réflexions sur le SSR.

1.7.2.3. L'implication de civils

Il s'agit malheureusement d'une situation fréquente : ce sont des civils qui étaient menacés d'extermination – et que nous cherchions à protéger – au Cambodge ou au Rwanda. Au Kosovo, la raison principale du déclenchement des opérations aériennes était de dissuader les Serbes de poursuivre leurs exactions vis-à-vis de la population d'ethnie albanaise. L'enjeu central des opérations militaires est de plus en plus la garantie de la sécurité et l'existence de civils.

En face, la tentation est grande de se servir des civils comme des moyens de pression sur les forces armées d'intervention. Les « boucliers humains », les mouvements de foule organisés, les exodes et les mouvements de réfugiés provoqués par la terreur, sont des armes redoutables, que les acteurs de la violence des pays en crise savent malheureusement bien utiliser, en les associant avec la manœuvre habile des médias.

Dans les crises récentes, la présence de nombreux réfugiés, qu'il faut accueillir, canaliser et gérer, quelquefois avec l'aide d'organisations non gouvernementales, n'est également pas sans conséquence pour les forces d'intervention.

1.7.2.4. Des formes de lutte asymétriques

Les opérations se situent ainsi plus sur le plan éthique que sur le plan militaire. Les opposants utilisent moins de moyens purement militaires, qu'ils savent battus d'avance par des forces puissantes et technologiquement avancées, mais plus de moyens « asymétriques », des armes différentes : l'« arme des civils », l'arme de destruction massive, l'utilisation nouvelle de moyens existants (avions suicide), les armes informatiques, le terrorisme, la déstabilisation médiatique. Ils pratiquent des formes de lutte « immorales », comme par exemple, l'implication de « non-combattants », d'enfants soldats, de mercenaires. Ils connaissent nos points de déséquilibre et de vulnérabilité – droit de l'Homme, sensibilité aux médias entre autres – et veulent nous déstabiliser.

2 Les réalités du terrain

Après ce panorama de ce qu'est la réforme des systèmes de sécurité dans ses aspects théoriques, il paraît intéressant de faire un tour d'horizon d'opérations récentes dans le but de rapprocher la théorie de la réalité, puis de faire ressortir des idées maîtresses pour des propositions éventuelles en matière de doctrine. Notre choix des pays en crise a été dicté par la volonté de tirer profit des expériences vécues des officiers auditeurs du séminaire et par la possibilité de recueillir les impressions de responsables, civils et militaires, qui ont été déployés sur ces théâtres.

Tout d'abord, quelques grandes lignes de réflexion, qui permettent d'aborder cette étude :

- Sur le théâtre irakien, la réforme du secteur de sécurité est une reconstruction sous la pression d'un outil immédiatement engagé au fur et à mesure qu'il est construit, dans un cadre politique lui-même en construction.
- La Bosnie et le Kosovo ont servi de laboratoire pour le SSR ; cette réforme est donc plus que jamais tributaire du projet politique de la communauté internationale, dont le périmètre reste en évolution.
- En Afghanistan, les forces rencontrent des difficultés à mener une action cohérente dans le domaine du SSR du fait de la diversité d'approches des Nations engagées dans la réforme et dans les PRT « *Provincial Reconstruction Team* »
- En République de Côte d'Ivoire, il s'agit d'un enseignement provisoire : pour les armées françaises, la Côte d'Ivoire pose de manière aigüe la question de la force de paix extérieure, de sa capacité et de sa légitimité à maintenir la paix tant que le système local n'en est pas capable.
- En République démocratique du Congo, l'enseignement principal est que le SSR ne peut être engagé que si une force de paix de qualité a pu être mise en place et dotée de règles d'engagement (ROE) adaptée.
- Enfin, Le processus de désarmement, démobilisation, réinsertion (DDR) est le préalable incontournable (à inclure dans la première phase) de tout SSR or ce préalable est lui-même complexe et lourd ; il doit donc être fortement anticipé.

2.1. La réforme des systèmes de sécurité en Irak

Si l'action de la coalition en Irak demeure controversée, le train de la réforme y est en marche dans des conditions périlleuses. Les enjeux sont donc colossaux. Menée sous la menace permanente d'une résistance de plus en plus structurée et sans l'appui d'une réelle légitimité internationale, le processus de SSR affronte tous les défis possibles. La question n'est désormais plus de s'interroger sur la légitimité de l'action menée par la coalition pour renverser Saddam Hussein mais sur l'avenir de l'Irak. Si la reconstruction globale de l'État y est un échec, l'instabilité engendrée ne se bornera pas aux limites du pays. En revanche un succès dans l'établissement d'un État de droit stable et démocratique pourrait constituer une référence pour toute la région. Si le court terme exige la poursuite d'un engagement soutenu des forces US, il nécessite aussi l'implication croissante des acteurs locaux pour débarrasser la coalition de l'image négative de l'occupant. Toutefois cette exigence de l'urgence ne doit pas se faire au détriment de réformes profondes qui seules permettront de bâtir un système de sécurité fiable et durable.

2.1.1. Un environnement délicat pour le SSR – la poursuite des combats.

La reconstruction du système de sécurité irakien s'inscrit dans un processus global de reconstruction d'un État. A vrai dire, il s'agit même de la création intégrale d'un nouvel État à laquelle nous assistons. L'enjeu de la sécurité n'y est pas isolé mais s'interpénètre avec la plupart des autres secteurs du redressement. Cela est vrai pour la plupart des processus SSR mais semble d'une acuité toute particulière aujourd'hui en Irak. Ce projet ambitieux de la coalition – à défaut d'être pour l'heure celui de la communauté internationale – se heurte à un ensemble d'obstacles très disparates. Le point commun à toutes ces menaces est qu'elles gênent considérablement le processus de reconstruction au point de faire planer le doute sur une issue positive.

2.1.1.1. Une stratégie ambitieuse

Le SSR est par nature intimement lié au développement économique et à la réforme des systèmes de gouvernance. Dans le cas de l'Irak cela est particulièrement vérifié. Il s'agit dans le même temps d'assurer la fourniture des services de base nécessaires à la vie sociale, de reconstruire l'économie après des années de guerre et d'embargo qui marquent durement le tissu industriel du pays et enfin d'établir pour la toute première fois une représentation politique légitime sous la forme d'un gouvernement démocratique. Il s'agit là d'une véritable révolution culturelle. La sécurité est absolument primordiale pour garantir l'évolution positive de ces trois processus. Or la situation qui prévaut aujourd'hui n'est pas acceptable dans le long terme car elle condamne toute reconstruction stable et durable. L'urgence du besoin ne doit pourtant pas occulter la question du statut et de la nature des forces de sécurité dédiées à cette mission. Requises dans l'immédiat, elles doivent dans le long terme obéir à un pouvoir politique démocratique et agir dans un cadre légal à définir.

2.1.1.2. Les menaces qui pèsent sur le SSR

L'analyse des différentes menaces qui pèsent sur le SSR aujourd'hui en Irak est riche d'enseignements car elle offre une véritable typologie générique des obstacles habituels que rencontre un processus de réforme du secteur de sécurité. Le spectre est à la fois large et complexe puisqu'il s'étend du groupe paramilitaire organisé et poursuivant un objectif politique défini à la délinquance quotidienne. Nous verrons que cette dernière est peut-être la plus lourde de conséquences sur le processus SSR. La variété de ces menaces s'articule essentiellement autour de la composition, des motivations et des modes d'action utilisés et appelle bien sûr des réponses adaptées. Cette variété constitue le grand défi du SSR en Irak.

Les nostalgiques du régime de Saddam⁶³ représentent la première catégorie d'obstacles. Les quelques milliers de partisans que compte ce mouvement ont accès à des ressources encore considérables en matière de financement ou d'armement. La démobilisation systématique de tous les organismes affiliés au parti est à l'origine de l'entrée en clandestinité de nombreuses autorités. Particulièrement présents dans les zones sunnites, ils sont surtout sensibles à la reconquête d'un pouvoir hypothétique mais peuvent faire coïncider leurs objectifs avec des

⁶³ Le parti Baas comptait un peu plus d'un million de membres identifiés sur une population totale de 28 millions d'habitants.

revendications typiquement nationalistes ou religieuses sunnites. Fallait-il engager un programme de « débaassification » systématique ? Telle est la question posée dans le cadre de l'enjeu du contrôle de la population. Les organisations islamistes sunnites du type de l'organisation Ansar al-Islam agissent aujourd'hui dans l'optique d'attiser le conflit entre les deux principales communautés du pays. Opérant selon des modes d'action terroristes, elles bénéficient de nombreuses ramifications avec d'autres organisations violentes fondamentalistes étrangères. Pour autant les appels au soutien lancés vers l'extérieur montrent que le soutien au sein de la communauté sunnite n'est pas généralisé. Les extrémistes chiites rassemblés autour de Moqtada al-Sadr contestent l'autorité de l'ayatollah Sistani, leader modéré de la communauté. La question cruciale en matière de SSR sera celle de la place et de l'influence des autorités chiites modérées dans le cadre de la reconstruction. Elles constituent un verrou bien plus efficace que les opérations directes des forces de la Coalition pour contrer la frange minoritaire des extrémistes. Les organisations terroristes extérieures représentent enfin la dernière catégorie de la menace terroriste. Le réseau Al Qaeda trouve à l'évidence en Irak un terrain d'action privilégié dans sa lutte contre l'Occident, d'autant facilité que la situation y est confuse et les frontières plutôt poreuses. Mais contrairement à ce que prônent les tenants de la guerre globale contre le terrorisme, elles ne sont pas la menace numéro un au processus de SSR.

La petite criminalité intérieure est en effet le principal obstacle à une reconstruction fiable du système de sécurité. Son explosion, produite par l'effondrement du système dictatorial de Saddam, par la désorganisation économique du pays et le climat de liberté qui offre toutes les opportunités nécessaires à la constitution de réseaux criminels, est un défi lancé à l'ensemble du secteur de sécurité. Car c'est bien de crédibilité dont il est question. La population irakienne ne saurait admettre très longtemps les motifs d'une telle insécurité⁶⁴. Il y a donc urgence. Mais cet impératif d'urgence soulève également le risque d'une reconstruction hâtive, uniquement articulée autour de la constitution d'un système répressif efficace à court terme. Quelle peut-être la viabilité d'une telle structure sur le long terme ? Ce double impératif de l'efficacité immédiate et de la viabilité à terme est certainement le défi le plus contraignant pour la reconstruction du système de sécurité irakien.

2.1.2. Les ressources et capacités pour mener à bien le SSR

Pour contrer l'ensemble des menaces qui pèsent sur le pays, la Coalition joue encore un rôle central. Soucieuses toutefois de passer le témoin le plus rapidement possible aux autorités légitimes du pays, les forces de la Coalition font effort sur la constitution, la formation et l'équipement des services de sécurité irakien. Ici aussi, le profil des unités ainsi constituées est révélateur du concept SSR suivi par les États-Unis.

2.1.2.1. Le rôle primordial des forces de la coalition

Il n'y a aucun doute sur le fait que les forces de la Coalition disposent encore des moyens principaux pour accomplir les tâches de sécurité dans le pays. Même si le profil se veut de plus en plus discret pour essayer d'atténuer le profil désastreux de forces d'occupation, les

⁶⁴ La plupart des enlèvements perpétrés en Irak le sont pour des motifs basement criminels. C'est dorénavant devenu une industrie fortement rémunératrice comme dans certains pays d'Amérique du Sud.

actions de sécurisation ou de neutralisation des menaces nécessitent encore un contingent substantiel.

2.1.2.2 La difficile naissance des forces de sécurité irakiennes

Le cœur des forces de sécurité irakiennes s'articule autour de trois composantes majeures : un corps de défense civile (ICDC⁶⁵), les forces armées nouvelles et la police régulière. A celles-ci s'ajoutent des unités plus spécialisées qui complètent l'architecture d'ensemble du futur système de sécurité.

Recruté sur une base locale, l'ICDC compte entre 35000 et 40000 personnels. Totalement dépendantes des forces de la Coalition pour les missions assignées et le soutien, les unités de défense civile assurent le lien essentiel entre les forces étrangères et la population. A terme, cet embryon de garde Nationale» sera doté des moyens nécessaires pour fonctionner de manière autonome et passera alors sous le contrôle administratif du ministère de la défense irakien.

Le modèle des forces armées s'organise autour de neuf brigades d'infanterie légère, une force réduite de gardes-côtes et une petite unité de transport aérien. Le volume total sera également de 35000 à 40000⁶⁶ personnels. De modèle national, ces forces armées comptent des personnels de toutes les communautés qui sont affectés indistinctement dans tout le pays. Cette volonté de dépasser les clivages ethniques et religieux se heurte toutefois à d'importantes difficultés, tant au sein des unités que dans leur capacité d'intégration locale. Un autre problème vient de la nécessité de reprendre intégralement la formation des cadres puisque l'ancienne armée de Saddam a été entièrement démobilisée. L'effort est donc porté sur la constitution d'une ossature de cadres ne s'étant pas discrédités sous l'ancien régime. Par ailleurs ces forces sont orientées exclusivement vers la défense extérieure du pays, ce qui devrait permettre d'éviter l'écueil d'une ingérence dangereuse dans les affaires politiques intérieures.

Les forces de police régulière atteindront l'effectif de 25300 à la mi 2005. L'objectif final est de 75000 à 80000 policiers. Profondément réformée également, cette police doit prendre le plus rapidement possible les commandes de la lutte contre la petite criminalité – qui constitue le défi majeur pour le SSR. Son impréparation est soulignée par l'omniprésence des compagnies de sécurité privées⁶⁷. L'action de ces forces de police s'appuie sur une refonte complète du système judiciaire qui risque également de prendre du temps. Pour l'heure les arrestations arbitraires se multiplient et portent atteinte à la crédibilité des forces de sécurité tout comme celle de la Coalition – autorité supérieure en charge de la sécurité en Irak.

2.1.2.3 Quelle place pour les milices ?

Organisées selon des critères ethniques et religieux, les milices sont un phénomène ancien et ancré dans la culture irakienne. Particulièrement développées dans les secteurs kurdes et chiïtes, elles symbolisent la résistance tacite à l'ancien régime dictatorial et se sont vues d'autant renforcées depuis sa chute. Seule « l'armée du Mahdi », milice du leader chiïte

⁶⁵ The Iraqi Civil Defence Corps – ICDC.

⁶⁶ Ce qui représente à peine 10% des anciennes forces à l'époque du régime de Saddam.

⁶⁷ Entre 80000 et 100000 Irakiens sont employés au sein du corps de protection des administrations (Facilities Protection Units) dont le ministère de l'intérieur est chargé de prononcer les certifications.

Moqtada al Sadr, s'est engagée dans la lutte armée contre les forces de la Coalition. A l'inverse, d'autres milices participent à la stabilisation en s'opposant aux menées fondamentalistes ou en luttant contre la menace terroriste quotidienne. Cette contribution – véritable substitution du rôle de l'État dans certaines zones – doit évoluer vers le niveau de simple « complément » pour rentrer intégralement à terme dans les structures de sécurité officielles. De façon paradoxale, c'est peut-être du niveau provincial que peut venir dans un premier temps le rétablissement de la sécurité dans le pays⁶⁸. Cette transition interne est un des dossiers majeurs pour la nouvelle souveraineté irakienne.

2.1.3 Des enjeux incertains

2.1.3.1 Ne pas oublier la sécurité extérieure de l'Irak

Ce thème est pour l'instant moins urgent puisque la présence des forces de la Coalition suffit à dissuader tout risque d'agression à court terme. Cependant, l'histoire de la région tout comme les ressources économiques du pays inciteront le gouvernement irakien à développer une vision stratégique de sa défense. Dans ce cadre, le format actuel des forces armées démontre à l'évidence qu'elles ne pourront pas assumer cette mission seule. La sécurité extérieure reposera sur un système complexe à vocation régionale et surtout internationale. L'implication des États-Unis est évidente dans cette optique tout comme la désignation de l'Iran comme menace principale ne fait pas l'ombre d'un doute. Il reste à déterminer la forme de la contribution américaine (bases pré positionnées ou forces d'intervention à distance).

2.1.3.2 Les premiers enseignements

L'environnement particulier dans lequel se développe le processus de SSR en Irak en fait une expérience globale en la matière. Elle bénéficie certes des enseignements de nombreuses expériences (Balkans, Afrique...) mais apporte à son tour beaucoup de leçons. Il est bien entendu trop tôt pour tirer un bilan de cette reconstruction. Cependant, certaines conclusions « à chaud » peuvent être tirées :

- La planification d'une reconstruction d'ensemble : bien que critiqué dans ce domaine, il apparaît évident que le SSR a été profondément pensé et organisé à l'avance. Il est facile d'imputer les difficultés actuelles à l'impréparation de cette phase des opérations. Des documents très complets,⁶⁹ allant de la réflexion doctrinale aux travaux de planification tactique, démontrent l'inverse. Le plus marquant est certainement la recherche de cohérence entre l'édification de structures politiques démocratiques, un système judiciaire profondément remanié et des forces de sécurité subordonnées aux deux pouvoirs mentionnés.
- L'appui insuffisant sur les structures anciennes : la volonté de construire un régime neuf a amené l'autorité provisoire de Paul Bremer à prononcer la dissolution pure et simple de la majeure partie des services de sécurité de l'ancien régime. Cela a eu pour effet de jeter une partie des personnels mais surtout des ressources dans la lutte

⁶⁸ Ce sont notamment les recommandations défendues par l'International Crisis Group (ICG) dans son rapport n° 33 du 27 octobre 2004 : « can local governance save central government ? »

⁶⁹ Voir Biographie en fin de mémoire

clandestine. Une autre conséquence a été la désorganisation brutale des structures de lutte contre la petite criminalité. Ces dernières sont très longues à remettre en place. Il apparaît aujourd'hui qu'un maintien de l'architecture générale du système de sécurité Baassiste eut été plus adapté aux challenges de l'après guerre. Le processus de réforme était possible en modifiant l'inspiration politique de l'action de sécurité pour agir ensuite dans le détail sur les modes opératoires.

- L'enjeu délicat de la réconciliation : le principe d'unité nationale est le mieux à même de soutenir l'effort de sécurité en Irak. Engager un processus de partition n'écarterait aucunement le spectre de la guerre civile et ne serait pas viable économiquement. Le défi majeur est donc d'organiser la vie commune des différentes communautés qui n'ont pas cessé de s'affronter ces dernières années. La réintégration des anciennes élites doit pouvoir s'opérer sans pour autant déchaîner les réactions des anciennes victimes. Le nouveau système de sécurité doit participer à ce processus délicat en impliquant toutes les communautés dans un effort national de restauration de conditions satisfaisantes au bien être de la population.

Remplacer intégralement les vieilles coutumes en matière de système de sécurité en Irak – lesquelles se sont caractérisées par un mélange de méthodes brutales, de passivité, de politisation et de corruption – n'est pas chose simple. La permanence d'une insurrection armée et les risques avérés de confrontation ethnique entre Sunnites et Chiites conditionnent profondément la conduite du SSR en Irak. Le deuxième facteur explique ainsi pourquoi une stratégie décentralisée s'appuyant sur les provinces est à même, paradoxalement, d'éviter l'éclatement du système de sécurité global. Il est essentiel toutefois de ne pas envisager ce recours aux autorités provinciales dans une perspective trop longue afin de construire l'assise des nouvelles autorités légitimes de Bagdad. L'exemple de l'Afghanistan doit en particulier inspirer la Coalition dans ce domaine. Enfin, au-delà de la question de la légitimité de l'intervention, la communauté internationale possède en Irak une opportunité unique de construire un îlot de stabilité dans une région particulièrement sensible. Derrière la simple question du SSR, se profilent tous les enjeux de la stabilité du Moyen Orient.

2.2. La réforme des systèmes de sécurité en BOSNIE et au KOSOVO

Les Balkans offrent l'exemple d'un théâtre relativement ancien sur lequel l'action de la communauté internationale est parvenue à mettre fin aux combats. Bosnie et Kosovo sont de facto de véritables laboratoires en matière de conduite de la réforme des systèmes de sécurité. Les deux cas, très différents, montrent combien le SSR est tributaire de l'environnement politique dans lequel il s'exerce. Bien qu'inachevées, les transformations entamées sont toutefois riches d'enseignement, tout particulièrement en termes de planification préalable à toute opération militaire liée à la stabilisation.

2.2.1 Deux environnements contrastés pour la mise en œuvre du SSR

Bien que s'inscrivant dans le contexte général de la stabilisation des Balkans, les situations en Bosnie et au Kosovo diffèrent de façon fondamentale. Elles offrent respectivement deux approches de la question du SSR avec un recul suffisamment important pour tirer des leçons riches d'enseignements pour les interventions futures dans le domaine. En particulier, le poids de la vision politique de la communauté internationale pèse de façon immédiate sur les capacités de réforme. C'est ce que démontrent les deux cas.

2.2.1.1. Bosnie, le fil directeur d'un statut politique défini

Les accords de Dayton ont fixé le cadre politique d'une partition de la Bosnie dès 1995 en créant deux entités autonomes : la fédération de Bosnie Herzégovine (à majorité bosno-croate) d'une part et la république Srpska (à majorité serbe) de l'autre. Chaque entité possède ses propres forces armées et assume sa défense. Toutefois la fédération de Bosnie Herzégovine possède elle-même deux forces armées puisque il y a distinction entre l'armée de la fédération (à dominante bosniaque musulmane) et le HVO⁷⁰ croate. Le principe suivi par les accords de Dayton a été celui d'un équilibre militaire entre les anciens protagonistes de la guerre civile. Ce statut de partition constitue une assise stable pour la reconstruction des deux systèmes de sécurité correspondants.

2.2.1.2 Kosovo, les implications des incertitudes sur le statut final

La situation de cette province de la Serbie Monténégro est très différente. Après la campagne de bombardements menée en 1999 par l'Otan, la province est devenue un protectorat sous mandat international. La résolution 1244 du Conseil de Sécurité fixe les limites de ce statut transitoire. Elle a confié le cadre gouvernemental à la Mission intérimaire des Nations Unies au Kosovo (MINUK) et les charges de sécurité à une force dédiée de l'OTAN : la KFOR. Entre la législation internationale qui voit toujours dans le Kosovo une province de la Serbie et la situation réelle qui en fait un micro État indépendant sous tutelle internationale, les ambiguïtés sont nombreuses. L'indécision quant au statut final de la province est alimentée par la situation très favorable des anciens leaders indépendantistes qui occupent les fonctions gouvernementales sans assumer la charge colossale des affaires courantes. L'absence de vision politique claire sur le futur statut a constitué le frein principal à la réforme du secteur de sécurité qui dès lors ne pouvait prendre de profil vraiment déterminé sans courir le risque d'influencer lui-même cette question éminemment politique.

⁷⁰ HVO : Hrvatsko Vijeće Obrane

2.2.1.3. Les défis communs à relever en matière de SSR : un enjeu régional

Pour autant, les deux environnements politiques différents ne doivent pas occulter les questions régionales qui sous-tendent le processus de SSR dans les Balkans. Parmi les facteurs communs, il y a tout d'abord l'impératif de la réduction des formats des forces militaires multipliées par les années de guerre. Cette réduction, conduite sous le signe du DDR, doit permettre de réduire les dépenses exorbitantes consenties à ces outils de sécurité dans les années de conflits⁷¹. Les nouveaux États créés par les accords de Dayton ne peuvent pas se permettre le moindre gaspillage en la matière à l'heure où la reconstruction économique est la priorité numéro une. La question du contrôle démocratique des forces armées est cruciale également dans le cas des Balkans et met l'accent sur les acteurs civils du SSR. Les capacités militaires ne sont qu'un des aspects de la sécurité des individus et des sociétés en temps de paix. L'acteur politique doit être au sommet de la pyramide pour garantir ce contrôle fondamental. La réforme des services de police est un autre défi commun à relever. Les systèmes policiers ont été totalement pervertis durant la guerre civile. Instruments d'oppression et directement impliqués dans le conflit, les forces de police ont connu une croissance inégalée de leurs effectifs. Cette explosion s'est accompagnée d'une chute du professionnalisme et des compétences qui ouvre grand la voie au crime organisé dans les Balkans. La reconstruction d'un système de sécurité régional, apte à coopérer malgré les fractures ethniques, religieuses et politiques est impérative pour contrer cette menace qui pèse sur l'Europe entière. A cela s'ajoute le problème récurrent de l'immigration clandestine et du contrôle des 5000 kilomètres de frontières que compte la partie occidentale des Balkans.

2.2.2 La difficile reconstruction d'une armée : l'exemple de la Bosnie

2.2.2.1 Le facteur ethnique

Les forces armées de la Bosnie Herzégovine ont été réformées selon le principe de la partition ethnique. La construction de l'armée de terre bosniaque a été menée sous l'égide de la compagnie privée américaine MPRI⁷² pour atteindre le niveau de celle de la république serbe de Bosnie. Les réductions d'effectifs ont été imposées à partir de l'année 2001 par le Haut représentant qui jugeait excessif les 5% de PNB consacrés aux forces armées et structures paramilitaires. L'OTAN a largement influencé la réforme en conditionnant un hypothétique accès aux structures du PfP (partenariat pour la paix) à une unification de la structure de commandement. En 2003, le Haut Représentant Lord Ashdown a établi la CRD (commission de réforme de la Défense) chargée de réformer ce système de commandement en accord avec les critères de l'OTAN. Au bout du compte les pressions diplomatiques et surtout économiques ont fini par faire admettre un système de commandement fédéral unique ayant autorité sur les deux armées bosniaque et serbe⁷³. Le sommet de l'OTAN à Istanbul en juin 2004 a cependant considéré que le train des réformes n'avancait pas suffisamment vite. La

⁷¹ Le poids financier de ces structures militaires est détaillé par Hagelin, B., Perlo-Freeman, S. and Wezeman, P. D., dans 'Military spending, armament and arms transfers, *Security Sector Governance in the Western Balkans 2003-2004*

⁷² Military Professional Resources Incorporated. "US wraps up military program in Bosnia", Radio Free Europe/Radio Liberty Newswire – Southeastern Europe, 31 October 2002

⁷³ Qui se voient dotées du même uniforme et d'un emblème unique mais demeurent distinctes sur le plan ethnique.

CRD s'est vue attribuer en conséquence un mandat pour ramener l'effectif total des forces de la fédération bosno-serbe à 12000 hommes⁷⁴.

2.2.2.2 Le cas particulier des services de renseignement

La réforme des services de renseignement s'est révélée encore plus complexe que celle des forces conventionnelles. Outils de contrôle ou d'influence des partis politiques et des différentes factions du conflit, extrêmement politisés, leur intégration dans un système de sécurité classique était un défi majeur pour la communauté internationale. Lord Ashdown a établi une commission ad hoc de sept experts indépendants pour conduire cette réforme⁷⁵. Au final le Haut Représentant a forcé le passage en adressant un projet de loi au parlement en contournant le conseil des ministres. En avril 2004 une agence de renseignement et de sécurité unique était créée. La caractéristique nouvelle de cette agence est que la loi prévoit sa coopération étroite avec le tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie.

2.2.2.3 La coopération UE - OTAN

Les deux entités ont exercé une pression constante pour mener à bien la réforme des systèmes de sécurité en Bosnie. Le SSR était d'emblée considéré comme une condition nécessaire avant tout début de négociation pour intégrer les structures respectives des deux organisations. L'OTAN s'est appuyée sur le partenariat pour la paix et l'UE a utilisé le Processus d'Association et de Stabilisation. Dans ce dernier cas, les Accords d'Association et de Stabilisation⁷⁶ qui offrent des partenariats économiques privilégiés avec l'Union sont soumis à une réforme politique et économique conforme aux critères d'adhésion. Un tel accord est considéré comme un premier pas vers les négociations en vue d'une adhésion. Le programme d'assistance à la reconstruction de l'UE pour les Balkans prévoit un budget de 4,65 milliards d'euros pour la période 2002-2006. Lors du Conseil européen de Thessalonique en juin 2003, l'UE a mis clairement l'accent sur la réforme des systèmes de sécurité intérieure dans les Balkans. Les deux organisations coopèrent étroitement sur le plan militaire enfin avec la prise en charge de la SFOR par les forces de l'UE, qui avait déjà repris à l'ONU la responsabilité de la mission de police en Bosnie Herzégovine.

Les efforts conjoints des deux entités ont certes permis de mener à bien des réformes profondes malgré les réticences locales. On peut toutefois s'interroger sur la solidité des mesures établies en l'absence de complète appropriation par les nouvelles autorités légitimes de Bosnie.

⁷⁴ Organisées en 3 brigades ethniques : 8000 hommes pour l'armée de terre de la fédération bosniaque et 4000 pour les forces serbes de Bosnie.

⁷⁵ Office of the High Representative, 'Decision establishing the Expert Commission on Intelligence Reform', 30 May 2003, available at <http://www.ohr.int/decisions/statemattersdec/default.asp?content_id=29988>.

⁷⁶ SAAs : Stabilisation and Association Agreements

2.2.3 Effort sur la sécurité civile : le cas kosovar

2.2.3.1 Une stabilisation incomplète

En dépit d'une situation presque normalisée, le processus de stabilisation n'est pas complètement achevé dans la province en raison des violences qui perdurent. Pour l'année 2003, le tribunal pénal de La Haye a recensé 1192 assassinats de Serbes et 1303 enlèvements. En mars 2004, une flambée de violence a achevé la destruction des derniers bâtiments orthodoxes de la contrée malgré la présence des 18000 hommes de la KFOR. Dans la vallée de Presevo (Serbie) des reliquats de l'armée de libération Nationale albanaise poursuivent des actions sporadiques contre les forces de sécurité serbes en trouvant régulièrement refuge au Kosovo. La situation précaire des enclaves serbes du Kosovo et les tensions régulières entre les deux communautés à Mithriaque démontre quotidiennement que la situation de la province est loin d'être satisfaisante. L'absence de vision politique claire quant à l'avenir de la province n'a fait qu'accentuer le profond malaise entre les acteurs. Le Représentant Spécial (SRS⁷⁷) de l'ONU conserve les prérogatives liées au protectorat international mais le gouvernement komsomol revendique la souveraineté intégrale sur la province.

2.2.3.2 Le tandem KFOR – MINUK

Face à cette indétermination, le processus de SSR a mis l'accent sur la démilitarisation de la région. La résolution 1244 a provoqué le départ de toutes les forces de sécurité gouvernementale de la Serbie et du Monténégro et engagé le processus de démobilisation de l'armée de libération du Kosovo (UCK). La solution adoptée a été la création d'un corps de défense civile (KPC – Kosovo Protection Corps) chargé des opérations courantes d'assistance aux populations, de déminage / dépollution et tâches humanitaires liées à la reconstruction. Cependant, sur les 5000 hommes du KPC (dont 2000 réservistes) seuls 31 sont Serbes. Le KPC n'est donc pas d'un grand soutien au projet d'établissement d'une société multiethnique pacifiée. La formation de ces unités est supervisée par la MINUK qui a confié à la KFOR la fonction d'inspection de cette organisation afin de prévenir toute dérive. Malgré cela le KPC, sous l'égide de son commandant le général Agim Ceku, se considère comme l'embryon des futures forces armées du Kosovo. La surveillance des frontières fait l'objet d'une coopération étroite entre les différentes brigades de la KFOR et les unités de l'UNMIK-BBP (*border and boundary police*). Cette dernière met l'accent sur la mise sur pied d'une unité de gardes frontières liée au KPS (Kosovo Police service). Cette force de police, formée à l'origine sous l'égide de l'OSCE, compte 5200 officiers et agit en étroite collaboration avec la police de l'UNMIK (UNMIK-P).

⁷⁷ Special representative for the Secretary General (UN)

2.2.3.3 Vers quel objectif ?

De nombreux observateurs estiment que l'absence de décision claire relative au statut politique final de la province a des effets néfastes sur la sécurité quotidienne des populations. Construire un système de sécurité global et cohérent sans savoir si il sera celui d'un État indépendant, d'une province autonome ou d'une région partenaire est en effet complexe. La ligne de conduite adoptée est celle de la solution à minima. Il s'agit d'éviter tout réarmement qui pourrait mener à de nouvelles tensions le long de la frontière tout en établissant un environnement stable et sécurisé dans la province. L'implication des forces internationales n'est donc pas près de disparaître puisque aucune structure de défense extérieure n'est envisagée pour un État dont l'indépendance sous tutelle est déjà une réalité. L'Europe poursuit également au Kosovo un objectif de sécurisation globale qui l'intéresse au premier chef. Le double objectif de la reconstruction d'un système autonome tout en conservant la possibilité d'agir sur les événements pour garantir la sécurité de la région ne manque pas d'ambiguïté et constitue une difficulté supplémentaire pour la conduite du SSR.

La présence encore importante de forces militaires extérieures sur le théâtre des Balkans démontre si besoin était que la réforme des systèmes de sécurité s'inscrit dans la durée. La définition d'un statut politique définitif en Bosnie a clairement constitué une référence pour le développement du SSR et autorisé en conséquence des réformes profondes. A l'inverse le processus entamé au Kosovo se caractérise par une forme de précarité liée aux incertitudes qui planent encore sur le statut final. Toutefois l'inscription du SSR dans une logique de sécurité régionale est désormais une évidence qui doit servir de leçon aux autres expériences du même type.

2.3 SSR en Afghanistan : les PRT⁷⁸ et le DIO

La première réaction militaire aux attentats du 11 septembre 2001 fut l'intervention américaine en Afghanistan, l'opération *Enduring Freedom*. Dans un second temps, la solution envisagée pour résoudre le problème fut la création de « Provincial Reconstruction Team » (PRT), d'abord par les Américains, puis par l'OTAN. L'objectif de cette initiative est de s'appuyer sur le contrôle du terrain pour reconquérir et stabiliser l'ensemble du pays.

En théorie, le procédé semble cohérent et efficace. Il devrait permettre de renforcer la stabilité dans un pays majoritairement favorable au gouvernement en place.

En réalité, les PRT ne sont pas perçues de la même façon par toutes les Nations contributrices. Une équipe de reconstruction peut en effet tout aussi bien représenter une force de plus de 300 personnes impliquées dans l'humanitaire que deux à trois personnes, installées en bivouac, et servant de relais aux forces spéciales dans la traque anti-terroriste.

De plus, ce procédé s'applique à un pays complexe, dont la sortie de crise est délicate. Cette notion de PRT est donc encore vague et mérite d'être étudiée.

2.3.1 Les PRT en Afghanistan : photographie de l'existant

2.3.1.1. Une répartition dispersée sur l'ensemble du théâtre

Le concept de PRT a été initialisé début 2003 par les Américains dans le cadre de l'opération de lutte contre le terrorisme et les leaders d'Al Qaida, *Enduring Freedom*. Fin 2004, 14 PRT sont activées dans le cadre de cette opération et 4 en cours d'activation. Elles sont pour la plupart américaines sauf celle de Bamian armée par la Nouvelle-Zélande. Le concept d'emploi de la PRT, notamment dans le Sud, est principalement orienté vers la sécurité et la contre insurrection. Les PRT américaines sont réparties sur l'ensemble du théâtre.

De plus, cinq PRT, sous commandement de l'OTAN, sont opérationnelles dans l'AOO⁷⁹ de l'ISAF. Deux sont armées par l'Allemagne, deux par le Royaume-Uni et une par les Pays-Bas. Pour l'ISAF, le concept d'emploi des PRT est principalement orienté vers la reconstruction (CIMIC) et la recherche de la stabilité.

2.3.1.2. L'approche américaine

Les Américains ont orienté les PRT vers le soutien à l'opération *Enduring Freedom*. Les PRT sont donc essentiellement des bases de départ des opérations contre-insurrectionnelles. Elles ne constituent le plus souvent qu'un abri armé par quelques hommes, servant de camp de base aux opérations. Aucun projet de reconstruction n'est lancé à partir de ces points. Les relations avec la population sont restreintes au minimum.

⁷⁸ Sources : - entretien CPCO janvier 2005 et avec le stagiaire afghan au CID 2004/2005 : colonel SADEQ
- séjour du rédacteur à Kaboul de juillet 2003 à décembre 2003.

⁷⁹ AOO : area of opérations.

2.3.1.3. La réalité allemande

Les Allemands proposent une approche régionale élargie du concept et cherchent à rayonner sur un ensemble de provinces. Ils fondent leur action sur une interconnexion forte des moyens civils et militaires, sur de gros investissements humains et financiers dans les projets de reconstruction. Leurs modes d'action privilégient les opérations psychologiques (PSYOPS) sans réelle présence sur le terrain. Ils agissent à partir d'une PRT leader (Kunduz - 330 personnes), d'une PRT secondaire (Fayzabad - 47 personnes) et d'un bureau à Taloqan. La PRT de Kunduz fait de la reconstruction et soutient les autorités désignées par le gouvernement central en leur donnant les moyens de coordonner cette reconstruction. En revanche, la PRT allemande ne fait pas de présence continue ni de renseignement, contrairement à ses homologues britanniques.

2.3.1.4. Le modèle britannique

Les Britanniques proposent eux aussi une approche régionale élargie du concept. Cependant, ils séparent formellement la partie civile de la partie militaire pour laquelle ils privilégient la recherche du renseignement par le biais d'équipes légères et discrètes qui patrouillent dans toute la zone d'action. Leurs effectifs et leur budget sont beaucoup moins conséquents. Ils agissent à partir d'une PRT leader (Mazâr-e charif – 126 personnes) et d'une PRT secondaire (Maimana - 64 personnes).

La PRT britannique est articulée en trois ensembles : l'état-major, composé du « *commander* » de la PRT, des représentants civils du *Foreign Office* et de quelques conseillers. Ils assurent les contacts politico-militaires. Le second ensemble est constitué des représentants civils et militaires chargés du développement et de la reconstruction. Le troisième ensemble est constitué des *Military Observation Teams* (MOT), chargés des contacts locaux et du renseignement terrain. Leur mode d'action est semblable à celui d'une patrouille d'éclairage et d'investigation d'un EEI⁸⁰ français.

La PRT britannique est centrée sur la rusticité. A titre d'exemple, dans leur secteur, les MOT utilisent des *Safe Houses* pour passer la nuit. Il s'agit de simples bâtiments, sans électricité ni eau, qui permettent de bivouaquer avant une nouvelle patrouille « profonde ». Les Allemands, en revanche, utilisent des *Field offices*, bâtiments disposant de logistique permettant l'occupation en mode continu.

Au bilan, l'approche britannique semble plus rentable en termes d'efficacité rapportée aux coûts.

2.3.1.5. Les PRT : des approches différentes

2.3.1.5.1 Un vecteur de stabilisation

L'approche allemande et celle des Pays-Bas sont conceptuelles. Il s'agit avant tout de mettre en application un mode d'action de reconstruction visant à renforcer le pouvoir en place et à gagner en stabilité. Elle s'appuie sur un investissement humain et financier important et sur des projets de reconstructions ambitieux. Ainsi, l'Allemagne, dans son secteur, a entrepris de nombreux chantiers dont une école à Kunduz et à Taloqan, un centre de traitement de la

⁸⁰ Escadron d'éclairage et d'investigation

malaria à Taloqan, la construction de puits, la réparation de ponts, et de nombreux autres projets dans les domaines de la santé, de l'agriculture et de l'éducation. Il s'agit avant tout de s'investir dans le secteur, de marquer leur passage par des réalisations concrètes.

2.3.1.5.2. Un procédé de désengagement

Pour les anglo-américains, l'approche est beaucoup plus pragmatique. La PRT résulte d'études menées pour faciliter leur désengagement. A terme, les Afghans doivent être en mesure d'armer et de faire fonctionner les PRT avec les ressources financières ad hoc. Des PRT afghanes s'ajouteraient aux structures déjà en place (gouverneurs) et pourraient entrer en conflit avec les intérêts des *Warlords*. Pour ces raisons, ce concept ne semble pas, à ce stade, assez mûr pour être appliqué.

2.3.1.5.3. Un espoir d'extension pour l'ISAF.

Pour l'ISAF, la notion de PRT permettrait de justifier une extension sur l'ensemble de l'Afghanistan. En effet, la responsabilité de L'ISAF était cantonnée à Kaboul et à ses environs immédiats. Les PRT allemandes furent l'occasion d'obtenir une extension dans la région de Kunduz. L'objectif serait de renforcer ainsi l'influence et le pouvoir de l'ISAF et donc de l'OTAN sur le territoire. L'obstacle majeur à cette approche réside dans la difficulté à convaincre les pays contributeurs de troupes.

2.3.1.6. Les PRT : des interrogations

2.3.1.6.1. Des échéances aléatoires

Le plan de campagne américain prévoit un désengagement des PRT fin 2007. Toutefois, les américains réalisent que cette échéance sera difficilement tenue en raison des incertitudes sur les modalités de leur relève ; une relève par les Afghans s'avère incertaine et prématurée, comme décrit supra ; une relève par des Nations de l'OTAN se heurte, malgré les espoirs du COMISAF, aux difficultés actuelles pour trouver des contributeurs.

2.3.1.6.2. Une adéquation difficile avec la réalité des missions confiées.

L'étude de l'adéquation de la PRT au regard de la mission qui lui aurait été confiée, tout d'abord, se heurte à plusieurs problèmes :

- Le concept de PRT n'a jamais été vraiment défini. Il laisse donc la place à l'interprétation que les différentes Nations (et finalement souvent leurs représentants sur place) veulent bien en faire.
- La structure de la PRT n'est pas formalisée. Aucun accord (agreement ou MoU⁸¹), que ce soit au sein même d'une Nation, n'a été discuté. Entre les Nations participantes, chacun apporte des hommes et des fonds au projet, sans que les missions, les objectifs ou les tâches soient définies ou seulement décrites⁸².
- Aucune mission n'a été assignée à la PRT. L'unique document formel est l'OPORDER ISAF du 20 septembre 2004 dans lequel des tâches à réaliser ont été décrites. Pourtant, dans la PRT de Mazar-e sharif, par exemple, ces tâches n'ont pas été déclinées en

⁸¹ Memorandum of understanding

⁸² A titre d'exemple, le conseiller police norvégien de Mazar-e sharif n'a pas de mission définie. De même, les Américains de la même PRT mènent leurs propres programmes sans tenir compte d'une stratégie générale, d'ailleurs quasi-inexistante.

ordre particulier : le commandement PRT s'est donc confié lui-même une mission, en liaison avec le PJHQ⁸³ britannique.

Dès lors, la cohérence entre les PRT et entre les Nations au sein des PRT est difficile à obtenir. Néanmoins, la présence de la PRT peut se justifier par une démonstration d'intérêt que porterait la communauté internationale à la reconstruction de l'Afghanistan, par la capacité d'un réseau de renseignement déployé sur l'ensemble du territoire ou encore par la démonstration de la capacité des Nations alliées à oeuvrer pour une cause commune.

L'adéquation de la notion de PRT se heurte aussi à une dichotomie entre le principe de reconstruction et la mission de lutte contre le terrorisme. En effet, la même notion recouvre les deux aspects et, à ce titre, pourrait être facteur de confusion. Aujourd'hui, à Kaboul, la différence est marquée et ressentie comme telle par les responsables locaux et la population, entre les forces ISAF, en soutien au gouvernement en place, et les forces d'*Enduring Freedom*, chargées de combattre le terrorisme. Les premières sont acceptées et respectées, les secondes sont l'objet de critiques et seraient facilement la cible des mouvements terroristes résiduels. Une confusion des genres pourrait être préjudiciable au devenir des PRT.

2.3.1.7. Réalité d'une solution simple pour un pays compliqué ?

Enfin, la solution des PRT apparaît de prime abord comme une solution simple et efficace à la reconstruction de l'Afghanistan. Malheureusement, l'Afghanistan n'est pas un pays simple.

C'est tout d'abord le pays du narcotrafic, avec toutes les difficultés d'ordre mafieuses, politiques et financières qu'il est possible d'imaginer. L'Afghanistan est le second producteur d'opium du monde, derrière la Birmanie. Les solutions de cultures alternatives proposées ne sont encore ni acceptées ni effectives. Il faudra au mieux plusieurs années et surtout une volonté gouvernementale forte pour mettre en place une lutte efficace contre le narcotrafic.

C'est ensuite le royaume des *warlords*⁸⁴, chefs locaux et claniques, avec lesquels le pouvoir du président Karzaï doit composer. Ces chefs de guerre ont un pouvoir important dans leurs régions respectives. Ils s'appuient sur une légitimité traditionnelle et sur des forces armées plus puissantes que la nouvelle ANA. Ils représentent la première difficulté à la mise en œuvre du DDR en Afghanistan. Déposer les armes serait pour eux un affaiblissement inacceptable.

C'est enfin le pays des ethnies. L'Afghanistan est composé de plusieurs ethnies, aux valeurs fortes et différenciées⁸⁵. Certains usages ne sont donc pas nécessairement en conformité avec les canons démocratiques et libéraux occidentaux. Il faut là encore composer pour parvenir à des solutions fiables et pérennes.

La contribution de la France à la réforme du secteur de sécurité des pays en sortie de crise dans le cadre des PRT n'est pas aujourd'hui envisagée.

Pourtant, le principe des PRT est intéressant et pourrait correspondre à notre culture française, telle que nos armées l'ont vécue avec les SAS en Algérie.

Les PRT sont aujourd'hui nombreuses en Afghanistan. **Le principe de la PRT se heurte pourtant à un manque de cohérence et à l'absence d'effet final recherché.** Il faut dès lors être conscient que leur efficacité n'est pas encore démontrée et que rien ne dit que les PRT constituent la solution à la sortie de crise d'un pays comme l'Afghanistan.

⁸³ Permanent Joint Head Quarter

⁸⁴ Fahim Khan, Ismael Khan, Abdul Rachid Dustum et Rabbani (chef du parti islamiste sont les principaux warlords. Hekmatyar est le principal opposant au régime).

⁸⁵ La population afghane compte trois ethnies principales, les pashtouns (40%), les Tadjiks (25%) et les Hazaras (19%), mais aussi de très nombreuses minorités. Dans ces tribus, l'autorité des chefs et notamment des chefs de famille reste le trait dominant de la société afghane. Le président Karzaï est pashtoun.

32 langues et dialectes sont parlés en Afghanistan. Le Dari, dérivé du persan, est langue du gouvernement et des affaires.

2.3.2. La notion de DIO

La France n'a, pour sa part, pas retenu le principe de PRT. En Afghanistan, en complément de sa contribution à l'ISAF, l'armée française a mis en place des détachements d'instruction opérationnelle (DIO) ayant davantage vocation à assurer un soutien aux armées locales en période de crise et pendant les phases de reconstruction. Ce type de détachement a été mis en place dès le début de la présence française à Kaboul et fut baptisé opération Epidote.

2.3.2.1. Une structure pour répondre à un besoin plus opérationnel.

Le détachement d'instruction opérationnel (DIO)⁸⁶ a vocation à répondre à un besoin opérationnel. Il s'agit d'une aide militaire directe insérée au sein des bataillons à soutenir, assurant une formation purement combattante. Epidote, en Afghanistan, l'opération ARAMIS, au Cameroun, en sont deux exemples récents.

2.3.2.2. Une légitimité issue d'une coopération multinationale.

Le DIO prend place dans le cadre de résolutions internationales. Il appuie sa légitimité sur la coopération multinationale. Son objectif est avant tout la reconstruction des forces armées d'un pays en sortie de crise, afin de faciliter le retour à la sécurité. Les forces déployées ont pour mission d'encadrer la formation des bataillons des armées locales, de les instruire et de leur enseigner les modes d'actions correspondant aux principes démocratiques des forces armées d'un pays en sortie de crise.

2.3.2.3. L'exemple de l'Afghanistan

L'opération EPIDOTE en Afghanistan constitue un exemple récent de DIO. L'étude de cette opération, tirée des analyses du Centre de retour d'expérience de l'armée de terre (CEREX), permet de comprendre le mécanisme de cette forme d'assistance. Elle met ainsi en exergue ses caractéristiques principales, les difficultés rencontrées, son fort impact international. Enfin, plusieurs années d'opération permettent aujourd'hui de formuler un premier retour d'expérience.

2.3.2.3.1. Historique, caractéristiques principales

L'opération EPIDOTE s'inscrit dans la logique des accords de Bonn de décembre 2001, où la communauté internationale avait convenu de la création de la FIAS, pour assurer la stabilité de Kaboul et ainsi faciliter la tâche du gouvernement transitoire de M. Karzaï.

Trois pays se sont plus particulièrement engagés dans la formation de l'Armée Nationale Afghane (ANA) : les États-Unis (qui en assure le commandement), le Royaume Uni et la France.

A ce titre, le premier DIO français s'est mis en place fin avril 2002 (début de la 1ère formation le 3 juin).

⁸⁶ Il existe aussi des détachements d'instruction technique (DIT), traitant de logistique, des détachements d'instruction de la gendarmerie (DIG) et des détachements d'instruction humanitaire (DIH). Par souci de clarté, seule la notion de DIO sera évoquée.

Initialement, les 3 premiers DIO ont pris en charge la formation complète de 3 Bataillons de l'ANA (BANA) successifs.

En février 2003, le 4ème DIO, moins nombreux, a pris à sa charge la formation des seuls officiers de l'ensemble des bataillons. Les Britanniques forment, quant à eux, les sous-officiers. Les militaires du rang sont instruits par les Afghans eux-mêmes avec la participation des Américains.

Enfin, dernière évolution, la France s'est concentrée dès le début de l'année 2004 sur la formation des officiers d'état-major de l'ANA et ce, jusqu'à la fin de l'année.

2.3.2.3.2. Principales difficultés rencontrés

Des spécificités de cette mission ont découlé un certain nombre de difficultés :

- La faiblesse des délais de préparation pour les premiers détachements, du fait des tractations diplomatiques entre les parties prenantes, auxquelles s'est rajoutée parfois, une coordination difficile entre le ministère des affaires étrangères (MINAE) et le ministère de la défense (MINDEF). Ces logiques différentes ont ainsi conduit à une mise en place tardive des crédits de fonctionnement en début d'opération.

- En cours d'action, la multinationalité se traduit par une multiplication des intervenants (alliés, Afghans, détachement PAMIR⁸⁷ pour une partie du soutien) et des subordinations (CPCO⁸⁸, REPFRANCE⁸⁹, OMC-A⁹⁰). La cohérence du dispositif est dès lors liée à la bonne volonté respective des différents intervenants et au rôle essentiel des officiers de liaisons.

A ces difficultés organisationnelles, s'ajoutent les contraintes spécifiques liées au théâtre :

- une population à instruire à la culture forte (barrière de la langue, islam, conception tribale du commandement, susceptibilité...). L'instruction doit être envisagée dans le respect de cette culture et nécessite beaucoup de souplesse. L'expérience et le savoir faire des troupes rompues aux missions outre-mer prend là toute son importance. Il faut néanmoins noter un réel souci d'apprendre et une grande motivation de la part des stagiaires afghans.

- un pays ravagé par la guerre où les plus élémentaires infrastructures sont inexistantes et où le danger est permanent (insécurité, mines...). Le risque terroriste d'attentat à la voiture piégée est en effet omniprésent. Les mines sont nombreuses sur tout le territoire, y compris à Kaboul. En 2003, six soldats canadiens de l'ISAF sont morts, touchés par des mines à proximité de la capitale afghane.

De surcroît, l'Afghanistan est un théâtre nouveau pour les forces françaises : la documentation est réduite et les retours d'expérience encore trop peu nombreux pour permettre une préparation solide à la mission.

⁸⁷ Le détachement PAMIR est le nom donné au bataillon français engagé dans la sécurisation de Kaboul au sein de Force International d'Assistance à la Sécurité en Afghanistan (FIAS ou ISAF).

⁸⁸ Centre de planification et de conduite des opérations.

⁸⁹ Représentant de la France, c'est-à-dire le représentant du CEMA sur le théâtre.

⁹⁰ OMC-A : Office of military cooperation- Afghanistan.

2.3.2.3.3. Un fort impact international

L'impact de cette mission dépasse pourtant largement les effectifs et les moyens consentis. Le savoir faire français en matière d'instruction, l'efficacité et les capacités d'adaptation des militaires de l'armée de terre ont été reconnus par la communauté internationale lors des très nombreuses visites du DIO, dont l'action est toujours très médiatisée. A **très court terme**, cela renforce donc la crédibilité du contingent français au sein de la coalition. Les militaires afghans se plaisent d'ailleurs eux-mêmes à mettre en avant la *French touch*.

Cette notoriété et cette sympathie se retrouvent au sein de la population afghane où la France a laissé un souvenir extrêmement favorable grâce à l'action passée des *French Doctors*, le soutien au commandant Massoud, ou même avant la guerre, le rayonnement du lycée français. L'action du DIO en profite et, en même temps, renforce cette image positive. Il contribue ainsi indirectement, à **moyen terme**, au rétablissement de la confiance envers les Occidentaux et à la sécurité des détachements alliés en général, du détachement français en particulier. De plus, le capital de sympathie acquis pourrait certainement permettre aux entreprises françaises de mieux se positionner sur le marché afghan à plus ou moins long terme.

Enfin, la formation des officiers, si elle se poursuit et si elle se prolonge par des stages en France peut puissamment contribuer à renforcer la stratégie d'influence de notre pays en Afghanistan sur le **long terme**, car, comme dans beaucoup de pays en phase de reconstruction, les militaires semblent devoir y jouer un rôle déterminant dans les prochaines années.

Enfin, même si ce n'est pas sa mission première, le DIO, du fait de son contact permanent avec les militaires en cours de formation, apparaît comme une source de **renseignement** de premier ordre sur la situation politique et militaire du pays, lors d'opérations de stabilisation de ce type. Le niveau de ces militaires formés définit évidemment la qualité de l'information recueillie. C'est pourquoi, une fois encore, la formation des officiers s'avère la plus rentable.

2.3.2.3.4. Retour d'expérience

Les études menées ont donc conduit à tirer quelques enseignements pour l'avenir. Compte tenu de l'impact d'une telle mission, il convient qu'elle soit préparée avec soin avant de projeter le premier détachement : reconnaissance préalable sur le terrain, définition précise du partage des responsabilités avec les alliés, mais aussi avec le MINAE (surtout en matière de financement).

Il s'avère également que la formation des cadres doit être privilégiée chaque fois que possible compte tenu surtout de sa rentabilité sur le long terme. L'instruction dispensée doit rester rustique, compte tenu de la vétusté des infrastructures locales et du faible niveau des stagiaires observés en général. Le choix des interprètes est absolument fondamental. Il faut si possible privilégier l'emploi d'anciens militaires, mieux rompus à la vie sur le terrain et plus réceptifs aux problématiques militaires.

Le commandant de détachement, souvent isolé, doit être en permanence informé sur les éléments de langage à adopter vis-à-vis de ses interlocuteurs étrangers. En cas d'action internationale, l'échange d'officiers de liaison permet d'aplanir nombre d'incompréhensions. Pour la Cellule Retour d'expérience (CEREX) de l'EMAT, ces quelques principes pourraient être développés dans un **concept générique de DIO** par l'EMA (surtout pour fixer les règles budgétaires), plutôt que dans une doctrine.

La France dispose d'un solide savoir-faire dans le domaine de la coopération en période de crise avec les DIO. Il semble que notre pays soit parfaitement armé pour utiliser ces compétences dans le cadre de la contribution des forces armées au SSR. La France peut à la fois encadrer, instruire, former des formateurs pour faciliter ces pays à sortir des crises. Elle devra cependant le faire dans le cadre le plus légitime qui soit, le cadre multinational, et pour ce faire devra sans doute adapter son dispositif afin de le rendre cohérent avec ceux des autres armées occidentales.

2.4 SSR en COTE D'IVOIRE

La Côte d'Ivoire, pays antérieurement connu comme un havre de paix en Afrique francophone, fer de lance économique et social de l'Afrique de l'ouest, est à ce jour sous l'emprise d'une crise politique et sociale grave. Cette crise, qui est née d'un mécontentement de l'armée, l'a par la suite divisée. Une faction s'est muée en rébellion entraînant de fait la déstabilisation du système de sécurité dont les trois composantes essentielles sont les forces armées, la gendarmerie et la police nationale.

Quelle contribution pourrait apporter l'armée française pour aider à sa reconstruction ?

La difficulté principale réside dans le fait que la crise n'est pas encore terminée. Comment dans ce contexte envisager, avec précision, des mécanismes de sortie de crise ?

Pour y répondre, nous rappellerons d'abord l'historique de la crise, puis nous soulignerons l'implication militaire française, avant de montrer quelles sont les perspectives françaises.

2.4.1. Historique de la crise

Le Président Houphouët Boigny, premier président de Côte d'Ivoire depuis l'indépendance, a su étroitement diriger ce pays bigarré d'une soixantaine d'ethnies réparties en trois principaux blocs : les Akans/Baoulés à l'est et au centre (25% de la population totale), les Mandés/Malinkés et les tribus voltaïques au nord (38%) et les Bétés à l'ouest (12%).

A sa mort, Houphouët Boigny est remplacé par son dauphin, Konan Bédié, qui met en avant alors la notion d'ivoirité, excluant de la course au pouvoir tout candidat n'étant pas né de père et de mère ivoiriens. Cette assertion, visant essentiellement l'opposant Alassan Ouattara, ex premier ministre d'Houphouët et candidat de la majorité musulmane du nord a créé immédiatement une tension qui va conduire à la révolution de l'armée.

Le 25 décembre 1999, les soldats de l'armée ivoirienne descendent dans la rue, prétextant un manque de soutien logistique, et prennent le pouvoir qu'ils confient à un général, Robert Guei. Ce dernier, à peine au pouvoir, s'enlise dans la même logique que son prédécesseur par l'adoption du concept d'ivoirité, envenimant ainsi la crise socio-politique. Arrivent alors les élections présidentielles sans le candidat du nord. Le général Guei est battu, l'opposant Laurent Gbagbo est élu et s'installe au pouvoir. Le même scénario se reproduit avec une

amplification du concept d'ivoirité. Une succession de tentatives de coups d'État s'en suit et conduit finalement à une profonde scission au sein de l'armée, qui rentre en rébellion avec une faction politique et divise le pays en deux. La rébellion installe sa capitale à Bouaké, 2ème grande ville du pays. La France décide alors de s'impliquer militairement et envoie une force d'interposition dans une opération dénommée « LICORNE ». Sur le plan politique, une rencontre entre les deux parties, gouvernement et rébellion, a lieu en France, aboutissant aux accords de Marcoussis dont les principaux tenants sont : la cessation des hostilités, la formation d'un gouvernement commun et, surtout, la possibilité à tout candidat de père ou de mère ivoirien de se présenter aux élections. Laurent Gbagbo ne s'en tient pas à ces résolutions et préfère régler le problème par la force.

2-4.2. Implication militaire française

La Côte d'Ivoire, ancien territoire colonial français, faisait la fierté de la France dans une sous région où le géant anglophone, le Nigeria, se positionne de plus en plus en leader ; elle ne pouvait y souffrir une crise, même interne, et rester indifférente. La France a donc décidé l'envoi de forces armées pour tenter de restituer l'ordre dans un pays où ses intérêts économiques et la sécurité de ses ressortissants étaient en jeu.

Qu'a-t-il été fait depuis l'arrivée de Licorne en Côte d'Ivoire pour tenter de ramener la paix et la sécurité sur l'étendue du territoire ?

Impliquée tout d'abord seule, puis sous mandat de l'ONU, la France a d'abord cherché à séparer les rebelles des FANCI (Forces Armées Nationale de Cote d'Ivoire) en se positionnant en tant que forces d'interposition entre Abidjan et Bouaké (sur le parallèle séparant pratiquement le nord du sud du pays) et en interdisant le franchissement de la ligne de stabilisation de la zone de confiance établie par les deux parties. Sous la pression des américains, les forces françaises ont ensuite procédé à l'évacuation de leurs ressortissants, puis de tous les occidentaux qui le souhaitaient. Ensuite, la zone ouest a été pacifiée, sous le deuxième mandat, par les FANCI et la France en accord avec les rebelles, tandis que la frontière sud-ouest avec le Libéria a été sécurisée.

Enfin, l'action s'est concentrée sur le renforcement de la zone de confiance et la sécurisation de la population en brisant les *checks points* rebelles.

Dans ce cadre, les militaires français ont travaillé en liaison avec le gouvernement ivoirien, le PNUD (Programme des Nations Unies pour le Développement) et la Banque Mondiale pour la reconstruction. La mission de la CEDEAO en Côte d'Ivoire, la MICECI, a servi de relais pour permettre le contact entre les deux parties. La coordination de l'ensemble a été assurée par un groupe de dialogue FANCI- Rebelles, qui a réussi à mettre en place un plan conjoint des opérations en vue du désarmement des rebelles, avec l'aménagement de sites pour recenser les combattants.

Dans le domaine des relations avec les Forces Armées Ivoiriennes, une AMT a été dépêchée auprès de l'état major pour servir de conseil et aider à la formation. On notera ici la faiblesse de l'effectif de l'équipe, insuffisant pour un travail aussi important.

S'agissant de l'exécution de sa mission, le grand souci de l'état major français était d'assurer la liberté de circulation sur tout le théâtre au nord de la ligne de stabilisation. Ceci a été quelque peu facilité par la non implication de l'armée ivoirienne dans cette zone, fief de la rébellion. La principale difficulté de cette mission a été la faiblesse des effectifs qui devaient

l'assurer (une compagnie de combat pour une zone de 7000 km²). Pour faire face à cette difficulté, la France a fait appel à l'ONU, ce qui a conduit à l'envoi d'une force multinationale de maintien de la paix à 10.000 hommes, capacité nécessaire pour couvrir l'ensemble du territoire national.

L'avenir reste cependant incertain. En effet, l'ONU envisagerait de ne pas prolonger son mandat, ce qui compliquerait une nouvelle fois la position française.

2.4.3- Perspectives françaises

Les relations militaires, voire diplomatiques, s'étant détériorées entre la France et la Côte d'Ivoire après l'attaque aérienne de la base militaire française de Bouaké, l'avenir pour une meilleure intégration de la France dans le processus de reconstruction du système de sécurité en Côte d'Ivoire semble compromis. La donne de base, liée à la confiance mutuelle, est brisée. Toutefois, l'espoir reste de mise. Les fortes relations qui unissent les deux pays prendront certainement le dessus à travers des actions diplomatiques d'envergure, domaine dans lequel la France excelle, surtout quand il s'agit de ses anciennes colonies. Dans cette perspective, que pourrait envisager l'armée française pour la reconstruction du système de sécurité ?

L'objectif premier serait de ne pas se désengager de ses principales positions actuelles, en contrôlant la ligne de stabilisation entre Bouaké et Abidjan, et en continuant à contenir les forces rebelles au niveau de Bouaké d'un côté, et à empêcher d'autres incursions de l'armée ivoirienne dans le nord de l'autre côté. Enfin, il s'agit de s'impliquer à fond dans le processus de DDR, qui semble être l'objectif majeur à atteindre en première phase. On doit noter que le plan conjoint de DDR a été accepté par toutes les parties au conflit, mais qu'il est bloqué à ce jour par la rébellion du fait du refus du président ivoirien, en contre partie, de respecter l'ensemble des accords de Marcoussis. Ce processus DDR devrait se faire conjointement avec les forces de la CEDEAO. Dans le DDR, le regroupement des armes dans une zone pouvant rassurer les deux parties est important. Il serait par conséquent souhaitable que les forces françaises avec le soutien de la force CEDEAO, exerce un contrôle sur le stockage et les sites de regroupement de celles-ci, en coordination avec les deux parties belligérantes. Au bilan, pour sortir de la crise et envisager ainsi une reconstruction effective du secteur sécuritaire ivoirien, l'action politique devrait prendre le pas sur l'action militaire en amenant les deux parties au consensus.

L'armée française devrait également renforcer ses actions dans la partie ouest du pays et, au besoin, y assurer un contrôle définitif. Ce secteur est le théâtre de tensions entre factions rivales ; la perte de contrôle de cette zone par des forces impartiales de l'ONU, de la CEDEAO ou de LICORNE pourrait créer une autre coupure du pays à l'est. Dans la sortie de crise, une unité des forces armées françaises actuellement stationnées en Côte d'Ivoire, pourrait y installer un détachement permanent pour une mission de dissuasion et de contrôle de la frontière ouest très turbulente.

D'autres actions d'envergure, sous la tutelle des ACM françaises en coordination avec les forces gouvernementales ivoiriennes, telles que la sensibilisation par des campagnes de communication et des soutiens médicaux aux populations, pourraient avoir un impact sur la stabilisation de la sécurité. Tout acte pouvant rassurer ces populations quant à leur sécurité et celle de leurs biens, contribuerait à la réhabilitation de la sécurité nationale.

En fin de parcours, il faudrait parler de la restructuration des forces de défense et sécurité en faisant un ciblage précis et par ordre de priorité des forces à reconstituer. Les forces de

défense et de sécurité ivoiriennes sont composées des forces armées terre, air, mer, de la gendarmerie et de la police. Certes, les forces armées auront été les plus touchées et diminuées sur le plan de leurs capacités opérationnelles et de leur cohésion à l'issue de ce conflit, mais la maîtrise des troubles sociaux a été aussi très difficile à gérer. Cette mission incombant d'abord aux forces de l'ordre, il serait nécessaire de commencer la restructuration par ces unités. Ces forces de première catégorie, si elles étaient bien structurées et opérationnellement aptes, pourraient représenter une dissuasion certaine face aux forces armées. Ensuite, il faudrait procéder à une restructuration globale des armées, à travers une formation des cadres sur place et en France, par un renouvellement des équipements adéquat de toutes les forces, par la création d'écoles spécialisées, par l'exécution des DIO aux sein des différents corps et, surtout, par l'introduction d'un maximum de conseillers techniques AMT à l'intérieur des unités et des États majors afin d'améliorer le renseignement préventif.

2.4.4. Bilan

La Côte d'Ivoire reste ancrée dans une crise confuse dont l'issue est incertaine. La solution première de sortie se trouve inéluctablement dans la résolution du conflit politique. Cette crise politique n'a de salut que dans l'application des accords de Marcoussis, dont les tenants et les aboutissants ont été acceptés par toutes les parties engagées dans cet affrontement sociopolitique et militaire. La crise étant toujours ouverte, il est difficile d'envisager une reconstruction effective et réaliste du secteur de sécurité par les forces armées françaises, cette possibilité s'étant de plus effritée depuis l'animosité qui s'est installée après l'incident de l'attaque des positions françaises à Bouaké par l'armée ivoirienne. Toutefois, grâce aux liens qui unissent ces pays depuis la colonisation, un compromis pourrait être trouvé sans désengagement de la France. C'est pourquoi elle devrait continuer ses efforts de médiation entre les deux parties en amenant absolument la rébellion au désarmement et le gouvernement à l'application des accords de Marcoussis (notamment sur la question de la participation aux élections). La remise en état du secteur de sécurité, actuellement délabré, est à ce prix.

Sur le plan militaire, au cœur de notre sujet, la France doit continuer à servir d'interposition entre les deux forces en conflit, en s'activant aussi un peu plus dans la zone de la frontière ouest qui est une zone de troubles permanents. Ensuite, penser à la réorganisation des forces de défense et de sécurité nationale par la formation de ses cadres sur le plan national et en métropole, et leur faire bénéficier d'un nouvel équipement performant, en commençant en priorité par les forces de première catégorie, gendarmerie et police. Il apparaît aussi important de mettre au service des unités et États-majors ivoiriens des conseillers techniques pour aider au suivi des réformes.

En tout état de cause, un renforcement des effectifs de la force LICORNE semble impératif pour mener au succès de cette délicate mission.

2.5 SSR en République Démocratique du Congo⁹¹

2.5.1 Situation générale des crises

Vaste pays, riche en ressources naturelles, la République Démocratique du Congo (RDC), est le théâtre d'une guerre qui a été appelée « La guerre Mondiale de l'Afrique ». Le conflit, qui dure depuis plus de 6 ans, oppose les forces gouvernementales bénéficiant du soutien de l'Angola, la Namibie et la Zimbabwe contre les forces rebelles soutenues par l'Ouganda et le Rwanda. Malgré la signature d'un accord de paix et la formation d'un gouvernement de transition en 2003, il reste toujours la menace d'une guerre civile. Selon les estimations, plus de trois millions de personnes sont mortes à cause directement du conflit, de la maladie ou de la malnutrition qui a frappé le pays.

Cette guerre est particulièrement marquante dans ses aspects économique et politique. En particulier, les ressources naturelles importantes du pays, que toutes les factions ont pillées sans vergogne, ont été un catalyseur permanent de la lutte.

L'histoire de la RDC est liée à la guerre et à la corruption. Après l'indépendance en 1960, les tensions ont immédiatement commencé : l'armée a fait face à des mutineries tandis qu'une tentative de sécession de la province riche en ressources minérales de Katanga se déroulait sans succès. L'année suivante, le premier Ministre, Patrice Lumumba, était arrêté puis tué par les troupes fidèles au chef de l'armée Joseph Mobutu. En 1965, Mobutu a pris le contrôle gouvernemental et renommé le pays Zaïre. Il l'a transformé en un véritable centre pour lancer les opérations militaires, avec le soutien des États-Unis, contre l'Angola, régime soutenu par le bloc soviétique. Mobutu a créé un État dominé par la corruption. Après la fin de la guerre froide, le Zaïre a cessé d'être un pays d'intérêt pour les États-Unis. En 1997, quand le gouvernement a décidé de lancer une invasion dans le pays voisin, le Rwanda afin d'écraser les milices des extrémistes Hutu, les rebelles anti-Mobutu ont capturé la capitale Kinshasa ; Laurent Kabila est devenu président et il a renommé le pays « République Démocratique du Congo ».

Néanmoins, les troubles ont continué. Une nouvelle rébellion, avec le soutien du Rwanda et de l'Ouganda, a éclaté à cause d'un conflit entre Kabila et ses anciens alliés. Kabila était soutenu par l'Angola, la Namibie et Zimbabwe. La RDC s'est transformée en un vaste champ de bataille. Tous ces pays ont leurs propres conflits internes et, ensemble, ils intervenaient militairement dans le conflit. La partie est de la RDC reste la zone la plus vulnérable à cause de son voisinage avec l'Ouganda, le Rwanda et le Burundi. Malgré sa relative petite taille, le Rwanda est le pays clef, à cause de la puissance régionale de son armée de terre. Le Rwanda mène des incursions au Congo contre des éléments Hutu, responsables du génocide Rwandais en 1994, qui se cachent dans les forêts et restent une force crédible. Le gouvernement Rwandais soutient que la milice armée Hutu dans la partie Est de la RDC est une menace contre les civils appartenant à l'ethnie Tutsi au Rwanda. De plus, les rebelles Hutu représentent une menace contre les réseaux économiques et militaires régionaux, contrôlés par les Tutsi et qui s'étendent largement à l'extérieur des frontières du Rwanda.

⁹¹ United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of the Congo.
<http://www.un.org/Depts/dpko/missions/monuc/background.html>

Le 10 juillet 1999, la RDC, l'Angola, la Namibie, le Rwanda, l'Ouganda et le Zimbabwe ont signé un cessez-le-feu. Selon les termes d'un accord de paix signé en décembre 2002, les forces rebelles et le gouvernement ont reçu la garantie de sept ministères et un gouvernement intérimaire a été installé en juin 2003. Les quatre vice présidents font partie des quatre forces rebelles dans le conflit.

2.5.2 L'implication d'une force de l'ONU

En août 1999, l'ONU a autorisé l'établissement de la MONUC qui consiste en un déploiement d'une force de 90 observateurs et d'une équipe de liaison militaire, renforcée en novembre 1999 pour atteindre une limite de 500 observateurs militaires. Après avoir développé un concept d'opérations et s'être assurée des conditions de sécurité indispensables à un déploiement plus important, la MONUC a été augmentée en février 2000 pour compter jusqu'à 5537 militaires et 500 observateurs.

Dans son rapport spécial sur la RDC publié le 27 mai 2003, le Secrétaire Général de l'ONU estime que le processus de la paix en RDC nécessite plus que jamais un engagement global des Nations Unies et de la communauté internationale, permettant de soutenir l'effort de la MONUC dans cette transition vers la paix. Dans le même temps, le Conseil a mis en place un embargo sur les armes dans la partie Est du pays – la région d'Ituri et Kivu nord et sud – où le conflit armé continue.

La mission de l'ONU, qui comprend maintenant 16700 militaires et civils en provenance de 52 pays et appartenant à des agences non gouvernementales diverses, est devenue l'opération la plus grande et la plus chère de l'ONU dans le monde. Le budget autorisé pour l'année 2005/2006 est de 685 millions de dollars. Dans le cadre du mandat de la Résolution 1565 du 1er octobre 2004, le conseil de Sécurité de l'ONU a donné à la MONUC une série de responsabilités nouvelles pour protéger les civils « sous la menace imminente de la violence ». La résolution demande à la MONUC de faire des contrôles, sans préavis si nécessaire, sur le fret aérien et sur les différentes voies de transport en Ituri et Kivu, afin d'interdire le trafic d'armes dans les deux régions. Sous l'autorité de chapitre VII du Chartre des Nations Unies, le Conseil de Sécurité a pris la décision que la MONUC a le droit d'intervenir et de protéger ses personnels engagés, ses installations, ses équipements, d'assurer la sécurité et la libre circulation du personnel et de protéger les civils sous la menace imminente de la violence.

2.5.3 Le mandat et les tâches de MONUC

Le Conseil de l'ONU autorise la MONUC à utiliser tout la force et les moyens nécessaires (dans les règles du renforcement de la paix sous Chapitre VII) dans les régions où se trouvent les unités armées et à accomplir les tâches les suivantes :

- Déployer et maintenir une présence dans les régions avec un fort potentiel d'instabilité afin de rétablir la confiance, de décourager la violence, en particulier en dissuadant l'usage de la force menaçant le processus politique.
- Permettre au personnel des Nations Unies d'opérer en particulier dans la partie Est du RDC (libre circulation).

- Assurer la protection des civils y compris les personnels du programme d'aide humanitaire, sous la menace immédiate de la violence.
- Assurer la sécurité et le libre mouvement du personnel de la force ONU.
- Etablir des liens opérationnels avec l'opération de l'ONU au Burundi (ONUB), et avec les gouvernements du RDC et Burundi afin de développer des missions de surveillance et décourager les mouvements trans-frontaliers des combattants entre les deux pays.
- Entreprendre des contrôles, en coopération avec l'ONUB, si nécessaire sans préavis, sur le fret aérien et sur tous les véhicules de transport qui utilisent les ports, bases aériennes et militaires, et sur les postes frontaliers dans les régions Kivu et Ituri.
- Saisir et rassembler les armes et le matériel en RDC qui sont en contravention avec les résolutions de l'ONU.
- Surveiller et rendre compte des positions des groupes ou milices armés, de la présence de militaires étrangers dans les régions instables et sensibles, en particulier, surveiller les pistes d'atterrissage et les lacs.
- Contribuer aux arrangements de sécurité et à la protection des institutions et des responsables à Kinshasa jusqu'à la mise en place d'unités chargées de ces tâches.
- Contribuer à l'amélioration de l'environnement de sécurité dans lequel l'aide humanitaire est distribuée et aider aux rapatriements des réfugiés.
- Faciliter la démobilisation et le rapatriement volontaire des anciens combattants et de leurs familles.
- Contribuer au programme de désarmement du programme national de désarmement, démobilisation et réinsertion (DDR) des combattants Congolais et de leurs familles, en surveillant le processus et en fournissant les moyens de sécurité dans les endroits sensibles.
- Contribuer à la réussite du processus électoral en aidant à l'établissement d'un environnement dans lequel les élections libres et transparentes auront lieu.
- Aider à la promotion des droits de l'homme en particulier vis-à-vis des femmes, des enfants et des plus vulnérables. Mener les enquêtes sur les infractions aux droits de l'Homme, coopérer avec les autorités chargées du suivi judiciaire des infractions graves.

2.5.4 RETEX : La réalité des opérations sur zone

Résumé d'un entretien réalisé en Angleterre en décembre 2004 avec le capitaine de vaisseau C. King (Royal Navy) (ancien Chef J3 Plans, HQ MONUC Kinshasa, RDC).

Le CV King (RN) a occupé les fonctions de Chef J3 Plans de la MONUC sous les ordres du Chef Adjoint des Opérations Planifiées, un colonel français, et du Commandant de la Force, dans un premier temps un général de brigade sénégalais qui a été remplacé par un officier général Nigérian. Le CV King a coordonné les déploiements des troupes et la conduite, au niveau opérationnel. Etant donné les quelques difficultés rencontrées dans la planification aux niveaux stratégique et politique, et dans le contrôle de l'administration de la chaîne logistique, son travail a également consisté à développer les opérations planifiées aux niveaux stratégique et tactique.

Pour faciliter les opérations, la RDC est divisée en cinq secteurs militaires ; chaque secteur possède sa propre équipe de planification, des antennes spécifiques des agences non gouvernementales et des équivalents locaux. L'évaluation de cette méthode de sectorisation est jugée très positive car elle facilite l'établissement d'un climat de confiance entre toutes les parties intéressées.

2.5.4.1 La logistique et les communications

La logistique représente un tiers du budget entier de MONUC. Compte tenu de la taille immense du pays, comparable à l'Europe Occidentale, avec une capitale située à l'Ouest et une zone d'opérations vers l'Est, il a été nécessaire de déployer les troupes et les observateurs de l'ONU partout dans le pays. Les deux régions les plus sensibles sont les régions Est de l'Ituri et les Kivus (nord et sud) situées dans la région central Est. Pour chacune des deux régions est mise en place une brigade mécanisée (avec du soutien aérien, des hélicoptères transport de troupes Mi 17 et des hélicoptères d'attaque Mi 25), l'Ouganda, le Burundi et le Rwanda servant également de postes pré positionnés pour l'effort logistique.

Le soutien logistique des forces dispersées dans un pays avec une infrastructure routière minimale est un réel défi : toutes les actions d'ampleur de la MONUC dépendent des moyens logistiques ; 51 appareils de transport sont donc à la disposition de la MONUC. Mais, il y a eu quelques difficultés à utiliser des appareils exploités par des sociétés civiles pour transporter les troupes vers les régions hostiles : à cause des statuts des personnels, les observateurs et les civils des agences de l'ONU (eg UNHCR, UNICEF) sont interdits de voler dans les mêmes avions que les troupes armées de l'ONU ; et il y a seulement huit appareils de transport disponibles pour transporter les troupes vers les lieux d'opérations.

En revanche, malgré la taille du pays, le réseau de communications est très efficace entre les deux régions.

2.5.4.2 Composition des forces et « leadership »

Dans une coalition multinationale, il faut porter une attention particulière à la synergie entre les forces, et en particulier aux problèmes culturels et linguistiques ; c'est un enjeu de puissance et de « leadership ». On est surtout obligé de formuler des ordres de façon succincte et précise afin d'éviter des problèmes du commandement.

A titre d'exemple, citons la mise en place d'une brigade multinationale, composée de troupes en provenance du Pakistan, du Népal, d'Uruguay, et du Royaume Uni dans la région d'Ituri, à la suite de l'intervention des forces armées françaises sous le mandat de l'opération « Artémis ». Malgré quelques difficultés, cette brigade a réussi à accomplir ses missions et a été prise comme modèle pour la création de la brigade indépendante du Kivu, commandée par un Officier Uruguayen choisi pour son expérience dans la région Ituri. La leçon clef de la composition des forces est la désignation d'un commandant de Brigade, qui peut maintenir une position neutre dans le jeu des forces dans la coalition.

2.5.4.3 Désarmement des milices pour aider les projets de reconstruction.

Les armes légères sont les instruments de puissance et de terreur des milices, d'autant plus qu'il n'y a pas suffisamment de soldats de l'ONU pour protéger tous les civils qui vivent en dehors des camps réfugiés. Autre cible potentielle des milices, les agences civiles de l'ONU, qui élaborent des projets de reconstruction (centres de la santé, écoles maternelles) avec l'aide des habitants congolais, sont également menacées par les milices armées. Ces projets sont très positifs pour la population civile, qui acquiert autonomie et recommence à vivre à peu près normalement mais ils peuvent déranger les milices. La protection de la reconstruction est donc un véritable enjeu de pouvoir et il est nécessaire de l'associer à un processus de désarmement.

Pour encourager et faciliter ces initiatives, la création des « Provincial Reconstruction Teams » est préconisée, afin d'encourager les habitants à gérer leurs propres projets de reconstruction d'une manière autonome, sous la protection directe de la force ONU et avec l'aide des finances de l'ONU. Dans la conduite des projets de reconstruction, il est impératif que la mission de l'ONU respecte les différences culturelles et ethniques

2.6 Les programmes DDR

Dans tous les pays en sortie de crise, de grands programmes sont lancés par la communauté internationale pour aider le pays à se réorganiser et se reconstruire.

Ces programmes sont pour l'essentiel résumés par ces acronymes : DDR, RRR. Il s'agit du Désarmement, Démobilisation, Réinsertion d'une part, et de la Réinstallation, réhabilitation, Reconstruction d'autre part. Ces sigles peuvent différer suivant les théâtres d'application mais le sens est en général conservé. La primauté du DDR sur le RRR paraît évidente, puisqu'il sera plus facile de reconstruire dans un État ou les bandes armées fauteuses de troubles ont été traitées par le DDR.

Dans cette partie nous nous attacherons à décrire le processus type de ce programme en montrant comment il peut participer à la reconstruction des forces de sécurité.

2.6.1 Le DDR

Si l'on prend l'ensemble des conflits récents (Irak, Côte d'Ivoire, Afghanistan, Libéria, Sierra Leone, Rwanda, Congo, Kosovo...), on peut constater qu'un programme DDR est ou a été mis en œuvre. Il faut bien noter que beaucoup ont été des échecs retentissants. Le désarmement a souvent été réalisé en plusieurs fois au cours de processus très longs. Combien de fois a-t-on entendu les néophytes dire : « vous leur donnez un sac de riz en échange de leur arme et le tour est joué ». Or c'est justement ce type d'action qui ne peut pas réussir. Un programme DDR est un système très complexe qui doit être mis en œuvre avec la plus grande prudence. Il importe d'être absolument certain que tous les paramètres qui contribuent à sa réussite soient pris en compte. Ainsi il est clair que l'importance du R sur les DD ne doit pas être négligé. Une Réinsertion réussie est la seule garantie que le combattant ne reprendra pas une arme après quelques semaines ou quelques mois. Après avoir étudié les conditions initiales nécessaires, les trois phases importantes du DDR seront successivement abordées.

2.6.2 Les conditions initiales

Pour pouvoir déclencher le DDR, il faut impérativement qu'un accord politique entre les factions qui s'affrontent ait été signé. Il est nécessaire que tous les préalables politiques qui apparaissent en général dans une feuille de route aient été réglés. Parmi ces préalables, un certain nombre de lois comme l'amnistie des anciens combattants, la réglementation sur la possession d'armes⁹², la réorganisation de l'armée doivent avoir été votées. Il faut insister sur ce principe d'amnistie car l'angélisme ne peut être de rigueur ici. Quel chef de faction, quel rebelle accepterait de se rendre dans un centre de désarmement sans avoir la garantie d'une certaine impunité ? La confiance des troupes en jeu est essentielle pour la réussite de l'action. Il est bien évident que la communauté internationale prend très au sérieux le problème du traitement des criminels de guerre. Néanmoins la première phase du DDR consistant à désarmer les esprits et les cœurs, il faut accepter une possibilité de rédemption de ces personnels sous les armes dont une bonne majorité (y compris des enfants) se sera rendue

⁹² Le DDR doit être suivi d'une politique d'interdiction du port d'arme, en dehors de la législation en vigueur. Ceci permettra d'appréhender tout individu porteur d'une arme et de le déferer devant la justice. Dans cette optique il faudra porter une attention toute particulière à la possession des armes de chasse qui peuvent parfois assurer la survie des villageois mais également participer à l'insécurité.

coupable d'actes délictueux. On voit actuellement les anciennes victimes croiser leurs anciens bourreaux dans des pays comme le Cambodge ou le Rwanda. C'est peut être justement cette cohabitation qui permet à chacun de se comprendre et de finalement accepter la réconciliation sans parler de pardonner. Dans un processus comme le DDR, outre le fait qu'il est très difficile pour les équipes en place de faire le tri entre les combattants (comment être sûr qu'un combattant n'a pas commis de crime ?), il est également raisonnable de penser que ceux qui ont le plus à se reprocher éviteront de se présenter dans les centres de regroupement et choisiront de se rendre à l'étranger. On peut ainsi dans la loi d'amnistie indiquer des clauses spécifiques pour les grands criminels de guerre dûment identifiés. En tout état de cause, les règles du jeu doivent être clairement identifiées.

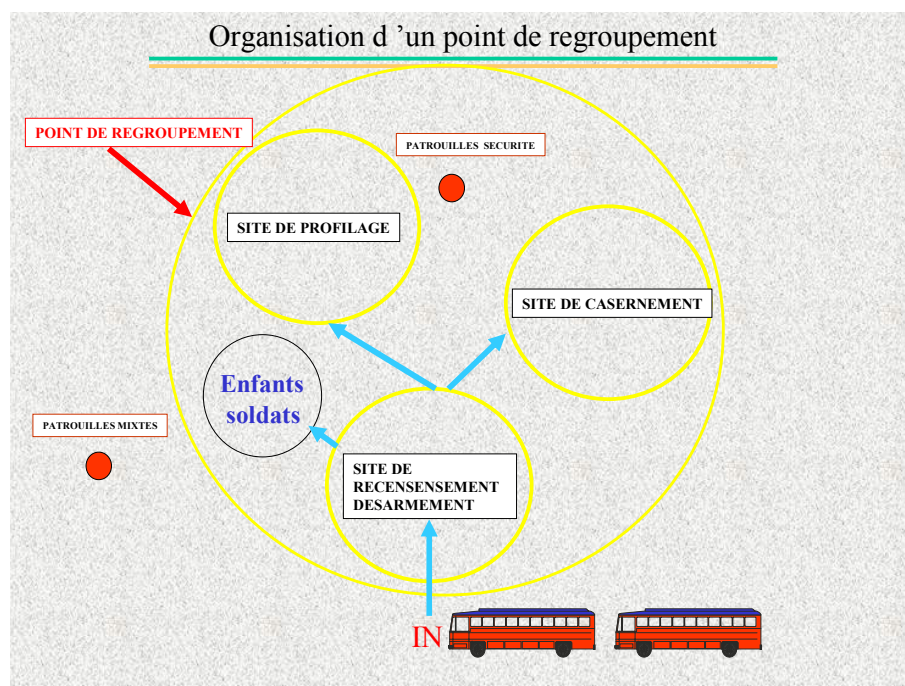
Avant de commencer, il faut également avoir créé une structure (Comité National du DDR ou CNDDR) adaptée au pays, capable de gérer le programme DDR sous la coupe du gouvernement transitoire. Ce programme nécessite une planification dans le temps en associant toutes les composantes en présence (forces de stabilisation, forces opposées, ministères impliqués, OI, ONG, bailleurs de fond...). Le désarmement sera facilité par une campagne de communication utilisant les moyens les plus adaptés pour toucher le maximum de population dont, en particulier, les forces qui sont l'objet du désarmement. Cette campagne aura à cœur de faire comprendre le bénéfice que l'ex-combattant aura à désarmer.

2.6.3 Le désarmement

Cette opération est un processus technique assez simple mais qui nécessite la réalisation d'une manœuvre des forces de stabilisation et la mise en place d'une logistique importante (en général sous la responsabilité du gouvernement local ou des bailleurs de fond).

Après avoir défini les zones de regroupement les plus adaptées et en essayant de limiter leur nombre au maximum (idéalement, quatre soit deux pour chacune des factions), il faudra assurer des couloirs sécurisés permettant de mettre en place les équipes chargées du désarmement.

La zone de regroupement (qui peut être une agglomération) comprendra une zone vie hébergement, une zone de désarmement, une zone de profilage et une zone santé.



Le désarmement sera effectué le plus sérieusement possible. A cet effet, un certain nombre de containers auront été mis en place pour faciliter le stockage. Les armes seront recensées et placées dans des caisses conçues à cet effet. Il sera fait un tri entre les armes bonnes d'emploi et les armes à détruire. Les premières étant prévues pour équiper l'armée Nationale restructurée et les autres supprimées par une équipe d'artificiers. Une zone de stockage pour les munitions aura été conçue au préalable (si possible) en dehors du site. Le désarmement concerne essentiellement les armes légères. Au préalable, toutes les armes d'un calibre supérieur à 80 MM, les blindés, etc. auront été stockées sous surveillance neutre dans des zones de regroupement et de stockage adaptées.

Le traitement des aéronefs doit faire l'objet de règles précises permettant leur surveillance et leur interdiction d'emploi pendant le DDR⁹³.

Une manœuvre des forces de stabilisation devra avoir été étudiée, à la fois pour « ratisser » le terrain et canaliser les forces à désarmer vers le ou les sites de regroupement, mais aussi pour assurer la sécurité dans des zones qui vont brutalement se retrouver sans forces de police ou sans les forces qui régulaient d'une manière ou d'une autre la population.

Il peut être intéressant de disposer à cet instant d'unités spécialisées en nombre suffisant pour patrouiller efficacement dans les zones en jeu. Par anticipation, des unités mixtes (forces de stabilisation, forces opposées) créés et formés à cet effet pourront contribuer à la protection des personnes et des biens dans les zones traitées. Elles pourront ainsi constituer l'embryon de la future police ou gendarmerie nationale.

Il sera également utile de disposer de patrouilles légères constituées d'officiers respectés par leurs troupes représentant les parties en présence pour expliquer à d'éventuelles unités récalcitrantes qu'elles doivent rejoindre le site de regroupement. Une unité en réserve sera en mesure de l'imposer si nécessaire.

2.6.4 La démobilisation

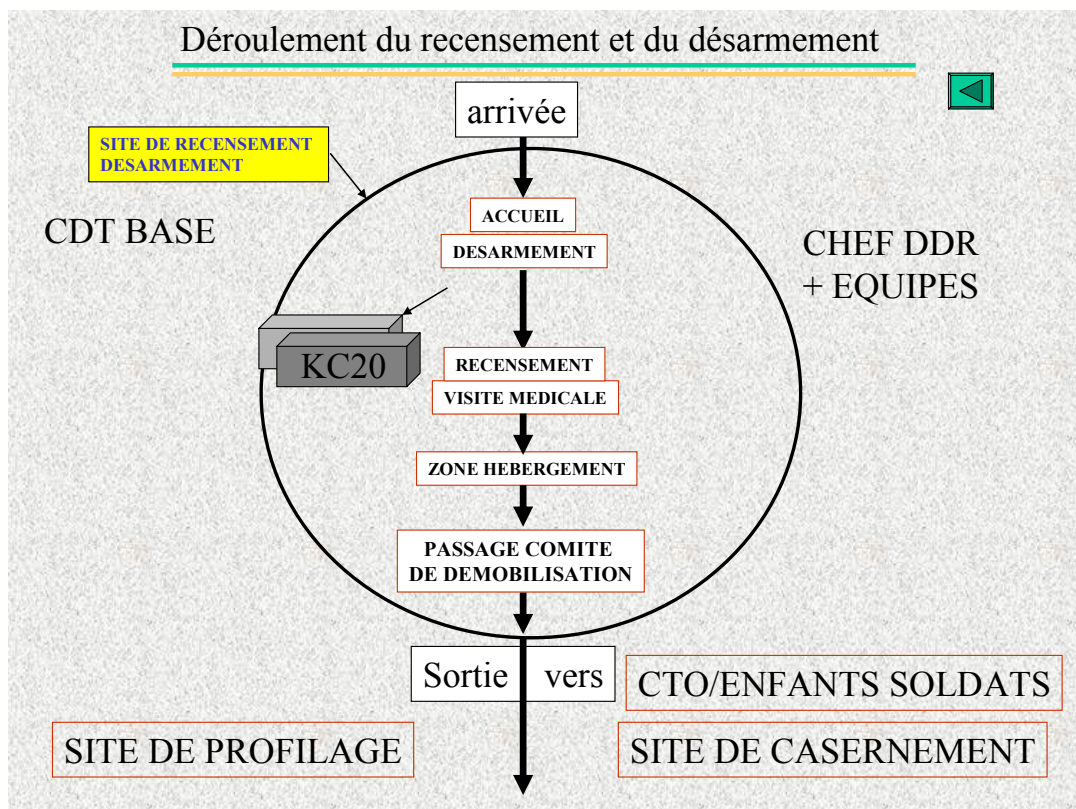
Acte important du processus, il consiste à recueillir le maximum d'informations sur l'ex combattant. A cet effet, il faudra disposer d'ordinateurs et de logiciels permettant de remplir une base de données et d'un dispositif infalsifiable permettant de s'assurer qu'un même combattant ne se présente pas dans plusieurs centres⁹⁴. L'ex combattant devra remplir deux fiches : une destinée au recueil de renseignements sur sa personne et sa carrière au sein des forces armées, l'autre dite de « profilage » permettra d'orienter l'ex-combattant en vue de sa future réinsertion. A cette étape certaines populations à risques devront être rapidement traitées : il s'agit des enfants soldats et des femmes soldats qui seront reçus par des personnels des ONG chargées de ce type de problèmes. C'est en général l'UNICEF qui s'en charge. Les ex-combattants sont ensuite dirigés vers l'infirmerie adaptée au dispositif qui devra effectuer un bilan de santé pour déclarer l'éventuel aptitude ou inaptitude à une intégration dans les futures forces armées. Ce bilan de santé permet par la même occasion de pratiquer un dépistage permettant d'établir les soins éventuels nécessités par une partie d'entre eux (Sida, traumatismes psychologiques, utilisation de stupéfiants...).

⁹³ Les événements de novembre 2004 en Côte d'Ivoire (attaque de Bouaké) montrent ce qui aurait pu arriver si ce type d'attaque avait pris pour cible une zone de regroupement des ex-rebelles au cours du lancement du DDR.

⁹⁴ La base de données peut ainsi constituer un fichier à partir des empreintes et de photos permettant aux autres centres une comparaison efficace.

Enfin l'ex-combattant devra passer devant un comité de démobilisation chargé de se prononcer dans les délais les plus brefs sur le maintien possible dans les forces armées ou sur la démobilisation du candidat. Cette démobilisation étant prononcée d'office pour les ex-combattants remplissant des critères déterminés au préalable (enfants soldats, étrangers, droit à la retraite...).

Il est important que les démobilisés soient fixés sur leur sort dans des délais très brefs (moins de 24 heures), car cela conditionne des rotations plus rapides sur le site et évite de conserver des gens désœuvrés capables de se rebeller contre le programme s'ils commencent à douter. Une réponse rapide et une prise en charge au plus tôt est le garant de la confiance que ces éléments pourront accorder à l'institution. Les enfants et les femmes soldats en particulier, seront envoyés immédiatement vers d'autres sites pour une prise en charge adaptée.



Tous les ex-combattants recevront avant de rejoindre la zone où ils souhaitent s'établir un pécule ainsi qu'un filet de sécurité (Vêtements, ustensiles usuels...fourni par le PNUD) leur permettant de survivre durant un laps de temps fixé et dont le montant est calculé au cas par cas suivant la situation économique du pays. Il sera alors suivi par un bureau local chargé de l'aider à se réinsérer par le biais d'aides financières (technique du micro crédit ou appui matériel). Ces bureaux devront être montés avec des équipes compétentes en impliquant les structures de l'État (existantes ou reconstruites) sous la surveillance des organisations internationales.

Sur le thème du DDR, il est intéressant de lire le document de Madame Béatrice Pouligny⁹⁵ du CERI⁹⁶ qui présente de façon exhaustive la problématique de ce type d'opération.

Il va de soit que ce genre de programme doit être accompagné par des mesures de reconstruction de l'économie et de l'administration. La réalisation du DDR devrait en particulier permettre de réinstaller les éléments structurels de l'état au fur et à mesure dans des zones qui en ont été privées depuis longtemps (éducation, justice, police, services de santé, corps préfectoral...).

⁹⁵ Voir la partie bibliographie du présent document.

⁹⁶ Centre d'Etudes et de Recherches Internationales/Sciences Po /CNRS.

3. Propositions pour un renforcement du rôle des forces armées françaises dans le SSR

La complexité de la reconstruction des systèmes de sécurité nécessite d'agir de manière coordonnée dans différents domaines interdépendants. Dans la perspective de l'élaboration d'une doctrine française, le groupe d'étude suggère dans ce chapitre des axes de réflexion et préconise des actions à mener. Elles sont de nature à renforcer l'efficacité des forces armées françaises, au profit non seulement des pays en sortie de crise mais aussi de la France.

La cohérence des actions, internationales et nationales, ainsi que les problématiques de financement sont essentielles. A ce titre, il importe que la France se dote d'une structure de planification qui unifie les efforts civils et militaires de gestion des crises.

Elle doit tirer partie de son avantage capacitaire d'intervention dans le continuum Guerre Crise Paix, que lui confère la juxtaposition d'une armée moderne et d'une police à statut militaire (la gendarmerie). Cela permettra de montrer la pertinence de son modèle et aidera à convaincre les différents bailleurs internationaux à soutenir son action.

La France doit proposer des modèles de sécurité qui prennent en compte les capacités de financement et de contrôle propres à l'État en reconstruction. Cette action s'inscrit résolument dans une logique de partenariat et non plus de substitution sans fin.

Les systèmes de sécurité mis en place devront assurer le bien être nécessaire aux populations et contribuer au développement de l'économie du pays. Ils devront aussi pouvoir être contrôlés par le gouvernement en place, aidé, en fonction des besoins, par les acteurs de la reconstruction. En particulier, le transfert d'armes vers un pays en sortie de crise doit se limiter au strict nécessaire pour la sécurité de ce pays. Il revient aux forces armées françaises de définir ce strict minimum, de le faire valoir en CIEEMG⁹⁷ et de veiller sur le terrain à sa stricte application.

3.1. Commandement (organisation civilo-militaire, problème du contrôle, moyens et planification)

Pour les phases de stabilisation, la structure de nos PC actuels est probablement obsolète. Il n'est plus concevable de continuer à découpler l'action militaire de l'action civile. Désormais une véritable symbiose entre ces deux entités devrait exister. En tout état de cause, certaines fonctions devront travailler ensemble au mieux, en lien étroit au pire. Dans un article⁹⁸ «civils et militaires», Monsieur Kouchner, Ancien représentant Spécial du secrétaire général (SSRG) des Nations Unies au Kosovo et Monsieur Eric Chevallier, Ancien conseiller spécial du SSRG au Kosovo, s'interrogent d'ailleurs sur les leçons à tirer de leurs expériences.

Ils estiment ainsi que le pouvoir civil doit prendre le pas sur le pouvoir militaire. Ils montrent le côté désastreux des subordinations différentes (pouvoir civil subordonné à New York (ONU), militaires sous la coupe de Bruxelles (OTAN)). Surtout, ils insistent sur la nécessité d'une collaboration conjointe afin d'éviter que ce soit la population qui en pâtisse. Cette indispensable concertation passe par « l'association des militaires en tant qu'observateurs

⁹⁷ Commission interministérielle pour l'étude de l'exportation des matériels de guerre

⁹⁸ Paru en septembre 2004 dans la revue militaire «doctrine N°04».

actifs au processus politique » et une « communication coordonnée et le plus souvent conjointe ».

Autre exemple, le cas de la Côte d'Ivoire : dans la ville d'Abidjan, le nombre d'organes de décision travaillant sur le traitement de la même crise, mais en étant organiquement et physiquement séparés, est impressionnant. On trouve ainsi le PCIAT LICORNE français, le PC de la CEDEAO, Le PC de la MINUCI, le PC des FANCI, le groupe de contact Forces Nouvelles-FANCI, le gouvernement provisoire ivoirien, le PNUD chargé de conseiller ce gouvernement, sans parler des organisations internationales et organisations non gouvernementales. Dernièrement, les conséquences du Tsunami ont mis en évidence l'importance de la coordination des moyens civils et militaires.

3.1.1. Une structure de PC adaptée

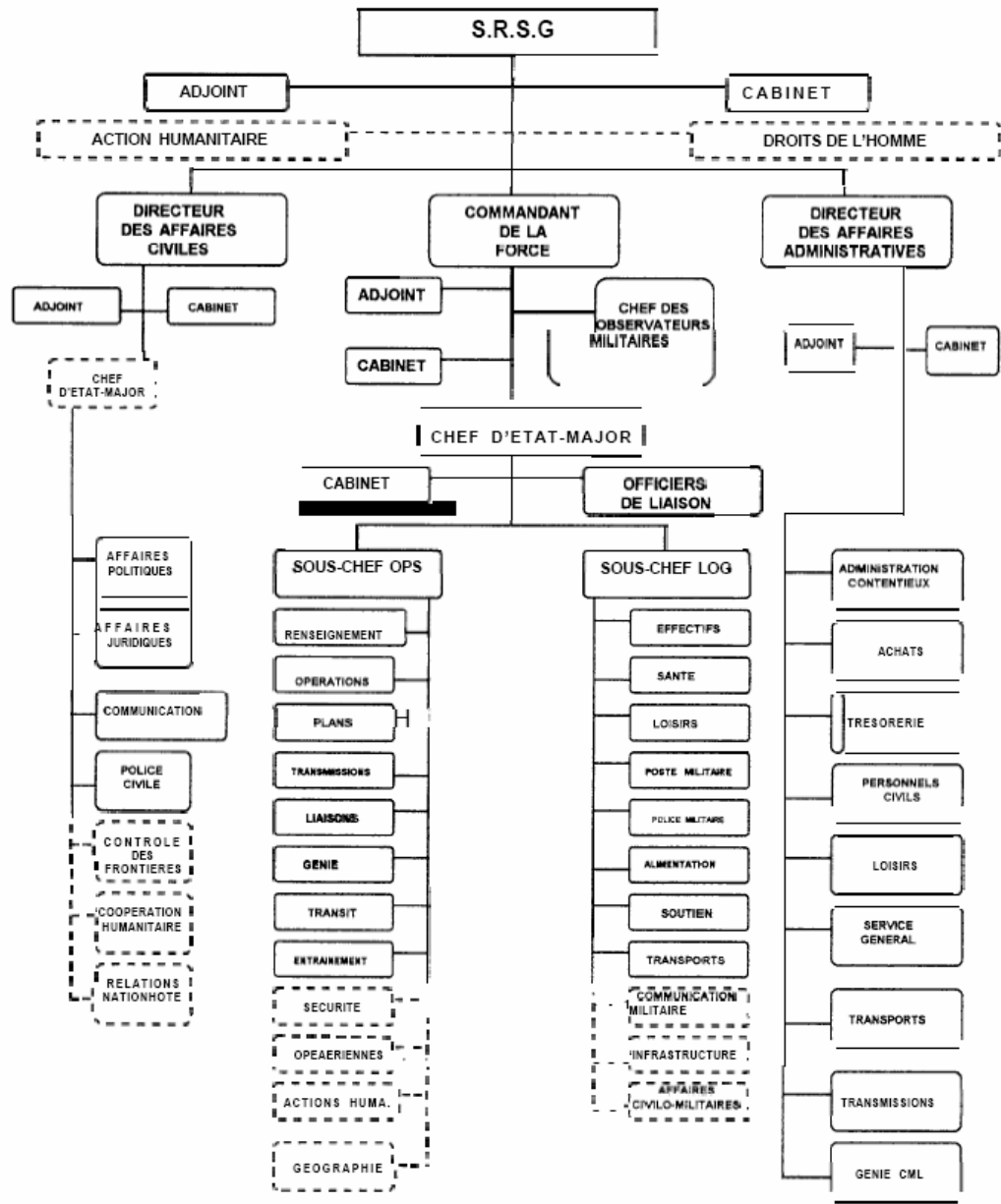
On pourrait donc imaginer qu'une opération soit conduite à la fois par des civils et des militaires. La primauté pourra être donnée au militaire durant la première phase, en général de coercition, puis être transférée au pouvoir civil⁹⁹ lors de la phase de stabilisation. La structure de commandement aura des effectifs civils moins importants mais nécessaires durant la première phase, avec une montée en puissance pour la deuxième. Il faut en effet que le volet civil de l'action se mette en place dès le début afin de planifier les phases suivantes, l'exemple de l'Irak étant édifiant à cet égard. Cette planification¹⁰⁰ est le point clé d'une action réussie. Le dilemme actuel est que le système de planification n'intègre quasiment que des militaires, les autres acteurs étant rarement associés à cette réflexion.

⁹⁹ Bernard Kouchner dans les actes du forum « Opérations futures et organisation du commandement » à l'amphithéâtre Foch de l'Ecole militaire le 5 juin 2003: « De mon point de vue, les représentants de la communauté internationale devraient diriger en permanence. L'ONU, aussi imparfaite et perfectible soit elle, a un rôle primordial à jouer et les civils devraient diriger ce qui représenterait une stratégie politique car il y aurait dans chacune des prises en charge des crises des objectifs politiques. Pourtant, cela n'est actuellement pas le cas, ni en Sierra Leone, ni en Bosnie, ni même au Kosovo où rien n'est terminé et où l'on voit mal comment la nécessaire solution politique pourrait émerger ces temps-ci ».

¹⁰⁰ Général Sublet dans les actes du forum « Opérations futures et organisation du commandement » à l'amphithéâtre Foch de l'Ecole militaire le 5 juin 2003: « Les moyens du commandement (opérations psychologiques, communication, action civilo-militaire) ont pris un essor considérable dans les missions remplies depuis une vingtaine d'années. Des équipes spécialisées sont mises en place : le général commandant la brigade disposait ainsi d'un important dispositif de communication, d'une équipe de conseillers juridiques. Dans l'exercice du commandement proprement dit, l'emploi de ces nouveaux moyens doit être inscrit dans la conception, la planification et la coordination des ordres afin que ceux-ci concourent à l'atteinte des objectifs ».

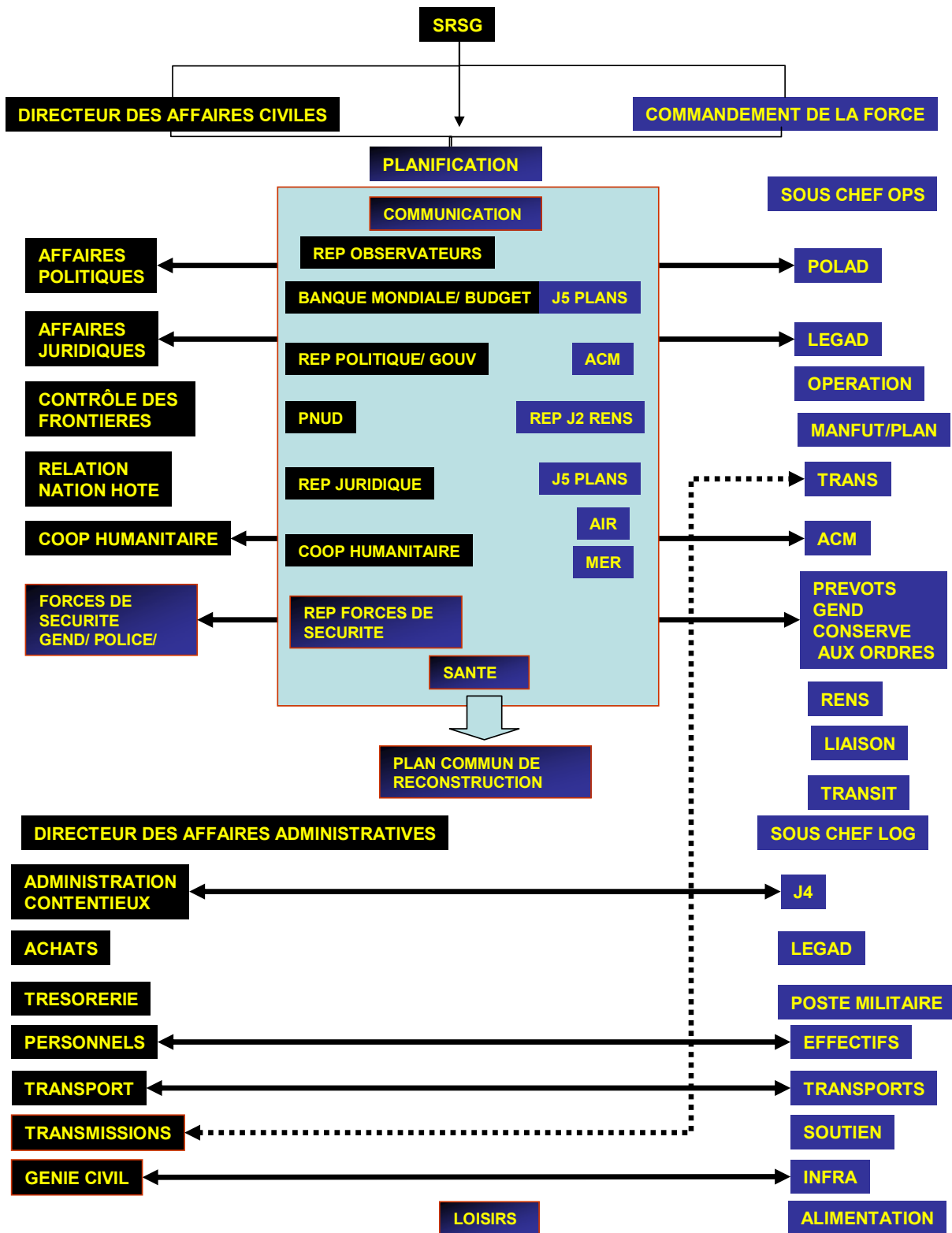
Aujourd'hui, la structure d'une opération type ONU est la suivante :

ORGANIGRAMME GENERIQUE D'UN COMMANDEMENT D'OPERATION DONT LE CHEF DE MISSION EST LE REPRESENTANT SPECIAL DU SECRETAIRE GENERAL



Cette structure en trois dimensions peut se construire progressivement autour de la force militaire déjà déployée. Pour cela, elle doit être co-localisée avec le PC militaire et travailler dans le même sens. Il manque donc un organisme de planification commun, où serait intégré un représentant de l'ensemble de ces structures. Cet organisme de planification permettrait, dès le début de la crise, de planifier voire de conduire ensuite le plan d'action décidé.

Voici un exemple de ce qui pourrait être réalisé en s’inspirant du schéma supra :



La force disposerait donc d'un plan conjoint des opérations et bénéficierait d'une synergie permettant d'améliorer l'efficacité des moyens déployés. Le noyau de planification serait mis en place dès le début de la crise et déployé au début de la première phase de coercition. Sans doute faudrait-il recréer une cellule manœuvre future ou un J35 au sein du PC militaire pour éviter d'impliquer le J5 dans la planification de cette action, et le laisser préparer la phase de stabilisation.

Des éléments doivent évidemment être mutualisés : communication, loisirs, santé ou forces de sécurité. Par contre, d'autres mériteraient une étude approfondie : concernant les domaines logistiques et administratifs, on observe sur le terrain des déploiements de structures qui ont la même fonction. Il serait sans doute envisageable de créer des bureaux communs mais cela doit être étudié au cas par cas, en fonction des objectifs poursuivis et de la compétence des acteurs sur zone.

Le budget mis en place pour l'opération devrait ainsi pouvoir être utilisé pour l'ensemble des moyens et couvrir les frais globaux de l'opération.

3.1.2. La cellule de planification moteur de la reconstruction

L'avantage principal de cette cellule réside dans l'élaboration d'une stratégie commune aux acteurs civils et militaires, centrée sur l'effet politique final recherché.

La cellule de planification¹⁰¹ aura la tâche particulière de créer le plan conjoint de reconstruction. Celui-ci couvrira tous les problèmes avec des priorités, comme celui de la définition des futures forces de défense et de sécurité du pays, le programme du désarmement, la réhabilitation du système judiciaire préfectoral ou gouvernemental, etc.

La cellule pourra accueillir en son sein autant d'experts ou représentants locaux que nécessaire. L'avantage principal pour les forces sera une meilleure adéquation entre la manœuvre définie et celle réalisée sur le terrain. Le plan d'armement en officiers d'expérience devra faire l'objet d'une attention particulière et être adapté aux exigences de l'opération. La cellule de planification fera bénéficier les autres interlocuteurs de l'expérience militaire dans l'application des méthodes de planification.

¹⁰¹Général Sublet dans les actes du Forum « Opérations futures et organisation du commandement » à l'amphithéâtre Foch le 5 juin 2003 : «Au terme de ce rapide tour d'horizon, nous voyons que le commandement de la fin du XXème siècle diffère largement des coalitions du premier conflit mondial. La gestion de crise donne un aspect très particulier à cette multinationalité. Dans de telles situations, le commandement ne peut pas se résumer à la résolution de questions purement militaires. Le général commandant la brigade doit concevoir et conduire une manœuvre globale, au sein de laquelle la gestion de l'environnement prend une place déterminante. Celle-ci revêt une imprégnation psychologique dans bien des cas ».

3.1.3. La collaboration civilo militaire dans l'UE

La réflexion au sein de l'Union Européenne est riche¹⁰² et l'UE dispose probablement des moyens civils et militaires nécessaires pour gérer des crises, avec efficacité – ce qui lui permettrait de se démarquer de l'OTAN. Elle n'en est pas moins, sur le plan civil, encore au stade du balbutiement.

Depuis la déclaration d'Helsinki¹⁰³, le volet militaire a progressé avec la création et la mise en place provisoire, depuis le 1^{er} mars 2000, du COPS (Comité Politique et de sécurité) au sein du conseil de l'Union et d'un comité militaire composé des chefs d'état-major des armées des états membres. D'après le catalogue capacitaire, les forces militaires (commandement et opérations) peuvent atteindre le volume du corps d'armée (50000 à 60000 hommes), afin de satisfaire aux missions dites de Petersberg.

De plus, de nombreux concepts ont été élaborés et validés. L'un des plus détaillé est celui concernant le volet CIMIC¹⁰⁴ au sein de l'état-major de l'Union Européenne (EUMS¹⁰⁵). Une déclaration commune effectuée lors du sommet franco-britannique (en présence du président de la république française et du premier ministre britannique) annonce clairement la nécessité de cette collaboration civilo-militaire¹⁰⁶. La création du CIVCOM¹⁰⁷ est un premier pas vers la construction de ces moyens civils indispensables pour la gestion de ces crises. Le projet de l'annexe 4 à la procédure de gestion des crises du 12 juin 2003 énumère un certain nombre de moyens déjà pré-identifiés. L'Union européenne a notamment étudié la procédure commune de planification entre la cellule CIMIC et CIVCOM. Elle devrait cependant évoluer vers une doctrine d'emploi de tous les moyens civils et militaires disponibles pour une utilisation rationnelle sur le terrain. Cette évolution, qui sera certainement une révolution pour beaucoup, paraît inévitable sur le long terme. La situation actuelle n'est que le reflet d'une certaine méfiance existant encore entre le milieu civil et le milieu militaire. Cette tendance, qui s'estompe progressivement, devrait normalement évoluer vers une plus grande confiance mutuelle. Le réalisme devrait faire le reste et il faudra également s'atteler à la lourde tâche de

¹⁰² Jean Pierre Raffarin Discours d'ouverture solennelle de la 57^{ème} session nationale de l'Institut des Hautes Etudes de Défense Nationale prononcé par Monsieur Jean-Pierre RAFFARIN, Premier ministre le 1^{er} octobre 2004 : « L'Europe devient aujourd'hui un acteur global, capable de mobiliser les ressources civiles et militaires de l'action extérieure, afin de contribuer à la construction d'un monde plus équitable, plus sûr et aussi plus uni. C'est cette Europe, garante de paix et de démocratie, que nous voulons léguer aux générations futures. ... » Sur le plan capacitaire, l'ambition, c'est l'Objectif global 2010 dont l'initiative revient à notre pays, la France. Il traduit la volonté de disposer à cette échéance de forces armées européennes qui puissent agir ensemble, depuis le niveau stratégique jusqu'au théâtre d'opérations ; l'ambition, c'est une Europe capable de planifier et de conduire des opérations, et capable de déployer rapidement des forces inter-opérables. Le pragmatisme, c'est une approche visant à l'émergence d'organismes, de procédures, de moyens utiles et efficaces. C'est la création notamment, d'une cellule civilo-militaire et d'un noyau de centre d'opérations européen à l'état-major de l'Union européenne ».

¹⁰³ La déclaration finale adoptée à Helsinki réaffirme qu'il s'agit pour l'Union européenne d'acquiescer des moyens autonomes de prise de décision et de pouvoir effectuer des opérations militaires face à des crises internationales où l'OTAN n'est pas engagée.

¹⁰⁴ Council of the European union : Civil-military Co-operation (CIMIC) Concept for EU Led Crisis Management Operations. 18 mars 2002.

¹⁰⁵ European Union Military Staff.

¹⁰⁶ « ... Cela nécessite également que des capacités civiles adéquates soient disponibles avant, pendant et après les opérations militaires pour prévenir les conflits, traiter les causes des instabilités, fournir une aide immédiate dans les régions instables et créer des bases durables pour assurer la stabilité après un conflit. L'UE dispose d'un potentiel unique pour intégrer efficacement les outils civils et militaires afin d'atteindre les effets recherchés en termes de sécurité. A cette fin, nous sommes déterminés à mettre en oeuvre la Stratégie européenne de sécurité. Au sein de l'Union européenne, nous avons travaillé à l'élaboration de propositions pratiques pour créer une cellule civilo-militaire, afin de développer l'interface civilo-militaire, qui assurera la liaison des activités tout au long du conflit, de la prévention à la reconstruction ; cette structure devrait être opérationnelle d'ici à la fin de cette année. A partir de 2006, cette cellule sera également chargée, en particulier lorsqu'une réponse à la fois militaire et civile sera nécessaire et lorsqu'aucun quartier général national ne sera identifié, de fournir les capacités nécessaires à la création d'un centre d'opérations pour la planification et la conduite des opérations de l'UE ».

¹⁰⁷ CIVCOM : Committee for Civilian Aspects of Crisis Management.

rationaliser l'utilisation des fonds considérables engagés dans ces opérations, en évitant entre autres la redondance des structures employées.

3.2. Les forces de police à statut militaire, un outil spécifique

Avec les forces de gendarmerie de la France, de l'Italie, et du Portugal, l'Europe dispose d'un outil original, souple d'emploi et d'une haute valeur symbolique dans le contexte particulier de la sortie de crise. En effet la gendarmerie française, bien que créée au 14^{ème} siècle remonte dans sa forme et son organisation actuelles à la période révolutionnaire, tout comme ses sœurs européennes, « guardia civile » espagnole, « carabinieri » italiens et garde nationale républicaine du Portugal. Elle véhicule donc les valeurs universelles de droits de l'Homme et de démocratie indissociables de toutes les opérations multinationales organisées au profit des pays en sortie de crise. Ces forces, instituées pour assurer l'exécution des lois et garantir la tranquillité et la sécurité publique, s'inscrivent dans une longue tradition de respect des principes démocratiques. Cette caractéristique leur confère encore plus de légitimité lorsqu'elles sont engagées sur un théâtre où elles doivent assurer leurs missions habituelles, tout en contribuant à la reconstruction des secteurs de sécurité de ces pays selon les mêmes principes.

L'intérêt majeur de ces forces réside dans leur fonction policière adossée au statut militaire. Dans le processus de sortie de crise, cette caractéristique en fait un outil idéal de transition de l'action des forces multinationales vers une situation normalisée gérée par les forces locales. Les forces de gendarmerie représentent ainsi une passerelle double entre forces militaires et policières multinationales et locales. Elles établissent un lien permanent entre structures de natures différentes, ce qui favorise la continuité du processus de sortie de crise vers la restauration et l'autonomie des systèmes de sécurité locaux.

3.2.1. Des forces hybrides et polyvalentes.

L'intérêt majeur des forces de gendarmerie réside dans leur caractère hybride : elles sont militaires dans leur statut mais essentiellement policières dans leurs missions ; les avantages que peuvent en retirer leurs employeurs sont donc multiples.

3.2.1.1. Conjugaison des qualités militaires et policières

Sur les théâtres d'opérations extérieures les qualités de ces deux fonctions s'additionnent. La gendarmerie tire de son caractère militaire des atouts lui conférant souplesse d'emploi et réactivité.

La **disponibilité** : les gendarmes sont aptes à faire campagne en tout temps et tout lieu ; ils peuvent être déployés sur très court préavis (en particulier les escadrons de gendarmerie mobile). La **discipline** : L'obéissance hiérarchique est un fondement de leur organisation et garante de leur efficacité (elle n'est pas atténuée par des syndicats ou commissions paritaires comme c'est le cas pour les forces civiles). La **rusticité** : ils peuvent en cas de nécessité être hébergés dans des cantonnements de fortune (à titre de comparaisons les forces civiles comparables type CRS refusent par la voix de leur syndicats des hôtels dont les chambres ne remplissent pas des critères de confort définis).

Leur caractère policier leur confère d'autres qualités complémentaires. **L'autonomie** : les gendarmes agissent en petit nombre sur des enquêtes, une part importante étant laissée à leur initiative, ce qui les rend très réactifs. Le **relationnel** : au quotidien, les gendarmes entretiennent des contacts avec la population, les élus et les autorités administratives ou judiciaires. La **capacité d'adaptation à l'événement** : ils sont immergés en permanence dans l'événement et ont une habitude de la gestion des tensions.

L'ensemble de ces qualités regroupées dans une même force en fait un outil idéal dans le cadre de la reconstruction de systèmes de sécurité surtout si, à ces qualités s'ajoute une panoplie de savoir faire suffisamment large.

3.2.1.2. Une gamme de savoir-faire étendue

Le croisement des mondes militaires et policiers se décline également dans la nature des missions pouvant être confiées à ces forces. Elles appartiennent à deux dominantes : **militaires et civiles**.

Ces forces possèdent dans leur savoir faire les **missions militaires de base**. Chaque sous-officier a en effet reçu une formation militaire complète en école et toutes les unités de gendarmerie sont en mesure de mettre en œuvre la défense opérationnelle du territoire. Elles maîtrisent en outre certaines **missions particulières de protection** de points sensibles ou escorte sensibles. Enfin elles contribuent directement à la sûreté des armées avec des formations spécialisés : gendarmerie maritime, de l'air, des transports aériens de la sécurité des armements nucléaires.

Par leur **caractère policier**, les forces de gendarmerie possèdent une panoplie large et diversifiée de capacités qui les met en relation régulière avec de nombreux acteurs institutionnels : autorités administratives, judiciaires, élus, décideurs économiques

Situées à la croisée de toutes les préoccupations des autorités, elles sont responsables de la remontée permanente du **renseignement** d'ordre public ou judiciaire vers ces autorités. En matière de **police administrative**, elles maîtrisent tous les aspects de la gestion de foule, du service d'ordre lors de grands événements, du maintien de l'ordre lors des manifestations voire dans certains cas de rétablissement de l'ordre. Elles sont également formées à la gestion d'événements calamiteux, catastrophes naturelles ou humaines pour lesquelles elles interviennent avec les unités de sécurité civile (plan rouge, ORSEC...) et spécialisées dans la gestion des flux avec la circulation routière. Dans le domaine de la **police judiciaire**, elles mettent en œuvre une gamme de savoir faire allant de la police technique et scientifique aux méthodes particulières d'investigation (filature, délinquance financière, analyse criminelle...) dans le cadre de leurs enquêtes. Enfin elles occupent une place toujours plus importante sur un plan international au sein des canaux de **coopération policière internationale** qu'il s'agisse d'Interpol, de Schengen ou d'Europol, l'office européen de police. Au sein de ce dernier, dont l'objet est la lutte contre la criminalité organisée, leur rôle est d'autant plus important qu'elles sont présentes dans les pays en sortie de crise où les réseaux criminels ont souvent installé des bases refuges.

Qu'elles soient militaires ou policières les missions relevant des forces de gendarmerie couvrent ainsi un large spectre allant de la situation de crise à celle de paix consolidée, et font de ces forces un outil polyvalent et d'une grande souplesse, adaptable à tous les types de situation.

3.2.2. Des forces de continuité capables d'agir sans rupture sur l'ensemble du segment sortie de crise

L'une des clés de la gestion de la sortie de crise est la capacité des forces internationales à assurer une même présence tout au long de la succession de situations de natures différentes tant dans un cadre de substitution aux forces locales que d'accompagnement de ces forces vers une reprise de leurs prérogatives. Ces situations évoluent du militaire vers le policier et comportent inévitablement de nombreux cas d'imbrication de ces deux domaines. Il importe donc qu'un type de force soit capable d'agir sans rupture sur l'ensemble du segment de la sortie de crise en se coordonnant initialement avec les armées puis avec les forces de police et autorités civiles. Par leur nature et leur savoir-faire les forces de type gendarmerie sont capables de jouer ce rôle.

3.2.2.1.L'accompagnement des armées

Dès le temps de crise la gendarmerie accompagne les armées, elle remplit des missions de prévôté mais peut aussi se voir confier des missions de protection (emprise diplomatique). Elle agit également dans le cadre des actions civilo-militaires (ACM) par le biais d'officiers affectés dans les états majors ou le déploiement de PGSI (peloton de gendarmerie de surveillance et d'intervention). Elle noue les premiers contacts avec les forces locales dans le cadre des enquêtes impliquant militaires et civils, contribue dans ce domaine à la recherche du renseignement et évalue les besoins des forces de police locales.

3.2.2.2.Les aspects liés au maintien de l'ordre

La fin de la crise ouverte et le début de la sortie de crise se caractérisent par une recrudescence des mouvements de foule. Cachée jusque là dans des abris, la population peut sortir pour trouver ses moyens de subsistances mais aussi exprimer ses ressentiments et revendications. Face à ce type de situation les armées sont en position délicate, leurs armements et mode d'action ne sont pas adaptés. En outre tout dérapage, par exemple une ouverture de feu sur des manifestants non armés, entraîne des conséquences désastreuses sur le théâtre comme sur la scène internationale. Ce type de situation à forte probabilité peut parfaitement être pris en compte et géré par des forces spécialement formées et équipées : les escadrons de gendarmerie mobile.

Leur action comporte deux volets. L'intervention au maintien de l'ordre au profit des armées ou institutions multinationales permet de maîtriser la violence et d'éviter toute escalade. La formation et l'association progressive, puis l'accompagnement des forces locales dans ces missions permettent d'amorcer la transition vers une restauration de l'autorité de ces forces. Elles sont aussi un moyen d'éviter de cristalliser le mécontentement des populations contre le dispositif multinational.

3.2.2.3. Les missions policières.

L'activation rapide de la fonction policière dans le cadre de la sortie de crise est une nécessité. Elle prend en effet en compte les dangers liés à la criminalité, qui s'accroît à mesure que la tension purement militaire s'estompe. Face à cette menace, l'action directe des armées apparaît inopportune. Par principe en premier lieu, l'implication des armées dans ce domaine serait vite assimilée à une action arbitraire bafouant les libertés individuelles ; elle n'est d'ailleurs possible en France que dans le cadre de situations exceptionnelles (état de siège, état d'urgence). Dans les faits ensuite, l'action policière exige une formation complète, des savoir faire et une connaissance approfondie des procédures judiciaires que ne possèdent pas les armées et qui nécessiteraient pour elle, un investissement lourd les détournant de leur mission première.

Ces missions de police, qui doivent débiter au plus vite, ne peuvent donc relever que de forces les exerçant au quotidien et dont le caractère militaire permet un déploiement rapide sur le théâtre et une concertation étroite avec les armées. La gendarmerie s'impose comme la seule remplissant ces conditions et est capable d'occuper ce créneau avec une pleine efficacité.

La continuité qu'autorise l'action militaro-policière de la gendarmerie produit des effets sur la reconstruction des systèmes de sécurité locaux.

Elle contribue à éviter une confusion des missions et favorise le positionnement et les relations entre police et armées locales. Elle garantit ainsi l'avancée du processus de sortie de crise. Le modèle gendarmerie peut, en outre, inspirer la nouvelle organisation des systèmes de sécurité. Les pays en sortie de crise manquant de moyens trouvent en effet de multiples avantages dans la constitution d'une force polyvalente, économique et disponible.

Enfin dans la perspective du perfectionnement des forces de police, il importe de souligner le rôle que la gendarmerie pourra jouer grâce à un positionnement international qui n'a cessé de se renforcer ces dernières années. La gendarmerie occupe une place conséquente au sein des canaux de coopération policière internationale (Interpol, Schengen, Europol) ; elle a intégré le réseau des attachés de sécurité intérieur aux côtés de la police nationale et elle participe avec les autres gendarmeries européennes à différents programmes de formation au profit de pays émergents.¹⁰⁸

3.2.2.4. La coopération avec tous les acteurs du terrain : interarmées, interministérielle, inter administration aux niveaux locaux, nationaux et internationaux

L'un des atouts majeurs de la gendarmerie dans ce type de situation est sans doute son habitude, jusqu'aux plus petits échelons, à agir dans un contexte multi administrations avec autonomie et initiative.

Dans leur action quotidienne, les gendarmes entretiennent ainsi des relations avec les maires, les préfets, les magistrats mais aussi les policiers, les douaniers, les policiers municipaux et toutes les personnes représentatives de la société¹⁰⁹. Ils ont de fait acquis un savoir faire

¹⁰⁸ En particulier la gendarmerie roumaine dans le cadre de programmes de financement européens.

¹⁰⁹ Ce travail inter administration s'est encore renforcé avec la mise en place en 2002 des GIR, groupements d'intervention régionaux regroupant tous les services concourant à la lutte contre la criminalité organisée.

relationnel mais aussi une perception objective des places et relations des différents acteurs de la société qui seront autant de repères précieux dans un contexte de reconstruction où il importera de cantonner chacun à la place qui lui a été assignée pour éviter tout déséquilibre.

Cette capacité de la gendarmerie, ajoutée à ses liens étroits avec les armées et à son expérience internationale, renforce son aptitude à assurer la continuité du processus de sortie de crise, la mise à niveau des systèmes locaux et leur accompagnement vers l'autonomie.

3.2.3. Une action inscrite dans une dynamique européenne

3.2.3.1. Des atouts dont l'union européenne a pris la mesure.

En se dotant d'une politique étrangère et de sécurité commune (PESC), l'Europe s'est fixée entre autres comme objectif le maintien de la paix et le renforcement de la sécurité internationale, conformément aux principes de la charte des Nations unies. Au sein de cette PESC, la politique étrangère de sécurité et de défense (PESD)¹¹⁰, dont l'Union européenne a établi les fondements lors du sommet d'Helsinki, montre la volonté de l'union de se doter d'une capacité globale et cohérente de prévention et de gestion des crises en recourant de façon coordonnée à l'ensemble des instruments civils et militaires. L'objectif final recherché est la reconstruction d'une société civile fondée sur l'état de droit et son intégration au sein de la communauté internationale.

Au sommet de Feira¹¹¹ (Portugal, juin 2000), l'UE a donné la priorité à l'outil policier en matière de gestion des crises, le jugeant indispensable à la restauration de la sécurité publique, préalable à l'émergence d'un État démocratique. La création d'une force de 5000 policiers, « force de police européenne » (dont une capacité de déploiement rapide fixée à 1000)¹¹² est ainsi décidée, son concept d'emploi est fixé au sommet de Nice (décembre 2000) et comporte deux volets : des missions de renforcement des capacités des polices locales (formation, entraînement, contrôle et conseil) et des missions de substitution à ces polices lorsqu'elles sont défaillantes.

Plus récemment, le ministre de la défense français a appelé avec ses homologues de l'Italie, de l'Espagne, du Portugal et des Pays-bas à la création d'une force de gendarmerie européenne. Cette force, ancrée dans le volet militaire de la gestion de crise, est destinée à travailler en accompagnement des armées pour faciliter la transition vers la gestion civile.

3.2.3.2. La force de police européenne.

Positionnée dans le volet civil de la gestion de crise et outil exclusif de l'UE, la FPE est gérée par un comité des aspects civils de la gestion de crise (CIVCOM) rattaché au secrétariat du conseil du conseil de l'UE. En son sein, une unité de police est chargée de la planification des opérations et de leur suivi. Elle est composée de personnels de police ou de gendarmerie mais sa capacité de déploiement rapide repose presque exclusivement sur les gendarmes.

¹¹⁰ Les fondements de la PESD sont établis lors du sommet européen d'Helsinki les 10 et 11 décembre 1999.

¹¹¹ Lors de ce sommet, les autres priorités désignées en matière de gestion civile sont le renforcement de l'état de droit, la protection civile et l'administration civile.

¹¹² La capacité de déploiement rapide s'élève finalement à 1413 personnels, la gendarmerie nationale y contribue à hauteur de 300 pour un réservoir de 600 gendarmes disponibles pour cette force.

Ses composantes (maintien de l'ordre, police judiciaire, renseignement, protection de témoins ou de personnalités, lutte anti-terroriste...) relèvent de l'autorité civile mais peuvent être placées en cas de besoin sous l'autorité militaire.

Jusqu'à présent la FPE a rempli des missions de conseil, de surveillance, d'assistance et d'inspection. Elle n'a pas été employée dans le cadre de la substitution. En Bosnie Herzégovine, elle a ainsi succédé à l'*international police task force* en mettant sur pied une force de 540 personnels, la MPUE mission de police de l'union européenne. En Macédoine, elle a relevé avec la mission *Proxima* (200 personnels) l'opération militaire *Concordia* de l'UE.

3.2.3.3. La force de gendarmerie européenne. Complémentarité des concepts et intérêts pour le SSR

La FGE, qui comportera une capacité de déploiement rapide (800 personnels dont 300 gendarmes français) résulte d'une initiative plus restreinte ; sa mise en œuvre sera plus souple car elle résulte de l'initiative de cinq pays au lieu des 25 de l'UE pour la FPE, qui assureront sa constitution et décideront de son activation. Son cadre d'emploi s'inscrira en priorité dans la PESD mais pas exclusivement. Elle pourra ainsi être mise à disposition d'autres organisations comme l'OTAN, l'ONU ou l'OSCE. Cette souplesse d'emploi et sa disponibilité lui permettront de promouvoir ainsi un modèle européen¹¹³ de sortie de crise. Elle concourra directement au renforcement des outils militaires et s'intégrera dans leur dispositif de puissance pour assurer les missions de nature policière dans une ambiance encore déstabilisée ou en cours de stabilisation. Elle devra assurer la transition de la responsabilité du théâtre de l'autorité militaire vers l'autorité civile.

La FGE et la FPE apparaissent ainsi complémentaires, la seconde pouvant être amenée à relever la première, une fois que les conditions d'un transfert de responsabilités aux autorités civiles sont réalisées. Par leur nature et le contexte de leur engagement elles permettent d'éviter toute rupture dans le processus de sortie de crise en associant progressivement l'ensemble des forces locales aux missions de sécurité.

Le caractère hybride des forces de gendarmerie leur permet d'assurer la continuité dans le processus de sortie de crise et facilite les liens indispensables entre monde militaire et société civile en particulier dans leurs aspects policiers et judiciaires.

Présente dans tout le continuum guerre, crise, paix, assurant aussi bien des missions de substitution que de formation et d'appui aux forces de police locales, la gendarmerie s'impose donc comme un outil majeur pour les forces armées françaises dans leur contribution à la reconstruction des pays en sortie de crise. En outre, leur attachement historique aux principes démocratiques est de nature à inspirer et aider la reconstruction des systèmes de sécurité locaux en leur proposant une architecture particulièrement adaptée à leur situation car polyvalente et économique et totalement compatible avec le rétablissement d'un État démocratique.

¹¹³ Le premier objectif assigné à cette force est en effet de « contribuer à doter l'Europe d'une large capacité afin de conduire toutes les missions de police lors d'opérations de gestion de crise, dans le cadre de la déclaration de Petersberg, avec une attention particulière pour les missions de substitution ».

L'intérêt d'employer les forces de gendarmerie dans ce contexte a été parfaitement perçu par la France et, au-delà, l'union européenne à travers l'élaboration progressive d'un concept et d'une « Task Force » initiés avec la force de police européenne et prolongé par la création de la force de gendarmerie européenne proposée par la France qui en assurera le commandement. Le développement des projets en cours doit permettre aux forces armées françaises de tirer le meilleur parti de la spécificité de la gendarmerie en démontrant au travers de la FGE un savoir faire français et européen dans la gestion de la sortie de crise fondé, en particulier, sur la reconstruction des systèmes de sécurité de ces pays¹¹⁴.

3.3. La Justice

Les solutions de justice mises en place pour la reconstruction des États défailants sont le fruit de négociations internationales où, plus que l'efficacité intrinsèque de la solution, ce sont avant tout des considérations de puissance et de rayonnement des différents États qui dominent, chacun essayant d'imposer son modèle.

Nos propositions ne prétendent pas donner un type d'organisation judiciaire idéal pour accompagner la reconstruction des pays en sortie de crise mais mettent plutôt en valeur des facteurs de cohérence, importants à respecter par les pays qui se reconstruisent.

Il est tout d'abord essentiel de saisir l'importance du volet judiciaire : afin d'exécuter leurs missions (DDR, maintien de l'ordre), les forces armées doivent pouvoir orienter les fauteurs de troubles (guerriers rebelles, criminels de droit commun...) vers un système de traitement spécialisé et considéré comme légitime (par la communauté internationale, et par la population locale).

3.3.1. Une meilleure intégration des forces françaises dans le cadre juridique

Les militaires devant rendre des comptes plusieurs années après être intervenus sur un théâtre, il est impératif, quels que soient les ordres reçus, qu'ils puissent inscrire leur action dans la légalité et la démocratie.

3.3.1.1. Dire le droit applicable

La formulation explicite du Droit applicable, par une haute autorité, constitue un acte de responsabilité politique de nature à conforter les militaires dans leur action et dans le bien fondé de leur mission. Délivrés des incertitudes juridiques, ils peuvent mieux aborder la planification de leurs missions qui s'inscrivent dans la totalité de l'espace juridique disponible.

Ainsi, le rappel légal fait par monsieur Bernard Kouchner pour l'implication des troupes françaises au Kosovo (application du droit local du Kosovo sauf pour ses parties

¹¹⁴ Cette notion est clairement exprimée dans les objectifs fixés dans la déclaration des ministres de la défense créant la FGE : « Dans les opérations de gestion de crise, la FGE viendra assurer une présence effective aux côtés d'autres acteurs y compris de composantes militaires et aux côtés de la police locale. Tout ceci, pour faciliter la réactivation des moyens de sécurité, en particulier lors de la transition entre les volets militaire et civil ».

éventuellement contraires à la Charte des Droits de l'Homme) doit normalement constituer un fait justificatif en cas d'erreur sur le droit applicable¹¹⁵.

3.3.1.2. Vaincre les inhibitions

Par crainte des conséquences juridiques de leurs actes, les militaires français se restreignent parfois naturellement, mais de façon inutile voir incompatible avec la réussite des missions qui leur sont confiées. Ceci est particulièrement vrai pour la mission complexe de reconstruction d'un système de sécurité, qui se déroule la plupart du temps dans un contexte de guerre larvée et dans un pays aux structures déliquescents ;

Les conseils dispensés aux états-majors par la Direction des affaires juridiques, la mise en place de conseillers juridiques sur les théâtres et le renforcement du nombre de prévôts permettent de réduire ces inhibitions :

- ⇒ la généralisation des équipements de télécommunication et la mise en ligne sur le site Internet¹¹⁶ du ministère de la Défense / service général pour l'administration de l'analyse du cadre juridique dans les conflits armés¹¹⁷ améliorent l'accès à l'information.
- ⇒ bras armé du tribunal aux armées de Paris, qui a la charge de faire respecter et d'appliquer (sous l'autorité de la Cour de cassation) la loi pénale aux militaires ayant commis des infractions sur les théâtres d'opération, les prévôts ne se limitent pas à ce seul rôle répressif. Grâce à sa formation juridique, le prévôt peut devenir conseiller technique du commandement dans l'exécution de ses missions. Dans les cas où lui-même a des doutes sur la légalité d'un acte, il peut au moins se comporter comme une sorte de « témoin de légalité », qui se porte garant d'un mode d'action conforme à la pratique au sein d'un État de droit.

La formation est un vecteur essentiel de cette intégration. Depuis 1998, les unités de toutes les armées disposent, sous forme d'un bulletin officiel en édition méthodique, des règles du droit des conflits armés. La nécessité de connaître ces règles est régulièrement rappelée par des directives ministérielles (1991, 2000), même si pour l'essentiel elles sont implicites et appliquées au sein de l'armée française.

Les efforts entrepris doivent se poursuivre pour que le constat dressé par le ministre de la Défense lors du colloque du 18 mai 2001 des écoles de Saint Cyr Coëtquidan sur le thème du droit international humanitaire et les forces armées, « Il n'y avait pas une grande parenté entre la culture militaire et le droit », ne soit plus formulé à l'avenir.

3.3.2. Mise en place du système judiciaire dans le pays en sortie de crise

«La communauté internationale doit aider l'ensemble de ces États à se doter d'une structure judiciaire à la hauteur des enjeux. (...) Il faut aussi trouver la voie de la conciliation entre la paix et la justice. Nous apprenons pas à pas comment soutenir de front ces deux exigences, car il faut à la fois que les armes soient déposées et que les criminels répondent de leurs

¹¹⁵ Article 122-3 du code pénal : « N'est pas pénalement responsable la personne qui justifie avoir cru, par une erreur sur le droit qu'elle n'était pas en mesure d'éviter, pouvoir légitimement accomplir l'acte »; Article 122-4 du code pénal : « N'est pas pénalement responsable la personne qui accomplit un acte commandé par l'autorité légitime, sauf si cet acte est manifestement illégal ».

¹¹⁶ www.defense.gouv.fr

¹¹⁷ Manuel de droit des conflits armés – TTA 925 – direction des affaires juridiques.

actes». Les récents propos du ministre français de l'Intérieur¹¹⁸ montrent une nouvelle orientation dans l'application du droit («il ne suffit plus ici de faire juger les vaincus par les vainqueurs») et le caractère essentiel de la solution judiciaire qui doit être prévue dès le début de l'intervention.

La coordination des ministères est donc essentielle. Or, si l'urgence des situations d'intervention favorise une coordination limitée aux ministères de la Défense, des affaires étrangères et du budget, le ministère de la justice a un rôle important à tenir car seul les agents du ministère peuvent faire les propositions utiles à la communauté internationale, afin de définir ce qui doit être jugé pendant le conflit puis dès le retour à une certaine stabilité et d'identifier les acteurs fiables.

3.3.3. La cohérence du système judiciaire pour le pays en sortie de crise

3.3.3.1. Indépendance et Irresponsabilité des magistrats

La séparation des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire, garantit notamment que les magistrats puissent agir conformément à la volonté de la Nation, sans être gênés par les considérations politiques ou partisans à court terme. Cette indépendance, qui garantit un équilibre jugé indispensable au développement des démocraties se double d'une irresponsabilité du magistrat. La société admet cette irresponsabilité et reconnaît explicitement au magistrat la possibilité de se tromper au fond.

Dans le cadre du SSR, la proposition d'un modèle judiciaire ne doit pas consister à simplement reproduire le modèle français. En effet, l'articulation des différentes lois et le l'équilibre subtil d'une organisation judiciaire qui forment un ensemble juste et viable dans un pays stabilisé, ne sont pas nécessairement applicables dans un nouveau pays : l'annulation par le tribunal administratif de Lyon, de l'expulsion en avril 2004 de l'Imam de Vénissieux (expulsion décidée par le ministre de l'Intérieur) est une situation supportable, dans un pays comme la France mais qui n'est pas nécessairement exportable sans risque pour un gouvernement récemment en place dans un pays en crise.

3.3.3.2. Forces d'action de la Justice

Pour agir, la justice a besoin d'une force d'action capable d'exécuter les enquêtes et de faire appliquer ses décisions.

Pluralité de services compétents

Le modèle dual français composé de deux forces de police aux compétences identiques mais placées sous le commandement de différentes autorités renforce le pouvoir des magistrats. Pour une même mission, les magistrats ont la possibilité de s'adresser à différents services de l'État.

¹¹⁸ Intervention de M. de Villepin le 11 mars 2004 à l'académie de droit international de La Haye.

Le risque qu'aucun des services compétents ne s'exécute pour des questions d'opportunité interne est diminué :

- il n'y a pas nécessairement convergence des intérêts ;
- le service réticent tombe inutilement sous le coup de la loi car la mission pourra être exécutée malgré lui.

Répartition géographique des services compétents

Il n'est pas démontré que le choix d'une répartition de type fédéral (des services indépendants commandés par les autorités locales mais susceptibles d'être contrôlés et supplantés par un corps étatique supérieur comme l'est le FBI aux États-Unis) ou d'une répartition de type centralisée (implantation territoriale partagée entre des services dont le commandement est placé sous l'autorité directe des plus hautes instances de l'État comme le sont la police et la gendarmerie nationales en France) rend plus efficace le système judiciaire en place.

En revanche, les affaires de criminels en série ou de grandes escroqueries qui secouent les différents services de police des pays occidentaux, montrent que la coordination et l'utilisation d'outils de travail inter opérants sont les facteurs limitants de l'efficacité des services d'investigation.

Dans le modèle à proposer, qui va dépendre de l'histoire et des données géographiques du pays, il importe surtout que les différents services puissent aisément sortir de leur zone d'action privilégiée et disposer de structures capables d'analyser les phénomènes trans-territoriaux.

Répartition des compétences entre les acteurs selon les infractions commises

Une répartition de compétence selon la nature des infractions commises présente l'intérêt de pouvoir spécialiser les services qui deviennent plus performants dans leur domaine. Cependant, elle est difficile à mettre en place. Dans le modèle portugais, constitué de trois forces de police indépendantes, le fait que la police judiciaire devienne compétente dès lors que les peines encourues sont supérieures à cinq ans d'emprisonnement, peut créer des tensions entre services enquêteurs au détriment de la recherche de la preuve lors de la passation des dossiers d'enquête.

Là encore, le modèle français semble adapté : la spécialisation des services sous un même commandement de proximité (par exemple brigade territoriale – brigade de recherches sur le ressort d'une même compagnie de gendarmerie) assure une cohérence dans la qualité des enquêtes.

3.3.3.3. Participation des forces armées à la mise en place de système judiciaire

Pour le pays en sortie de crise, la participation des forces armées françaises paraît actuellement délicate compte tenu de la faiblesse des effectifs disponibles formés dans cette matière.

Néanmoins, la France est capable de déployer des acteurs d'une fiabilité reconnue (voir paragraphes 3.2 et 3.7) aptes à effectuer des missions judiciaires dans les États les plus désorganisés et à former techniquement et culturellement les futurs acteurs nationaux.

3.4. Finances

Les conflits se multiplient et leur règlement apparaît d'une grande complexité.

Les moyens à déployer pour reconstruire les systèmes de sécurité des pays en sortie de crise sont donc de plus en plus importants et touchent à tous les domaines de la société. Face au coût représenté par ces opérations, il n'est désormais plus envisageable pour un pays d'opérer seul. L'efficacité de la participation des forces armées à ce processus dépend donc des capacités du pays à mobiliser l'aide internationale et à obtenir le soutien de partenaires extérieurs.

La France habituée à des actions le plus souvent unilatérales, doit s'inscrire dans ce contexte nouveau et chercher à bénéficier des moyens de la communauté internationale.

Cependant, il apparaît nécessaire, pour essayer de capter au mieux cette aide, de transformer les méthodes mises en œuvre en interne en faisant un effort sur la coordination, et de se tourner résolument vers l'extérieur en cherchant à mieux comprendre le fonctionnement et les attentes des bailleurs potentiels.

3.4.1. Améliorer la cohérence de l'action gouvernementale et mettre en œuvre une gestion par projets.

3.4.1.1. Coordination et planification.

Il est de plus en plus important, face à la complexité des crises, de chercher à mettre en œuvre une panoplie cohérente et adaptée de stratégies gouvernementales.

Comme nous l'avons précisé précédemment¹¹⁹, l'organisation actuelle en France ne favorise pas cette cohérence des politiques à l'appui de la réforme des systèmes de sécurité. La formulation de stratégies à l'échelle de l'ensemble de l'administration nécessiterait en effet une collaboration entre les ministères de la défense et des affaires étrangères, mais aussi entre tous les ministères concernés par ces questions. L'objectif est d'éviter que les lignes d'action retenues par chacun d'eux ne soient contradictoires ou contribuent par inadvertance à exacerber des problèmes de sécurité.

Cette plus grande cohérence de l'action, dans le domaine spécifique du financement, doit être un facteur d'efficacité. Elle doit aussi être un outil intéressant pour mobiliser plus efficacement l'aide internationale en rendant les positions de la France plus intelligibles.

¹¹⁹ Chapitre 1.5.

Deux exemples intéressants peuvent nourrir nos réflexions : les modèles britanniques et, dans une moindre mesure, Néerlandais. Les Britanniques¹²⁰ surtout concentrés sur l'efficacité de l'utilisation de leurs moyens ont cherché à mettre en place une véritable coordination des différents ministères concernés: Ministry of Defence (MoD), Department for International Development (DfID), et Foreign and Commonwealth Office (FCO).

Les deux *Conflict Prevention Pools* sont une conséquence de cette approche. Cet instrument, avant tout financier et de coordination, a été créé lors du *Spending Review* de 2000, sous forme de deux lignes budgétaires : le Fonds pour l'Afrique, et le Fonds mondial¹²¹. Le Fonds pour l'Afrique est dirigé par DfID et le Fonds mondial par le FCO, mais tous deux visent à mettre des ressources à la disposition d'objectifs communs de sécurité, et donc du ministère de la Défense.

L'objectif des *Conflict Prevention Pools* est le suivant : « améliorer l'efficacité de la contribution du Royaume-uni à la prévention et à la gestion des conflits, amélioration quantifiable par une réduction du nombre de personnes affectées par la violence et par celle des causes potentielles des futurs conflits où le Royaume-uni peut avoir un impact significatif». Cette profession de foi se décline ensuite en trois sous objectifs, exprimés au niveau national, régional, et international (avec mention de l'ONU, du G8, de l'Union européenne, du Commonwealth et du NEPAD). Ces deux fonds sont actifs depuis avril 2001, et leur plafond est légèrement supérieur à 290 millions d'€. Leur principe fédérateur leur permet de financer une gamme étendue d'actions. Avec la réforme des secteurs de sécurité comme objectif majeur.

Dans le même esprit, les Pays-Bas ont créé un « Fonds pour la stabilité», qui témoigne lui aussi d'une volonté d'utiliser la mise en commun des ressources financières pour renforcer la cohérence et d'aborder les problèmes de préservation de la paix, de sécurité et de développement, selon une approche intégrée privilégiant les nécessités de l'action.

3.4.1.2. Clarification avec une gestion par projet et simplification.

Il s'agit de ne plus agir dans l'urgence et au coup par coup, mais de tenter de mettre en œuvre une stratégie par projets ou par « cycles de projets »¹²², qui soient validés dans le temps et intelligibles pour les bailleurs¹²³. Cela doit permettre d'éviter des ruptures et de les rassurer. Un effort de formalisation et de communication doit être fait dans ce sens.

Des budgets spécifiques doivent être clairement définis pour chaque opération, en évitant des sources budgétaires multiples et non coordonnées.

Enfin, il est important de rechercher à agir dans le cadre réglementaire le plus souple possible. Comme nous l'avons rappelé précédemment¹²⁴, l'environnement budgétaire dans lequel s'inscrit la reconstruction des systèmes de sécurité est celui des finances publiques françaises,

¹²⁰ cf. annexe 1

¹²¹ Ces lignes budgétaires sont coordonnées par des sous-comités régionaux du Cabinet Office (ministère chargé de la coordination des autres ministères).

¹²² Intégrés dans une stratégie globale à l'appui de la réforme du système de sécurité

¹²³ On notera à ce sujet que la Direction de la Coopération Militaire et de Défense (DCMD) a récemment modifié ses méthodes de travail pour passer de la substitution au partenariat avec une gestion de l'aide par projets.

¹²⁴ Chapitre 1.5.

soucieuses de la règle et du bon emploi des fonds publics, et peu compatibles avec l'urgence qui caractérise le plus souvent le règlement des crises auxquels il faut faire face. Cette caractéristique importante du droit budgétaire français limite considérablement les capacités d'action et rend la coopération avec des bailleurs étrangers compliquée.

La Loi Organique relative aux Lois de Finances (LOLF), en instaurant un système de gestion par programmes, pourrait cependant modifier cette situation et révolutionner la gestion des fonds publics dans le sens de la simplification et d'une plus grande efficacité de l'action.

3.4.2. Développer le multilatéralisme en se tournant résolument vers l'extérieur.

Le développement du multilatéralisme passe par une meilleure connaissance des organisations internationales et par un effort pour impliquer dans nos projets, chaque fois que cela est possible, tous nos partenaires potentiels.

3.4.2.1. Impliquer dans nos projets nos partenaires traditionnels.

Pour ne parler que des pays européens, et en prenant comme exemple l'action de la France en Afrique¹²⁵, il apparaît qu'une plus grande coopération serait possible, qui pourrait conduire à un partage du financement avec certains de nos alliés.

En effet, l'Afrique a un fort pouvoir d'attraction qui tient dans l'opportunité qu'elle présente d'un investissement généreux et désintéressé, visible au grand public. Même si les États membres sont plus occupés à des opérations extérieures ailleurs qu'en Afrique, ils se sentent de plus en plus prêts à s'y impliquer. La France, qui peut faire valoir sa facilité d'intervention et son expérience sur ce continent, joue donc ici un rôle de meneur potentiel qu'elle doit utiliser. Il s'agirait de recréer des coopérations spécifiques sur des programmes précis.

La Grande-Bretagne est le partenaire le mieux à même de soutenir la France à moyen terme. Sa stratégie reste cependant indéfinie, son approche dépendant beaucoup de ses relations bilatérales avec certains pays africains.

Quoiqu'elle manque d'expérience, l'Allemagne pourrait également être une alliée solide. Cependant, pour des raisons politiques, son action pourrait se limiter à « parrainer » certains pays en matériel et en moyens non militaires. D'ailleurs, le Ministère de la Coopération (BMZ) accepte déjà d'intervenir dans le financement de programmes DDR. Il devrait à terme, à travers le Centre allemand pour les Opérations internationales de paix (ZIF), financer des actions de formation de forces de police et de forces de maintien de la paix.

Il semblerait que la Belgique pourrait aussi devenir un partenaire stable, notamment dans le cadre de RECAMP.

Le Danemark, où les ressources disponibles sont importantes, pourrait également être intéressé à participer au RECAMP, par le biais de son ministère des Affaires étrangères et de la Coopération (Danida), sous un angle de prévention.

¹²⁵ 80% du budget de la DCMD va vers le continent africain.

3.4.2.2. Intégrer notre action dans le cadre européen.

Le rôle de l'Europe avec la montée en puissance de la PESC devrait s'accroître. La Commission possède de nombreuses lignes budgétaires dont les financements peuvent être utilisés pour la réforme du secteur de sécurité ou pour des programmes de reconstruction et de sortie de crise (10 milliards d'€ par an sont consacrés à l'assistance au développement des pays tiers). On pourrait citer en particulier le Mécanisme de réaction rapide (*Rapid Reaction Mechanism*), les lignes de réhabilitation, et le Fonds européen de développement, chacun ayant des avantages et des inconvénients propres. La Commission s'oriente de plus en plus vers le soutien aux organismes de sécurité et aux opérations de maintien de la paix. Dans une optique de développement des capacités, elle peut représenter un appui non négligeable, auquel son mandat, quitte à être judicieusement appuyé au niveau des comités des États membres, se prête parfaitement.

L'Union européenne reste cependant encore réticente à agir dans des actions militaires¹²⁶. Les fonds de la Commission sont en effet théoriquement limités aux actions s'inscrivant dans le périmètre du premier pilier de l'Union.

3.4.2.3. Adapter notre action au monde des organisations internationales.

3.4.2.3.1. Lever les restrictions des bailleurs à financer la reconstruction des systèmes de sécurité.

Comme nous l'avons déjà précisé¹²⁷, les conditions sont strictes pour bénéficier de l'aide internationale dans le domaine de la reconstruction des systèmes de sécurité.

Il est indispensable de toujours les avoir à l'esprit.

Tout d'abord, il est nécessaire de lier toute action avec la notion de « bonne gouvernance ». La reconstruction du système de sécurité doit être présentée comme un des éléments concourant à cet objectif ultime.

Les fonds des bailleurs internationaux ne permettent que rarement le financement d'actions militaires. Cependant, lorsqu'un lien peut être fait avec un objectif civil plus général, présenté en termes propres de l'aide au développement, des exceptions existent.

Dans le cadre européen, la Commission est longtemps restée éloignée des opérations de type police ou armée. Mais maintenant, les crises auxquelles elle doit faire face demandent à faire appel de plus en plus à une combinaison des volets civils et militaires pour aider à leur résolution. Ainsi, elle a déjà accepté de passer outre le principe de non intervention dans des affaires militaires : fourniture de camions par le gouvernement hollandais à la mission ECOMOG au Libéria en 1997, programme de soutien aux garde-frontières géorgiens (aide en matériel d'observation et apport d'uniformes), et, plus récemment, financement sur le FED d'une partie du DDR en Côte d'Ivoire.

¹²⁶ L'article 28.3 du Traité de l'Union Européenne exclut ce type d'actions et le domaine militaire ne rentre en principe pas dans le champ de financement du FED.

¹²⁷ Chapitre 1.5.

Mais pour séduire la Commission au point de l'enrôler dans une opération militaire, il faudra maîtriser le langage de la gouvernance et de la prévention des conflits.
Les exemples pourraient cependant se multiplier à l'avenir.

Il est aussi parfois nécessaire d'inciter le pays bénéficiaire à s'adresser directement aux instances internationales. Pour cela, il doit être partie prenante du processus dès le début, et les organisations de la société civile dans leur ensemble doivent avoir été associées à la définition des objectifs. La France utilise d'ailleurs de plus en plus ce moyen pour tenter de dépasser certaines réticences des organisations internationales.

3.4.2.3.2. Améliorer notre connaissance des organisations internationales et utiliser le lobbying.

Il est indispensable d'améliorer l'efficacité dans la captation des aides. Pour cela, le cycle suivant peut être observé : identification du projet, recherche systématique des financements existants dans les capitales (New York, Bruxelles,...), lobbying, récupération du projet au niveau national et mise en oeuvre sur le terrain.

Dans un tel schéma, il est impératif d'utiliser les réseaux d'ambassadeurs et de fonctionnaires français présents dans les organisations internationales. Ceux-ci doivent avoir une parfaite connaissance des besoins de chaque projet défendu par la France, mais aussi des méthodes de travail et des vrais lieux de décision des organisations dans lesquelles ils servent. En effet, chacune a des règles de fonctionnement qui lui est propre et qui sont plus ou moins connues. Il est aussi nécessaire qu'ils sachent dans quelles conditions les fonds disponibles peuvent être débloqués et maîtriser les restrictions qui limitent leur emploi.
Cette connaissance préalable, doublée d'un lobbying bien ciblé, doit permettre de considérablement gagner en efficacité.

Financer la reconstruction des secteurs de sécurité dans sa globalité n'est pas une tâche simple et la France, comme la plupart des pays, ne peut plus se charger seule d'une telle mission : elle doit de plus en plus faire appel au reste de la communauté internationale.
L'efficacité de son action, et celle des forces armées qui y concourent, passe sans doute d'abord par une réforme interne. Mais il est aussi maintenant indispensable d'apprendre à utiliser tous les moyens existants et de se tourner résolument vers l'extérieur en privilégiant une approche européenne.

3.5. Participation à l'effort économique de reconstruction

En s'appuyant sur les définitions abordées au chapitre 1, les trois éléments fondamentaux de la consolidation de la paix peuvent être définis comme suit :

- ⇒ le renforcement des institutions politiques,
- ⇒ la réforme des dispositions relatives à la sécurité intérieure et extérieure,
- ⇒ et la revitalisation de l'économie et du tissu social.

La sécurité est fondamentale pour préserver les moyens d'existence des populations, faire reculer la pauvreté et assurer la réalisation des objectifs pour le développement. Elle implique la sécurité des personnes et de l'État, l'accès aux services sociaux. La sécurisation constitue

une mission essentielle des pouvoirs publics, une clé du développement économique et social et une condition incontournable de la protection des droits humains.

Cependant, les institutions de l'État chargées d'assurer la sécurité font l'objet d'une réévaluation. La force de sécurité est désormais considérée comme un instrument parmi d'autres de la politique de sécurité, une attention plus grande étant portée aux instruments juridiques, sociaux et économiques traditionnels.

3.5.1. Interpénétration des problèmes économiques et de sécurité

3.5.1.1. Une vue économique du SSR

A partir de l'étude menée au paragraphe 1.1, prolongeons la définition du SSR par cette déclaration de l'OCDE, soulignant l'importance de l'aspect économique :

« Nous reconnaissons la nécessité d'aider les pays partenaires à mettre en place des systèmes légitimes et responsables de sécurité pour prévenir les conflits. Cet aspect relève directement de la bonne gouvernance et de la gestion du secteur public. La réforme du secteur de la sécurité doit notamment viser à promouvoir la transparence, l'État de droit, la reddition de comptes et un débat informé et à renforcer la capacité des instances législatives d'exercer un contrôle adéquat sur le système de sécurité. Elle doit associer un large éventail d'acteurs, allant de l'armée et de la police aux instances judiciaires et pénales en passant par les ministères des Affaires étrangères, des Echanges et du Commerce et les organisations de la société civile (OSC). Une telle réforme joue un rôle essentiel dans la rationalisation des dépenses liées à la sécurité. Compte tenu des restrictions concernant les éléments qui peuvent être financés par l'aide publique au développement (APD), les gouvernements des pays de l'OCDE désireux d'intervenir sur ce plan pourraient devoir éventuellement faire appel à des ressources provenant de sources autres que l'APD pour soutenir les activités menées dans ce domaine. [...] Toute paix durable repose sur les principes fondamentaux que sont la bonne gouvernance, la sécurité humaine, la démocratie, le respect de l'État de droit et des droits de la personne et **un système ouvert et équitable d'économie de marché** ».

3.5.1.2. Contribution générale des forces de sécurité françaises

Il s'agit avant tout de concourir à la mise en place de forces de sécurité professionnalisées qui soient capables de créer le climat de sécurité nécessaire à un développement économique durable et au recul de la pauvreté.

3.5.1.3. Le système économique, un indicateur fiable

Le paramètre économique est un indicateur fiable de la bonne stabilité d'une région. Cet indicateur pourrait permettre de mieux préciser l'EFR¹²⁸. C'est aussi un des indicateurs les plus facilement mesurables par les pays donateurs et les investisseurs étrangers.

¹²⁸ État final recherché

Ce système peut se décliner selon les aspects suivants :

- ⇒ économie locale ou économie des ménages,
- ⇒ économie de marché et industries,
- ⇒ flux de capitaux,
- ⇒ stabilité de l'environnement du système d'un point de vue sécuritaire.

3.5.2. Les réticences de certains acteurs économiques aux actions du SSR

Les actions du SSR vont rencontrer, sur le terrain, des adversaires guidés par des motifs économiques. Dégageons les principaux facteurs limitants du SSR en relation avec des enjeux économiques :

- ⇒ Les crises sont parfois profitables à certains États, entreprises, organisations voire réseaux locaux. C'est l'économie de la guerre : les conflits ont parfois des répercussions économiques au niveau international et imposent des contraintes sérieuses aux actions de niveau local. Divers avantages économiques liés à la guerre contribuent à nourrir et perpétuer les conflits et soulèvent de sérieux problèmes de cohérence de politique auxquels tous les pays participant au SSR doivent s'attaquer. En particulier, il faut développer les différentes politiques dans la lutte contre la corruption et le blanchiment de capitaux à l'échelle internationale, le recours par les entreprises multinationales à des services de sécurité privés s'apparentant à des milices, le trafic de diamants et d'autres marchandises, et le crime organisé. Les systèmes économiques en reconstruction servent souvent d'appuis à des opérations mafieuses.
- ⇒ Les contraintes économique, financier et budgétaire des contributeurs définissent la marge de manœuvre disponible pour la reconstruction d'un système de sécurité viable et adapté. Le SSR demande en effet des moyens financiers colossaux : l'insuffisance de moyens financiers gêne le retour à une autonomie du secteur de sécurité du pays en reconstruction. L'autonomie financière est à rechercher au plus vite.

3.5.3. Le SSR au service d'une économie retrouvée

Le développement durable est l'objectif ultime. Un tel processus est basé sur un équilibre budgétaire à instaurer au plus vite. Le système économique, sa performance et son équilibre en sont les bases. Ceci impose d'une part des investissements privés importants à la rentabilité prometteuse et d'autre part un contrôle des mécanismes et des flux financiers.

L'obligation est alors de sécuriser les moyens de production déjà performants mais aussi les biens personnels. Concernant ce dernier point, les armées peuvent prendre une part importante de responsabilité.

3.5.3.1. La protection des biens privés

Dans une situation de crise, généralement accompagnée de déplacements de populations, les forces de sécurité devront lutter contre les vols, pillages et les destructions des propriétés et des infrastructures. Sans quoi, les ménages n'ont plus les moyens de production nécessaires à leur autosuffisance. L'unique solution est alors souvent la vente de leurs biens, véritable début

du processus d'appauvrissement. La protection des biens privés peut se décliner dans les actions suivantes :

- protéger les moyens de production vitaux des victimes afin de permettre à chaque foyer de conserver, dans la mesure du possible, sa capacité de production et d'autosuffisance,
- protéger la vie des victimes en permettant l'accès aux biens économiques essentiels à leur survie quand ils ne peuvent plus eux même se les procurer,
- réhabilitation économique : aider à rétablir les moyens de production personnels.

3.5.3.2. La défense du potentiel industriel

Les forces de sécurité doivent impérativement préserver le potentiel économique et plus largement les sources de revenus dont dispose le pays. Ceci constituera la base d'un système économique renaissant.

Il s'agit de :

- sécuriser les gisements de ressources naturelles et les sites de production agricole,
- sécuriser les sites industriels, tâche non régaliennne, en faisant appel à des entreprises privées de sécurité complémentaires et contrôlées par les organismes chargés de la reconstruction. Les forces gouvernementales devront, elles, opérer prioritairement dans des missions spécifiquement militaires ou de police,
- assurer les transports de marchandises (voies terrestre, maritime et aérienne)

3.5.3.3. Empêcher le développement d'une économie parallèle

Le système étatique doit pouvoir contrôler tous les flux d'argent, toutes les ressources entrant et sortant du pays. Notamment, des dispositifs complexes de blanchiment d'argent sont très souvent installés dans les pays en voie de reconstruction.

Les tâches suivantes devront être prises en compte par les forces de sécurité :

- ⇒ police de proximité,
- ⇒ envisager la mise en place d'une institution équivalente aux Douanes françaises dans le cadre d'un contrôle « économique et financier » de la région,
- ⇒ sécurisation des frontières.

3.5.3.4. Rétablir une « confiance économique »

La vitalité de l'économie est un bon indicateur de la stabilité d'une région et donc du bon fonctionnement du système de sécurité.

Redonner une certaine « confiance économique » relève tout autant d'un effet psychologique d'ensemble que d'une réelle maîtrise de certains paramètres économiques. Le SSR est une

condition nécessaire à ce mécanisme. Ceci revient à fiabiliser les investissements de tous les acteurs en leur assurant une stabilité environnementale qui devrait permettre une certaine viabilité économique à plus long terme.

La confiance économique apparaît comme un besoin primordial :

- Elle peut s'altérer rapidement si les institutions gouvernementales et non gouvernementales ne suffisent pas à financer une reconstruction durable,
- Elle dépend des investisseurs étrangers, qui sont très attentifs au niveau de confiance de la population dans son économie,
- Elle est présente lorsque l'investissement privé est dynamique ; cette source importante de revenu doit être rapidement recherchée.

Des indicateurs comme la quantité et la qualité des biens de consommations disponibles dans les petits commerces, les prix affichés ou pratiqués, le volume d'emprunts, l'achat de logements ou plus généralement, le pouvoir d'achat retrouvé, permettent d'aider à mesurer cette confiance des acteurs (ménages, investisseurs étrangers privés, institutions internationales chargées de la reconstruction) dans le redressement économique en cours.

3.5.4. Synthèse

Une économie fiable dans un environnement sécurisé est la base d'un développement durable car autonome. Economie et sécurité ont un destin commun dans les pays en voie de reconstruction.

Plus précisément, l'économie est un pilier essentiel pour la reconstruction d'un système de sécurité et réciproquement la sécurité est aussi une condition nécessaire à la reconstruction d'un système économique. Elle permet de valoriser l'intervention d'acteurs institutionnels et d'accélérer la reprise des investissements privés étrangers, souvent régionaux.

Les forces de sécurité contribuent à cette stabilité : cela permet de relancer les investissements en protégeant à la fois les personnes, qui aspirent à redevenir des consommateurs normaux et les diverses sources de revenus toujours viables.

Volet important du SSR, la prise en compte du système économique d'un pays en sortie de crise est nécessaire : dès que la population pourra de nouveau avoir accès à des biens de consommation, la confiance dans les systèmes de gouvernance progressera ; il s'agit d'un important défi financier car il faut que, progressivement, le pays assure seul et de manière pérenne la direction de son économie.

3.6. Ventes d'armement

Un pays dont le secteur de sécurité est en cours de reconstruction est particulièrement susceptible à la présence d'armes sur son territoire. Il fait à ce titre l'objet d'un intense effort de désarmement, point qui sera étudié plus loin. Mais, rapidement, se pose la question de l'armement de ses propres forces de sécurité, et notamment des ventes d'armes qui peuvent lui être utiles.

3.6.1. Un nécessaire consensus sur les armes nécessaires et suffisantes

3.6.1.1. Les besoins de sécurité réels

La doctrine de coopération militaire de la France et des autres pays occidentaux a pu s'égarer dans les années 90, quant au besoin de sécurité réel des pays qui sont aujourd'hui l'objet de crises. Trop souvent, par mimétisme occidental ou soviétique, ces pays ont prétendu se doter de forces de manœuvre destinées à faire face à des adversaires qui n'existaient pas ; leurs outils de sécurité ruinés par cet effort n'ont ainsi pas su faire face, le moment venu, aux défis réels de leur sécurité.

La majorité de ces pays ont besoin de maîtriser leur propre espace, et de coopérer avec les forces des pays voisins dans le maintien de la paix régional ou, plus rarement, avec celles du reste du monde dans des opérations de maintien de la paix éloignées.

Certes le niveau de violence en sortie de crise peut demeurer élevé, mais il ne doit pas dimensionner le besoin en sécurité des forces de sécurité locales : des force de paix exogènes doivent assurer l'indispensable transition.

3.6.1.1.1. Les équilibres régionaux

Cette prudence dans le dimensionnement de l'outil de sécurité du pays en sortie de crise est en particulier rendue nécessaire par le respect des équilibres des différentes forces régionales. Elle doit également prendre en compte la présence éventuelle de crises voisines vers lesquelles ne doivent pas fuir les armes mises en place dans les forces de sécurité nouvellement créées.

3.6.1.1.2. Les équipements létaux

Ces considérations conduisent à limiter l'équipement de la majorité des unités du secteur de sécurité des pays en sortie de crise à des armements individuels ou des armements collectifs armant au plus le niveau de la compagnie. Certes le pays peut se voir doté de forces d'intervention intérieure ayant des capacités de manœuvre supérieures ; mais leur équipement ne doit être décidé que dans un cadre sous-régional, et seulement dans la mesure où l'État a acquis une réelle capacité politique de contrôle démocratique de son système de sécurité.

3.6.1.1.3. Les équipements de défense et sécurité autres que les armes

En revanche, les pays en sortie de crise peuvent présenter des besoins importants en équipements de défense et sécurité non létaux. Ces besoins portent notamment sur les moyens de surveillance, de communication et d'écoute. Ils ne posent généralement pas de problèmes d'équilibre régionaux, mais parfois des problèmes de droits et libertés des populations.

3.6.1.1.4. Le réemploi du produit du DDR

Une des étapes importantes de la sortie de crise est le désarmement, la démobilisation et la réintégration des groupes armés. Ce DDR récolte souvent de grandes quantités d'armes dont la majorité doit être détruite, mais dont certaines peuvent être réutilisées pour équiper les forces de sécurité. L'expertise française peut permettre de retenir les armes les mieux adaptées aux missions et à la logistique de ces forces.

3.6.1.1.5. Les réalités financières

Les sorties de crise suscitent la générosité des pays riches et permettent parfois d'importantes acquisitions, y compris en équipements de sécurité. La réalité financière du soutien ultérieur de ces équipements doit cependant guider la dotation des forces. En liaison avec les autorités civiles en charge de la reconstruction du pays, les assistants militaires techniques français doivent concevoir un système de sécurité dont les ressources de l'État permettent le soutien.

3.6.2. Un contrôle international sur les mouvements d'armes

3.6.2.1. Les décisions du conseil de sécurité en matière de contrôle des armes

En octobre 1991, le Conseil de sécurité de l'ONU a arrêté des principes directeurs des transferts d'armes conventionnelles de ses membres, dont la France. Ces principes veillent aux implications des ventes d'armes : besoins légitimes d'autodéfense du pays acheteur, réponse aux menaces auxquelles il se trouve confronté, risque d'aggravation de conflits...

En dehors de ces principes, les armes conventionnelles sont quasiment absentes de la réglementation internationale, laquelle concerne essentiellement les vecteurs de destruction massive (nucléaire, chimique, biologique, balistique).

Cependant, le conseil de sécurité décrète des embargos d'armes ciblés sur les régions ou les pays en crise. Ces embargos ne sont généralement pas levés dès le début de la sortie de crise, et la France peut ainsi se trouver temporairement interdite de concourir à l'équipement de forces armées de tels pays. Tant que dure cette interdiction, une force de paix extérieure devra assurer la sécurité en substitution.

3.6.2.2. Les limitations régionales et sous-régionales de circulation des armes

Certaines régions ont pris des dispositions particulières de limitation de la circulation ou de la fabrication des armes.

Ainsi, sous l'impulsion du Mali, huit pays de la zone Sahel-Sahara se sont prononcés, en mars 1997, en faveur d'un « *moratoire sur l'importation, l'exportation et la fabrication des armes légères* ».

L'assistance aux pays en sortie de crise ne peut constituer une motivation à la violation de tels accords. Dans son aide à ces pays, la France doit se plier, pour leur apporter une aide matérielle, aux dispositions que prévoient généralement ces accords pour faire face à de telles circonstances.

3.6.2.3. Les codes de bonne conduite des nations exportatrices

Certaines nations, notamment européennes, se sont fixées des règles de bonne conduite en matière d'exportation des armements.

Le code européen, adopté par le Conseil de l'Union européenne le 8 juin 1998, représente pour les États membres de l'Union, dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune, une avancée majeure dans un domaine particulièrement sensible.

Le code de conduite définit de manière détaillée des critères communs applicables aux politiques nationales d'exportations d'armements, à partir des huit critères adoptés lors de sommets européens de Luxembourg (juin 1991) et de Lisbonne (juin 1992) :

- respect des engagements internationaux des États membres, notamment des sanctions décrétées par le conseil de sécurité des Nations Unies et par l'Union européenne, des accords de non-prolifération, ainsi que d'autres obligations internationales.
- respect des droits de l'homme dans le pays de destination finale.
- situation interne dans le pays de destination finale (existence de tensions ou de conflits armés).
- préservation de la paix, de la sécurité et de la stabilité régionales.
- sécurité nationale des États membres et de leurs pays amis ou alliés.
- comportement du pays acheteur à l'égard de la communauté internationale et notamment son attitude envers le terrorisme, la nature de ses alliances et le respect du droit international.
- existence d'un risque de détournement du matériel à l'intérieur du pays acheteur ou d'une réexportation dans des conditions non souhaitées.
- compatibilité des exportations d'armes avec la capacité technique et économique du pays bénéficiaire, afin que les États répondent à leurs besoins légitimes de sécurité et de défense en consacrant un minimum de ressources humaines et économiques aux armements.
- Pour faciliter une convergence dans l'application des critères, le Code crée un mécanisme de consultation bilatérale, déclenché par le refus d'exportation par un État membre.

Quelles que soient les bonnes intentions de nos interventions en faveur de la réforme du secteur de sécurité de pays en sortie de crise, nos exportations d'armes entreprises à cette occasion doivent se conformer strictement ce code de bonne conduite, d'ailleurs rendu incontournable par nos procédures de CIEEMG (¹²⁹).

3.6.3. Des dispositions particulières en CIEEMG

La France dispose d'un solide dispositif de contrôle des exportations d'armement (¹³⁰), qui la met à l'abri d'exportations incontrôlées pouvant gêner le retour à la paix des pays en sortie de crise. Néanmoins, dans le cadre de la réforme du secteur de sécurité de ces pays, elle doit veiller à conserver à ce dispositif une souplesse qui permette de leur fournir les moyens de sa sécurité, mais elle doit le faire dans une transparence internationale qui ne prête le flanc à aucun soupçon.

La politique d'exportation d'armement française est en effet celle d'un pays siégeant dans les enceintes internationales les plus importantes, signant et ratifiant les textes qui font avancer la maîtrise des armements dans le monde et ayant adopté depuis plus de soixante ans un cadre législatif strict de contrôle national d'exportation d'armes.

Dans le domaine des armements conventionnels, elle exerce un contrôle rigoureux sur les exportations en fondant ses décisions sur une série de critères. Figurent parmi ceux-ci le respect des buts et principes de la Charte des Nations Unies, le respect des droits de l'homme, le respect des embargos et d'autres mesures restrictives internationalement convenues, la maîtrise des armements, la non contribution à l'instabilité régionale ou à la prolongation des conflits armés existants. Elle soutient également les efforts de prévention et de lutte contre les trafics d'armes.

Le caractère responsable de la France et son attachement aux principes de retenue et de transparence se sont en outre manifesté dans l'initiative, menée conjointement avec le Royaume-Uni, de Code de conduite européen sur les exportations d'armement, décrit plus haut.

Les obligations afférentes à ces différents engagements ont été retranscrites dans les textes législatifs et réglementaires français et sont mis en œuvre dans le cadre de la CIEEMG. Ce dispositif complexe permet un examen exhaustif des différents critères qui peuvent conduire le Premier ministre à autoriser l'exportation d'un matériel de guerre. Dans le cas des pays en sortie de crise, la présence en commission du ministère de la défense, et notamment de l'EMA, permet d'évaluer le besoin réel des armées en reconstruction, et le soutien logistique qu'elles sont en mesure de supporter ; la présence du ministère des affaires étrangères permet d'examiner l'opportunité d'une telle exportation au regard des équilibres et traités régionaux, ainsi que la capacité du pays à en supporter le poids financier. Le ministère de l'industrie est représenté pour faire valoir les intérêts de nos propres sociétés d'armements.

¹²⁹ Commission interministérielle pour l'étude de l'exportation des matériels de guerre

¹³⁰ Décret-loi de 1939, décret de 1955.

Ces règles s'appliquent pour tous les modes d'exportation, qu'il s'agisse de ventes par des entreprises privées ou de cessions par l'État français. Dans les faits, l'État a renoncé à toute cession de matériel de guerre depuis une dizaine d'années, sauf sous forme de prêts dans le cadre du programme RECAMP. En ce qui concerne les ventes, les matériels français sont en général d'un standard et donc d'un coût trop élevé pour des pays en sortie de crise.

Le problème de l'exportation de matériels de guerre par la France dans le contexte de la reconstruction des secteurs de sécurité des pays en sortie de crise, est donc à la fois marginal et bien encadré. Notre effort doit donc porter sur la surveillance de l'exportation par d'autres, moins chers et moins scrupuleux. Mais il s'agit là d'une action internationale.

3.7. Missions particulières impliquant les forces armées

Dans les différentes missions impliquant les forces armées françaises, un besoin de clarification des rôles apparaît nécessaire ; il s'agit notamment de mesurer l'intérêt d'agir par partenariat et non plus par simple substitution. Enfin, il s'agit de construire des outils fiables entre les différents États et forces en présence, de les mettre en oeuvre selon un processus coordonné, avec pour objectif des solutions efficaces et pérennes qui respectent les intérêts de chacun.

Ainsi dans le domaine du DDR, les forces armées doivent s'appuyer sur une doctrine qui reste à définir, notamment pour les domaines particuliers d'implication de chacune des armées. La supériorité d'une logique de partenariat est identifiée dans l'assistance militaire technique (AMT), dans le détachement d'instruction opérationnelle (DIO), domaine où le gain dépasse largement l'investissement humain et matériel consenti. Elle reste pertinente pour la défense des frontières d'un pays en sortie de crise parce que la France peut la garantir, par l'effet dissuasif créé par la simple présence de ses forces dans un pays tiers et par sa capacité de projection en urgence.

Reposant sur la proposition de modèles, la reconstruction du système de sécurité (SSR) nécessite l'emploi de forces spécifiques pour la maîtrise de la violence des foules, ainsi que la création d'un noyau local parfaitement sûr, garant de la fiabilité du système de sécurité face aux menaces asymétriques que représentent le terrorisme et le crime organisé. Dans cette perspective de mise en place de nouveaux organismes d'État, le contrôle de zone, qui peut être relié au DDR, souligne l'importance cruciale de la planification permettant l'évolution vers une sécurisation toujours réalisée par les forces françaises, puis vers une sécurisation confiée aux seules forces nationales.

Les progrès du concept RECAMP enfin, montrent l'intérêt d'inscrire la réforme des secteurs de sécurité dans un cadre régional permettant la coopération des systèmes de sécurité des pays voisins.

3.7.1. Participation des forces armées aux DDR

Il n'est pas souhaitable voire illusoire de créer des unités spécifiques pour gérer le DDR. Nos unités disposent en effet d'un réservoir de capacités permettant d'assurer l'ensemble des missions contribuant à la réussite du programme. Le commandant, responsable du théâtre, doit cependant effectuer une étude préalable détaillée et demander les renforts nécessaires pour exécuter le plan DDR. La difficulté sera de définir le moment exact pour préparer et projeter l'ensemble de ces moyens. Si nos forces semblent aptes à participer d'emblée à ce type de programme, un certain nombre de fonctions peuvent faire l'objet d'expérimentation en exercice dans le but d'élaborer une doctrine d'emploi des forces armées pour ces types de programme.

3.7.1.1 La fonction commandement

Un PC tactique doit être mis en place dans la région concernée par le DDR, co-localisé avec les éléments de commandement des forces déployées sur le terrain (ONU, ex-belligérants...). Sa fonction, outre le commandement direct des troupes engagées, est de participer à la gestion de tout incident qu'il soit causé par un bord ou l'autre. Ces incidents sont réglés en faisant appel en priorité aux autorités des éléments responsables du problème en cours (chef militaire de la milice ou de la force impliquée).

3.7.1.2 Les forces de mêlées

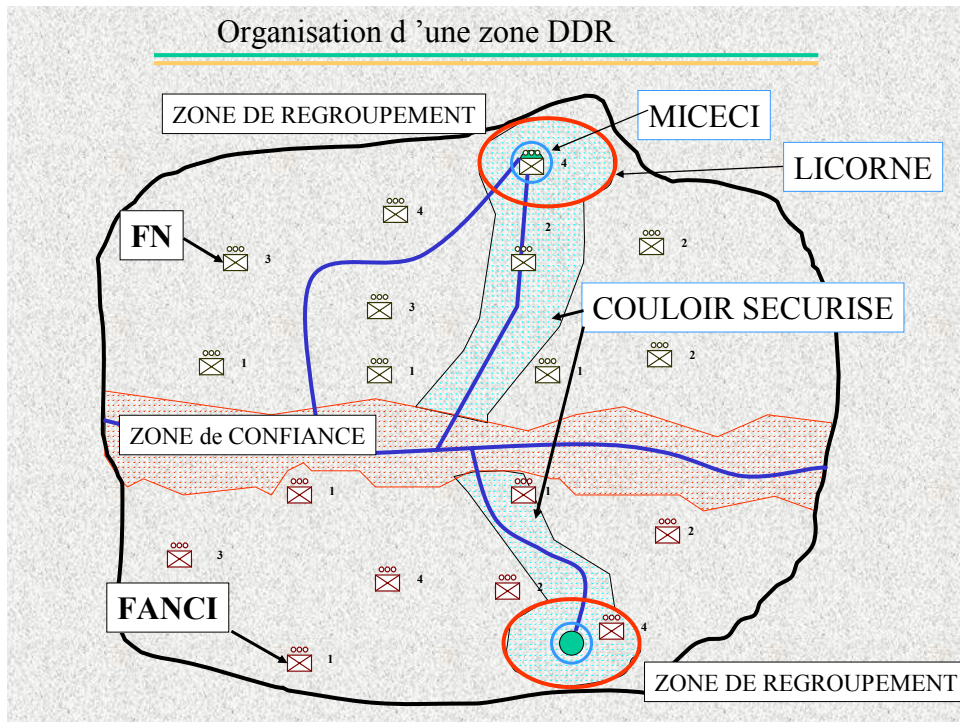
La réalisation du programme DDR repose en premier lieu sur le contrôle de zone. Les unités d'infanterie ou de cavalerie sont adaptées à ce type d'action. Elles ont pour mission d'assurer la sécurité dans les zones touchées par le DDR, puisqu'elles doivent suppléer à l'absence de toute forme de force organisée dans leur secteur. De plus elles accompagnent par une manœuvre de ratissage le regroupement des ex-combattants vers les lieux de regroupement¹³¹. Les blindés sont utilisés pour dissuader et convaincre des forces récalcitrantes. Si la force n'est pas suffisante pour contrôler l'ensemble du territoire, il faut prévoir une manœuvre par phases successives.

Les unités assurent également la protection des sites de regroupement¹³² pour éviter toute possibilité de reprise de conflit au moment où des combattants sont désarmés. L'ALAT et les drones assurent le renseignement¹³³ et surveillent les mouvements des ex-combattants au sol. Cela permet au commandement de vérifier que le plan de regroupement se déroule comme prévu. L'ALAT est également en mesure d'hélicoptère rapidement un élément d'intervention permettant de faire face à tout imprévu.

¹³¹ Elle pourront éventuellement assurer ponctuellement le transport de combattants en cas de lacune du dispositif international mis en œuvre par le gouvernement et le PNUD.

¹³² La protection des autres sites (Réinsertion, enfants soldats...) peut être confiée à des organismes civils de sécurité. C'est d'ailleurs souvent le souhait des organismes responsables pour conserver un aspect d'indépendance vis-à-vis des forces militaires.

¹³³ Le drone est un moyen d'éviter l'exposition de nos aéronefs dans des zones où la présence de missiles sol-air est probable.



Exemple d'organisation d'une zone DDR. (Côte d'Ivoire)

3.7.1.3 Les moyens d'appui

Les unités de circulation sont utilisées pour assurer la sécurité des axes permettant de rejoindre les zones de regroupement. Il est possible de prévoir des unités sol-air pour protéger les sites de toute agression aérienne de la part d'un des belligérants.

L'artillerie est en mesure d'intervenir à tout moment pour appuyer les forces en cas de réversibilité de la situation. Elle peut également être utilisée pour contraindre (en dernière extrémité) grâce à des tirs de semonce des unités refusant de se regrouper.

Le Génie (infrastructure et travaux) remet en état les sites choisis pour le regroupement. Il apporte une aide pour préparer les emplacements pour mettre en place des KC20 utilisés pour le stockage des armes. Des spécialistes NEDEX choisissent les lieux nécessaires pour la destruction des munitions périmées ou dangereuses et les armes hors services.

3.7.1.4 Les unités particulières ou de circonstance.

Pour assurer un maximum de sécurité dans les zones concernées, il faut prévoir au préalable la formation d'unités mixtes de police ou de gendarmerie (type CIVPOL, forces de maintien de la paix, ex belligérants).

Les forces spéciales peuvent être employées dans la fonction de renseignement dans les zones concernées. Il est en particulier indispensable d'obtenir du renseignement humain sur les chefs locaux pour anticiper une réaction négative à la réalisation de la mission des forces.

Les spécialistes de la communication participent à la phase de planification et de préparation du DDR en apportant un rôle de conseil auprès des autorités chargées de préparer le plan de communication DDR. L'unité spécialisée dans la mise en place d'une radio locale est au besoin utilisée pour relayer l'action des unités sur le terrain.

La logistique intervient plus spécialement dans la partie technique du désarmement :

- transport et mise en place de KC 20 pour stockage,
- Fourniture de spécialistes pour la neutralisation et le stockage des munitions et de l'armement,
- Mise en place éventuelle d'un centre de recensement¹³⁴ pour participer au recensement des ex-combattants.

Des médecins participent au contrôle médical s'il est nécessaire de renforcer le dispositif local. Les unités en charge des actions civilo-militaires appuient les unités du génie ou interviennent en autonome ou par le biais des organisations internationales et les organisations non gouvernementales impliquées dans le programme pour faciliter la remise en état des sites en fonction des besoins.

3.7.2 Participation des forces armées aux AMT. De la culture de l'assistance militaire traditionnelle à la réalité des échanges aujourd'hui.

L'armée française, présente depuis longtemps sur le continent africain, a constitué un réseau d'assistance militaire technique (AMT) dans de nombreux pays. Ces cellules, de taille variable, forment un maillage assurant une présence sur une grande partie du monde mais aussi une capacité d'influence, et même éventuellement de renseignement, auprès de nombreuses armées étrangères.

Il faut cependant noter que la coopération, même militaire, est subordonnée au ministère des affaires étrangères. Les missions confiées à l'AMT sont donc avant tout des missions de diplomatie.

Photographie de l'assistance militaire technique.

L'AMT aujourd'hui constitue un réseau important de spécialistes de chaque armée répartis à travers le monde. L'objectif est de transmettre un savoir faire opérationnel aux pays émergents. L'AMT travaille dans les pays où l'environnement est stable, c'est-à-dire sans combat, pour favoriser une restructuration des forces armées. Le plus souvent, l'AMT œuvre pour consolider les ressources financières et humaines, avec une forte vocation de soutien à ces pays.

Actuellement, l'AMT est forte de 356 personnels, dont 300 en Afrique. En 2005, 221 personnels sont répartis en Afrique subsaharienne, dans 34 pays.

¹³⁴ Il faut évaluer précisément la capacité de ce type de structure pour réaliser très rapidement le recensement des ex-combattants et éviter les engorgements.

Le but de cette coopération militaire est d'amener ces pays vers l'autonomie. L'AMT doit être différenciée des forces prépositionnées qui, si elles peuvent effectuer ponctuellement des actions de coopération, ont davantage une mission opérationnelle dans certains pays d'Afrique.

L'AMT n'est pas directement un outil de sortie de crise. Elle se situe plus dans une logique de soutien même si, en amont, son travail d'éducation participe à moyen terme à la consolidation des pays émergents. Elle peut dans ce cadre éviter à certains pays d'entrer dans la crise, et le cas échéant, aider un pays à sortir plus facilement d'une crise.

L'AMT constitue donc un réseau qui peut aussi apporter des éléments intéressants en termes de renseignement. Les coopérants militaires ne font pas de renseignement à proprement parler. Cependant, les chefs de mission de coopération sont sous les ordres des attachés de défense qui, eux, constituent un réseau renseignement, pouvant prévenir et anticiper sur d'éventuelles crises.

3.7.2.1. Modes d'action

L'AMT se décline en quatre modes d'action distincts.

3.7.2.1.1. La formation individuelle des militaires

Il s'agit là d'un objectif d'influence, visant plutôt les élites des pays concernés. Les actions de formation sont variées, allant du mécanicien au médecin, mais il s'agit plutôt former la hiérarchie, notamment les officiers travaillant au niveau politico-militaire. Ainsi, en décembre 2004, l'exercice RECAMP s'est limité à un exercice d'état-major de type CPX¹³⁵, sans manœuvres sur le terrain.

Cette formation peut s'effectuer en France, avec le stage du CID, à Paris, ou dans les écoles de formation initiale, dans les écoles d'application, par exemple. Actuellement, 772 stagiaires sont accueillis en France.

Elle peut aussi s'effectuer sur place, particulièrement en Afrique, dans le cadre des Ecoles Nationales à Vocation Régionale (ENVR). L'objectif est de mutualiser une formation dans une région africaine, au profit de plusieurs pays. La France s'implique dans la qualité de l'enseignement dispensé, en détachant 4 à 5 instructeurs et en participant au financement de l'école. L'intérêt de cette formule est de favoriser les échanges et donc la connaissance mutuelle des stagiaires pendant la formation. Il existe aujourd'hui une dizaine d'écoles de ce type, notamment au Gabon, au Togo ou encore au Mali avec l'école du maintien de la paix, soit 1272 stagiaires.

¹³⁵ CPX : Combined planning exercise.

3.7.2.1.2. Les projets.

L'objectif est de transmettre un savoir faire technique à certains pays pour leur donner une capacité dans le domaine choisi. Les Etablissements Centralisés de Reconstruction et de Réparation Automobile en sont les exemples les plus typiques. Il en existe aujourd'hui au Benin, au Niger ou encore au Sénégal. L'objectif est de montrer comment fonctionne un atelier tant dans le domaine technique qu'organisationnel et de transmettre ce savoir faire aux armées nationales. Dans le même esprit, des projets *Search and Rescue* sont en développement au Cameroun et au Niger.

3.7.2.1.3. Les missions individuelles.

Elles sont aujourd'hui ciblées sur l'audit et le conseil de haut niveau, dans les présidences ou les ministères, le plus souvent dans le cadre des ressources humaines. Le gouvernement de Madagascar, dans le cadre de la restructuration de ses forces armées, a bénéficié de ce type de mission.

3.7.2.1.4. Les aides directes.

L'AMT est déployée pour une formation et un financement de bataillons particuliers. Le détachement BOALI en RCA en est un exemple ; la France a assuré le financement, l'équipement et la formation d'une unité d'intervention centrafricaine. De même, en RDC, la gendarmerie française a participé à la montée en puissance de la Police d'Intervention Rapide (PIR) qui a prouvé son efficacité et son excellente tenue lors des émeutes en juin 2004.

3.7.2.2. L'AMT et la sortie de crise.

La coopération militaire est particulièrement utile dans les pays en sortie de crise car elle permet une reconstruction plus aisée. En effet, il est, d'expérience, beaucoup plus facile de reprendre une coopération que d'en initier une. En Cote d'Ivoire, par exemple, l'AMT était forte d'une vingtaine de personnes. Cinq sont restées sur place, en mesure d'anticiper sur la reconstruction (SSR).

Cependant, l'emploi de l'AMT dans la reconstruction est un mode d'action peu pratiqué. En effet, la reconstruction implique l'utilisation de fonds budgétaires importants et la coopération n'est pas dimensionnée pour de telles dépenses. Elle préfère se concentrer sur la prévention, avant les crises, plus en conformité avec ses modes d'action et ses possibilités financières.

3.7.2.3. Des évolutions marquées.

L'AMT a évolué à la baisse ces dernières années, dans ses effectifs comme dans son budget. Depuis 1998, les effectifs sont passés de 500 à 356 personnes. Le budget est descendu de 120 millions d'euros à 93,5 millions d'euros dans la même période. Aujourd'hui 23,1 millions d'euros sont dévolus à la formation, 50% en France, 50% dans les ENVR.

Politiquement, à la même époque, une orientation forte a été donnée en faveur de la coopération avec des nouveaux ou futurs pays européens. Cette tendance tend à disparaître aujourd'hui au profit de nos partenaires traditionnels d'Afrique subsaharienne.

Il faut aussi noter que l'évolution de ces dernières années s'explique par une volonté marquée de passer d'une logique de substitution à une logique de partenariat, en parallèle de l'amélioration de la capacité de gouvernance des systèmes de sécurité et de défense des pays partenaires. Cette transition, commencée il y a 20 ans, a été assez rapide et pourrait être à l'origine de certains déséquilibres observés dans plusieurs pays d'Afrique.

En matière de prospective, l'AMT doit s'inscrire dans une logique de développement. Il apparaît aujourd'hui que les notions de sécurité et de développement sont liées, que la sécurité est un préalable au développement.

Fidèle à longue expérience militaire en terme de coopération, la France contribue au SSR par le biais de l'AMT. Cependant, il faut avancer avec précaution et ne pas chercher à tout prix à transformer un outil du ministère des affaires étrangères, initialement destiné à consolider un système et prévenir une crise, en un outil de défense, capable de réagir face à une crise.

3.7.3. Prise en charge de la défense extérieure

Mission principale des forces armées, la défense extérieure connaît une dilution progressive de son statut à mesure que la place de l'État s'étiolle progressivement sur la scène internationale. Pour autant les enjeux de la sécurité extérieure, même s'ils sont dorénavant étroitement liés à la situation intérieure, ne peuvent échapper à l'entreprise de reconstruction d'un système de sécurité d'un pays en sortie de crise. Si les besoins sont immenses et dépassent souvent les ressources budgétaires d'un État à peine convalescent, cet enjeu doit permettre de faciliter la définition des forces armées nouvelles en les distrayant de toute velléité d'intervention sur la scène politique interne. Il va de soi que les forces armées intervenantes endossent dès lors une responsabilité majeure, et ce dans la durée, dans le cadre d'un dispositif que seule la situation aux frontières doit permettre de préciser.

3.7.3.1. Un élément constitutif de la reconstruction de l'État

3.7.3.1.3. Une mission qui conditionne la souveraineté

La défense face à une menace extérieure est une notion en complète évolution. Les nouvelles conditions stratégiques incitent à ne pas dissocier sécurité intérieure et sécurité extérieure afin de tenir compte d'une forme de porosité des frontières liée à l'explosion des moyens de communication. Toutefois certaines menaces se caractérisent toujours par un positionnement géographique précis. Cet aspect territorial n'est donc pas caduc et constitue par ailleurs un aspect fondamental de la souveraineté. Cette problématique est d'autant plus vraie pour un pays en pleine reconstruction et qui aspire à une reconnaissance de cette fonction régaliennne.

3.7.3.1.4. Evaluer les menaces objectives aux frontières

La situation géopolitique du pays en sortie de crise conditionne directement le dispositif à établir. Les relations avec les États voisins ou avec l'ancienne puissance dominante sont déterminantes pour évaluer les besoins en termes de protection des frontières. A titre d'exemple, la situation actuelle de l'Irak implique une vigilance accrue aux frontières de l'Iran et le maintien d'un dispositif dissuasif pour éviter toute ingérence directe de Téhéran dans les tensions entre communautés sunnite et chiite.

3.7.3.2. La substitution initiale

3.7.3.2.3. La présence de forces comme garantie de l'intangibilité des frontières

La question du tracé des frontières et de leur respect est centrale dans les phases de sortie de crise. Les forces sous mandat international garantissent cette intangibilité qui favorise la stabilisation. Les frontières sont une référence, une base de compréhension des accords internationaux et permettent de fixer le champ géographique sur lequel s'applique les mesures du SSR. Dans un premier temps, les contingents militaires impliqués dans la reconstruction d'un pays en sortie de crise ont donc pour mission de garantir ces frontières en substitution complète de forces armées inexistantes ou insuffisantes.

3.7.3.2.4. Le contrôle des frontières, un aspect fondamental de la logique régionale pour résoudre les enjeux de sécurité

A cette participation à l'édification de la souveraineté s'ajoute le souci de la sécurité globale ou régionale. La plupart des régions en sortie de crise connaissent une multiplication des trafics, contrebandes et autres activités mafieuses. Limiter les possibilités de mouvement de ces organisations devient un enjeu crucial pour les forces de sécurité. La région des Balkans est un exemple significatif de ces enjeux. Les trafics qui s'y développent ont des répercussions dans la plupart des sociétés des membres de l'Union Européenne. Présente sur place par le biais de contingents militaires et de forces de police engagée dans le processus du SSR, l'Union Européenne doit agir pour lutter efficacement contre l'explosion de cette criminalité organisée. On comprend dès lors pourquoi le SSR doit non seulement poursuivre des objectifs de sécurité nationale mais surtout s'inscrire dans un cadre plus global de coopération régionale.

3.7.3.3. Entre partenariat et totale indépendance

3.7.3.3.3. Quel outil bâtir ?

L'outil de sécurité doit répondre à des critères qui ont été identifiés tout au long de cette étude en liaison avec la [définition](#) initialement retenue. En matière de sécurité extérieure, il doit pouvoir répondre à des menaces limitées (groupes armés, manifestations violentes, exodes de population...). Si la menace excède les capacités tactiques de la force reconstruite, il est évident qu'un complément sera nécessaire en terme d'assistance directe ou d'accords de défense. La montée en puissance de l'outil de défense doit donc s'inscrire dans un processus d'accompagnement sur le long terme.

3.7.3.3.4. Forces prépositionnées ou forces de réaction à distance

La nature de la participation des forces extérieures à cette défense dépend en premier lieu des conditions géopolitiques de la région en sortie de crise (imminence de la menace). Le prépositionnement de forces est un avantage en terme de capacité de réaction mais se révèle bien sûr coûteux pour la puissance qui l'assume. En revanche un système fondé sur la projection d'urgence peut se révéler tout aussi dissuasif, mieux toléré par un jeune État qui vient de recouvrer son autonomie et surtout moins coûteux sur le long terme. Les moyens techniques modernes permettent d'envisager cette solution pour assumer ou renforcer les capacités de défense extérieure.

Véritable domaine de prédilection des forces armées, la sécurité extérieure doit servir de repère dans le processus de SSR afin de fixer les prérogatives de forces de sécurité à reconstruire. Le principe du partenariat, via des accords de défense, permet d'optimiser le coût économique de la reconstruction tout en assurant la crédibilité de la protection éventuelle des frontières. Loin d'être une aliénation, cette association qui évolue dans le cadre d'une transition même symbolique permet de conserver un contrôle durable du dispositif reconstruit. Enfin le souci de la sécurité extérieure doit permettre de renforcer l'orientation des forces armées vers leur mission de défense en les détournant de toute ingérence dans les affaires politiques intérieures. La contribution à la défense extérieure est dès lors un mécanisme essentiel pour faciliter le contrôle démocratique des forces militaires en insistant sur leur subordination au pouvoir politique légitime.

3.7.4. Participation à la protection des acteurs majeurs de la sortie de crise (sécurité intérieure)

Dans un État durablement stabilisé, le modèle d'organisation développe lui-même une certaine résistance aux différentes agressions (agressions de puissances extérieures, luttes de pouvoir internes, criminalité...). En revanche, un État en reconstruction présente des vulnérabilités accrues parce qu'il ne dispose pas des structures internes d'autoprotection. Or dans les périodes de troubles, l'importance des différents acteurs (en tant que personnes

physiques) prend indéniablement l'ascendant sur les institutions : ces nouveaux acteurs doivent être protégés¹³⁶.

3.7.4.1. Le choix des personnes à protéger

Sous la pression de l'opinion publique, les acteurs internationaux se préoccupent très tôt de la recherche des responsables de la crise afin de les évincer pour mettre en place des acteurs « respectables ». Ce souci légitime doit cependant être mesuré : d'une part la subtilité des rôles de chacun ne peut être maîtrisée en début d'intervention, d'autre part la communauté doit composer avec les acteurs du moment dont la représentativité et la légitimité priment sur la moralité.

La communauté doit aussi disposer d'analyses historiques et culturelles afin que les personnes influentes (qui agissent dans l'ombre par tradition ou récemment évincées du devant de la scène publique) soient identifiées et que leur rôle véritable soit intégré dans la politique générale de la communauté. L'action de ces acteurs est alors facilitée ou combattue par la communauté internationale, selon ses effets sur la reconstruction du pays.

Enfin, la communauté doit protéger les acteurs non locaux :

- gestionnaires de la crise¹³⁷ susceptibles de représailles parce que leur action est nécessairement contraire aux profiteurs de guerre (voir paragraphes 4.4 et 4.5) ;
- représentants des entreprises et organisations participant aux actions politique, économique et culturel indispensables à un retour à l'autonomie du pays en sortie de crise.

3.7.4.2. La problématique des gardes rapprochées

Le recours à des entités de protection rapprochée nécessite une analyse de situation purement capacitaire (technique, coût) mais aussi politique.

Sur le plan technique, l'instrument de protection doit répondre à des critères d'efficacité, de savoir faire et de loyauté. Essentiel, le critère de loyauté doit guider le choix de la communauté internationale et celui de l'autorité. Le choix des gardes peut alors s'effectuer de multiples façons : critères politique, ethnique ou d'appartenance à un clan, recrutement de mercenaires, demande d'aide internationale.

Mais cette loyauté ne doit pas faire sous estimer le volet capacitaire de la garde rapprochée dont la composition et la nature changent selon le contexte et les lieux de déplacement. Cette protection évolue en s'appuyant sur des capacités techniques dont le coût peut être prohibitif (notion de rentabilité du dispositif) et sur un système de renseignement dans le but de prévenir une attaque organisée et déterminée contre laquelle de « simples » gardes du corps, aussi motivés et entraînés soient-ils, ne peuvent s'opposer¹³⁸.

¹³⁶ Par exemple, assassinat du président NDADAYE au Burundi le 21 octobre 1993,

¹³⁷ Assassinat de Mr Sergio Vierra de MELLO représentant de l'ONU en Irak en 2002.

¹³⁸ Assassinat du président Egyptien Anouar El Sadate le 7 octobre 1981

Le critère politique est lui aussi déterminant. Si l'aide extérieure en matière de garde rapprochée s'impose dans les phases intenses du conflit, les nouveaux leaders doivent pouvoir rapidement s'en affranchir pour afficher une libre capacité de décision tant sur la scène intérieure (pour faire taire les critiques) que sur la scène internationale (prise en main de la destinée du pays par les acteurs locaux).

Dans cette problématique, la France a un rôle à jouer. D'une part, elle dispose des capacités intrinsèques pour remplir la mission (service de renseignement conséquent – acteurs reconnus de sécurité immédiate avec l'escadron parachutiste et d'intervention de la gendarmerie nationale), d'autre part, la protection des personnalités joue un rôle de rayonnement du modèle culturel et économique¹³⁹. De surcroît, l'esprit de sacrifice et de respect des lois qui anime les militaires (français) par opposition à des mercenaires, garantit la loyauté.

3.7.4.3. La protection des investisseurs étrangers

La protection des investisseurs est aussi un élément clé de la reconstruction du pays (voir paragraphe 3.5).

Même s'il n'est pas question de se comporter en prédateur, les services de l'État français doivent contribuer à la préparation des industriels, de façon à permettre leur implantation avant que d'autres nations investissent la place. Assurer leur protection est le moyen de les rassurer et de les pousser à s'implanter durablement dans le pays.

Les aéroports et les ports de commerce, plates formes incontournables et véritables poumons économiques des pays, devraient faire l'objet d'une attention spéciale dans la planification des tâches de reconstruction. La France ne doit donc pas hésiter à investir la place, à la fois pour l'efficacité de la reconstruction du pays mais aussi pour la préservation des intérêts nationaux.

3.7.5. Participation à la maîtrise des foules

La maîtrise des foules est appréhendée comme une mission particulièrement sensible dans les États occidentaux. Les autorités y affectent en règle générale des unités spécialisées et entraînées pour éviter tout dérapage. La difficulté de cette mission réside dans :

- la complexité des situations rencontrées - du défilé pacifique à l'émeute,
- dans la nécessité pour le dispositif de sécurité d'employer des moyens proportionnés et respectueux des libertés individuelles,
- et dans l'importance des médias, qui en cas de dérapage, peuvent aggraver la situation et provoquer un embrasement général.

¹³⁹ Le développement des sociétés de sécurité américaines et britanniques

Dans un contexte de sortie de crise les différents paramètres se trouvent naturellement exacerbés et la gestion des situations implique une coordination étroite entre plusieurs acteurs :

- en interne entre les armées et la gendarmerie,
- en multinational entre les pays composant la force de stabilisation,
- entre cette force et les forces locales tant militaires que policières en reconstruction.

L'aspect particulier de la maîtrise des foules requiert donc de la part des forces armées une attention spéciale, la prise en compte de la sensibilité de la mission, la répartition préalable des compétences des différents acteurs en s'appuyant sur les unités spécialisées et la capacité à adapter en permanence son dispositif à une situation en évolution constante.

3.7.5.1. Une mission sensible.

3.7.5.1.1. Une problématique démocratique : conjuguer liberté d'expression et maîtrise de la violence

Les pays sont en expérience démocratique, le début de cette gestion a donc une valeur emblématique. Les exemples des situations actuelles de sortie de crise présentent entre autre un point commun. Les pays concernés n'ont pas connu de régime démocratique et vivaient pour la plupart sous un pouvoir autoritaire. Le régime démocratique qui leur est proposé par les forces multinationales doit, pour les convaincre, leur démontrer que la cohabitation est possible entre l'ordre et la sécurité d'une part (qui leur étaient garantis sous le régime autoritaire), et les libertés fondamentales dont le droit d'expression d'autre part (dont ils étaient privés). L'organisation et les méthodes des forces multinationales prennent ainsi une haute valeur symbolique, elles doivent à la fois respecter les principes qui ont cours dans la gestion des foules au sein de leurs propres démocraties tout en s'adaptant à une situation où les risques sont considérablement accrus. Leur marge de manœuvre s'avère étroite, d'autant que tout dérapage peut dans un tel contexte provoquer une forte remontée des tensions.

3.7.5.1.2. Des risques importants en cas d'échec

Un échec dans la gestion des foules présente deux risques principaux, en premier lieu pour les forces multinationales puis pour le théâtre lui même.

Une situation de gestion des foules peut déraiser si la maîtrise de la violence échappe à un moment ou un autre aux forces de l'ordre (attitude passive au lieu d'intervenir, laisser une manifestation dégénérer et des exactions se commettre ou au contraire intervenir avec des moyens répressifs que la situation ne justifiait pas et provoquer des blessés). Dans tous les cas, ces forces risquent d'être décrédibilisées aux yeux de la population et au-delà, le système de sécurité globale qu'elles incarnent. En outre leur action sera rendue plus difficile voire dangereuse. Au niveau du théâtre, les risques sont plus importants puisque le dérapage d'une manifestation peut entraîner un véritable retour en arrière et rompre le fragile équilibre entre les communautés.

3.7.5.2. Le recours nécessaire à des unités spécialisées.

En matière de gestion des foules, l'expérience de la France présente des garanties et des atouts dans un tel contexte. Sur le territoire national, ses armées ne sont pas employées dans des situations de maintien de l'ordre sauf cas d'extrême nécessité prévus par des situations d'exception (état de siège, état d'urgence). La mission de maintien de l'ordre est confiée à des unités spécialisées créées entre les deux guerres mondiales, civiles avec les compagnies républicaines de sécurité (CRS) et militaires avec les escadrons de gendarmerie mobile (EGM). Pour des raisons vues au paragraphe 4.2 les premières ne peuvent être engagées sur des théâtres extérieurs, en revanche les EGM apparaissent parfaitement adaptés à ce type de mission.

Cependant, en raison de la complexité des situations une répartition des missions doit s'opérer entre armées et gendarmerie pour atteindre une pleine efficacité et proposer un modèle aux forces locales.

3.7.5.2.1. Les rudiments de la gestion des foules indispensables à toutes les forces armées.

Le caractère imprévisible et soudain des situations de maintien de l'ordre dans le contexte de sortie de crise implique que toutes les forces engagées maîtrisent les rudiments de la gestion de foule. Toute unité peut en effet être confrontée de manière impromptue à une manifestation initialement pacifique devenant hostile puis agressive. Il est alors indispensable de savoir mettre en œuvre une gamme de moyens permettant de contenir la foule avec une violence minimale et en restant dans un cadre légal. La France a pris la mesure de cette nécessité et organisé une formation de base dispensée par la gendarmerie aux unités de l'armée de terre.

L'action des unités militaires dans ce cadre doit cependant se limiter au cas d'urgence et d'auto défense en attendant d'obtenir le renfort d'unités spécialisées.

3.7.5.2.2. L'emploi d'escadrons de gendarmerie mobile dans toutes les situations prévisibles ou tendues de maintien de l'ordre.

Dès qu'une situation de maintien de l'ordre est prévisible ou que la tension dans une zone est telle qu'elle rend probable cette éventualité, le recours aux EGM doit être systématique. Il permet la mise en œuvre de tous les moyens de graduation de la force et des savoir faire concourant à la maîtrise de la violence. Il permet également de donner des suites judiciaires aux éventuelles interpellations et contribuent ainsi à une normalisation de la situation.

Il dégage les armées d'une mission qui présente des risques importants pour leur action principale et préserve ainsi leur liberté d'action.

Enfin il importe de souligner que l'intervention d'EGM au profit des forces armées s'effectue en coordination étroite. Par ailleurs, en cas de dégradation extrême impliquant des milices ou forces paramilitaires, les armées peuvent être appelées à relever les EGM.

3.7.5.2.3. Un exemple à donner et un modèle à proposer : la formation des forces locales.

Dans ce domaine très symbolique de la maîtrise des foules, le savoir faire et la spécificité des pays, comme la France, qui disposent d'une force de gendarmerie, doit être mis en avant car la souplesse d'emploi et la polyvalence de ce modèle en font un schéma très adapté au contexte de sortie de crise.

Aussitôt que les conditions l'autorisent, la formation des forces locales doit débiter. Leur engagement dans ce domaine permet de faire baisser la tension et joue un rôle de tampon entre la population et les forces multinationales.

Cette formation peut s'opérer à deux niveaux, celui des armées qui inculquent aux militaires locaux les bases de la gestion des foules par le biais de formateurs relais qui pourront préalablement avoir été formés par la gendarmerie. Celui des forces de police qui relève de la gendarmerie et doit aboutir à la mise sur pied d'unités spécialisées qu'elles soient militaires de type gendarmerie ou civiles.

Dans le cadre général du SSR, la maîtrise des foules s'impose ainsi comme un axe prioritaire et immédiat de formation. L'implication des forces locales doit pouvoir débiter aussi tôt que possible pour accompagner et faciliter le processus de sortie de crise.

La sensibilité de cette mission et les risques encourus en cas de perte de contrôle d'une situation tant pour la force multinationale que pour l'avenir du théâtre impliquent que les forces armées définissent préalablement à tout engagement un schéma directeur particulier. Ce document doit fixer les répartitions des missions entre armées et gendarmerie, optimiser la coordination entre elles et les forces locales mais aussi et surtout définir les modalités de leur formation et le rythme d'intégration des forces locales dans ce dispositif.

Le concept d'emploi des forces armées dans ce domaine repose sur l'engagement privilégié des unités spécialisées de type EGM dans les situations tendues mais aussi sur une formation de base de toutes les unités engagées sur le théâtre pour faire face à tout événement imprévisible en l'absence d'EGM. Il inclut un volet judiciaire à la charge d'unités de gendarmerie en coordination avec les unités locales ainsi que des aspects de formation et d'accompagnement de ces dernières pour leur permettre d'assurer dans les meilleurs délais ces missions. L'implication de ces forces dans la maîtrise des foules s'avère un atout majeur pour préserver la liberté d'action des forces armées.

L'expérience de la France dans ce secteur et les possibilités offertes par les forces de police à statut militaire en particulier au travers de la Force de gendarmerie européenne (cf. paragraphe 3.2) doivent contribuer à promouvoir un « modèle français » dont la pertinence semble aujourd'hui démontrée sur les différents théâtres.

3.7.6. Passage du contrôle de zone à la sécurisation

Si le contrôle de zone s'impose comme strictement militaire et relève des armées, la sécurisation appartient clairement au domaine de la sécurité intérieure et revient aux forces de police. Ces deux missions présentent cependant de nombreux points communs et dans un contexte de sortie de crise, elles se chevauchent et se complètent. En outre l'une succédant à l'autre, elles apparaissent capitales pour assurer la continuité du processus de sortie de crise et doivent faire l'objet d'une attention particulière concernant l'association des forces locales.

3.7.6.1. Définition de concepts proches.

- **Le contrôle de zone,**
Le contrôle de zone interdit à l'adversaire la libre circulation à l'intérieur d'une zone en décelant et surveillant toute infiltration ou mouvement à l'intérieur de cette zone et en agissant contre les personnes ou mobiles jugés indésirables. Il implique une couverture de la zone contrôlée à partir des points névralgiques et de dispositifs mobiles.
- **La sécurisation.**
La sécurisation interdit à toute personne ou groupe malveillant des actes de délinquance à l'intérieur d'une zone et vise à rassurer les habitants. Elle repose sur un quadrillage de la zone concernée au moyen de postes fixes et de patrouilles et une capacité d'intervention rapide en tout point de cette zone.
- **Complémentarité et chevauchement des concepts.**
Le contrôle de zone et la sécurisation présentent dans leur mode d'action des points communs qui faciliteront leur prise en compte par les forces locales. Ils imposent en premier lieu un quadrillage par secteur de la zone à partir de postes fixes (la tenue de points clés pour le contrôle de zone et des postes de police au plus près des populations pour la sécurisation). En complément de ce dispositif fixe des patrouilles doivent dissuader tout agissement hostile et rechercher le renseignement sur l'ensemble de la zone. Enfin dans un cas comme dans l'autre, une réserve d'intervention doit permettre une réactivité immédiate face à l'événement. Ces deux missions présentent donc des organisations quasi similaires et complémentaires, seuls leurs buts divergent. Or, si l'on considère que la sécurisation succède au contrôle de zone il apparaît également que lors d'une phase plus ou moins longue les deux dispositifs doivent s'imbriquer, la sécurisation débutant pendant le contrôle de zone. Des étapes peuvent ainsi se dessiner et servir de base à la SSR.

3.7.6.2. D'un concept à l'autre, le signe de l'avancée vers la sortie de crise

- **L'implication des forces armées locales dans le contrôle de zone : une autonomie limitée.**
Lors de la phase de contrôle de zone l'implication des forces locales est recherchée mais leur autonomie demeure limitée. En effet, l'un des objectifs de ce contrôle est de s'assurer que ces forces respectent les accords qui ont permis la sortie de crise. Les forces locales font donc elles mêmes l'objet d'un contrôle. Celui ci doit être exploité par les armées pour obtenir du renseignement mais surtout pour amorcer le SSR en contribuant à la réorganisation des forces

locales selon les objectifs de sécurité assignés puis en les associant progressivement à leur dispositif. L'un des aspects de cette implication des forces locales est nécessairement la limitation de leur action dans cette mission au fur et à mesure qu'elle cède la place à la sécurisation exercée par les forces de police. Dans cette phase de transition délicate influant directement sur la répartition des missions entre militaires et policiers des systèmes de sécurité locaux, la relève entre armées et gendarmerie doit servir d'exemple et de repères aux forces locales.

- La prise en compte de la sécurisation par les forces de police locales : une place à prendre entre tutelle internationale et forces armées locales.

Lorsque la menace liée à la délinquance et à la criminalité organisée supplante la menace d'ordre militaire le dispositif de contrôle de zone bascule vers un dispositif de sécurisation. Cette mutation s'opère de façon progressive, les forces de gendarmerie associées au dispositif de contrôle de zone prennent à leur compte la mission de sécurisation alors que les armées conservent un dispositif dissuasif en mesure d'appuyer ces forces de gendarmerie. Dans ce contexte les forces de police locales doivent être également associées de façon croissante à la mission au fur et à mesure que la restauration de leurs capacités le permet. Leurs relations avec leurs armées se règlent sur l'exemple qui leur est proposé entre armées multinationales et gendarmerie, ce qui permet une répartition des compétences conformes aux principes de l'état de droit.

- L'effacement des forces armées internationales au profit des systèmes de sécurité locaux.

Phase ultime du SSR, l'effacement des forces armées multinationales au profit des forces locales consacre l'arrivée à maturité de ces forces. Dans le domaine de la sécurisation les forces de gendarmerie sont relevées par la police locale et limitent leur rôle à un accompagnement, un contrôle puis un conseil à ces forces avant de se placer dans un cadre de simple coopération policière lorsque le niveau atteint leur permet d'intégrer les canaux de coopération policière internationale.

Si lors d'une première étape de la sortie de crise, la stabilisation de la zone repose essentiellement sur le contrôle de zone effectué par les armées mais auquel la gendarmerie peut selon les cas être associée, elle ressortit dans un second temps à la sécurisation de la zone relevant principalement des forces de gendarmerie coordonnées avec les armées. Tout au long de ce processus et lorsque leur niveau le permet, les forces locales doivent être associées au dispositif international pour assurer la continuité et l'avancée de ce processus.

Progressivement les forces locales sont ainsi amenées à exercer la plénitude de leurs prérogatives et garantissent ainsi le retour à un état de droit.

3.7.7. Lutte contre les menaces asymétriques

La situation des États en sortie de crise apparaît de toute évidence propice au développement des menaces asymétriques de type terrorisme et criminalité organisée. Les dispositifs de sécurité y ont en effet été rendus inopérants et doivent être reconstruits d'où une vulnérabilité accrue à la corruption et des délais conséquents avant d'obtenir des premiers résultats tangibles. Simultanément la guerre a généré une économie parallèle basée sur une multitude de réseaux secrets permettant le développement de la criminalité organisée qui peut aisément recruter chez les soldats démobilisés et s'assurer une certaine impunité en corrompant les dirigeants ou soudoyant les administrations. Les réseaux criminels trouvent ainsi dans ces États des bases refuges idéales pour développer leurs activités en direction des pays riches où ils réalisent leurs profits.

Cette criminalité organisée présente donc deux principales menaces pour l'UE : d'une part le risque de voir la situation locale s'enliser en raison de l'incapacité des forces locales à rétablir la situation, d'autre part le développement au sein de l'UE de réseaux criminels impactant directement sa sécurité et son économie.

La prise en compte de ces menaces doit s'appuyer sur les systèmes de sécurité locaux après avoir garanti leur fiabilité mais aussi sur des synergies à développer entre les armées et la gendarmerie.

3.7.7.1. Un rythme de SSR prudent, garanti par des paliers

La lutte contre la criminalité organisée est un domaine sensible qui entretient la culture du secret, la restauration des systèmes de sécurité locaux doit donc être progressive et s'effectuer par étape.

Dans un premier temps les forces armées doivent mettre en place de façon totalement indépendante un dispositif de lutte contre les menaces asymétriques. L'efficacité de ce dispositif est capitale, il doit permettre de lutter contre les éventuels cas de corruption gangrenant les administrations locales et interdisant une réelle restauration des systèmes de sécurité. Il doit également obtenir sur le terrain des premiers effets contre la criminalité organisée afin de démontrer aux populations que le retour à un État de droit est en marche et que les systèmes parallèles d'économie souterraine sont appelés à disparaître à court terme. L'action triple du dispositif des forces armées contre la corruption, la criminalité organisée puis sur les populations aboutit ainsi à créer un contexte favorable à la restauration des systèmes locaux de sécurité en charge de ce secteur. En outre elle aura force de modèle et pourra inspirer l'organisation des systèmes locaux.

La seconde étape vise à l'association progressive des forces locales. Elle se décompose elle-même en plusieurs temps. Les forces locales peuvent être associées comme observateur, puis impliquées dans le domaine du renseignement avant d'intégrer des équipes d'enquête. Ce processus progressif présente l'avantage de garantir en permanence un niveau de fiabilité suffisant dans un domaine où la moindre fuite entraîne immédiatement des conséquences irréparables.

Enfin le stade ultime est l'action indépendante des services locaux dans ce domaine tant pour des enquêtes que pour des interventions, les forces armées internationales se cantonnent alors à un rôle éventuel de conseil ou d'appui sur des interventions particulières. L'autonomie et la fiabilité des services locaux sont alors récompensées par leur intégration au sein de l'architecture de coopération policière internationale (Interpol, Europol, Schengen). Ils deviennent des partenaires à part entière des forces de police françaises et peuvent le cas échéant participer au démantèlement de réseaux criminels agissant en France ou en Europe mais implantés dans leurs pays ou impliquant leurs ressortissants.

3.7.7.2. Nécessité de préciser les champs de compétence entre les armées et la gendarmerie pour créer les synergies.

3.7.7.2.1. Un dispositif de lutte des forces armées reposant sur des champs de compétence clairement définis entre armées et gendarmerie.

L'organisation du dispositif et l'articulation au sein de ce dispositif entre les armées et la gendarmerie sont déterminantes. Elles conditionnent en effet son efficacité, notamment la mise à niveau des systèmes locaux avant leur engagement dans la lutte contre la criminalité organisée. Elles peuvent également inspirer la reconstruction de ces systèmes.

Le principal danger dans un contexte de sortie de crise où les acteurs sont multiples est une mauvaise définition des champs de compétence qui peuvent se chevaucher sur certains points et en oublier d'autres dont l'importance serait cruciale. Éviter cet écueil impose la réunion de deux conditions complémentaires : une définition claire des champs de compétence et une coordination permanente entre armées et forces de police en l'occurrence gendarmerie.

La définition des champs de compétence est délicate, elle doit permettre de répondre à la question double : où s'arrête l'action des armées contre les réseaux criminels et à partir de quel moment les forces de police doivent-elles intervenir ? La réponse est complexe et doit être décomposée en trois grands domaines : renseignement, intervention, enquête.

3.7.7.2.2. L'action des Armées : acquisition du renseignement et intervention.

L'action des armées s'exerce dans les deux premiers domaines avec une intensité décroissante à mesure que s'éloigne la crise ouverte et que la situation se normalise. En matière de renseignement les armées jouent un rôle majeur en mettant à profit leur couverture du territoire par le contrôle de zone, l'utilisation de matériels spécifiques dans l'acquisition du renseignement, les contacts avec les forces armées locales, l'emploi des forces spéciales ou encore les contacts avec les autres composantes multinationales. Le renseignement recueilli est en majorité de nature militaire mais comporte des éléments concernant la criminalité organisée : camps d'entraînement terroristes, trafic d'armes, prolifération d'armement chimiques ou bactériologiques, criminels de guerre en fuite... Ainsi le traitement d'ensemble du renseignement doit prendre en compte cette dimension et en identifier les éléments.

Dans le domaine de l'intervention, leur niveau d'implication dépend du niveau de la menace et du contexte. Elles peuvent ainsi être la force d'intervention principale si l'objectif s'apparente à une structure militaire (miliciens, criminels de guerre), nécessite une projection (camp retranché) ou des moyens spéciaux (action en mer). Les forces de police participeront

alors à la préparation de la mission mais n'interviendront sur place qu'une fois l'objectif sécurisé pour débiter leurs investigations. En revanche dans des situations moins menaçantes elles pourront être appelées en renfort ou soutien des unités de police qui procéderont à l'opération.

Dans chaque domaine, des éléments des forces locales peuvent être très prudemment associés, pour faciliter la mise sur pied progressive des structures locales.

3.7.7.2.3. L'action de la gendarmerie : exploitation judiciaire du renseignement, enquête et prolongement internationaux et français.

La gendarmerie doit être très impliquée dans le dispositif de traitement du renseignement des armées pour réagir au plus vite, orienter éventuellement les recherches, alerter les armées en cas de liens avec des enquêtes en cours qui révéleraient des menaces particulières.

Elle doit en apportant par ailleurs les renseignements obtenus par ses propres capteurs procéder aux recoupements et préciser les informations sur les réseaux criminels. Ce traitement effectué, elle est chargée de l'exploitation judiciaire des renseignements, ses investigations sous la direction et le contrôle des magistrats doivent amener au démantèlement des réseaux (les armées sont sollicitées lors de la phase d'intervention). Elle peut en outre étendre ses enquêtes à tous les pays où le réseau en question a des ramifications grâce à son positionnement au sein des canaux de coopération policière internationale.

3.7.7.2.4. La création de réelles synergies.

La menace liée à la criminalité organisée connaît un essor important en particulier dans les pays en sortie de crise. Sa prise en compte représente quasiment un cas d'école pour les forces armées françaises qui doivent en créant de réelles synergies entre les capacités militaires et policières mettre en avant leurs atouts. Il apparaît en effet que, tant en matière de renseignement que d'intervention, une coopération étroite et systématique sera de nature à valoriser considérablement l'action des armées comme de la gendarmerie au bénéfice général des pays en sortie de crise mais aussi de la France et de l'Union Européenne.

La lutte contre les menaces asymétriques s'impose comme un préalable indispensable à une reconstruction effective de systèmes de sécurité locaux fiables et performants. Dans ce domaine d'importantes synergies sont possibles et nécessaires entre les armées et la gendarmerie en particulier dans l'acquisition et le traitement de renseignement ainsi que dans l'intervention sur les théâtres extérieurs.

De la mise en place de ces synergies dépendront le démantèlement des principaux réseaux criminels et l'établissement de conditions permettant le retour à l'état de droit. Dès lors, la prise en charge par les forces locales de la sécurité de leur pays pourra commencer sous le contrôle des forces internationales, en particulier pour la lutte contre les menaces asymétriques, qui demeurera le secteur dans lequel cette tutelle s'exercera le plus longtemps. Parallèlement la lutte contre la criminalité organisée touchant l'Europe impliquera une action dans la profondeur contre les réseaux qui ne sera possible que par le positionnement dans les pays en sortie de crise d'unités de recherche et d'investigation.

3.7.8. Le concept RECAMP

Le concept de Renforcement des capacités africaines de maintien de la paix (RECAMP) a été présenté aux autorités africaines à Dakar en octobre 1997 et aux Nations Unies en décembre 1997. Initialement, il était destiné à préparer et soutenir l'engagement opérationnel des forces de maintien de la paix. Toutefois, en raison de l'évolution de la situation régionale, de la nature des crises et des attentes suscitées par ce programme, son contenu a sensiblement évolué. Répondant à la volonté des Africains de progressivement assurer leur propre sécurité, il a été conçu et mis en œuvre par le ministère de la défense, en liaison étroite avec le ministère des affaires étrangères.

Ce concept intéresse directement la reconstruction des systèmes de sécurité à deux niveaux au moins. Il constitue tout d'abord l'ébauche de la création de systèmes de sécurité sous-régionaux entre les pays Africains adhérents, qui sont souvent eux-mêmes en phase de reconstruction. Mais il permet également de disposer d'un outil interne de résolution des crises qui traversent le continent.

Très original dans son approche, il préfigure peut-être une nouvelle façon d'aborder ces questions, et doit encore évoluer pour remplir tous les objectifs attendus.

3.7.8.1. Un concept très original de reconstruction de systèmes de sécurité qui a connu des succès mitigés sur le terrain.

Le concept RECAMP a permis, en exploitant la volonté des pays qui y adhèrent de prendre en charge leur propre sécurité, de construire l'ébauche de systèmes de sécurité sous-régionaux. Les forces armées françaises y jouent un rôle central.

3.7.8.1.1. Une approche originale de la reconstruction des systèmes de sécurité en Afrique.

Le concept, initié par la France mais voulu par les États africains, répond au souci de faire naître une vision régionale ou sous-régionale des questions de sécurité en Afrique. Les crises qui traversent le continent ne peuvent que rarement être réglées par l'État lui-même. L'internationalisation de la gestion des crises apparaît donc, ici plus qu'ailleurs, indispensable.

Les pays africains adhérents à RECAMP, qui sont la plupart du temps encore en phase de reconstruction et sont confrontés à des difficultés similaires, acceptent ainsi de dépasser une vision purement nationale des questions de sécurité, en développant un esprit de coopération, de dialogue et d'échange.

En cela, RECAMP constitue une approche très originale et qui cherche à dépasser les schémas traditionnels.

3.7.8.1.2. Des actions concrètes destinées à faire naître une cohérence de l'action et disposer de moyens adaptés.

3.7.8.1.2.1. La recherche d'une capacité des États adhérents à travailler ensemble.

RECAMP doit permettre de créer une véritable cohérence d'action et une interopérabilité entre les différentes composantes des États participants. Celles-ci doivent passer, tout d'abord, par le renforcement du niveau politique des organisations sous-régionales avec la mise sur pied d'outils de veille stratégique, d'un comité militaire et de programmes de formation au profit des fonctionnaires civils et militaires servant dans les organisations sous-régionales.

Un effort doit aussi porter sur le volet commandement, avec la mise sur pied d'états-majors multinationaux de niveau stratégique et opératif, interopérables, avec des cadres ayant reçus une formation homogène en France ou dans les écoles africaines.

Pour qu'elles puissent travailler ensemble, les forces armées doivent être formées au maintien de la paix en France et en Afrique et se retrouver régulièrement pour des entraînements communs.

Le volet entraînement, placé sous la responsabilité du ministère de la défense, est organisé en cycles d'exercices majeurs de 2 ans. La formation comporte deux volets : une partie de formation individuelle, sous la responsabilité du ministère des affaires étrangères¹⁴⁰, qui se fait au sein de l'école du maintien de la paix au Mali et dans les 10 écoles nationales à vocation régionale (ENVR), et un volet formation collective avec les détachements d'instruction opérationnelle (DIO), détachements d'instruction technique (DIT), détachements d'instruction de la gendarmerie (DIG) et détachements d'instruction humanitaire (DIH).

3.7.8.1.2.2. Des moyens matériels dédiés et prépositionnés sous la responsabilité des forces armées françaises.

Pour soutenir la montée en puissance des forces interafricaines de maintien de la paix, la France a prépositionné outre-mer, au sein des dispositifs déployés au Cap Vert (Forces Françaises du Cap Vert), au Gabon (Troupes Françaises du Gabon) et à Djibouti (Forces Françaises de Djibouti), les matériels pour équiper totalement, par site, le volume d'un bataillon RECAMP à 600 hommes. La loi de programmation militaire française 2003-2008 prévoit une valorisation des équipements des dépôts RECAMP pour mieux répondre aux attentes (en particulier, mise en place de 50 VAB par site et remplacement des Jeep par des P4).

3.7.8.1.3. Des résultats qui restent mitigés

La France reste un peu isolée en ne réussissant pas à entraîner le reste de la communauté internationale, et le concept est finalement assez peu connu.

Dans l'esprit de beaucoup, il constitue toujours une initiative franco-française, au service de ses intérêts en Afrique.

¹⁴⁰ Direction de la Coopération Militaire et de Défense (DCMD).

Mais surtout, RECAMP ne mobilise pas suffisamment les États africains au moment des crises et de fait, aucune force « strictement RECAMP » n'a été en mesure de prendre la relève d'une force multinationale traditionnelle (ONU, UE...).

Le conflit Ivoirien n'a pas permis au concept de se mettre en œuvre, et la France reste aujourd'hui encore, le seul acteur réellement opérationnel sur place.

3.7.8.2. Un concept qui peut encore évoluer pour remplir l'ensemble des objectifs attendus.

RECAMP peut encore évoluer. Pour cela, il s'agit maintenant de le doter de moyens permanents et dédiés et de s'appuyer de plus en plus sur les organisations sous-régionales dans un cadre international.

3.7.8.2.1. Dépasser une approche un peu trop conceptuelle et se doter d'objectifs et de moyens dédiés.

RECAMP n'a pas encore véritablement atteint sur le terrain les ambitions du concept. Il doit maintenant se doter d'objectifs, de moyens mis à sa disposition en permanence, et de structures capables de relayer ses activités. Il faut pour cela développer des objectifs intelligibles pour les bailleurs de fonds et ouvrir la planification des exercices RECAMP de façon pluriannuelle.

La création d'un budget propre aux initiatives de renforcement des capacités de gestion des crises en Afrique, co-géré par le ministère de la Défense et le ministère des Affaires étrangères, pourrait aussi permettre de gagner en efficacité et en clarté. RECAMP dépend en effet encore trop de sources budgétaires non coordonnées, d'où de réelles discontinuités. Actuellement, il y a une incapacité à mobiliser, en phase d'urgence, des ressources propres et identifiables.

Le volet « reconstruction des systèmes de sécurité » n'est pas non plus véritablement pris en compte. Or, RECAMP doit justement permettre de mettre sur le terrain, des troupes ayant une connaissance des réalités locales et capables de trouver des solutions adaptées aux besoins des pays en sortie de crise.

3.7.8.2.2. Un niveau sous-régional qui apparaît de plus en plus pertinent.

Les difficultés rencontrées par l'OUA pour fédérer l'ensemble des États africains ont conduit au développement du niveau sous-régional.

Celui-ci apparaît de plus en plus pertinent avec quatre ensembles sous-régionaux qui se sont peu à peu structurés et ont une réelle volonté d'action en matière de prévention et de sécurité: la *Communauté Economique des États de l'Afrique de l'Ouest* (CEDEAO), la *South African Development community* (SADC), la *Communauté Economique des États d'Afrique Centrale* (CEEAC) et l'*Autorité Intergouvernementale pour le Développement* (IGAD).

Ce niveau d'action et de réflexion doit permettre de trouver des solutions ponctuelles et pragmatiques pour prévenir ou juguler des conflits dont les conséquences risquent de déstabiliser l'ensemble d'une sous-région. RECAMP doit s'inscrire résolument dans ce cadre nouveau.

Consciente de cette évolution, la France devrait réformer son organisation militaire en Afrique, en alignant son dispositif sur celui des organisations sous-régionales.

3.7.8.2.3. Entraîner le reste de la communauté internationale.

La France a toujours eu le souci de légitimer l'action de RECAMP dans un cadre international, en impliquant l'ONU chaque fois que cela était nécessaire. Cependant, le concept conserve une image trop franco-française qui ne lui permet pas de prendre sa vraie dimension. Il apparaît important que RECAMP donne une autre image, plus internationale et africaine, et qu'il y ait une cohérence et même une dépendance mutuelle entre les instruments nés du RECAMP et des objectifs internationaux définis. Dans ce cadre, le rôle de l'Europe, nœud de politiques convergentes, pourrait aller en s'accroissant.

Le contexte est plutôt favorable avec des États membres de plus en plus prêts à intervenir en Afrique¹⁴¹. En 2003, l'Union a mené sa première opération autonome en République démocratique du Congo, marquant sa volonté de s'impliquer d'avantage en Afrique.

Par ailleurs, les institutions européennes jouissent d'une masse financière très importante à investir sur ce continent. Les fonds de la commission¹⁴² sont particulièrement adaptés à ces questions et s'orientent de plus en plus vers le soutien aux organismes de sécurité.

Cependant, des difficultés doivent encore être dépassées : manque de cohésion politique de l'Europe, réticence de la commission à s'engager dans des interventions militaires¹⁴³, lenteurs administratives européennes et position anglaise qui reste mal définie avec une approche dépendant beaucoup de ses relations bilatérales avec certains pays africains.

RECAMP reste le seul instrument de concertation internationale opérationnel dans le domaine de la sécurité collective. En Afrique, il n'existe plus de concept comparable, alors que de nombreuses initiatives voient le jour en matière de coopération économique.

De par son caractère original et novateur, il constitue un modèle intéressant de mise en œuvre d'une réforme des secteurs de sécurité dans un cadre régional. Les pays africains qui y adhèrent ont dépassé une vision strictement nationale et ont décidé de se doter d'instruments collectifs qui s'appuient sur des organisations sous-régionales de plus en plus légitimes. Il doit cependant évoluer et ne plus apparaître comme une initiative strictement française. Son avenir est lié à son internationalisation. L'Europe, qui constitue le meilleur pôle de coordination avec les alliés européens, doit jouer ici un rôle d'appui essentiel.

¹⁴¹ En particulier la Grande-Bretagne avec son concept de «Conflict Prevention Pools», mais aussi l'Allemagne, la Belgique ou le Danemark.

¹⁴² Rapid Reaction Mechanism, lignes de réhabilitation et Fonds européen pour le développement (FED).

¹⁴³ L'article 28.3 du Traité de l'Union Européenne exclut ce type d'actions et le domaine militaire ne rentre en principe pas dans le champ de financement du FED.

Mais pour prendre toute sa dimension, il doit aussi impérativement se doter maintenant d'instruments internes propres, lui permettant de devenir un instrument incontournable pour la reconstruction des systèmes de sécurité.

Conclusion

Nous l'avons vu. La réforme d'un système de sécurité n'est pas un pur produit technique. Elle n'est pas non plus un état final précis et planifié mais plutôt la mise en place d'un ensemble de processus contribuant à stabiliser une région. Ce type de réforme doit s'inscrire dans une démarche pluridisciplinaire en tenant compte de problématiques contraignantes tels que les cadres politiques, juridiques et budgétaires. Ce dernier point se caractérise par un éclatement des budgets, reflet de la dispersion des initiatives et des intérêts divergents des acteurs de la reconstruction.

L'objectif général de la réforme des systèmes de sécurité est de créer un climat de sécurité propice au développement, à la lutte contre la pauvreté et à la démocratie. Cette approche au large champ d'application devra prendre en compte les thèmes tels que la démocratisation, la bonne gouvernance, le développement économique, la professionnalisation du secteur de sécurité ainsi que la problématique de la prévention des conflits.

Dans le domaine de la sécurité, il est délicat de définir précisément la notion de SSR. Toute tentative conduit à la précision de certains aspects souvent spécifiques à la région. Ceci ne semble pas pouvoir conduire à une définition officielle et figée mais représente plutôt des appréciations évolutives des situations rencontrées. Il n'y a pas de définition claire et reconnue du SSR. L'usage tend à être dicté par des recherches universitaires, des initiatives politiques, voire institutionnelles. Nous retiendrons une démarche plus pragmatique qui est bien celle d'une définition évolutive et adaptée au « théâtre des opérations ». Cette terminologie militaire nous fait prendre conscience de l'importance de l'adaptabilité de la définition au milieu dans le seul but de répondre le plus précisément et efficacement possible à l'ensemble des problématiques que peut poser la reconstruction d'un pays et plus singulièrement celle de son secteur de sécurité.

En revanche, nous retiendrons une notion élargie de la sécurité. Elle désigne, dans son sens classique, la protection de l'État contre les menaces militaires, mais fait ici l'objet d'une redéfinition selon trois grands axes qui constituent le socle de l'action à engager dans le domaine de la réforme des systèmes de sécurité. Tout d'abord, non exclusivement centrée sur la stabilité de l'État et la sécurité du régime en place, la politique de sécurité vient désormais s'inscrire dans une optique plus vaste qui englobe le bien-être de la population et le respect des droits de l'Homme. Aussi, point essentiel, la sécurité et le développement apparaissent de plus en plus comme indissociables, ce qui donne matière à intégrer les considérations de sécurité dans les orientations stratégiques et les préoccupations liées aux principes de bonne gestion. Enfin, les institutions de l'État chargées d'assurer la sécurité font l'objet d'une réévaluation. Les forces de sécurité sont désormais considérées comme des instruments parmi d'autres de la politique de sécurité, une attention plus grande étant aujourd'hui portée aux instruments juridiques, sociaux et économiques traditionnels.

Toutefois, c'est l'acteur militaire qui est principalement mis à contribution, en agissant avec des méthodes toujours renouvelées et innovantes, dans un cadre strictement national ou dans une structure de coalition. En face de lui, les acteurs de la violence seront souvent des militaires ou des structures de type paramilitaires, mais pas seulement : des civils, des enfants, des femmes, des « non-combattants » sont de plus en plus impliqués dans les crises. Ils ne s'imposeront pas forcément les mêmes contraintes juridiques, éthiques et morales que les militaires d'une force d'intervention et chercheront par tous les moyens à les déstabiliser par

des formes de lutte asymétriques. Tel est le contexte sécuritaire d'une intervention des forces armées.

Nous pouvons à ce stade relever les quelques éléments qui paraissent dimensionnant dans la prise en compte du SSR en général et pour les forces armées en particulier. Nous le savons, les forces armées bénéficient de moyens adaptés à la prise en compte de tels chantiers. Bien sûr, le pouvoir de coercition est primordial. Les possibilités logistiques sont déjà éprouvées. La disponibilité d'un volume de personnel souvent important peut être assuré sur des périodes compatibles de ce type de missions, lesquelles ne peuvent aboutir qu'au terme d'un effort dans le temps. Parallèlement, les forces armées possèdent des organes de planification, de programmation et de conduite qui, s'ils devaient être retouchés pour la spécificité de ses missions, n'en restent pas moins des structures modulables et performantes. Nous devons nous appuyer également sur la capacité des forces armées à pouvoir acquérir du renseignement, à le diffuser et à l'exploiter au profit d'organismes militaires, civils, politiques ainsi que d'institutions de type très divers. Les forces armées françaises possèdent une connaissance de longue date, empirique et proche des problèmes humains d'une large partie du monde. Les us et coutumes, les religions, les moeurs sont des paramètres dont la connaissance est essentielle et pour lesquels nos forces armées détiennent fréquemment les clés. Les sites prépositionnés sont à cet égard des places fortes. Cette expérience du terrain et cette capacité à s'adapter très vite à un nouvel environnement confèrent aux armées un rôle moteur dans les missions de reconstruction. Enfin, les forces armées sont constituées d'hommes dont le dévouement permet une grande disponibilité et une fiabilité renforcée par un encadrement serré.

Le rôle des forces armées est donc fondamental dans le SSR. Cependant, nous souhaitons mettre en relief certaines notions qui semblent être essentielles à la bonne réalisation de cette mission d'un style si particulier.

Tout d'abord, comme pour toute opération militaire ou pas, une planification est essentielle. Elle doit inclure totalement le secteur civil dans toutes ses contraintes et orientations propres. Les forces armées disposent d'organes de planification et de commandement qui peuvent constituer l'armature d'un concept de structures interarmées, interministériel et interservices. Les mécanismes actuels sont vraisemblablement obsolètes et il n'est plus concevable de découpler l'action du militaire de l'action du civil. Il faut désormais qu'une véritable symbiose existe entre ces deux mondes. Une opération peut être menée à la fois par des civils et des militaires en estimant que la primauté serait donnée au militaire durant la première phase, en général de coercition, puis que celle-ci serait transférée au pouvoir civil lors de la phase dite de stabilisation.

Le cadre juridique est également dimensionnant pour de telles opérations. Celles-ci sont strictement contrôlées et les militaires français se doivent d'intervenir dans le cadre d'une action légitime. La reconstruction du système de sécurité des pays en sortie de crise se doit d'obéir à une telle logique sans laquelle l'entreprise serait fortement fragilisée et ses acteurs passibles devant les tribunaux nationaux et internationaux. Aussi, le cadre juridique d'action des forces armées françaises à l'étranger fait l'objet d'efforts de formation considérables de la part des autorités. Cet engagement doit être poursuivi à mesure que se complique le droit. Les missions souvent paradoxales des forces armées doivent alors être conduites dans un environnement juridique international et national cohérent et protégeant le militaire en mission. En particulier, il n'est plus nécessaire d'argumenter l'immense nécessité d'opérer avec des règles d'engagement ou plus généralement de comportement parfaitement adaptées à

la mission et clairement explicités ; sans détour ni tabous. Pour les forces françaises il n'est pas possible d'opérer hors du cadre juridique national. Pour une meilleure cohérence, une démarche et une standardisation internationale sinon européenne doivent être recherchées.

Ainsi, dans un cadre juridique parfois complexe nous souhaitons retenir la modularité dont la force de gendarmerie peut faire preuve en complément des forces armées classiques. Le caractère hybride des forces de gendarmerie peut leur permettre d'assurer une continuité dans la phase de sortie de crise et facilite les liens indispensables entre monde militaire et société civile en particulier pour les aspects policiers et judiciaires. En outre, leur attachement aux principes démocratiques et leur aisance au sein de principes de gouvernances civiles sont de nature à stimuler et aider la reconstruction des systèmes de sécurité locaux. Cette force est présente dans tout le continuum guerre, crise, paix, assurant aussi bien des missions de substitution que de formation et d'appui aux forces de police locales. Ainsi, la gendarmerie apparaît comme un outil pertinent pour soutenir les forces armées dans leur contribution à la reconstruction des pays en sortie de crise. Cet intérêt pour les forces de gendarmerie a été parfaitement perçu par la France et l'Union européenne à travers l'élaboration progressive d'un concept et d'une *Task Force*. La participation de la gendarmerie à la force de police européenne mais surtout la création récente d'une Force de gendarmerie européenne (FGE) consacrent cette faculté à permettre la continuité dans la continuité dans la transition vers les autorités civiles tout en associant les systèmes de sécurité locaux.

Parallèlement, les opérations de SSR sont la plupart du temps réalisées dans un contexte multinational mais également interministériel. Dans ces domaines, l'adaptation de nos forces armées aux nécessités de la réforme d'un système de sécurité doit se présenter sous l'angle d'une évolution des procédures de coopération militaire françaises et de notre doctrine de gestion de crise. Une crise peut rapidement prendre une dimension internationale, avec l'intervention de coalitions, constituées de forces armées et de polices venant de pays variés, n'ayant pas forcément les mêmes concepts et doctrines d'emploi de la force. Cette dimension interalliée est un défi pour les nations contributrices, qui doivent montrer une bonne cohésion politique, partager des vues communes sur les objectifs à atteindre et *in fine* réaliser l'interopérabilité des forces. Aussi, les ministères, jusqu'à présent à l'écart de cette coopération militaire et de cette gestion de crise, doivent y être mieux associés, notamment le ministère de l'intérieur et le ministère de la justice.

En effet, si les actions des forces militaires dans le cadre du SSR nécessitent une parfaite coordination entre tous les acteurs, il est indispensable que les niveaux de décisions supérieurs soient aussi largement interopérables et parfaitement cohérents. Du niveau stratégique au niveau politique une continuité est primordiale. Des vues communes entre nations contributrices sont une condition nécessaire. Dans un futur proche l'utilisation quasi systématique de forces multinationales devrait imposer et faciliter cette cohérence du niveau politique. Sans constituer un obstacle, ceci sera porteur d'une plus grande cohérence du niveau politique européen.

Bien entendu, le développement durable d'un pays ne peut être envisagé que par le retour à un certain niveau de sécurité. Celui-ci dépend des capacités des forces sur le théâtre à enrayer les violences et réinstaurer un climat de confiance. Les forces armées jouent un rôle majeur dans le SSR. Si le seul volet sécuritaire ne suffit pas à ramener une région dans un mode de fonctionnement stable et démocratique, l'ensemble des intervenants sera assisté et leurs missions auront un meilleur rendement en confirmant les forces armées au coeur du dispositif.

Nous, militaires, devons porter un intérêt majeur à cette mission de service public de niveau mondial.

Le SSR, pour lequel les forces armées constituent un élément moteur et fédérateur, ne peut pas être défini par un état final à atteindre précisément identifié. L'objectif se situe à plus long terme dans notre perception de la bonne acceptation locale des processus de réhabilitation d'une vie meilleure. Pragmatique, l'institution militaire devra permettre une certaine part d'incertitude et d'ambiguïté, souvent politique, largement insufflée par la composante civile du dispositif.

L'effort dans le temps est considérable. La France et ses partenaires doivent avoir une politique extérieure stable et cohérente. Les forces armées étant la clé de voûte des missions de SSR et plus largement des stratégies de stabilisations régionales, leur budget devrait connaître les rééquilibrages nécessaires. Enfin, par manque de visibilité, le SSR ne se voit pas reconnu le rôle fondamental qui est le sien dans la sortie de crise. La contribution centrale des forces armées peut permettre de lui rendre l'importance qui doit lui revenir dans ce processus en le garantissant et en coordonnant les participations des autres acteurs.

Annexe 1

Une vision britannique du SSR

LES RECENTES EVOLUTIONS DU GOUVERNEMENT BRITANNIQUE DANS LE DOMAINE DU SSR

1. Présentation générale.

1.1 A l'issue d'une revue gouvernementale des projets de prévention des conflits réalisée en 2001, le gouvernement britannique a créé deux *crisis intervention pools*: *L'Africa Conflict Intervention Pool (ACPP)*, qui concerne l'Afrique sub-Saharienne et le *Global Conflict Prevention Pool (GCPP)*, qui couvre le reste du monde. Ces organisations ont pour but le développement et la mise en pratique de stratégies, afin de mener efficacement une politique de SSR.

1.2 Les *pools* sont coordonnés par les responsables des ministères suivants :

- le ministère du Développement international (DFID),
- le ministère des Affaires Etrangères (FCO),
- le ministère de la Défense (MOD).

1.3 Les systèmes de financement des opérations de maintien de la paix et des autres opérations de soutien sont gérés directement par les structures des « intervention pools », ce qui permet de favoriser la synergie entre les opérations de maintien de la paix et les autres opérations orientées vers la prévention des conflits.

2. Les activités de l'ACPP.

2.1 La résolution des conflits en Afrique reste l'un des plus grands problèmes de ce continent. Sans la paix et la sécurité, il n'est pas possible de gérer le développement. Un environnement de paix et de sécurité est donc la priorité pour les peuples africains. L'instabilité a des implications mondiales, créant des zones grises, qui laissent le champ libre aux criminels et terroristes. Pour ces raisons, la prévention des conflits, la gestion et le soutien des initiatives du soutien de la paix restent les priorités clés pour le Royaume Uni.

2.2 Le Royaume Uni a eu de bons résultats dans le soutien des initiatives de la prévention et de la résolution des conflits en Afrique. Cependant, dans le cadre d'une nouvelle approche par niveaux, le gouvernement britannique a mis en place l'ACPP, qui doit améliorer la résolution des conflits et contribuer à assurer la paix et la stabilité.

2.3 L'ACPP unifie toute l'expertise de la diplomatie, du développement et de la défense, dans le but de cibler les efforts en Afrique sub-Saharienne. Le budget pour l'année 2005/2006 sera de 90 millions d'Euros.

2.4 L'un des objectifs clés de l'ACPP est le soutien de la capacité africaine de gestion des conflits. Dans les dernières années, des opérations de soutien de la paix ont été gérées par des pays africains au Burundi, au Liberia, en Côte d'Ivoire et au Soudan. Cette Annexe présente un résumé des avantages de l'approche interministérielle dans les domaines de la prévention, de la résolution des conflits, et de la reconstruction post-conflit.

2.5 Les différents niveaux de fonctionnement L'ACPP.

2.5.1 Au niveau continental, le conseil est réalisé par un haut fonctionnaire, responsable de la stratégie sub-Saharienne pour la prévention des conflits. Au niveau régional, l'ACPP s'appuie sur quatre conseillers basés en Afrique. Au niveau des pays, l'ACPP utilise les structures des trois ministères principaux mentionnés au paragraphe 1.2.

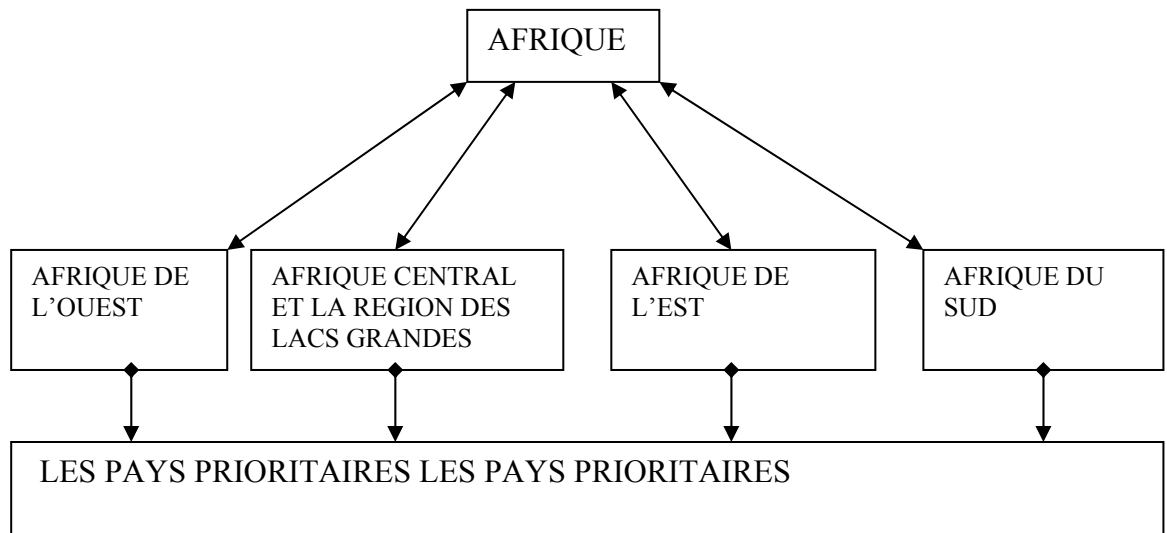


Schéma : Les niveaux fonctionnels de l'*Africa Conflict Prevention Pool*

2.5.2 Au niveau mondial, l'ACPP travaille avec de nombreuses institutions, donateurs et partenaires afin d'élaborer des réponses robustes aux conflits en Afrique. Au niveau continental et sous-régional, l'ACPP agit en coopération avec les organisations régionales, les états membres, les organisations non gouvernementales et les instituts de recherche.

2.6 L'ACPP au niveau trans-Africain.

2.6.1 L'approche du Royaume-Uni dans la prévention des conflits se fonde sur trois objectifs clés :

- ⇒ la construction d'une capacité africaine permettant de gérer les conflits,
- ⇒ Concernant l'aide à la prévention des conflits, la gestion et la reconstruction post-conflit dans les sous-régions prioritaires,
- ⇒ le soutien des initiatives trans-africaines dans le domaine de la réforme du secteur de la sécurité, le contrôle des armes légères et la gestion des causes financières des conflits.

2.6.2 En tant que membre du G8, le Royaume Uni travaille à l'élaboration d'actions concrètes au sein du « G8 Africa Action Plan ». Le Royaume-Uni contribue également à l'élaboration de la position commune sur la prévention du conflit de l'Union Européenne.

3. Les actions du *GCPP*.

3.1 Le *GCPP* définit des priorités dans les actions qui contribuent à la construction de la paix sur le long terme. Ce travail comprend le renforcement des systèmes gouvernementaux et la mise en place d'organisations, chargées de diminuer le risque du conflit violent et de gérer les suites immédiates de la crise.

3.2 Le *GCPP* ne dispose pas des moyens financiers suffisants pour aider les programmes de réfugiés et fournir de l'aide humanitaire ; ces financements sont de la responsabilité des ministères déjà engagés dans ces programmes. Une grande partie des programmes de gouvernance, les actions concernant les droits de l'Homme sont également exclues du périmètre de responsabilité du *GCPP*, sauf si elles constituent un volet indépendant d'une stratégie de la prévention d'un conflit. Le *GCPP* a cependant financé la mise en place de observateurs pendant les élections dans des régions en crise, des initiatives de rétablissement de la loi dans les Balkans et des projets de droit de l'Homme à Népal.

4. Les opérations de maintien de la paix.

Toutes les actions de maintien de la paix au sein du DFID, du FCO et du MOD sont financées par les deux « pools ». Ce fond est divisé en deux parties :

- ⇒ la partie « évaluée » est utilisée pour la contribution aux actions obligatoires du Royaume-Uni dans le cadre du maintien de la paix (pendant l'année 2004/2005, le Royaume Uni a contribué à hauteur de 6,8% du budget des Nations Unies et finance 10,3% du budget de l'OSCE).
- ⇒ la partie « non-évaluée » finance les contributions volontaires pour les opérations de maintien de la paix. Cette partie comprend tous les coûts engendrés par les observateurs britanniques engagés dans le processus de paix au Moyen-Orient, sous l'autorité de l'Union Européenne.

5. Un exemple d'une intervention britannique dans le domaine du SSR : l'Afghanistan.

5.1 Le cas de l'Afghanistan présente des défis particuliers pour la prévention des conflits. Ce pays n'a aucune histoire de gouvernement centralisé et les institutions responsables de l'ordre public sont en déliquescence après deux décennies de conflits. Après la chute du régime Taliban, la prévention du conflit en Afghanistan est donc l'une des priorités de la politique britannique des affaires étrangères. L'objectif principal est le soutien de l'accord de Bonn signé en décembre 2001, dans le but de construire un gouvernement démocratique avant 2004. Le Royaume-Uni assume la responsabilité de nation leader dans le cadre d'un effort international majeur visant à combattre la production et le trafic de la drogue. De plus, le *GCPP* fournit une partie des finances permettant la mise en place d'un programme de désarmement, de démobilisation et de réintégration (DDR) des anciens combattants.

5.2 L'un des objectifs principaux de la reconstruction de l'armée de terre afghane est la détection des cadres à haut potentiel. Le *GCPP* a également fourni de l'aide permettant l'achat de véhicules et l'achat d'équipements de transmission. Enfin, le *GCPP* contribue au paiement des salaires des militaires et à la rénovation des casernes situées à Kaboul.

5.3 Au niveau gouvernemental, le *GCPP* assiste le conseiller national afghan en charge de la sécurité auprès du président afghan, afin de conduire le plan du SSR approuvé par le G8.

6. La vision britannique concernant le SSR.

6.1 La stratégie britannique se concentre sur trois facteurs principaux : l'analyse et le développement de politiques ciblées, l'aide dans le domaine technique et le développement de capacités autonomes.

6.1.1 L'analyse et le développement de politiques ciblées : le « Global Facilitation Network» (GFN-SSR) a été créé au sein de l'université de Cranfield afin de développer une doctrine pour tous les ministères impliqués dans le SSR. A titre d'exemple, cet institut vient de terminer une étude sur la conduite du SSR en Serbie Monténégro, servant de guide pour les actions futures du gouvernement britannique dans cette région.

6.1.2 L'aide dans un domaine technique : les pays, qui sont en train de mettre en place les réformes, ont souvent besoin d'aide technique et de transferts de savoir faire. Le Royaume-Uni a créé une équipe militaire de conseil, qui peut fournir de l'aide spécifique aux gouvernements étrangers dans le cadre de leurs programmes de SSR. L'équipe offre les conseils de spécialistes de la planification et de la gestion des ressources financières, de l'amélioration de l'efficacité de la défense et de l'achat d'équipements.

6.1.3 Le développement de capacités autonomes : le travail des « Pools» met l'accent sur la pédagogie, l'amélioration du dialogue et l'échange d'informations.

7. Un exemple concret du soutien britannique au SSR.

7.1 L'architecture africaine de la Paix et de la Sécurité est gérée par l'Union Africaine (UA) et s'étend au niveau sous-régional, via les comités économiques régionaux. Le Conseil Africain de la Paix et de la Sécurité de l'Union Africaine a été inauguré en mai 2004 et peut être considéré, en Afrique, comme l'organisation principale permettant d'aider à la résolution des conflits. Via l'*ACPP*, le Royaume-Uni a fourni le soutien à deux processus de la paix dans la corne d'Afrique. Dans un premier temps, le Royaume-Uni a facilité les pourparlers d'accord de paix entre le gouvernement du Soudan et la force rebelle SPLA. Dans un deuxième temps, le Royaume-Uni a fourni un soutien financier et diplomatique au Congrès de Réconciliation Nationale Somalien.

CC JOHN WARING (RN), 04/2005, Paris, Stagiaire CID 12^{ème} promotion

Annexe 2

Une vision africaine du SSR

INTRODUCTION

L'Afrique s'interroge aujourd'hui sur le bien fondé des interventions des armées occidentales dans la résolution de ses crises internes. Aux yeux de certains pays africains, l'indépendance acquise n'aurait plus beaucoup de sens. Ces interventions auraient en effet un caractère partisan, illégitime et impérialiste, consistant le plus souvent en un soutien aux pouvoirs en place et répondant d'abord à un souci de préservation de leurs intérêts économiques. Leur action ne se soucierait donc pas de la sécurité des africains et relèverait simplement d'un colonialisme continu.

C'est à quoi se résume globalement la vision africaine dans les interventions liées à la stabilité et à la reconstruction des systèmes de sécurité en Afrique.

Conscients de cette approche, nous allons analyser la situation sous deux angles essentiels. Nous nous demanderons d'abord quelle est la conception des africains pour s'assumer eux mêmes en matière de sécurité. Nous nous interrogerons ensuite sur les orientations que devraient prendre la France et les autres communautés occidentales pour s'impliquer dans la reconstruction des systèmes de sécurité en Afrique.

1 – Vision africaine de l'élaboration du système de sécurité.

Une prise de conscience active et généralisée s'est installée dans l'esprit des cadres africains. Elle a abouti à ce jour à la constitution d'entités militaires régionales communes telles que la force de la CEDEAO (ECOMOG) en Afrique de l'ouest déjà sur pied, et celle en cours de la CEMAC (FOMAC) en Afrique centrale. L'Union Africaine, récemment constituée, suit de près ces transformations et devrait, à terme, en assurer la coordination. L'exemple le plus probant, initié par la Communauté des États de l'Afrique de l'Ouest, est celui de la signature par les chefs d'États d'un protocole relatif au mécanisme de prévention, de gestion, de maintien de la paix et de la sécurité, aboutissant à la mise en œuvre d'un moratoire sur l'importation, l'exportation et la fabrication des armes légères qui sera exécuté par le PCASED (Programme de Coordination et d'Assistance pour la Sécurité et le Développement). Cette vision de la sécurité est également partagée par le reste du continent.

Les africains considèrent que l'accumulation, la prolifération anarchique et la circulation illicite des armes, constituent une menace sérieuse à la sécurité du continent. Outre les destructions de vies humaines et la violation grave des droits humains, le phénomène hypothèque les efforts de développement. Cette prolifération alimente également les conflits en Afrique, entraîne la recrudescence de la criminalité et du banditisme et favorise l'émergence des enfants soldats. Pour annihiler cette recrudescence de la violence et construire un secteur de sécurité efficace, les points clés suivants devront être optimisés:

1-1. Le développement d'une culture de paix, à travers des programmes d'éducation communautaire et des campagnes de sensibilisation, permettrait d'acquérir des connaissances sur la possession et l'accumulation des armes légères. Il serait aussi intéressant d'élaborer un support didactique adéquat sur les questions relatives à la paix à l'usage des couches les plus concernées de la société (étudiants, forces de l'ordre et citoyens ordinaires), afin de susciter

une prise de conscience sur ces questions. Toujours pour cultiver la paix, on pourrait organiser des séminaires et des ateliers axés sur les questions des armes légères et motiver les jeunes sur les dangers potentiels des enfants soldats. Ces séminaires devraient aussi concerner les militaires afin de les sensibiliser sur leur rôle dans une culture politique de démocratie naissante.

1-2. La formation spécifique des forces armées et de sécurité à la maîtrise du contrôle de la circulation des armes est essentielle pour lutter contre la dissimulation de ces armes. Il faudrait donc renforcer et mettre en place des capacités efficaces pour assurer la police, et instaurer un régime juridique et réglementaire aux postes d'entrée et de sortie du territoire. La police des frontières et les douanes devront donc également être impliquées dans cette formation.

1-3. La création d'une banque de données et d'un registre régional sur les armes légères. La prolifération des armes légères est facilitée par le manque de système d'immatriculation efficace, et l'absence de fichiers nationaux bien tenus dans la plupart des États. Pour corriger ces insuffisances, il faudrait, par exemple, créer un système de gestion informatique des armes légères, améliorer l'archivage et la collecte du renseignement, et favoriser l'accès de la société civile à l'information relative à la circulation des armes légères. La coopération avec les agences intergouvernementales et non gouvernementales compétentes sera nécessaire. En somme, dans l'exécution de ces activités, nos forces solliciteront les conseils et l'appui technique d'experts internationaux, domaine dans lequel la participation des forces armées françaises pourrait être crucial.

1-4. La collecte et la destruction des excédents d'armes et de celles acquises sans autorisation: pour obtenir une paix et une sécurité durables dans une région donnée, la collecte et la destruction des excédents d'armes sont impératives. Ces excédents proviennent souvent du surplus des arsenaux nationaux et d'armes collectées au cours d'opérations de maintien de la paix ou d'accord de paix, et elles ne sont pas nécessaires aux besoins de sécurité et de maintien de l'ordre sur le plan national. Pour réaliser cet objectif, il faudrait concevoir et mettre en œuvre des programmes de collecte volontaire des armes comportant des amnisties et des compensations en nature. Ils devront être appuyés par des programmes de sensibilisation et de persuasion au travers des médias locaux, travailler avec les opérations de maintien de la paix pour concevoir des stratégies efficaces de contrôle des armes au cours du processus de paix, et impliquer davantage la société civile à la collecte des armes légères.

1-5. La facilitation du dialogue avec les fabricants et les fournisseurs d'armes. La prolifération des armes légères ne saurait être jugulée sans la collaboration franche des fabricants et fournisseurs qu'il faudrait impliquer. En particulier, ils devraient être sensibilisés en vue d'élaborer conjointement des stratégies de contrôle des exportations ainsi que des codes de conduite, afin d'assurer la transparence dans le commerce et le flux des armes. Il faudrait aussi les amener à mettre en place une base des données sur les transferts d'armes afin de faciliter leur suivi. Avec l'Union Européenne on doit chercher à conjuguer les efforts pour mettre en place des systèmes politiques obligatoires et communs de contrôle des exportations d'armes.

D'autre part, les États africains souhaiteraient s'inspirer dans leurs conceptions juridiques et réglementaires d'initiatives similaires internationales telles que : le « Programme de l'Union Européenne sur la Prévention et la lutte contre le Trafic des Armes Conventionnelles » (ECOSOC) de 1997, la « Convention Interaméricaines de l'OAS » de 1997

contre la Fabrication et le Trafic illégaux des Armes à feu, des Munitions des Explosifs et autres Matériels Connexes, la « Convention d'Ottawa » de 1997 sur l'Interdiction de l'Utilisation, l'Accumulation, la Production et le Transfert des Mines antipersonnel et sur leur Destruction. Ils souhaiteraient aussi travailler en plus étroite collaboration avec le Centre Régional des Nations Unies pour la Paix et le Désarmement en Afrique.

2 – Les orientations sur le SSR pour la France et les forces armées françaises vu par les africains.

Les africains souhaiteraient voir la France s'engager davantage aux côtés des dirigeants africains pour qu'ils prennent conscience de la nécessité impérieuse d'encourager et de favoriser toutes les actions qui concourent à la mise en oeuvre effective de toutes ces bonnes intentions dans le cadre de la gestion de la prolifération, la circulation et le trafic illicite des armes légères. En cas de non application d'accords déjà signés entre États ou par un gouvernement donné, il faudrait, au besoin, imposer des sanctions ou contribuer à l'imposition des sanctions par l'ONU. Pour cela, il serait utile de définir un code de conduite qui aurait un impact dans le fonctionnement de la coopération bilatérale. L'obtention d'un financement et d'une assistance technique pour soutenir les actions sur le terrain serait nécessaire. La France pourrait également intervenir auprès des autres pays occidentaux pour mieux réguler les ventes d'armes vers l'Afrique.

S'agissant de la contribution militaire, l'armée française pourrait s'impliquer directement dans l'encadrement et la formation des forces armées et de sécurité, ainsi que dans celle de la police des frontières et des douanes dans le cadre du contrôle des transactions trans-frontalières portant sur les armes légères et les munitions de guerre. D'autre part, au début et à la fin des opérations de maintien de la paix, les forces françaises pourraient participer à la maîtrise du mouvement des armes et à leur retrait effectif du théâtre au terme de l'opération.

CONCLUSION

Les africains sont maintenant convaincus que, pour arriver à la stabilisation des systèmes de sécurité, il est indispensable de contrôler l'accumulation, la prolifération anarchique et la circulation illicite des armes légères qui submergent le continent et constituent la plus grande menace à la sécurité. A cet effet, ils envisagent une batterie de mesures, partant du développement d'une culture de paix au travers de séminaires et conférences dans les milieux les plus concernés, jusqu'à la création de banques de données et registres régionaux informatisés sur les armes légères. Ils prônent aussi une facilitation d'un dialogue avec les fabricants et les fournisseurs d'armes pour un meilleur contrôle des exportations. Ils souhaiteraient également s'inspirer des conceptions juridiques des nations expérimentées dans ce domaine, en Europe, en Amérique ou à l'ONU.

Quelle que soit leur motivation, les africains perçoivent encore mal les interventions militaires françaises, et occidentales en général, à travers le continent. S'ils refusent une action militaire effective, ils souhaitent néanmoins une participation active à plusieurs autres niveaux : conseil dans le plan de redressement du système de sécurité, formation et acquisition du matériel correspondant à leurs besoins. Cependant, le vrai problème des africains aujourd'hui pour retrouver la sérénité reste, incontestablement, celui de l'acceptation des principes fondamentaux de démocratie sans lesquels l'espoir est impossible.

Lt Col Ferdinand Olame Ndong, Gabon, 04-2005, Paris, Stagiaire CID 12^{ème} promotion

Annexe 3

Une vision asiatique du SSR

Introduction

La réforme du secteur de sécurité est un sujet relativement nouveau qui a pris une réelle dimension seulement au cours des dernières années. Le concept asiatique du SSR n'existe pas actuellement, mais l'Asie du sud et l'Asie du sud-est mettent en œuvre une coopération sous-régionale basée sur une coopération politique. Continent vaste et divers, l'Asie fournit une référence intéressante pour l'étude analytique et la perception plus précise des facteurs pertinents à une bonne pratique du SSR. Par le biais du retour d'expérience des efforts de l'ONU au Timor Oriental et au Cambodge, cette annexe propose de mettre en valeur les aspects clés du SSR dans sa perspective asiatique.

1. L'immensité de l'Asie

L'Asie est un immense continent qui est divisé en plusieurs sous régions : l'Asie du Nord-est, l'Asie du sud-est et l'Asie du sud¹⁴⁴. La diversité des origines culturelles, historiques et des systèmes politiques empêche une perspective unique du SSR.

Conséquence des leçons de son histoire coloniale, l'Asie a une réticence générale aux interventions extérieures et une philosophie certaine du respect de la souveraineté et de la non-intervention dans les affaires internes des États voisins.

1.1. Cadre politique

Les systèmes politiques en Asie varient d'un pays à un l'autre, passant de la démocratie, à la monarchie constitutionnelle, aux États socialistes et aux régimes militaires autoritaires. Dans les pays démocratiques, des niveaux variables de démocratisation existent : certains pays ont à la fois bénéficié et maintenu de bons principes de gouvernances démocratiques - institutionnalisés par les autorités coloniales anciennes¹⁴⁵ - d'autres pays n'ont pas conservé cet héritage¹⁴⁶.

Les pays récemment démocratisés et ceux qui consolident la démocratie après une longue histoire d'autoritarisme et de contrôle par un régime militaire restent gênés par des problèmes politiques internes et des faiblesses du contrôle civil des forces armées¹⁴⁷. Économiquement, l'Asie, en général, est une région dynamique et prospère. Cependant, il y a une variation importante des richesses et des niveaux de pauvreté à travers le continent. Les politiques économiques se positionnent entre un système de marché ouvert et un système économique isolationniste.

1.2. Gouvernance du secteur de sécurité

Plusieurs modèles de relations civilo-militaires existent. Ces relations dépendent du système politique en place et sont souvent influencées par les héritages culturels et historiques. Même si un système démocratique de gouvernance est adapté pour assurer le pilotage d'une réforme

¹⁴⁴ Asie ouest et Central l'Asie est rarement discutée dans le principal contexte politique Asiatique et ne sera pas incluse dans cette discussion.

¹⁴⁵ Inde, Singapour et Malaisie sont des exemples.

¹⁴⁶ Le Pakistan et les Philippines sont des exemples.

¹⁴⁷ Indonésie et Myanmar sont des exemples.

du secteur de sécurité¹⁴⁸, il n'est pas à exclure que les régimes non démocratiques ne puissent pas gérer ce type d'opération. L'essentiel passe par une bonne compréhension des rapports civilo-militaires. La Chine est un exemple où un régime léniniste est capable de maintenir le contrôle sur son armée, pendant que l'Inde, avec une longue tradition de démocratie, fournit un exemple démocratique de gestion du secteur de la sécurité.

Certains pays démocratiques en Asie, comme la Malaisie et Singapour, ont des systèmes performants de contrôle gouvernementaux civils de l'armée et de la police. Cependant, l'implication de l'armée en politique pose un défi constant aux efforts de reconstitution d'un système démocratique de gouvernance du secteur de la sécurité¹⁴⁹. De plus, la corruption dans les armées et les polices reste une base commune dans les pays où un régime militaire est au pouvoir. Enfin, une grande méfiance vis-à-vis des organes de sécurité ne permet pas de gêner les progrès dans le domaine du SSR.

1.3. Dispositifs politiques

Le dialogue en Asie se concentre à l'origine sur les aspects politiques, culturels et économiques. Le lien de ces facteurs à la sécurité est perçu dans le cadre d'une sécurité globale « *comprehensive security* »¹⁵⁰. Sur le plan politique, le dialogue sur la sécurité fortifie les coopérations de niveau régionales. La coopération culturelle scelle des relations basées sur le concept de « *common values* ». La coopération économique est aussi cruciale pour arriver à une économie de marché ouverte. Le résultat de ces coopérations est la promotion des mesures de confiance « *Confidence Building Measures* » par une diplomatie de prévention.

Le régionalisme asiatique, en particulier dans le cadre de l'ASEAN (Association of South East Asiatic Nations), a construit un environnement propice à de bons rapports et a réduit l'inimitié entre pays régionaux. Le dialogue sur la sécurité asiatique progresse avec les dispositifs de « Track I » et « Track II »¹⁵¹. Cependant, ces dispositifs n'abordent pas spécifiquement la réforme du secteur de la sécurité mais sont plus orientés sur les questions de sécurité traditionnelles. De plus, les organisations participant à ces forums ne considèrent pas que la démocratie et les droits de l'Homme sont des valeurs fondamentales pour développer les organisations régionales.

- ⇒ Asie du nord-est : aucune structure de sécurité n'est définie hormis une coopération économique avec la Chine et le Japon qui jouent un rôle majeur,
- ⇒ Asie du sud : de nombreux problèmes de sécurité frontaliers existent,
- ⇒ Asie du sud-est : plusieurs structures de coopération politique existent (eg. ASEAN, Asean Forum AFR). Des efforts sur le SSR sont perçus par le biais des UNTAC et UNTAET.

¹⁴⁸ D'après le « Global Conflict Prevention SSR Strategy (GCPP) » de ROYAUME-UNI: "Le 'secteur de la sécurité' inclut les forces armées, unités paramilitaires, la police et les services de l'intelligence. Il inclut aussi les autorités civiles ont mandaté contrôler et surveiller ces agences. Cela peut inclure le pouvoir législatif, les systèmes judiciaires, la défense, les finances et les ministères de intérieurs, les agences de la sécurité nationales, et la société civile groupe qui joue un rôle de garde fou. Tous ces corps sont clés à accomplir contrôle démocratique du secteur de la sécurité."

¹⁴⁹ Les institutions de contrôle civiles restent faibles dans des pays comme l'Indonésie et les Philippines.

L'intervention d'armée en politique est clairement évidente au Pakistan. Les réformes en Thaïlande et Philippines ont aboli la participation militaire en politique. À l'extrême, le gouvernement du secteur de la sécurité de Myanmar "démocratisé" est contrôlé par la junte militaire. Les Philippines et l'Indonésie ont des réformes dans cette région. La différence dans rôles entre défense et sécurité doit être définie clairement.

¹⁵⁰ En Asie du sud-est, le concept de « *comprehensive security* » a été encouragé par l'Indonésie depuis le début des années 1970. En termes Indonésien, le concept de "keamanan" (sécurité) comprend IPOLEKSOSBUD-HANKAM (idéologie, politics, economy, social, défense).

¹⁵¹ Les termes « Track I et Track II » sont utilisés largement dans Asie et le discours de la sécurité du Pacifique. La diplomatie de « Track I » fait référence au dialogue ou forum au niveau gouvernemental, pendant que « Track II » fait référence au dialogue des communautés de conseil comme un processus non gouvernemental.

2. Le SSR en voie de développement en Asie

La pluralité de l'Asie crée plusieurs défis dans la mission de SSR. L'approche SSR dans la région doit considérer la complexité des cultures et du contexte politique¹⁵². Conséquence des différences importantes et des disparités entre les économies asiatiques, les systèmes sociaux et les institutions pour la sécurité de l'État, une approche régionale du SSR en Asie ne serait pas viable¹⁵³. Contrairement à l'approche SSR en Afrique, où de plus grandes ressemblances régionales sont observées, les approches devraient être spécifiques à chaque pays asiatique.

2.1. Les possibilités pour un réseau du SSR

La philosophie du consensus et de la non intervention dans les affaires intérieures d'un autre pays ont souvent frustré ceux qui préconisent une évolution plus rapide des institutions. Même si la coopération régionale en Asie n'aborde pas le SSR, des mouvements visant à réinstaurer la confiance sont perçus. Certains réseaux régionaux et sous-régionaux peuvent servir de base à l'établissement d'un futur concept commun de SSR régional¹⁵⁴.

Le SSR, qui est une question potentiellement sensible, est associé à un principe fort de non-intervention. Il devrait être nécessairement développé en tandem avec des initiatives visant à supporter une démocratisation stable, un développement durable ainsi qu'une résolution des conflits. Il est sûr que les discussions sur le SSR prendront du temps.

2.2. Compréhension du contexte local et intégrant démocratie

La diversité des systèmes politiques et des performances économiques exige une compréhension précise de la question de sécurité dans le cadre social de chaque pays. Les populations nombreuses, les niveaux importants de pauvreté dans certaines sous régions et les menaces de conflits internes soutenues par les armées, exigent une compréhension profonde du contexte régional et local avant que toute approche SSR significative puisse être introduite.

Parmi certains pays asiatiques démocratiques, des niveaux différents de démocratisation sont visibles. Dans de nombreux cas, le contrôle démocratique des forces armées est un objectif délicat du fait de la spécificité politique de chaque pays, qui est influencée par de lourds héritages historiques dans le cadre du « nation building »¹⁵⁵. La compréhension du rapport civilo-militaire est essentielle, en particulier dans les pays où les armées ont été historiquement liées au processus politique.

Dans le cas de l'Indonésie, bien que le "*reformasi*"¹⁵⁶ ait essayé d'enrayer la domination des forces armées Tentara Nasional Indonesia (TNI) en politique et vie sociale, la transition du

¹⁵² L'un des facteurs a mis en valeur dans la section de Forum Asiatique pendant la forum de GFN-SSR "*Security Sector Reform, pushing the agenda forward*" en Lancaster House, Londres, mars 2003. pg 36

¹⁵³ Recommandations de GFN-SSR "*Security Sector Reform, pushing the agenda forward*" en Lancaster House, Londres, mars 2003. pg 38 suggèrent qu'il est possible de se focaliser sur une approche bilatérale. Voyez aussi l'Appendice 2 du rapport. '*An approach to security sector reform in Asia*', par Riefqi Muna.

¹⁵⁴ Des vues communes ont été partagées sur la pertinence et l'application possible de cette approche pendant la discussion "*Toward a common Understanding on Security Sector Reform in Asia*" durant le symposium du Réseau sur SSG (security sector governance) en Asie à Bangkok 2004. Aussi voyez la recommandation dans "*Landscape of regional Cooperation: Its meaning for a SSR Network in Asia*", par Riefqi Muna, JOSSM Vol 1 No.3, le 2003 décembre.

¹⁵⁵ Dr Edy Prasetyono de CSIS, l'Indonésie a mis en valeur ce point pendant le symposium du Réseau sur gouvernement du secteur de la Sécurité en Asie, Sept 04, Bangkok.

¹⁵⁶ "Reformasi" (réforme) est le terme pour l'effort de la transition d'Indonésie vers démocratie après la chute du régime Soeharto en 1998.

TNI vers force militaire professionnelle contrôlée par des structures civiles n'a pas eu lieu¹⁵⁷. Il est possible que dans de tels cas, le contrôle du SSR devra faire partie d'une démarche de démocratisation. Il sera également donné une priorité à l'assistance internationale pour renforcer la compréhension de l'intérêt d'un concept de contrôle démocratique des forces.

2.3. Rôles des acteurs externes

Le rôle des acteurs externes dans le processus de SSR en Asie est à considérer avec prudence. Un rôle trop dynamique qui pousse et sollicite les changements dans le contrôle du secteur de sécurité échouera probablement. Une telle démarche peut réussir dans d'autres régions du monde, mais l'adoption d'une approche différente est essentielle en Asie.

Les grands pays tels que le Japon et la Chine adoptent une approche sous régionale en pratiquant l'assistance au développement économique, commercial et en favorisant les investissements pour faciliter la croissance. L'objectif est d'encourager le dynamisme privé, améliorer l'autonomie de la classe moyenne, ce qui peut favoriser le changement social et politique.

Des associations pour le dialogue sous régional et externe ont développé des structures dans la perspective d'améliorer le secteur de sécurité. Une place adéquate doit être donnée aux efforts d'amélioration des capacités de reconstruction post conflit, telles que l'amélioration des capacités de la police et les exercices interalliés¹⁵⁸.

La connaissance du contexte intérieur est un critère de succès. Par ailleurs, les acteurs externes potentiels doivent identifier et utiliser des modèles crédibles, qui prennent en compte les questions sociales et de politiques intérieures¹⁵⁹.

2.4. Des forces externes soutiennent la cause du SSR : leçons des opérations ONU au Timor (UNTAET De l'est) et Cambodia (UNTAC)

Avec l'opération au Cambodge, l'administration du Timor Oriental (UNTAET) est l'administration transitoire la plus ambitieuse entreprise par l'ONU dans les années 1990. Au Cambodge (UNTAC), l'ONU a aidé le gouvernement existant à établir les structures politiques d'après conflit. Elle a exécuté des tâches traditionnelles de maintien de la paix, a imposé le cessez-le-feu, a organisé et surveillé des élections démocratiques. De plus, l'UNTAC a aussi assumé la responsabilité de la direction et de la surveillance des secteurs clés des structures administratives du Cambodge - affaires étrangères, défense, sécurité, finance et communications – et a exercé un haut degré d'autorité civile. In fine, l'UNTAC a transféré son pouvoir par le Conseil National Suprême (SNC).

En revanche, au Timor Oriental, la mission ONU a été conçue précisément pour préparer le gouvernement à l'exercice de ses fonctions. C'est le premier, et jusqu'à présent, le seul exemple d'une opération ONU assurant le contrôle complet de l'exécutif et du législatif d'une jeune nation.

Les deux missions ont été évaluées comme des succès dans le cadre du maintien de la paix traditionnel. Au Timor Oriental, le déploiement de la force multinationale intérimaire (INTERFET), commandée par les Australiens, a permis de préparer et de déployer la « *Peace*

¹⁵⁷Dr. Anak Agung Banyu Perwira a souligné les problèmes majeurs de manques dans le contrôle civil sur une force militaire dominante qui gêne la réforme interne et la progression vers démocratie. Voir "Security Sector Reform in Indonesia: The case of Indonesia's defence white paper 2003" blanc, JOSSM, Vol. 2 No. 4, le 2004 décembre.

¹⁵⁸ Un exemple d'un dispositif : "China to Build Asia's Largest UN Police Training Center", sur site d'internet china.org.cn.

¹⁵⁹Au delà des missions mandatées par l'ONU, sensibilités à 'l'intervention externe' est même évident dans les efforts humanitaires, comme démontré par les rappels du gouvernement indonésiens pour le retrait approprié et non-intervention de forces externes pendant l'assistant aux victimes Tsunami en Aceh.

keeping force » (PKF) de l'ONU. La PKF a adopté une posture défensive dans la zone du Timor Oriental qui a dissuadé, avec succès, les incursions de la milice du Timor de l'ouest. L'UNTAET a opéré dans un environnement politique relativement favorable et a eu un degré de soutien populaire qui a régulièrement manqué pour une administration intérimaire. Le succès le plus notable de l'UNTAC a été la préparation et la conduite des élections. L'UNTAC a aussi réussi à isoler les Khmers Rouge. Une nouvelle constitution a été écrite ; un nouveau gouvernement a été formé et une armée nationale a été constituée. De plus, l'UNTAC a rapatrié tous les réfugiés cambodgiens de la frontière thaïlandaise, fermé les camps, libéré la presse, allégé les conditions de détention, commencé la tâche gigantesque des opérations de déminage, donné de nouvelles formations à des milliers de Cambodgiens, stimulé l'intérêt pour les droits de l'Homme et autres valeurs civiques, et finalement, commencé à reconstruire l'infrastructure détruite du Cambodge.

Du fait de l'ampleur sans précédent du mandat et de son aspect multidimensionnel dans lequel le problème de gouvernance était peu abordé, de nombreuses difficultés de définition et de mise en oeuvre ont été rencontrées.

Les délais d'intervention brefs, souhaitables pour ces missions, sont rallongés par la longue recherche d'une stratégie de la transition acceptable et par un manque de coordination. Ces facteurs, associés à la nature intérimaire de ces missions et à la question de la légitimité, ont gêné la capacité à stimuler le développement des institutions et des valeurs démocratiques.

Comme ces exigences et défis ne pouvaient être résolus rapidement, il est important de noter que les contributions militaires, en particulier le déploiement d'INTERFET au Timor Oriental, ont conditionné les facteurs de la stabilisation.

La persévérance des forces Australiennes, leurs capacités logistiques et, encore plus déterminante, leur connaissance régionale ont permis de conduire avec succès ces opérations¹⁶⁰.

De plus, l'armée a réussi sa campagne de gain des « coeurs et des esprits », notamment en utilisant les volontaires civils qui ont augmenté le niveau d'adhésion. Cela a été un facteur important pour l'établissement d'un environnement de « *peace keeping* »¹⁶¹.

Les unités de police civile présentes dans toute mission de « *peace keeping* » sont un paramètre déterminant dans l'établissement de relations avec la population locale ; elles doivent être l'objet d'une grande attention pendant la planification. Au Cambodge, elles étaient plutôt mal préparées, peu convaincues de leur rôle et manquaient de soutien. Au Timor Oriental, la performance d'UNPOL dans le cadre du contrôle de l'exécutif a été réduite par une capacité de déploiement lente, une qualité aléatoire des officiers ainsi que par un environnement complexe et très peu connu.

Conclusion

Le SSR en Asie est au stade embryonnaire. Sa lente intégration dans les préoccupations asiatiques est due à la diversité des cultures ainsi qu'au poids historique et politique. De plus, les questions de politique intérieure doivent être abordées avec prudence par les organisations et les acteurs extérieurs.

¹⁶⁰ « Les rapports bilatéraux entre l'Australie et l'Indonésie, bien que ne prévenant pas les crises, servira de canal de discussion et partage de l'information » dans l'article *Can East Timor be a blueprint for burden sharing* par David Dicken, Le Washington trimestriel, été 2002.

¹⁶¹ Le concept de PSO, du ROYAUME-UNI, est être défini quant à niveau de consentement et degré d'impartialité des forces survenues. Voyez *Security Sector Reform – Streamlining National Military Forces to Respond to the Wider Security Needs*, par Dr. Anne M Fitz-Gérald, JOSSM, Vol 1, No. 1, Mars 2003 pg 6-7.

De la politique asiatique en matière de SSR, nous pouvons retenir les points clés suivants :

- ⇒ l'importance capitale de la connaissance régionale et locale. Les modèles démocratiques de l'ouest doivent être appliqués avec une large pondération en tenant compte des spécificités locales, souvent héritières de l'histoire et plus précisément des expériences coloniales,
- ⇒ l'accentuation d'une politique régionale et la mise en place de mécanismes coopératifs sous régionaux sont indispensables au SSR asiatique. En prenant en compte le développement de la sécurité régionale et en mettant en valeur les différentes structures de coopération, on pourra mieux intégrer le SSR dans l'ordre du jour de la politique asiatique.
- ⇒ les leçons des opérations de l'ONU mettent en valeur le besoin d'une meilleure coordination stratégique, notamment entre les différentes composantes de l'ONU. La nécessité de bien intégrer les opérations d'une force intervenant dans un cadre local est mise en évidence afin de gagner la confiance des populations, gage d'une grande efficacité.

**Cdt Chee Meng LIM, armée de l'air singapourienne, 04-2005, Paris, Stagiaire CID
12^{ème} promotion**

Annexe 4

Une vision afghane du SSR

Comment réformer le système de sécurité et la reconstruction des forces armées en Afghanistan ?

Ce sujet peut être abordé sous la forme de deux questions :

- Pourquoi y a-t-il eu une dégradation des systèmes de sécurité en Afghanistan ? :
- Comment assurer le système de sécurité en Afghanistan avec des forces armées ?

1. Situation géographique et politique de l'Afghanistan :

L'Afghanistan est un pays montagneux, qui n'a pas d'accès à la mer et est situé au centre de Asie. Sa population, 27 millions d'habitants, est composée de différentes ethnies. La majeure partie de la population est agricole et à 60 % analphabète !

Ce pays possède une histoire très ancienne (5000 ans), mais l'analphabétisme de la majorité de la population a entraîné un immense retard dans ce pays. L'ingérence étrangère, continuelle dans son histoire, n'a pas permis à l'Afghanistan de décoller. Des envahisseurs étrangers ont toujours importé la guerre en Afghanistan que ce soit Alexandre grand, Gengis Khan ou les anglais, pour finir par les soviétiques.

2. Pourquoi y a-t-il eu une réduction du système de sécurité en Afghanistan ?

Dans les années 1970-1980, les partis gauchistes soutenus par les Russes ont pu prendre le pouvoir politique. Les Russes profitèrent de la situation et, en 1978, s'engagèrent en force par air et à terre. La mentalité de la population en Afghanistan étant naturellement contraire à l'esprit communiste, les afghans se sont tout de suite engagés dans un combat de libération. En conséquence, les Russes ont quitté le pays après 10 ans sans aucun résultat et ont été incapables d'assurer la sécurité. A leur départ, les systèmes de sécurité étaient fortement dégradés. En 1992, quand les Moudjahiddins prirent le pouvoir, la notion même de sécurité avait disparu d'Afghanistan.

Le Pakistan, qui contrôlait les Talibans en sous-main, les aidèrent à prendre le pouvoir et le pays entra dans une des périodes les plus noires de son histoire. Dans cette période, sous l'influence d'Oussama Ben Laden, l'Afghanistan devint la plaque tournante du terrorisme.

Les événements du 11 sept 2001 ont montré que le terrorisme n'est pas seulement une menace pour l'Afghanistan, mais pour le monde entier. Ce qui explique que la communauté internationale ait décidé de se débarrasser du terrorisme et des Talibans.

En février 2001, une administration transitoire mise en place par la communauté internationale assumait le pouvoir à Kaboul. Bien qu'il ne soit pas simple d'assurer la sécurité en Afghanistan, des avancées notables peuvent être observées :

- la reconstruction de l'armée nationale, grâce à la communauté internationale,
- la réorganisation de la police afghane,
- le désarmement (35000 pers),
- le contrôle de drogue (5000 hectares détruits).

Ces résultats ont eu une influence bénéfique sur la sécurité du pays.

3. Comment assurer le système de sécurité en Afghanistan ?

Il faut déployer des forces armées particulièrement en province.

- Il faut déterminer les motifs de l'intervention et les moyens nécessaires pour assurer la sécurité et la reconstruction,
- Observer les conditions initiales et les situations politique et militaire de la région,
- Analyser la mission des forces armées avant le départ dans la région,
- Définir les missions des forces armées pendant son installation en région.

3.1. Les motifs et les moyens

Y a-t-il une partie de la population de région qui se soulève contre l'état ?

- Y a-t-il des bandits installés dans la région terrorisant la population (racket, vols etc.) ?
- Quel est le comportement de l'autorité locale vis-à-vis de la population ?

3.2. Etudier la situation.

- L'influence et la compétence de l'État central dans le pays,
- Le nombre de bandits et éventuellement leur force,
- Les relations (mauvaises ou non) et les contacts éventuels entre les groupes de bandits,
- Les voies d'accès des bandits en région,
- Est ce que la population locale aide les bandits ou les subit ?
- Qui était à l'origine de l'aide aux bandits ?
- Les autorités locales travaillent t-elles réellement pour la population dans la région ?
- Volume forces nécessaires pour assurer la sécurité,
- Comment fonctionnent les écoles en région ?
- Comment se passe l'économie dans la région ?
- Quels sont les besoins de la région pour la reconstruction ?
- Est-ce qu'il-y eu dans le passé une opération de l'armée dans la région et quel a été le résultat ?
- Est ce que les forces de l'armée ont rencontré de la résistance ou non ?

3.3. La mission des forces de l'armée avant la mission

- Estimation des forces nécessaires pour réaliser la mission,
- Bien observer le terrain, reconnaître les routes, les voies d'accès à la province,
- Evaluer le danger mines sur les routes,
- Préparer les forces à réagir à une embuscade,
- Connaître l'importance de la population, son appartenance ethnique et les métiers des habitants,
- Obtenir une liste des chefs et des dignitaires de la région.
- Savoir les noms des responsables des bandits, l'armement et les lieux de rassemblement,
- Sensibiliser la population par tous les moyens de communication pour accepter les forces de l'armée.

3.4. La mission des forces de l'armée pendant son installation dans la région.

- Il faut rapidement remettre en place une autorité locale,
- Organiser un plan de sécurité et le faire appliquer immédiatement,
- Réaliser une réunion de consultation avec les chefs et avec les sages,
- Réunir tous les responsables locaux (chefs de village, mollah) et leur expliquer les objectifs de la mission et les raisons de l'arrivée de la force,
- Il faut persuader la population que nous sommes venus pour les aider :
 - Pas de volonté d'occupation (cf. Russes),
 - Assurance d'un soutien financier,
 - Promesse de construction d'écoles,
 - Promesse de soutien médical (médicaments, consultations),
 - Promesse de soutien infrastructures.

4. Un exemple d'établissement de la sécurité dans la petite région de BARAKI BARAK

Le district de Baraki Barak est situé à 45 Km au sud de Kabul .600-800 familles y habitent. A cette époque, j'étais le commandant du 1^{er} bataillon du 45^{ème} régiment de la 7^{ème} division de l'armée nationale à Kabul.

J'ai reçu l'ordre d'établir la sécurité dans cette petite région.

⇒. Quelle a été la mission ?

Libération de la petite région sous l'influence des bandits et rétablissement de l'autorité locale dans cette petite région.

⇒. Situation de BARAKI BARAK :

La force locale sur zone n'a pas pu protéger et n'était pas capable d'assurer la sécurité contre les bandits. En conséquence les bandits se sont installés à leur place.

⇒ Préparation de la mission.

- Le Bataillon, composé de 480 hommes, s'est préparé pour réaliser la mission.
- La cellule renseignement a communiqué toutes les l'information civiles et militaires concernant le district
- Pendant un mois, le bataillon a complété ses matériels et sa logistique.
- Avec les mesures de sécurité nécessaires, nous sommes partis de Kabul en direction de Baraki Barak. Quand nous sommes arrivés à 5kms de Baraki barak, pour mieux préparer le plan d'attaque et pour diminuer les pertes, nous avons stoppé le bataillon.
- En profitant de la nuit, notre équipe de reconnaissance s'est installée sur les points importants des collines environnant Baraki Barak.
- Le bataillon a encerclé le village par la droite et par la gauche avant le lever du soleil.
- Après des tirs d'artillerie légère (cinq obus) autour du bâtiment central où stationnaient les bandits, le bataillon a commencé à avancer.
- Les bandits n'ont pas pu résister et ils ont quitté la région sans aucune résistance.
- le bataillon a ainsi pu occuper la position des bandits.

⇒ Une désagréable surprise dans la zone des bandits

Le chef de petite région, le commandant de gendarmerie et cinq personnes avaient été féroce ment assassinés. On leur avait arraché les yeux, coupé le nez, et les oreilles et ils avaient été pendus à un arbre dans la cour du bâtiment. Il n'y avait plus personne dans le village et tous les magasins étaient fermés ; l'école était en feu.

⇒ Premières actions de sécurité.

Organiser le système de postes chargés de la sécurité rapprochée.

- Une compagnie a été placée environ 200-300m autour du bâtiment ; aux alentours, des postes permanents et des postes mobiles ont été installés,
- Une compagnie a été positionnée à l'intérieur du bâtiment pour la sécurité des véhicules et des équipements,
- Une compagnie a été placée en réserve pour réaliser les missions d'alerte,
- Deux jours après, le nouveau responsable du district et le nouveau commandant de gendarmerie et les autres employés sont arrivés pour installer le gouvernement local,
- Par différents moyens, nous avons invité la population du district à dialoguer avec nos forces.

⇒ Dialogue avec la population locale.

- Nous avons identifié les personnes d'influence et les gens qui étaient les plus respectés (les chefs de chaque village, les molhas de toutes les mosquées),
- Nous avons a présenté le nouveau responsable du district et le nouveau commandant de gendarmerie,
- Nous avons discuté avec la population de son soutien par l'armée et de l'installation du gouvernement local,
- Nous avons parlé de la réouverture de l'école, des magasins et de l'intégration des jeunes dans l'armée.

⇒ Ecouter les problèmes et les propositions de la population :

Par la menace de leurs armes, les bandits collectaient de l'argent auprès de la population, épousaient des jeunes filles en leur imposant le mariage. Si une personne tentait de s'opposer à cet état de fait, elle était assassinée sans jugement.

- Le gouvernement local, n'étant pas capable d'assurer la sécurité, a demandé à l'armée de rester plus longtemps pour éviter d'autres catastrophes.

⇒ Actions réalisées :

- En l'espace, une semaine le ministère de l'éducation a pu compléter tous les matériaux nécessaires pour l'école (les livres, cahiers, etc....).
- Les élèves ont commencé à étudier. Nous avons pu petit à petit gagner la confiance de la population et les magasins ont commencé à ré-ouvrir
- Nous avons pu établir le contact avec les anciens et les gens d'influence comme Haji Sardar qui était un homme respecté de la population.
- Pour aider Haji Sardar nous avons pu persuader les jeunes de s'engager pour le service militaire dans l'armée.
- La zone de la sécurité s'est agrandie de 300 m à 700 m (jusqu'à 1km).
- Nous avons pu commencer la consultation des enfants dans le centre de santé du bataillon.
- Nous avons pu transporter du matériel pour les magasins, graduellement par camions du bataillon à partir de kabul.

⇒ Conséquences :

- Si les bandits voulaient entrer dans le village, la population nous prévenait par de nombreux canaux et grâce à son soutien, nous avons pu prendre le chef des bandits et quelques membres de sa bande avec leurs armes et leurs munitions. Finalement, en trois mois, nous avons pu totalement assurer la sécurité dans la région.

5. Conclusion :

Actuellement les forces de l'armée nationale et à ses cotés, les forces UE et OTAN en Afghanistan sont encore très importantes pour assurer la sécurité dans les provinces et dans les villages.

A mon avis dans ce domaine, il faut être très attentif et les conditions de réussite sont les suivantes :

- Respecter les traditions et les coutumes de la population.
- Il faut bien connaître les sensibilités de la population (il ne faut pas faire d'ingérence dans les question religieuses, il ne faut pas entrer dans les maisons de la population sans aucun motif, il ne faut pas faire prisonnier des gens sans aucune raison, particulièrement les vieux, il ne faut pas observer et regarder les femmes en particulier dans le village et sa banlieue.
- Il faut particulièrement faire attention de ne pas donner de réponses disproportionnées à une attaque de l'adversaire.
- Par exemple.

- Quant un ou deux personnes avaient tiré sur les troupes russes, ceux-ci avaient l'habitude de se venger en détruisant tout le village sans faire attention à la présence de femmes, d'enfants et de beaucoup de vieilles personnes.
- Afin d'assurer la sécurité dans une zone, il faut particulièrement sélectionner les officiers et les soldats en s'assurant de leur moralité, de leur discipline et de leur expérience.
- Il faut faire attention à la préparation des équipes mobiles :
 - médicales pour assurer les consultations (les enfants les femmes enceintes)
 - d'infrastructure pour participer à la reconstruction des écoles, fourniture du bois pour le chauffage des mosquées.

Col M . Sadeq . Nikbeen 10-03-2005, Paris, Stagiaire CID 12^{ème} promotion

Annexe 5

DECLARATION D'INTENTION DE CREATION DE LA FGE

« Réunion de la réunion des ministres de la défense de l'UE, 17 septembre 2004, Nuordwitk, (Pays-Bas) »

1. OBJECTIFS

Afin de contribuer au développement de la Politique Européenne de Sécurité et de Défense et à la création d'un espace de liberté, de sécurité et de justice, la France, l'Italie, les Pays-Bas, le Portugal et l'Espagne, tous pays qui disposent de forces de police à statut militaire capables d'effectuer, conformément aux conclusions du Conseil européen de Nice des missions en substitution et/ou en renfort des forces de police locale proposent de :

- contribuer à doter l'Europe d'une large capacité afin de conduire toutes les missions de police lors d'opérations de gestion de crise, dans le cadre de la déclaration de Petersberg, avec une attention particulière pour les missions de substitution;
- offrir une structure opérationnelle multinationale aux pays qui ont l'intention de se joindre aux opérations de l'Union européenne;
- participer aux initiatives des organisations internationales dans le domaine de la gestion de crises.

A cette fin, les pays mentionnés ci-dessus décident de créer une force de gendarmerie, appelée EUROGENDFOR (FGE), qui sera opérationnelle, pré structurée, robuste et dotée de capacités de réaction rapide pour assurer toutes les tâches de police.

Dans les opérations de gestion de crise, la FGE viendra assurer une présence effective aux côtés d'autres acteurs y compris de composantes militaires et aux côtés de la police locale. Tout ceci, pour faciliter la réactivation des moyens de sécurité, en particulier lors de la transition entre les volets militaire et civil.

Les opérations de la FGE sont ouvertes à la participation d'États tiers dotés de capacités de police appropriées.

2. MISSIONS

Les unités de la FGE doivent pouvoir être placées dans une chaîne de commandement qui peut évoluer au cours de la mission, compte tenu des phases de l'opération. Ces unités peuvent être placées soit dans une chaîne de commandement militaire soit aux ordres d'une autorité civile, afin de garantir les missions de sécurité publique, d'ordre public et de police judiciaire.

La FGE doit pouvoir couvrir tous les aspects d'une opération de réponse à la crise :

- dans la phase initiale, la FGE pourra entrer sur le théâtre en accompagnement de la force militaire pour assurer ses missions de police ;
- dans la phase de transition, la FGE pourra poursuivre sa mission seule ou au sein d'une force militaire tout en facilitant la coordination et la coopération avec des unités de police locales ou internationales ;
- dans la phase de désengagement militaire, cette force pourra faciliter le passage de relais des responsabilités vers une autorité civile ou une agence et s'inscrire, si nécessaire, dans des efforts de coopération.

En prévention d'une crise, cette force pourra être déployée seule ou conjointement avec une force militaire.

Conformément au mandat de chaque opération, la FGE pourra assurer un large spectre de tâches découlant de ses capacités de police, telles que:

- l'exécution de missions de maintien de l'ordre et de sécurité publique,
- le suivi et le conseil à une police locale dans son activité quotidienne, y compris l'investigation criminelle,
- la conduite de la surveillance, du contrôle des trafics illicites, l'exécution de la police aux frontières et du renseignement général,
- l'exécution du travail d'investigation criminelle, couvrant la détection des actes de délinquance, le suivi des délinquants et leur transfert vers les autorités judiciaires compétentes,
- la protection de la population et des biens et le maintien de l'ordre en cas manifestations publiques,
- l'entraînement des officiers de police aux standards internationaux,
- l'entraînement des instructeurs, en particulier au sein de programmes de coopération ;

3. CADRE D'EMPLOI

La FGE sera principalement composée des mêmes forces que celles déclarées au catalogue des capacités d'Helsinki par les États Parties et que celles participant à la capacité de gestion civile des crises, décidée à la conférence de Bruxelles du 19 novembre 2001. Pour cette raison, elle sera mise à disposition, en priorité, au profit de l'Union européenne. Lorsqu'elle est déployée pour le compte de l'Union européenne, le COPS en assurera la direction stratégique et le contrôle politique.

La FGE pourra être mise également à disposition de l'ONU, de l'OSCE, de l'OTAN, d'autres organisations internationales ou d'une coalition ad hoc.

Les opérations de la FGE devront être planifiées en prenant en compte le besoin d'une étroite coordination avec les organismes militaires et /ou civils. Quand la FGE est intégrée dans la force militaire, elle doit maintenir un lien fonctionnel avec les autorités de police locales et internationales présentes sur le théâtre.

L'emploi de la FGE en opération, nécessitera l'adoption d'une décision prise en commun par l'ensemble des États parties.

4. ORGANISATION DU COMMANDEMENT

Un Comité interministériel de haut niveau composé de représentants des ministères responsables de chaque pays¹⁶² assure la coordination politico-militaire, nomme le commandant de la FGE, lui donne des directives et fixe les conditions d'emploi.

Des groupes de travail assisteront le Comité.

Les structures et procédures qui permettront la mise en pratique des décisions des États parties ainsi que les conditions d'emploi, seront précisées ultérieurement.

La FGE aura à sa disposition un état-major multinational, modulaire et projetable¹⁶³. Cet état-major permanent sera dirigé par le commandant de la FGE et sera constitué d'un noyau multinational qui pourra, selon les besoins et par accord entre les États parties, être renforcé.

L'état-major de la FGE est chargé de la planification opérationnelle et, sur demande, contribue au processus de décision stratégique. Cet état-major sera basé en Italie.

Les postes clés seront ouverts à la règle de la rotation.

Dans la préparation d'une opération, les États parties désigneront un commandant de force pour une mission de la FGE. L'état-major permanent de la FGE agira comme un *état-major parent* pour l'état-major du commandant de force. En fonction de la situation, la participation de l'état-major permanent dans la chaîne de commandement sera précisée.

5. ORGANISATION DE LA FORCE

Dans le cas d'une opération, une unité de la FGE peut comprendre, en complément de l'état-major:

- **une composante opérationnelle**, composée d'unités dédiées aux missions de sécurité publique générale et de maintien de l'ordre public,
- **une composante de lutte contre la criminalité** incluant des spécialistes des missions d'investigation criminelle, de recherche, de rassemblement, d'analyse et d'exploitation du renseignement, de protection et d'assistance des personnes, de contrôle des trafics, de déminage, de lutte antiterroriste et contre les crimes majeurs et également d'autres spécialistes. Cette unité consiste en modules et spécialistes assignés à la FGE.
- **une composante de soutien logistique** capable d'assurer toutes les missions relatives au ravitaillement, complément des stocks, maintenance, réparation ou évacuation d'équipements, transport, assistance médicale. En cas de besoin, certaines de ces fonctions pourront être assurées par d'autres acteurs.

Les États parties devront définir périodiquement les forces dédiées en terme de capacités, la désignation nominative et définitive n'intervenant qu'au moment opportun.

Les unités seront affectées « sur demande » à la FGE.

La FGE possèdera une capacité initiale de réaction rapide d'environ 800 personnes sous un délai de 30 jours.

Chaque État partie conservera sa totale liberté de décider si ces unités participeront à une opération de la FGE.

¹⁶² Se reporter à l'annexe A pour la composition de ce Comité.

¹⁶³ Se reporter à l'annexe B.

6. ENTRAÎNEMENT

Les standards opérationnels des unités de la FGE seront fixés par le Comité interministériel de haut niveau.

L'acquisition et le maintien de ce niveau sont une responsabilité nationale. L'entraînement devra tenir compte des objectifs annuels proposés par le commandant de la FGE et approuvés par le Comité interministériel de haut niveau.

Un entraînement multinational organisé par la FGE devra permettre d'atteindre le niveau d'interopérabilité nécessaire. Ce programme sera proposé par le commandant et validé par un groupe de travail prévu à cet effet.

7- ASPECTS FINANCIERS ET ADMINISTRATIFS ET SUPPORT LOGISTIQUE.

Aspects financiers et logistiques de l'état-major de la FGE

Chaque État partie assumera les dépenses liées à sa participation à la FGE. Les coûts communs seront répartis proportionnellement entre les États parties.

Le soutien de la structure permanente d'état-major sera assuré par l'Italie et fera l'objet d'un arrangement technique entre les États parties qui fixera notamment les modalités de remboursement des coûts communs.

Les États parties fourniront un budget permettant de financer les coûts communs de la FGE. Le montant de la contribution au budget sera fixé annuellement par les États parties.

Le budget annuel sera élaboré par le commandant de la FGE et sera approuvé par le Comité interministériel de haut niveau. Chaque État partie devra pouvoir désigner un expert financier pour fournir les conseils sur le budget et les dépenses.

Soutien en opération

Le financement des opérations sera assuré par les États participants et si possible par l'Union européenne, les Nations Unies ou d'autres organisations internationales.

Interopérabilité

Les États parties s'efforceront d'améliorer l'interopérabilité entre leurs forces.

8. LANGUE

Les langues officielles seront celles des États parties. Une langue commune de travail pourra être utilisée.

9. ADMISSION

L'admission comme membre de la FGE sera ouverte aux pays de l'Union européenne, qui possèdent une force police à statut militaire.

A leur demande, ils peuvent être admis dans la FGE, après accord des autres États parties et après qu'ils aient approuvé les termes de cette présente déclaration.

Sur leur demande, les États candidats à l'adhésion à l'UE possédant une force de police à statut militaire pourront obtenir le statut d'observateur en détachant un officier de liaison auprès de l'état major de la FGE.

Sans remettre en cause le statut militaire, les conditions d'admission pourront être revues, sur demande de l'un des États parties et avec l'accord de tous les autres États parties.

10. ASPECTS JURIDIQUES

Les États parties concluront un Traité établissant le statut et les fonctions précises de la FGE et de ses membres.

Avant l'entrée en vigueur de ce Traité, les États parties reconnaissent appliquer aux membres de la FGE les dispositions concernant l'accord entre les parties du Traité de l'Atlantique Nord sur le statut des forces, fait à Londres le 16 juin 1951.

11. ARRANGEMENTS SPECIFIQUES

Les dispositions précédentes et les mesures qui pourraient être nécessaires pour mieux organiser les relations entre les États parties dans les aspects concrets, feront l'objet d'arrangements spécifiques.

ANNEXE A
Composition du haut comité interministériel de haut niveau

France	Représentants du ministère de la défense et des affaires étrangères
Italie	Représentants du ministère de la défense et des affaires étrangères
Pays-Bas	Représentants du ministère de la défense et des affaires étrangères
Portugal	Représentants du ministère de l'intérieur et des affaires étrangères
Espagne	Représentants du ministère de la défense, de l'intérieur et des affaires étrangères

ANNEXE B

L'État-major de la FGE

L'état-major de la FGE sera composé d'un noyau permanent, localisé à Vicenza (Italie), pouvant être renforcé en personnels, en tant que de besoin.

L'état-major devra être opérationnel en 2005. Les préparations débuteront à partir de l'automne 2004.

Les États parties définiront séparément les détails d'organisation, prenant toutefois en considération les positions clés suivantes : Commandant de la Force (OF 6/5), Commandant adjoint (OF 5), Chef d'état-major (OF 4), Chef d'état-major adjoint Opérations/Renseignements (OF 4) et Chef d'état-major adjoint Soutien(OF 4).

Les contributions des États parties pourront se répartir de la manière suivante :

	OFFICIERS	SOUS-OFFICIERS
France	4	2
Italie	5	6
Pays-Bas	2	2
Portugal	2	1
Espagne	2	3
TOTAL	15	14

(Ces chiffres n'incluent pas le Commandant de la Force)

Des critères de rotation et de proportionnalités seront également à définir. Les affectations des officiers dureront, en principe, trois ans.

L'état-major de la FGE sera chargé :

- du suivi des théâtres potentiels d'intervention ;
- de la planification des opérations de la FGE ;
- de la définition des besoins opérationnels ;
- de la préparation de la planification d'urgence ;
- de la planification et de la direction des exercices conjoints ;
- de l'évaluation des activités et de la mise en œuvre du retour d'expérience ;
- de la préparation d'un système de support logistique adapté ;
- de fournir des conseils aux États parties pour améliorer l'interopérabilité entre les unités et d'autres forces ;
- de déployer un état-major pour le Commandant de la FGE ;
- sur demande, de contribuer au processus de prise de décision au niveau stratégique.

Bibliographie

1. Documents

- RAMSES 2004 / 2005 : IFRI
- Les Cahiers de Mars, N°166 - 3^{ème} trimestre 2000
- Réformes des systèmes de sécurité et gouvernance : principes et bonnes gouvernances – OCDE / DCAD – 01 avril 2004
- Aymeric Chauprade, Géopolitique 2^{ème} édition, Ellipses, 2003
- Livre blanc du Royaume-Uni “Delivering Security in a changing World, Defence White Paper», Décembre 2003.
- Livre Blanc sur la défense de la France 1994
- Supplément à la revue Défense, N° 112 – septembre - octobre 2004
- OCDE 2001 – « Lignes directrices du CAD »
- OCDE mai 2004 – « Réforme des secteurs de sécurité et gouvernance : principes et bonnes pratiques ».
- OCDE 2004 – « Liens entre sécurité et développement : enjeux pour l’aide ».
- Channel Research Ltd – Emery BRUSSET – étude d’octobre 2003 –« RECAMP l’horizon européen».
- PIA 03-121 – 21 septembre 2004 – « Concept de renforcement des capacités africaines au maintien de la paix ».
- Channel Research Ltd – Emery BRUSSET – étude d’octobre 2003 –« RECAMP l’horizon européen».
- Mémoire de recherche du CID promotion 2003-2004 –« Quelles évolutions pour le concept RECAMP ?».
- Conférence du 4 novembre 2004 au CID par l’EMA –« RECAMP, le concept et sa réalité»
- Conférence de Mr Moïsi, IFRI, au CID, 06 janvier 2004
- Conférence du 25 janvier 2005 au CID du CCM STEYNMILLER, SGA/DAJ/bureau droit des conflits armés –« Le cadre juridique des opérations extérieures » et site Internet officiel de la Défense
http://www.defense.gouv.fr/sites/defense/base/dossiers/droit_des_conflits_armés_-_introduction.htm
- Conférence du 30 avril 2005 au CID, Lcl PITHOIS « Témoignage d’un LEGAD »
- Revue de la gendarmerie nationale, n° 202 – mars 2002 – « Droit et Défense »
- Le monde diplomatique, décembre 2004 – Peter Warren Singer « Un métier vieux comme le monde »
- Le monde diplomatique, décembre 2004 - Barbara VIGNAUX « Le mercenariat est hors la loi, vive le mercenariat ! »

- DUCHESNEAU-BERNIER Jade, université de Laval, « La gestion internationale de la reconstruction d’un Etat : le cas du Bureau du haut représentant en Bosnie-Herzégovine » juin 2004 <http://www.theses.ulaval.ca/2004/21819/21819.htm>

Bibliographie IRAK

- *Iraq: can local governance save central government ?*, ICG Middle East Report n°33, 27 octobre 2004
- *Iraq's transition, on a knife edge*, ICG Middle East Report n°27, 27 avril 2004
- *Iraq : building a new security structure*, ICG Middle East Report n°20, 23 décembre 2003
- Coalition provisional authority order nbr 22 : creation of a new iraqi army
- BYMAN Daniel, *Constructing a Democratic Iraq: Challenges and Opportunities*, Harvard, Belfer center, 2003, http://bcsia.ksg.harvard.edu/publication.cfm?program=CORE&ctype=article&item_id=620
- CRANE Conrad C, TERRILL W Andrew, *Reconstructing Iraq: Insights, Challenges, and Missions for military forces in a post-conflict scenario*, Carlisle PA, US Army War College Strategic Studies Institute, 2003
- CRANE Keith; G MCGINN John; JONES Michael; LAL Rollie; SWANGER Rachel; RATHMELL Andrew; TIMILSINA Anga; DOBBINS James, *America's Role in Nation-Building: From Germany to Iraq*, RAND, 2003, <http://www.rand.org/publications/MR/MR1753/>
- DAWISHA Adeed, *Iraq: Setbacks, Advances, Prospects*, Journal of democracy vol 15, pp 5-20, janvier 2004, <http://www.journalofdemocracy.org/Articles%5CDawisha-15-1.pdf>
- DOBBINS James, *Next Steps in Iraq and Beyond*, Santa Monica, RAND, CT 212 2003, <http://www.rand.org/publications/CT/CT212/CT212.pdf>
- FITZ-GERALD Ann M, *Military and Postconflict Security: Implications for American, British and other Allied Force Planning and for Postconflict Iraq*, Choices vol 9, avril 2003, <http://www.irpp.org/choices/archive/vol9no3.pdf>
- PHILLIPS James, *Building a Stable Iraq After the June 30 Transition*, Washington; Heritage Foundation Backgrounder, 2004, <http://www.heritage.org/Research/MiddleEast/bg1771.cfm>
- SALMONI Barak A, *Iraq's Unready Security Forces: An Interim Assessment*, Middle East Review of International Affairs vol 8, septembre 2004
- SLOCOMBE Walter B, *Iraq's Special Challenge: Security Sector Reform 'Under Fire'*, pp 231-255, New Brunswick, Alan Bryden & Heiner Hanggi, 2004

- Bibliographie Balkans

- KOSTOVICOVA Denisa, *Kosovo: Successes and Failures of International Civil and Military Involvement*, Londres, LSE, 2004, <http://www.lse.ac.uk/Depts/global/Kosovodebate.htm>
- WOODWARD Susan L, *In Whose Interest is Security Sector Reform: Lessons from the Balkans* [Chapter in Cawthra, G. & Luckham, R. *Governing Insecurity*], Londres, Zed Books, 2003
- VESEL Scott, GYARMATI Istvan, *Security Sector Governance in the Western Balkans*, Genève, DCAF, 2004, http://www.dcaf.ch/publications/e-publications/SSG_westbalkans2004/Introduction.pdf

- CAPARINI Marina, *Security Sector Reform and Post-Conflict Stabilisation: The Case of the Western Balkans*, in *Reform and Reconstruction of the Security Sector*, New Brunswick, Alan Bryden & Heiner Hanggi (eds), 2004
- BASKIN Mark, *Some Lessons for Security Sector Reform from Bosnia-Herzegovina and Kosovo*, Proceedings of the Round Table on Security Sector Reform Pearson Peacekeeping Centre, Cornwallis, Nova Scotia 29 November to 1 December 2000 pp 48-59, Cornwallis, Pearson Peacekeeping Centre, 2000

Bibliographie Asie

Rapport sur *Networking Symposium on Security Sector Governance in Asia*, 21-22 Septembre 2004, Bangkok, Thailand, par Riefqi Muna and Shiam Vidurupola.

Landscape of Regional Cooperation: Its Meaning for a Security Sector Reform Network in Asia, par Riefqi Muna, JOSSM Vol 1, No. 3, Décembre 2003

Security Sector Governance and Practices in Asia par Dr. Carolina G. Hernandez. JOSSM Asian special issue, Mars 2005

Security Sector Reform: Moving the Agenda Forward, Lancaster House, London UK 24 – 25 Mars 2003. GFN-SSR.

Security sector reform: Concepts and implementation par Timothy Edmunds.

Regional cooperation in the Asia Pacific: Political and security dimensions par Dr. Carolina G. Hernandez.

Security Sector Reform in Indonesia: The case of Indonesia's Defence White Paper 2003 par Anak Agung Banyu Perwita. JOSSM Vol 2 No. 4, Dec 2004.

Theory and practises of Security Sector Reform: The case of Indonesia par Jusuf Wanadi, CSIS, Jakarta, Indonesia.

A Review of Peace Operations: A case for change. East Timor report, 2003. International policy institute, King's College London.

Cambodia. The legacy and lessons of UNTAC. Rapport no. 9 de recherche de SIPRI par Trevor Findlay.

Can East Timor be a blueprint for burden sharing? par David Dickens. The Washington Quarterly 2002

Security Sector Reform – Streamlining national military forces to respond to the wider security needs par Dr Ann M. Fitz-Gerald. JOSSM Vol 1 No.1 Mars 2003.

The Review of UNTAET par Dr. Katsumi Ishizuka, Department of International Business Management, University of Kyoei, Japan.

East Timor and the challenge of UN transitional administration briefing par UN Association of Great Britain and Northern Ireland.

The dilemma between democratic control versus military reforms: The Case of the AFP Modernisation Program, 1991-2004 par Dr. Renato Cruz De Castro. JOSSM Asian special issue Mars 2005.

2. **Entretiens**

- Béatrice Pouligny, CERI
- Colonel Kohn, sous-directeur de la coopération militaire et de défense, zone Afrique, au ministère des affaires étrangères.
- Colonel Nyutens, CDEF
- Lieutenant colonel Vidaud, détaché au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.
- Lieutenant colonel Merveilleux de vignaux, EMA/EMPLOI
- Docteur Eric Chevallier, SGDN
- Aline Leboeuf, chercheur à l'IFRI
- CV KING, Royal Logistics Corps
- Source AMT : entretien DCMD, 31 mars 2005.
- Source DIO : documentation et entretien CEREX, 15 mars 2005.

3. **Sites INTERNET principaux :**

- gfn-ssr.org
- www.irenees.net
- www.oecd.org

Liste des acronymes

ACRI :	Africa Crisis Response Initiative
AIDCO :	Aid Cooperation Office
ACM :	Action civilo-militaire
ACP :	Afrique Caraïbes Pacifique
ACPP :	Africa Conflict Intervention Pool
AMT :	Assistance technique militaire
AOO :	Area of operations
APD :	Aide publique au développement
BMATT :	British Military Assistance Training Team
CAD :	Comité d'aide au développement
CE :	Commission européenne
CEDEAO :	Communauté économique des États d'Afrique de l'ouest
CERI :	Centre d'Etudes et de Recherches Internationales
CIMIC :	Civilian mission
CNDR :	Comité National du DDR
COMISAF :	Commandement de l'ISAF
CPI :	Cours pénale internationale
CRD :	Commission de réforme de la Défense
DCMD :	Direction de la coopération militaire et de la défense
DFID :	Ministère du Développement international - UK
DIO :	Détachement d'instruction opérationnel
DDR :	Désarmement, démobilisation, réinsertion
ECHO :	European Community Humanitarian Office
ECOSOC :	Programme de l'Union Européenne sur la Prévention et la lutte contre le Trafic des Armes Conventionnelles
EEI :	Escadron d'éclairage et d'investigation
EFR :	Effet final recherché
FANCI :	Forces Armées Nationale de Cote d'Ivoire
FCO :	Foreign and Commonwealth Office
FED :	Fonds européen de développement
FMI :	Fond monétaire international
GCPP :	Global Conflict Prevention Pool
GFN SSR :	Global Facilitation Network
HQ :	Head quarter
HVO :	Hrvatsko Vijece Obrane
ICDC :	Iraqi civil Defense corps
IGAD :	Inter-Governmental Authority for Development
ISAF :	International security Afganistan Forces
J3 :	Bureau d'état-major interarmées (joint) chargé de la conduite des opérations
KFOR :	Kosovo Force
KPC :	Kosovo Protection Corps
KPS :	Kosovo Police service
MICECI :	Mission CEDCAO en Côte d'Ivoire
MINUK :	Mission intérimaire des Nations Unies au Kosovo

MoD :	Ministry of Defence (Grande-Bretagne)
MONUC :	Mission ONU pour la République du Congo
MOOTW :	Military operation other than war
MOT :	Military Observation Teams
MPRI :	Military Professional Resources Incorporated «US wraps up military program in Bosnia»
NEPAD :	New Partnership for African Development
OCDE :	Organisation pour la coopération et le développement en Europe
OHR :	Office du haut représentant
OI :	Organisation internationale
ONG :	Organisation non-gouvernementale
ONU :	Organisation des nations unies
ONU B :	ONU au Burundi
OPORDER ISAF :	Ordre d'opération pour la mission ISAF
OSCE :	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
OTAN :	Organisation du traité Nord-Atlantique
PCASED :	Programme de Coordination et d'Assistance pour la Sécurité et le Développement
PJHQ :	Permanent Joint Head Quarter
PNUD :	Programme des Nations-Unies pour le développement
PESC :	Politique étrangère et de sécurité commune
PFP :	Partenariat pour la paix
PRT :	Provincial reconstruction team
PSO :	Peace support operation
PSYOPS :	Opérations psychologiques
RDC :	République démocratique du Congo
RECAMP :	Renforcement des capacités africaines de maintien de la paix
ROE :	Rules of engagement
RRM :	Rapid reaction mechanism
SADC	Southern African Development Community
SFOR :	Special Force
SGDN :	Secrétariat général pour la défense nationale
SOFA :	Status of forces agreement
SRSR :	Special representative for the Secretary General (UN)
SHIRBRIG :	Stand-by High Readiness Brigade for United Nations
SSR :	Security sector reform Operations
TPR :	Tribunal pénal pour le Rwanda
TPY :	Tribunal pénal pour l'ex-Yougoslavie
UA :	Union Africaine
UCK :	Armée de libération du Kosovo
UE :	Union européenne
UEO :	Union européenne occidentale
UNICEF :	UN Childrens' Emergency Fund
UNMIK-BBP :	MINUK - (<i>border and boundary police</i>)

Tables des matières

SOMMAIRE.....	2
FICHE DOCUMENTAIRE.....	3
INTRODUCTION.....	4
1 CADRE CONCEPTUEL ET DONNEES D'ENVIRONNEMENT.....	7
1.1 DEFINITIONS	7
1.1.1 <i>Les notions essentielles liées au SSR.....</i>	7
1.1.2 <i>Les domaines d'action de l'assistance dans le cadre du SSR.....</i>	10
1.1.3 <i>Le phasage de la crise</i>	12
1.1.4 <i>Particularité française.....</i>	13
1.1.5 <i>Elargissement de la notion de SSR.....</i>	14
1.2 CADRE POLITIQUE	14
1.2.1 <i>Des partenaires politiques difficiles à identifier.....</i>	15
1.2.2 <i>Une obligation : comprendre en profondeur la crise sous un angle politique</i>	16
1.2.3 <i>Les difficultés de l'ingénierie politique de la sortie de crise ; l'exigence de bonne gouvernance.....</i>	17
1.3 CADRE JURIDIQUE (NATIONAL – INTERNATIONAL).....	19
1.3.1 <i>Fondements juridiques des opérations extérieures.....</i>	19
1.3.2 <i>Le droit des conflits armés.....</i>	21
1.3.3 <i>Droit applicable pour les Français</i>	22
1.3.4 <i>Les instances de contrôle et de répression - L'émergence d'une justice internationale.....</i>	24
1.4 CADRES CULTUREL ET SOCIAL	25
1.4.1 <i>Une compréhension nécessaire de la culture et des règles sociales.....</i>	25
1.4.2 <i>Un enjeu fondamental : gagner les esprits et les cœurs</i>	27
1.5 CADRE BUDGETAIRE DES OPERATIONS	29
1.5.1. <i>Une communauté internationale de plus en plus sensible à la question du financement de la reconstruction des systèmes de sécurité.....</i>	29
1.5.2. <i>Une tradition d'action solitaire de la France, déconnectée des réseaux de financement internationaux.....</i>	31
1.6 LES CADRES INTERNATIONAL ET INTERMINISTRIEL	33
1.6.1 <i>De la coopération militaire solitaire à la gestion solidaire du SSR.....</i>	33
1.6.2 <i>La difficile insertion internationale</i>	34
1.6.3. <i>Les tâtonnements interministériels</i>	37
1.7 LES DIMENSIONS MILITAIRES	40
1.7.1 <i>Les acteurs de la violence du pays en crise.....</i>	40
1.7.2 <i>L'action des militaires des pays contributeurs</i>	41
2 LES REALITES DU TERRAIN.....	44
2.1. LA REFORME DES SYSTEMES DE SECURITE EN IRAK	44
2.1.1. <i>Un environnement délicat pour le SSR – la poursuite des combats.....</i>	45
2.1.2. <i>Les ressources et capacités pour mener à bien le SSR</i>	46
2.1.3 <i>Des enjeux incertains</i>	48
2.2. LA REFORME DES SYSTEMES DE SECURITE EN BOSNIE ET AU KOSOVO	49
2.2.1 <i>Deux environnements contrastés pour la mise en œuvre du SSR.....</i>	50
2.2.2 <i>La difficile reconstruction d'une armée : l'exemple de la Bosnie</i>	51
2.2.3 <i>Effort sur la sécurité civile : le cas kosovar</i>	53
2.3 SSR EN AFGHANISTAN : LES PRT ET LE DIO.....	55
2.3.1 <i>Les PRT en Afghanistan : photographie de l'existant</i>	55
2.3.2. <i>La notion de DIO.....</i>	59
2.4 SSR EN COTE D'IVOIRE	62
2.4.1. <i>Historique de la crise</i>	62
2.4.2. <i>Implication militaire française.....</i>	63
2.4.3- <i>Perspectives françaises</i>	64
2.4.4. <i>Bilan</i>	65
2.5 SSR EN REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO	66
2.5.1 <i>Situation générale des crises</i>	66
2.5.2 <i>L'implication d'une force de l'ONU.....</i>	67

2.5.3	<i>Le mandat et les tâches de MONUC.....</i>	67
2.5.4	<i>RETEX : La réalité des opérations sur zone.....</i>	69
2.6	LES PROGRAMMES DDR	71
2.6.1	<i>Le DDR.....</i>	71
2.6.2	<i>Les conditions initiales</i>	71
2.6.3	<i>Le désarmement.....</i>	72
2.6.4	<i>La démobilisation</i>	73
3. PROPOSITIONS POUR UN RENFORCEMENT DU ROLE DES FORCES ARMEES FRANÇAISES DANS LE SSR		76
3.1.	COMMANDEMENT (ORGANISATION CIVILO-MILITAIRE, PROBLEME DU CONTROLE, MOYENS ET PLANIFICATION).....	76
3.1.1.	<i>Une structure de PC adaptée.....</i>	77
3.1.2.	<i>La cellule de planification moteur de la reconstruction</i>	80
3.1.3.	<i>La collaboration civilo militaire dans l'UE.....</i>	81
3.2.	LES FORCES DE POLICE A STATUT MILITAIRE, UN OUTIL SPECIFIQUE	82
3.2.1.	<i>Des forces hybrides et polyvalentes.....</i>	82
3.2.2.	<i>Des forces de continuité capables d'agir sans rupture sur l'ensemble du segment sortie de crise.....</i>	84
3.2.3.	<i>Une action inscrite dans une dynamique européenne</i>	86
3.3.	LA JUSTICE.....	88
3.3.1.	<i>Une meilleure intégration des forces françaises dans le cadre juridique.....</i>	88
3.3.2.	<i>Mise en place du système judiciaire dans le pays en sortie de crise.....</i>	89
3.3.3.	<i>La cohérence du système judiciaire pour le pays en sortie de crise</i>	90
3.4.	FINANCES.....	92
3.4.1.	<i>Améliorer la cohérence de l'action gouvernementale et mettre en œuvre une gestion par projets. 92</i>	
3.4.2.	<i>Développer le multilatéralisme en se tournant résolument vers l'extérieur.....</i>	94
3.5.	PARTICIPATION A L'EFFORT ECONOMIQUE DE RECONSTRUCTION	96
3.5.1.	<i>Interpénétration des problèmes économiques et de sécurité.....</i>	97
3.5.2.	<i>Les réticences de certains acteurs économiques aux actions du SSR.....</i>	98
3.5.3.	<i>Le SSR au service d'une économie retrouvée.....</i>	98
3.5.4.	<i>Synthèse.....</i>	100
3.6.	VENTES D'ARMEMENT	101
3.6.1.	<i>Un nécessaire consensus sur les armes nécessaires et suffisantes.....</i>	101
3.6.2.	<i>Un contrôle international sur les mouvements d'armes</i>	102
3.6.3.	<i>Des dispositions particulières en CIEEMG</i>	104
3.7.	MISSIONS PARTICULIERES IMPLIQUANT LES FORCES ARMEES	105
3.7.1.	<i>Participation des forces armées aux DDR</i>	106
3.7.2.	<i>Participation des forces armées aux AMT. De la culture de l'assistance militaire traditionnelle à la réalité des échanges aujourd'hui.....</i>	108
3.7.3.	<i>Prise en charge de la défense extérieure.....</i>	111
3.7.4.	<i>Participation à la protection des acteurs majeurs de la sortie de crise (sécurité intérieure).....</i>	113
3.7.5.	<i>Participation à la maîtrise des foules.....</i>	115
3.7.6.	<i>Passage du contrôle de zone à la sécurisation</i>	119
3.7.7.	<i>Lutte contre les menaces asymétriques.....</i>	121
3.7.8.	<i>Le concept RECAMP</i>	124
CONCLUSION.....		129
ANNEXE 1		133
ANNEXE 2		137
ANNEXE 3		140
ANNEXE 4		146
ANNEXE 5		152
BIBLIOGRAPHIE		159
LISTE DES ACRONYMES		163
TABLES DES MATIERES		165

**RÉSUMÉ EAO 4 – GROUPE D2 - CONTRIBUTION DES FORCES ARMEES FRANÇAISES A LA
RECONSTRUCTION DU SECTEUR DE SECURITE DES PAYS EN SORTIE DE CRISE. 168**

RÉSUMÉ EAO 4 – groupe D2 - Contribution des forces armées françaises à la reconstruction du secteur de sécurité des pays en sortie de crise.

Les quinze dernières années ont été marquées par les notions de gestion des crises que sont la prévention, le maintien de la paix et la sortie de crise. Ce n'est que lentement que la communauté internationale a compris qu'il n'est pas suffisant de sortir des crises : il ne faut pas y retomber. Pour cela, un secteur de l'État est apparu comme essentiel et négligé, souvent acteur de la crise, mais toujours condition nécessaire de la paix : le secteur de sécurité, c'est-à-dire les forces publiques et les institutions qui les contrôlent.

De ce fait, la réforme des systèmes de sécurité (SSR pour Security Sector Reform) est désormais un sujet qui bénéficie d'une attention croissante. Débattu dans les cercles de réflexion indépendants, au sein des ONG intéressées par la question du développement, il est devenu un domaine de travail essentiel pour les États et les organisations internationales. Ce processus implique en effet un spectre très large d'acteurs et d'activités. Les liens entre ces différents intervenants sont souvent étroits et nécessitent une coopération profonde. C'est d'ailleurs dans l'architecture générale de ces relations et de leur qualité que réside le succès potentiel d'une action de stabilisation. Comment en effet envisager la réforme de forces armées sans tenir compte du contexte politique, sans vérifier que le système judiciaire et sa police bénéficient des principes qui irriguent cette réforme, sans s'assurer que les moyens matériels et financiers permettent de mener le projet à terme ?

Quel peut-être aujourd'hui le rôle des forces armées dans le domaine du SSR ? Un coup d'œil général sur les opérations récentes ou en cours permet de comprendre que ce rôle reste central même si d'autres intervenants participent directement et de façon essentielle à la reconstruction. Nous le verrons, la sécurité s'inscrit dans une logique de développement général. L'un ne peut exister sans l'autre. Les déficiences de l'un menacent directement l'autre. Les forces armées n'agissent donc plus seules mais sont engagées selon plusieurs objectifs distincts. En même temps qu'elles peuvent être amenées à assumer tout ou partie de la sécurité d'un théâtre en sortie de crise (dont certains volets sont plus policiers que militaires), elles doivent s'inscrire dans le cadre très varié de la reconstruction. Cet aspect multidisciplinaire a fait dire à Chris Smith du King's College (université de Londres) que « l'évolution des concepts qui guident le SSR se caractérise par ses à-coups et manque singulièrement de fluidité et de lucidité¹⁶⁴ ». Le cadre général de la sécurité n'a pas facilité une approche progressive et exhaustive de ce processus du SSR. En effet dans de nombreux pays les prérogatives des forces de police et celles des armées sont parfois très proches voire communes. Cette confusion complique largement la compréhension des phénomènes liés à la sécurité et la façon de réorganiser cette dernière.

¹⁶⁴ Chris Smith. Security Sector Reform : developmental breakthrough of institutional re-engineering ? in Journal of conflict, security and development, vol 1, no 1 (2001) pp. 5-17.

Cadre conceptuel et données d'environnement

Définition

La notion de réforme des systèmes de sécurité est une notion large, incluant protection de l'Etat, bien-être de la population et respect des Droits de l'Homme. S'y ajoute encore aujourd'hui des critères de développement et d'autonomie, nécessaires pour générer des situations pérennes.

La définition ci-après, choisi par le groupe de travail, servira de fondement à notre étude.

La réforme des systèmes de sécurité pourrait se définir comme l'action de « **sécuriser un État d'une manière efficace dans le cadre d'un contrôle démocratique civil** ». Les axes de réflexion abordés dans ce contexte couvriront un large spectre qu'il est envisageable de synthétiser dans ces quelques points :

- Démocratisation,
- Bonne gouvernance,
- Développement économique,
- Professionnalisation des acteurs de sécurité,
- Prévention des conflits.

Plus généralement, la réforme des systèmes de sécurité est un mécanisme, un processus plutôt qu'un état final.

Données d'environnement

La réforme d'un système de sécurité doit s'inscrire dans une démarche où les différents acteurs, politique, juridique et budgétaire sont pris en compte de façon transverse. Dès lors, les aspects de l'internationalisation et de l'interministériel sont incontournables : l'adaptation de nos forces armées aux nécessités de la réforme d'un système de sécurité doit se présenter comme l'aboutissement de l'évolution des procédures de coopération militaire de la France et de l'évolution de notre doctrine de gestion de crise. Les ministères autres que ceux de la défense et des affaires étrangères jusqu'à présent à l'écart de cette coopération militaire et de cette gestion de crise, doivent y être mieux associés, notamment le ministère de l'intérieur et le ministère de la justice.

Néanmoins, c'est l'acteur militaire qui est principalement mis à contribution, dans un cadre strictement national ou dans une structure de coalition.

Les leçons apprises sur le terrain

L'expérience des opérations récentes permet de rapprocher la théorie de la réalité, puis de faire ressortir des idées maîtresses pour des propositions éventuelles en matière de doctrine. Notre choix des pays en crise a été dicté par la volonté de tirer profit des expériences vécues des officiers auditeurs du séminaire et par la possibilité de recueillir les impressions de responsables, civils et militaires, qui ont été déployés sur ces théâtres.

- Sur le théâtre irakien, la réforme du secteur de sécurité est une reconstruction sous la pression d'un outil immédiatement engagé au fur et à mesure qu'il est construit, dans un cadre politique lui-même en construction.
- La Bosnie et le Kosovo ont servi de laboratoire pour le SSR ; cette réforme est donc plus que jamais tributaire du projet politique de la communauté internationale, dont le périmètre reste en évolution.
- En Afghanistan, les forces rencontrent des difficultés à mener une action cohérente dans le domaine du SSR du fait de la diversité d'approches des Nations engagées dans cette réforme, notamment dans le domaine des Provincial Reconstruction Team (PRT).
- En République de Côte d'Ivoire, il s'agit d'un enseignement provisoire : pour les armées françaises, ce théâtre pose de manière aigüe la question de la force de paix extérieure, de sa capacité et de sa légitimité à maintenir la paix.
- Enfin, en République démocratique du Congo, l'enseignement principal est que le SSR ne peut être engagé que si une force de paix de qualité a pu être mise en place et dotée de règles d'engagement (ROE) adaptée.

Propositions pour un renforcement du rôle des forces armées françaises dans le SSR

La complexité de la reconstruction des systèmes de sécurité nécessite d'agir de manière coordonnée dans différents domaines interdépendants. Dans la perspective de l'élaboration d'une doctrine française, le groupe d'étude suggère dans ce chapitre des axes d'approfondissements de la réflexion et préconise des actions à mener. Elles sont de nature à renforcer l'efficacité des forces armées françaises, au profit non seulement des pays en sortie de crise mais aussi de la France.

- La cohérence des actions, internationales et nationales, ainsi que les problématiques de financement sont essentielles. A ce titre, il importe que la France se dote d'une **structure de planification** qui fusionne les efforts civils et militaires de gestion des crises.
- **Le financement multilatéral** de la reconstruction est un autre point clé qui doit être développé. Les forces armées françaises doivent participer à ce processus, pour conserver la cohérence de leurs actions.
- La juste utilisation des fonctions de police et de justice doit permettre de **garantir l'avancée du processus de restauration des systèmes de sécurité**. Il est donc du ressort des forces armées d'organiser les limites entre forces militaires et forces de police sur les théâtres.
- La France doit tirer parti de son **avantage capacitaire d'intervention dans le continuum Guerre-Crise-Paix** que lui confère la complémentarité apportée par une police à statut militaire (la gendarmerie) à une armée moderne. Insister sur ce point montrera la pertinence de son modèle et aidera à convaincre les différents bailleurs internationaux à soutenir son action.
- La France doit aussi proposer des modèles de sécurité qui prennent en compte les **capacités de contrôle** propre à l'État en reconstruction. Cette action s'inscrit

résolument dans une logique d'évaluation, afin de permettre aux forces armées françaises de proposer d'éventuelles adaptations.

Les forces armées, éléments moteur et fédérateur du SSR, ont donc d'ores et déjà un rôle capital à jouer dans les sorties de crises. Si le contexte politique est toujours difficile, si les théâtres sont bien sûr tous différents les uns des autres, c'est sans doute encore une fois la cohérence et l'unité des actions en amont qui permettront aux forces armées la plus grande efficacité sur les théâtres.