



LA FORCE DE GENDARMERIE EUROPEENNE

Quel outil pour quelles crises ?

Mémoire de géopolitique

du chef d'escadron Christophe NIED

dans le cadre du séminaire « Géopolitique de l'Europe et de ses frontières »

Directeur: M. Pierre VERLUISE

Mars 2006

FICHE DOCUMENTAIRE

1. La Force de gendarmerie européenne : quel outil pour quelles crises ?
2. 2006_mémoire_géopolitique_Eurogendfor_Nied
3. Chef d'escadron (TA), gendarmerie, NIED Christophe, France
4. 6 mars 2006
5. Division D – groupe D4
6. Mémoire de géopolitique
7. La gestion actuelle des crises internationales, dont le volet policier prend le pas sur le volet militaire, peine devant les antagonismes profonds entre coalitions militaires internationales, qui tendent à agir de plus en plus dans le domaine policier, et les coalitions policières internationales, dont les résultats sont décevants. Les forces de type gendarmerie participent aux deux volets, mais sans y trouver une pleine reconnaissance. Pour surmonter ces difficultés, la France a proposé la création de la Force de gendarmerie européenne (FGE). Cette force se propose d'agir sur tout le volet de la gestion civile de crise, en complément de l'action militaire ou en totale autonomie. Mais la déclaration opérationnelle de cette force tarde en raison d'antagonismes profonds entre ces deux membres principaux, la France et l'Italie : antagonismes politiques (PESC ou OTAN) et antagonismes géopolitiques (quel théâtre d'opérations ?). La FGE, qui semble être un outil idéal, devra prouver à l'Europe sa plus-value pour s'imposer et se développer.
8. Gendarmerie, opérations extérieures, Europe, gestion de crises.

La Force de gendarmerie européenne :
Quel outil pour quelles crises ?

SOMMAIRE

PREMIERE PARTIE

LA FORCE DE GENDARMERIE EUROPEENNE EST UN NOUVEL OUTIL
QUI TEND A REpondre DIRECTEMENT AUX BESOINS SUSCITES
PAR L'EVOLUTION DES CRISES INTERNATIONALES

La "policiarisation" des crises induit une primauté du volet civil de gestion de crise

Les coalitions policières comme les coalitions militaires rencontrent de nombreuses difficultés
dans la gestion de ces crises

La Force de gendarmerie européenne, outil adapté à la gestion des crises modernes

DEUXIEME PARTIE

DES SCENARII D'INTERVENTION IDENTIFIES THEORIQUEMENT, MAIS UNE MISE EN
ŒUVRE DE LA FORCE DE GENDARMERIE EUROPEENNE RENDUE DIFFICILE EN
RAISON D'ANTAGONISMES IMPORTANTS ENTRE LA FRANCE ET L'ITALIE

Quatre scenarii clairement identifiés

Une mise en œuvre difficile

Quel avenir pour la Force de gendarmerie européenne ?

INTRODUCTION

La politique européenne de sécurité et de défense (PESD), initiée par le sommet franco-britannique de Saint-Malo en 1998, puis par le Conseil européen réuni à Cologne en 1999, a conduit les quinze pays de l'Union européenne vers une double ambition. Celle-ci veut d'une part apporter une réponse plus efficace pour la prévention et la gestion des crises couvrant toutes les missions de Petersberg (intervention humanitaire, évacuation de ressortissants, maintien ou imposition de la paix). Elle veut, d'autre part, faire de l'Europe un acteur politique international majeur qui entend conduire des opérations soit de manière autonome, soit dans le cadre d'une contribution à une organisation chef de file. Parallèlement, les pays de l'Union européenne qui possèdent des forces de type gendarmerie se sont regroupés, à partir de 1994, au sein d'une structure informelle des gendarmeries européennes appelée FIEP¹.

PESD et FIEP ont conduit Madame Michèle ALLIOT-MARIE, ministre de la défense français, à exprimer le 8 octobre 2003 la volonté de créer une Force de gendarmerie européenne et d'en proposer la constitution aux quatre partenaires de l'Union européenne disposant d'une force de gendarmerie : l'Espagne, l'Italie, les Pays-Bas et le Portugal. Le projet de concept a été présenté à Paris le 14 novembre suivant et a abouti le 17 septembre 2004 à la signature de la déclaration d'intention² de Noorwijk (Pays-Bas), puis à la mise en place, le 21 janvier 2005, du comité politico-militaire et à la nomination de son premier commandant, le général de brigade (gendarmerie) Gérard DEANAZ, pour un mandat de 30 mois.

Le 23 janvier 2006, à Vicenza (Italie), le ministre de la défense français a inauguré officiellement, avec ses homologues espagnol, italien, portugais et néerlandais, la Force de gendarmerie européenne (FGE ou EUROGENDFOR)³.

La Force de gendarmerie européenne (FGE) est donc une initiative multinationale de cinq membres de l'Union européenne (France, Italie, Espagne, Portugal et Pays-Bas) destinée à renforcer les capacités de gestion de crises internationales. La FGE doit permettre le déploiement conséquent et coordonné de forces de police d'Etats membres de l'Union européenne à statut militaire et de pleine compétence. La FGE doit d'abord et avant tout être un outil mis à disposition de l'Union européenne, mais peut également être mis à disposition de l'Organisation des Nations-unies (ONU), de l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe (OSCE), de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) ou d'autres organisations internationales ou coalitions ad hoc. En mettant sur pied cette structure, les membres de la FGE ont répondu au besoin

¹ FIEP, du nom des pays fondateurs : France, Italie et Espagne, puis Portugal, auxquels sont venus depuis s'ajouter les Pays-Bas, et plusieurs pays n'appartenant pas à l'Union européenne comme le Maroc, la Turquie et la Roumanie.

² La déclaration d'intention est publiée in extenso en annexe 1.

³ Plusieurs acronymes sont usités pour le terme "Force de Gendarmerie Européenne" : "FGE" (acronyme français), "EGF" (acronyme anglais pour "European Gendarmerie Force") ou "EUROGENDFOR" (acronyme militaire). L'acronyme français "FGE" sera utilisé communément dans ce mémoire.

crucial de conduite d'actions de sécurité civile, menées parfois parallèlement à l'intervention militaire. La FGE est censée faciliter la gestion des crises nécessitant une intervention policière, dans une ambiance particulièrement critique, soit dans un cadre de gestion civile des crises, soit aux côtés des forces armées.

Alors que l'état-major de la FGE, installé à Vicenza (Italie), a terminé sa montée en puissance et a conduit avec succès en juin 2005 l'exercice cadre "EUROGEND" qui s'est déroulé au Centre National d'Entraînement des Forces de Gendarmerie (CNEFG), à Saint-Astier (Dordogne), la FGE attend d'être déclarée opérationnelle par les cinq pays fondateurs pour pouvoir être mise en œuvre sur un théâtre d'opérations. Les zones de crise ne manquent pas aujourd'hui, comme le montrent chaque jour les nouvelles en provenance d'Afrique, du Proche et Moyen Orient, des Caraïbes ou d'Europe orientale. Les coalitions internationales, militaires ou policières, donnent parfois l'impression de peiner dans leurs efforts de rétablissement, de maintien ou de consolidation de la paix.

Dans ce contexte se pose la question de la place de la FGE parmi les outils de gestion de crise existants, et quelle peut être son action dans une crise internationale : la FGE, quel outil pour quelles crises ?

Il s'agira donc dans une première partie de montrer en quoi la FGE nouvellement créée répond à un besoin structurel pour faire face aux phénomènes de "policiarisation" et de "judiciarisation" des crises internationales, ainsi que pour dépasser la dichotomie gestion civile / gestion militaire des crises. Dans une seconde partie, il conviendra d'analyser, à partir des scénarii définis dans la déclaration d'intention du 17 septembre 2004, les difficultés auxquelles doit faire face la FGE, en particulier les causes et conséquences des clivages franco-italiens, en s'interrogeant sur l'avenir de ce nouvel outil.

I – LA FORCE DE GENDARMERIE EUROPEENNE EST UN NOUVEL OUTIL QUI TEND A REpondre DIRECTEMENT AUX BESOINS SUSCITES PAR L'EVOLUTION DES CRISES INTERNATIONALES

Ces 15 dernières années, les crises internationales se sont multipliées, mais leur nature a changé : elles impliquent aujourd'hui davantage un effort policier qu'un effort militaire stricto sensu. Pourtant, malgré les actions de la communauté internationale, les coalitions policières actuelles ne semblent pas aptes à faire face à ces crises, tandis que les coalitions militaires, par obligation ou par tentation, agissent sur le terrain policier, sans que leurs efforts ne soient vraiment concluants. La coordination des gestions militaire et civile d'une crise ne va pas sans heurts. La FGE se propose de dépasser tous ces antagonismes.

11- La "policiarisation" des crises induit une primauté du volet civil de gestion de crise

111- La concrétisation de la thèse de la "Constabulary Force"

1111- Une expérience unique : le volet "constabulary" de l'armée américaine en 1945

L'armée américaine qui défait le régime nazi en 1945 comprend outre un volet de forces dites classiques des forces spécialisées, dont la mission est d'assurer l'ordre et la tranquillité publiques, ceci afin de contrôler le territoire et la population allemands, suite à l'effondrement et au démantèlement des institutions du III^{ème} Reich, en particulier des forces de police. Ce furent en fait des policiers militaires, spécialement formés pour cette mission. Les résultats ont été excellents, mais cette expérience est restée unique, et le concept même de "constabulary"⁴ a disparu. Depuis 2003, en Irak, dans une situation similaire, cette force spécialisée fait cruellement défaut à l'armée américaine et à ses partenaires. Les armées n'y sont plus en situation de faire respecter l'une des obligations imposées par le droit international, celle d'assurer la sécurité des populations sur les territoires conquis⁵.

1112- La "policiarisation" des missions internationales

Dans la période d'après-guerre, caractérisée par la période de la "Guerre froide", les crises internationales voient s'affronter des forces armées, y compris sous la bannière des Nations unies (exemple de la Guerre de Corée en 1953). Cependant, les conflits de la décolonisation, notamment ceux qui ont concerné la France, ont fortement impliqué, outre les forces armées, la gendarmerie, requise pour contrôler le territoire (Indochine) ou pour rétablir l'ordre (Algérie).

⁴ "Constabulary" désigne usuellement dans le vocabulaire anglo-saxon le terme français "gendarmerie".

⁵ 4^{ème} Convention de Genève, relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre, du 12 août 1949 (chapitre 3, section 3).

Le sociologue américain Morris JANOWITZ prédisait dès 1970 que les armées occidentales seraient vouées à remplir de plus en plus fréquemment un rôle de "Constabulary force", signifiant par là la part croissante des missions policières dans les crises modernes ⁶. S'il a bien vu l'évolution des conflits, il n'est pas allé jusqu'à admettre l'idée que ces crises pourraient être gérées non plus par des coalitions militaires, mais par des coalitions policières.

112- La phase de haute intensité laisse place à un temps ni de paix, ni de guerre

1121- Une situation de crise ni guerre ni paix

Un constat prévaut : les conflits contemporains se "judiciarisent", et les missions de rétablissement ou de maintien de la paix se "policiarisent".

Même si les conflits entre Etats n'ont pas disparus, ceux-ci ne se déclarent plus la guerre, guerre devenue illicite en vertu de la Charte des Nations unies, et le souci de légitimation internationale des conflits est recherché, fût-il de pure apparence. La phase de haute intensité des conflits s'avère plus brève aujourd'hui, laissant vite place à ces "zones grises" au caractère incertain, qui ne sont ni la paix, ni la guerre, où le plus souvent les Etats et les institutions sont défaillants, la situation intérieure peu stabilisée, la violence et la criminalité endémiques. C'est dans ces champs qu'ont proliféré les opérations de rétablissement ("peacemaking"), de maintien ("peacekeeping") ou de consolidation de la paix ("peacebuilding"), opérations qui engagent sur des bases juridiques et contractuelles la communauté internationale et les autorités concernées.

1122- Un nouvel acteur - des missions nouvelles

Dans un conflit dit classique, ou dans une phase dite de haute intensité, les forces armées d'une coalition internationale doivent affronter des armées ou des unités militaires. Les conflits actuels se caractérisent par l'apparition d'un nouvel acteur : la population. Celle-ci peut vouloir s'opposer à l'action des armées étrangères sur son territoire : manifestations, blocages, dissimulation d'armes, trafics en tous genres... Or, dans nos démocraties modernes, il ne revient pas à l'armée d'affronter la population, mais à la police.

L'apparition de ce nouvel acteur change aussi la nature des missions à accomplir : sécurité publique, maintien de l'ordre, enquêtes judiciaires... Les modes d'action peuvent également évoluer : maillage du territoire, recherche du renseignement, contact avec les autorités locales...

Se mettent donc en place, aux côtés des coalitions militaires des coalitions policières, pour répondre aux nouveaux besoins de gestion de crise. Celles-ci peuvent agir en lieu et place d'une force de police locale défaillante, ou agir à ses côtés (encadrement et formation, monitoring...).

⁶ JANOWITZ Morris, *The Professional Soldier, A Social and Political Portrait*, New-York, The Free Press, 1971.

113- D'où la montée en puissance des composantes civiles de gestion de crise : les forces de police internationales

1131- L'action pionnière de l'ONU

Le changement de la nature des conflits se traduit dans les faits par l'importance accordée aujourd'hui aux composantes civiles agissant sous mandat international.

Le premier déploiement d'une composante civile de police (CIVPOL) a eu lieu dans les années 1960, au Congo (ONUC). C'est avec la mission de l'ONU en Namibie en 1989 (GANUPT) que la CIVPOL est devenue un élément déterminant des efforts onusiens en matière de maintien de la paix. Plus récemment, dans le cadre de la Mission d'administration intérimaire des Nations unies au Kosovo (MINUK), présente dans cette région à partir de 1999, 4 700 membres de la CIVPOL sont intervenus afin de maintenir l'ordre public, disposant pour la première fois de pouvoirs de coercition, et former la future force de police. En Bosnie-Herzégovine, 1 400 membres de la CIVPOL ont contribué jusqu'à la fin 2002, dans le cadre de la Mission des Nations unies en Bosnie-Herzégovine (MINUBH), à veiller au respect des droits de l'homme et des principes démocratiques, à la restructuration et à la formation des polices locales.

En octobre 2000 a été créée, au sein du département des opérations de maintien de la paix⁷, la division de la police civile de l'ONU, chargée de planifier et d'appuyer l'effort des CIVPOL. 7000 policiers originaires de 24 pays participent actuellement à 13 missions de maintien de la paix.

1132- L'Union européenne intervient à son tour

Depuis le Conseil européen de Cologne (3 et 4 juin 1999), l'Union européenne (UE) a développé une Politique européenne de sécurité et de défense (PESD) en tant que composante distincte de la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC), issue du Traité de Maastricht. Tirant les leçons des crises en ex-Yougoslavie, l'UE a affirmé, lors du Conseil européen d'Helsinki (10 et 11 décembre 1999), « sa volonté de se doter d'une capacité globale et cohérente dans la prévention et la gestion des crises en recourant de façon coordonnée à l'ensemble des instruments civils et militaires à sa disposition ». Lors du Conseil européen de Feira en juin 2000, les Quinze se sont accordés sur l'importance de développer des capacités civiles, à côté des capacités militaires, dans quatre secteurs : police, Etat de droit, administration civile et protection civile. La capacité de police est considérée comme le domaine prioritaire, dans la mesure où la restauration de la sécurité publique constitue un préalable à celle de l'Etat démocratique.

La première opération civile de gestion de crise dans le cadre de la PESD a été engagée le 1 janvier 2003 avec le déploiement de la Mission de police de l'Union européenne en Bosnie-Herzégovine, en relève de la force de police de l'ONU. Depuis, l'UE a poursuivi son engagement

⁷ Le DOMP a été créé en 1992 pour gérer ces nouvelles missions. Soixante opérations ont eu lieu depuis 1948, dont 42 depuis 1990 ; 17 étaient en cours en 2005 (engageant quelque 67000 « bérets bleus », sans

dans les opérations de police civile, en Macédoine ("EUPOL Proxima" depuis le 1 janvier 2004) ou en République démocratique du Congo ("EUPOL Kinshasa", depuis le printemps 2005).

12- Les coalitions policières comme les coalitions militaires rencontrent de nombreuses difficultés dans la gestion de ces crises

121- Les résultats contestés des forces de police internationales

1211- ONU et UE en Bosnie-Herzégovine et au Kosovo

D'un point de militaire comme d'un point de vue policier, la gestion de la crise en Bosnie-Herzégovine s'est déroulée comme une suite ininterrompue d'expérimentations. Depuis 1993, début de l'engagement de la communauté internationale, trois organisations internationales ont assuré successivement la gestion militaire de la crise et trois organisations internationales en ont assuré la gestion civile (ou policière)⁸. En matière policière, il est difficile de parler objectivement d'une réussite de ces missions, tant les évolutions locales ont été lentes, les forces en présence hésitant entre une action opérationnelle et une action d'encadrement ou de monitoring.

Au Kosovo, l'ONU assure la mission de police depuis 1999, mais connaît aussi des difficultés, malgré les leçons tirées de son premier engagement en Bosnie-Herzégovine.

1212- Trois raisons majeures peuvent expliquer les difficultés rencontrées par les coalitions policières internationales

L'absence de mandat précis et l'inexistence de structures de planification sont à la source de toutes les difficultés rencontrées par les policiers internationaux dans l'exécution de leurs missions. Il est, en effet, difficile de mettre sur pied en quelques semaines un état-major digne de ce nom, capable de préparer puis de conduire une mission aussi complexe. L'UE, après le Conseil de Feira de juin 2000, a décidé de se doter d'une force de police européenne, sur laquelle nous reviendront plus loin, et d'un état-major permanent de planification. La gendarmerie a, pour la France, mis en place l'état-major projetable européen (EMPE), installé à Brétigny-sur-Orge, en région parisienne, destiné à former le noyau permanent d'un état-major opératif.

La seconde difficulté, source d'échecs et de conflits, est l'absence de coordination entre les structures de gestion civile des crises et les structures de gestion militaire. Or, les aspects militaires et civils d'une crise sont souvent interdépendants et l'issue de celle-ci dépend de leur bonne coordination. Dans le cas spécifique de la Bosnie-Herzégovine, mais aussi au Kosovo, ces

compter le personnel civil et les volontaires de l'ONU.

⁸ Pour ce qui est de la gestion militaire : ONU de 1993 à 1995 (UNPROFOR), OTAN de 1995 à 2004 (IFOR puis SFOR) et UE depuis 2005 (EUFOR). La gestion civile et policière quant à elle relevait de l'ONU (UNPROFOR de 1993 à 1995, IPTF de 1995 à 2002), de l'UEO de 1994 à 1996 (gestion administrative de Mostar) puis de l'Union européenne depuis 2003 (EUPM).

difficultés de coordination étaient évidentes. Elles trouvaient leur source dans la différence de subordination et de mandat. Si la coalition militaire internationale naît d'une organisation internationale et que la coalition policière internationale agit sous la bannière d'une autre organisation internationale, les problèmes sont programmés par avance. Par ailleurs, les différences de mandat conduisent inévitablement à des problèmes de définition de compétences. Ainsi, si la SFOR puis l'EUFOR ont eu un mandat opérationnel, l'EUPM n'a eu qu'un mandat de soutien aux forces de police locales. L'absence de coordination et/ou de moyen a conduit à des extensions de compétences, de nature explicite (modification du mandat) ou implicite (prise en compte de missions par une force au détriment de l'autre). Bien sûr, en cas de nécessité, de bonnes relations d'homme à homme ont permis de faire face à des situations de crise, mais il ne faut pas perdre de vue que souvent, le policier civil a une aversion certaine envers le militaire, qui le lui rend bien.

Enfin, même si les policiers civils sont certes de bons, voire d'excellents professionnels, beaucoup d'entre eux ne sont pas formés à faire face à des situations de crise de forte intensité, et préfèrent se retirer en cas de danger. Cette difficulté ne doit pas être sous-estimée.

122- L'intérêt accru des forces armées pour les questions policières, mais avec des résultats limités

1221- L'évolution des missions et des modes d'actions des forces armées

Les résultats limités des coalitions policières internationales ont conduit naturellement les forces armées à s'impliquer de plus en plus dans un domaine qui n'était pas le leur. La gestion de la crise dans les Balkans est à cet égard exemplaire. Dès 1996, les forces armées se sont d'abord impliquées dans la recherche des criminels de guerre, ce que leur mandat leur permettait, sans être explicite toutefois. La situation locale et les premières manifestations sur les axes routiers en Bosnie ont ensuite conduit les armées à s'intéresser aux problèmes de gestion de foule, avec la création des "multinational specialized units" (MSU), composées certes de forces de police à statut militaire (en Bosnie, les Carabiniers italiens et argentins), mais aussi par la prise en compte de ce problème par des unités de l'armée de terre, en particulier françaises, après la signature d'un accord avec la gendarmerie en 2000⁹.

Par la suite, les armées ont élargi leur champ d'action, en s'intéressant à la lutte contre la criminalité organisée. Celle-ci a pu se développer en toute impunité, n'étant inquiétée ni par les forces de police locales, souvent gangrénées, ni par l'IPTF, incapable de s'attaquer à ce problème.

Plus récemment, l'armée de terre s'est intéressée à la recherche du renseignement d'ambiance et au contrôle du territoire, en développant, en Bosnie comme au Kosovo, une organisation similaire au maillage territorial tel que la gendarmerie nationale le pratique depuis la création des brigades territoriales en France en 1720. Elle concurrence par là les policiers

⁹ Accord sur la coopération entre l'armée de terre et la gendarmerie sur les théâtres d'opérations extérieures, signé le 20 octobre 2000 entre le directeur général de la gendarmerie nationale et le chef d'état-major de

internationaux, en s'intéressant directement aux autorités locales pour capter les renseignements qui peuvent être utiles à son action. Il n'est pas rare ainsi, faute de coordination, que certains notables locaux, ou certains indicateurs, voient passer le même jour des militaires et des policiers, pour leur poser les mêmes questions, mais pour alimenter deux canaux parallèles de renseignement.

1222- Avec quels résultats ?

Les armées ont donc largement fait évoluer leur champ d'action, arguant de l'inefficacité des polices locales et internationales. Peut-on ou doit-on se satisfaire de cette situation ?

En Bosnie-Herzégovine comme au Kosovo, bien des criminels de guerre sont toujours en fuite, et bon nombre d'opérations conduites par les armées, parfois très médiatisées, ont échouées. En matière de criminalité organisée, les forces armées ont construit leur propre structure d'analyse du renseignement, indépendante de la structure de la force internationale de police¹⁰. Le contrôle de foule, appellation militaire du maintien de l'ordre, reste un sujet qui divise tant les armées que les gendarmeries. Quant au maillage du territoire, c'est un mode d'action efficace, mais qui vient aujourd'hui en doublure des dispositifs policiers existants.

En fait, les difficultés principales proviennent non pas tellement de la prise en compte de missions policières par les forces armées, mais surtout de l'absence de coordination, sur le théâtre d'opérations, entre militaires et policiers. Par ailleurs, l'état d'esprit dans lequel doivent être exécutées des missions policières nécessite une certaine préparation psychologique, et il n'est pas toujours facile pour un militaire de "devenir" policier. Cela peut expliquer la relative inefficacité des forces armées dans leurs nouveaux domaines d'action.

123- Des gendarmeries qui n'ont leur place dans aucun des dispositifs existants

1231- La marginalisation des forces de police à statut militaire au sein des coalitions policières, dominées par les polices anglo-saxonnes

La gendarmerie s'est investie dans les coalitions policières internationales à partir des années 1990, en particulier dans les Balkans. Partout où elles ont été présentes, les forces de police à statut militaire ont démontré leur qualité, et l'ONU en particulier s'est toujours félicité de l'action des gendarmes là où ils ont été présents.

Si la gendarmerie fournit des contingents importants de personnels, elle a le plus grand mal à imposer des officiers dans des postes de responsabilité. Les policiers de statut militaire sont en effet cantonnés dans des tâches d'exécution (bien souvent là où la situation est la plus tendue), les postes de niveau politique ou stratégique sont réservés à des policiers anglo-saxons, de statut civil.

l'armée de terre.

¹⁰ La mise en place d'un officier de gendarmerie, attaché de sécurité intérieure, à Sarajevo, a permis d'harmoniser les filières militaires de renseignement, dont les données alimentent aujourd'hui une structure dédiée au Service technique de renseignement judiciaire et de documentation (STRJD).

Certes, les difficultés linguistiques y sont pour quelque chose (trop peu d'officiers supérieurs maîtrisent l'anglais), mais d'autres facteurs expliquent également cette marginalisation. D'une part, les policiers civils n'aiment pas être commandés par des militaires. D'autre part, les militaires, habitués à un système plutôt cartésien de grades en rapport à des fonctions, s'adaptent mal à une organisation dans laquelle les postes s'obtiennent par mise en concurrence et choix. Ne disposant pas d'un lobby assez puissant, les gendarmes ne peuvent s'imposer aisément.

1232- Le mauvais emploi des "gendarmes" au sein des forces armées

Au sein des forces armées, les gendarmeries ont longtemps été cantonnées dans leur rôle de prévôté. De nouveaux concepts d'emploi sont nés à partir de 1996, quand la gendarmerie a développé les pelotons de gendarmerie de surveillance et d'intervention (PGSI), unités à vocation de renseignement et fournissant aux forces armées des officiers de police judiciaire destinés à assurer la légitimation et à contrôler la légalité des certaines opérations policières menées par les militaires, où quand les Carabiniers ont développé le concept de MSU.

Bien que la France en particulier développe le concept d'interarmisation, la gendarmerie reste peu présente dans les états-majors stratégiques et opératifs. En 2005, au Kosovo, les armées ont développé un concept de maillage du territoire identique à l'organisation de la gendarmerie départementale en France. Ce concept a été développé par un état-major dans lequel aucun officier de gendarmerie n'était présent.

13- La Force de gendarmerie européenne, outil adapté à la gestion des crises modernes

« La mise sur pied d'une Force de gendarmerie européenne, apte à la projection de la gestion militaire et civile des crises à l'extérieur de l'espace européen, correspond pleinement au besoin suscité par l'évolution du contexte international »¹¹.

Il ressort de toutes les difficultés soulevées plus haut et de la place limitée accordée aux membres de forces de police à statut militaire tant au sein des coalitions policières que des coalitions militaires qu'une force nouvelle semble nécessaire. La FGE se veut être l'outil adapté à la gestion moderne des crises, tant au niveau de la conception et de la préparation des opérations qu'à celui de l'exécution de toutes les missions policières.

131- Un outil permanent de planification et de conduite, coordonné à haut niveau

La FGE présente, dans son organisation et son commandement, des originalités qui font sa force : elle est pilotée au niveau politico-militaire par un comité restreint, aux tâches définies ; elle dispose d'un état-major permanent capable de préparer un engagement et de conduire une

¹¹ STER, Jean-Philippe, colonel, « La Force de gendarmerie européenne », Revue de la Gendarmerie Nationale, 2005, n° 215, page 5.

opération ; elle peut enfin s'adapter à la mission demandée, en couvrant tout le spectre de l'action policière et disposer des outils nécessaires à l'exécution du mandat reçu.

1311- Le comité interministériel de haut niveau

Les décisions importantes concernant la mise en œuvre de la FGE ou la nomination de son commandant sont prises par le comité interministériel de haut niveau (CIMIN). Composé de représentants des ministères appropriés de chaque Etat membre¹², le CIMIN prend les principales décisions relatives au fonctionnement de la force et en exerce le contrôle politique. Il détermine ainsi l'orientation politico-militaire de la FGE, assure la coordination politico-militaire entre ses membres, et désigne le commandant de la force en lui donnant des directives. Le CIMIN est chargé par ailleurs d'approuver les principaux aspects administratifs pour le fonctionnement de l'état-major de la FGE et en cas de déploiement de la force, en particulier les critères de rotation pour la désignation des officiers occupant les postes clefs de l'état-major, le budget annuel, ou les objectifs annuels en matière de formation et d'entraînement.

La présidence du CIMIN est prise tour à tour pour douze mois par chaque Etat-membre, sachant qu'un pays ne peut pas simultanément présider le CIMIN et occuper le poste de commandant de la force. Les décisions y sont prises à l'unanimité.

La mise en œuvre de la FGE présente toutefois une particularité, qui permet en fait de surpasser certaines difficultés politiques : la décision d'engager cette force ne peut être prise qu'à l'unanimité des membres du CIMIN ; chaque état-membre peut cependant décider unilatéralement s'il participe ou non à l'opération concernée, et de quelle manière (mis à disposition de personnels et/ou de matériel, financement...). Cette importante "flexibilité" est destinée à faciliter la mise en œuvre de la FGE, pour dépasser d'éventuelles divergences de point de vue entre Etats membres.

1312- Un état-major permanent, multinational, modulaire et projetable

L'état-major de la FGE comprend un noyau permanent, basé à Vicenza en Italie. Ce noyau se compose de 15 officiers et de 14 sous-officiers, et peut, en cas de déploiement opérationnel, être renforcé pour compter jusqu'à 50 personnels (voir aussi annexes 2 et 3).

¹² Conformément à la déclaration d'intension, le CIMIN comprend :

- pour la France : le directeur des affaires stratégiques du ministère des affaires étrangères et le directeur des affaires stratégiques du ministère de la défense.
- pour l'Italie : le directeur général adjoint des affaires politiques multilatérales et des Droits de l'Homme du ministère des affaires étrangères et le chef de la division police militaire de l'état-major des armées.
- pour les Pays-Bas : le directeur des affaires politiques générales du ministère de la défense, et le directeur de la sécurité du ministère des affaires étrangères.
- pour le Portugal : un représentant du ministère de l'intérieur et le directeur général de la politique extérieure du ministère des affaires étrangères.
- pour l'Espagne : le directeur général de la Guardia Civil (ministère de l'intérieur), le directeur général de la politique de défense du ministère de la défense et le directeur général de la politique étrangère du ministère des affaires étrangères et de la coopération.

Cet état-major permanent est chargé de la planification opérationnelle des interventions. Outil majeur en cas de crise, il permet un gain en temps (il n'est pas besoin de mettre sur pied un état-major spécifique en vue d'une opération) et un gain en efficacité (les personnels se connaissant avant la crise travaillent plus facilement ensemble, sans avoir besoin de temps d'adaptation).

Dans la préparation d'une opération, les Etats membres de la FGE désignent un commandant de force pour la dite mission (qui peut être tout simplement le commandant de la FGE). L'état-major permanent de la FGE pourra agir soit comme état-major opératif, soit comme état-major parent, au profit de l'état-major constitué pour l'opération en question.

1313- Une force d'exécution couvrant tout le spectre de l'action policière

Les coalitions militaires ou policières actuelles ne peuvent exécuter qu'une partie des missions de police, soit en raison d'un mandat limitatif, soit en raison des missions qui leur sont assignées. La FGE se veut être une force capable de remplir toutes les missions afférentes à la fonction policière. En opérations, elle peut comprendre, outre son 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 contrôles de trafics, de déminage, de lutte anti-terroriste et contre les crimes majeurs, et également d'autres spécialistes.
- 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.

Capable de remplir toutes les missions policières, tant administratives que judiciaires, capable également de prendre à son compte des missions de "monitoring" (conseil) et de formation au profit des forces de police locales et surveillance de leur action, la FGE comprend donc des composantes qui se veulent modulaires et adaptées. En fait, ce n'est plus la coalition qui formate le mandat, mais bien le mandat qui détermine la force à mettre en œuvre.

132- Une structure permettant de travailler tant sous l'autorité d'un chef militaire que d'un chef civil, en toute continuité

1321- Surpasser le clivage gestion militaire – gestion civile des crises...

Nombre des difficultés constatées localement lors de la gestion de crise proviennent des clivages, voire des fossés, qui opposent les coalitions militaires et les coalitions policières, ce qui rend difficile une efficace coopération.

Aussi, plutôt que d'opposer deux forces qui peuvent se méfier l'une de l'autre, ou exercer en même temps des missions identiques et donc se nuire mutuellement, la FGE se propose d'exploiter la double subordination institutionnelle et professionnelle des forces de type gendarmerie. Parce qu'ils sont militaires, les personnels de ces forces obéissent à une hiérarchie militaire, identique à celle des forces armées. Parce qu'ils remplissent des missions de police, les militaires de ces forces savent dialoguer avec les autorités civiles et judiciaires. L'une des grandes forces de la FGE est justement de surpasser le clivage politique autant que psychologique, en étant apte à s'intégrer tant dans une organisation militaire que dans une organisation civile.

Par ailleurs, la très grande flexibilité de cette force permet, en toute harmonie, de passer d'un type de subordination à un autre. La FGE doit pouvoir obéir au commandant d'une coalition militaire, dans laquelle elle sera totalement intégrée, pour travailler harmonieusement aux côtés d'une force militaire, en assurant, par sa présence, au profit de la population et de la tranquillité publique, la sécurité de cette force. Passé le temps de la crise de haute intensité, les forces militaires perdent de leur utilité. Le rétablissement des institutions locales et le passage de témoin à une haute autorité civile, soit locale, soit représentant d'une organisation internationale, permet à la FGE de quitter le giron militaire et se mettre à disposition de cette autorité, pour aider à la stabilisation des institutions civiles et la mise en place d'une force de police crédible et autonome, dont on sait par expérience qu'elle aura besoin de temps pour parvenir à des standards internationalement reconnus.

1322- ...mais dans une subordination clairement définie

Pour être pleinement efficace, la FGE, dont on vient de démontrer l'extrême flexibilité, a besoin d'être placée sous les ordres d'une chaîne de commandement clairement définie.

Au sein d'une coalition militaire, la FGE ne sera pas subordonnée au commandant de la composante "terre" (subordination traditionnelle des unités de gendarmerie en opérations), mais formerait une composante pleine et entière, au même titre que les autres composantes (armée de terre, armée de l'air, marine), placée directement sous les ordres du commandant de la force.

Au sein d'une coalition policière, la FGE ne sera pas être un élément de la coalition, elle sera la coalition même, la force de police internationale mise en œuvre pour l'exécution d'un mandat. En cas de troubles graves cependant, elle pourrait intervenir en renfort d'une coalition déjà mise en place, mais il s'agirait alors d'une décision politique.

133- Des forces de police permettant de couvrir dans la continuité l'ensemble du spectre de la crise

1331- La notion de continuum (voir aussi annexe 4)

La gendarmerie est incontestablement un acteur de la continuité, c'est-à-dire capable d'assurer, sur l'ensemble du spectre, le « continuum » entre la période normale et le temps de crise,

voire de guerre, de la sécurité publique aux actions de combat de basse intensité. En 1991, Pierre JOXE, alors ministre de la défense, définissait ainsi ce concept : « La gendarmerie permet d'envisager sans rupture le passage de la période normale à celle de crise, dans des situations où la police nationale ne serait pas en mesure de faire face seule à des formes inhabituelles de violence, et où l'intervention des armées serait un moyen trop lourd pour résoudre des conflits qui ne mettent pas fondamentalement en cause l'existence de la nation ou la garantie de ses intérêts vitaux ».

Le général VICAIRE, qui a commandé les unités de gendarmerie mobile à Mitrovica, au Kosovo, au plus fort des émeutes interethniques en 1999-2000, décline la notion de continuum, propre à la gendarmerie, en cinq facettes¹³ :

- continuité historique et sémantique : la gendarmerie est une des institutions les plus anciennes en France ; le gendarme, véhiculant une image de rigueur, est devenu une référence au point de donner son nom à toutes les structures ou instances jouant un rôle de régulateur (gendarme de la bourse, gendarme du monde...).
- continuité spatiale : le gendarme représente l'Etat dans ses fonctions régaliennes sur tout le territoire national ; le modèle gendarmique est devenu un vecteur de l'influence de la France dans le monde.¹⁴
- continuité temporelle : la gendarmerie représente le concept de troisième force située à l'orée des forces civiles et militaires. Elle offre aux pouvoirs publics une liberté d'action immédiate et permanente, sans avoir pour autant à recourir à des moyens d'exception. La gendarmerie possède seule la capacité d'intervenir, à organisation constante, sur la totalité du spectre paix-crise-guerre.
- continuité technique : c'est la volonté de ne jamais mettre en œuvre que la juste force, afin de repousser à l'extrême limite le recours à la violence.
- continuité comportementale : c'est l'adoption d'une philosophie de l'action qui allie efficacité à humanité.

1332- Plus-value de la FGE sur la Force de police européenne

La Force de Police Européenne (FPE), outil de prévention et de gestion de crises de l'Union européenne, est destinée à remplir des missions de renforcement ou de substitution de forces de police locales, sur un théâtre d'opérations, mais uniquement dans le cadre de la gestion civile de la crise. Il revient à la nation cadre de mettre sur pied le noyau dur de l'état-major projeté, qui sera renforcé in situ par des policiers d'autres pays. Doté d'une capacité de projection rapide, la FPE peut compter à terme près de 5 700 policiers provenant des 25 pays de l'Union. A titre d'exemple, la France a décidé de mettre à disposition de cette force 600 gendarmes et 210 policiers, ainsi qu'un état-major projetable. Cette FPE est aujourd'hui mise en œuvre en Bosnie-Herzégovine (MPUE) et en Macédoine (mission "PROXIMA").

¹³ VICAIRE, Claude, général, conférence aux officiers de gendarmerie de la 13^{ème} promotion du Collège interarmées de défense sur le concept de sécurité intérieure, 24 janvier 2006.

Cette brève présentation de la FPE permet déjà de comprendre que la FGE se veut être un outil plus réactif, plus robuste et plus flexible. Lors des présentations du concept de FGE au grand public, les autorités des pays membres de la FGE ont souligné ces avantages. Ils ont insisté en particulier sur le côté robuste de la force, sur l'expérience des membres qui la composent, l'existence d'un état-major permanent, multinational et modulaire, et sur l'éventail des missions pouvant être exécutées par cette nouvelle force.

*

*

*

La Force de gendarmerie européenne est donc un concept proposé par la France pour donner à l'Union européenne un nouvel outil de gestion de crise. En raison de l'évolution récente des crises internationales, il est apparu en effet que les coalitions "traditionnelles", militaires ou policières, bien qu'ayant donné des résultats incontestables, ne permettent plus aujourd'hui de gérer convenablement ces crises. Les phases strictement militaires (crise de haute intensité) et les phases strictement policières (crise de basse intensité) ne sont pas aussi facilement identifiables, on passe fréquemment de l'une à l'autre, et on ne dispose pas forcément au bon moment de la bonne force. Par ailleurs, en raison des résultats parfois décevants ou de mandats pas assez clairs, des zones de chevauchement de compétence sont apparues, avec pour conséquence soit des problèmes de coopération et de coordination, soit une émergence localement de forces adverses profitant de ces difficultés.

La FGE, de par la particularité professionnelle des polices qui la composent, de par la mise sur pied d'une structure permanente de planification et de conduite, et parce qu'elle se veut flexible et modulaire pour remplir au mieux le mandat qui peut lui être confiée, semble être l'outil qui répond directement aux besoins suscités par l'évolution des crises internationales ces dernières années, ceci afin, comme le dit la devise choisie pour cette force, « que la loi conduise à la paix » (« lex paciferat »).

Si la FGE est cet outil novateur, dans quelles crises peut-elle effectivement intervenir ? Après une rapide montée en puissance, pourquoi n'a-t-elle pas encore été mise en œuvre à ce jour ?

¹⁴ Il existe aujourd'hui une cinquantaine de forces de gendarmerie dans le monde.

II – DES SCENARII D'INTERVENTION IDENTIFIES THEORIQUEMENT, MAIS UNE MISE EN ŒUVRE DE LA FORCE DE GENDARMERIE EUROPEENNE RENDUE DIFFICILE EN RAISON D'ANTAGONISMES IMPORTANTS ENTRE LA FRANCE ET L'ITALIE

« L'EUROGENDFOR doit être capable de réaliser ses missions dans tout le spectre de la crise : en début de crise, seule ou aux côtés des armées, puis sous la direction d'une autorité civile. Elle peut s'occuper des missions d'ordre public, conduire des enquêtes de police judiciaire de manière à présenter des délinquants devant la justice et lutter contre tout ce qui est crime organisé, notamment par le contrôle des frontières »¹⁵.

Si la théorie est claire, il appert que la FGE souffre aujourd'hui de la divergence de point de vue entre ses deux membres les plus importants, la France, résolument européenne et qui souhaite revoir l'emploi de sa gendarmerie en opérations extérieures, et l'Italie, otanienne, qui emploie régulièrement de ses Carabiniers aux côtés de ses forces armées.

Dans ce contexte, bien qu'elle n'ait pas encore été mise en œuvre, il faudra s'interroger sur l'avenir proche et lointain de la FGE.

21- Quatre scenarii clairement identifiés

Le 23 janvier 2006, lors de l'inauguration officielle de la FGE, madame Michèle ALLIOT-MARIE déclarait : « L'Europe se doit de disposer d'instruments adaptés, réactifs, lui permettant d'intervenir à tous les stades d'évolution d'une crise ». La FGE est cet instrument, car elle couvre tous les aspects de la crise. Pour autant, elle n'a pas vocation à "durer" sur un théâtre d'opérations.

211- Des missions classiques de substitution ou de renforcement de forces de police locales, mais en parfaite coordination avec le travail mené par les forces armées

2111- En phase de stabilisation

En phase de stabilisation d'une zone de crise, la FGE doit pouvoir poursuivre les missions initiales de police tout en facilitant la coordination et la coopération avec des unités de police internationales ou locales. Il ne s'agit pas à proprement parler d'une mission spécifique à la FGE, mais l'emploi d'une force de police à statut militaire doit permettre une meilleure coordination de l'action internationale, entre forces de police et forces armées. Il s'agit là pour le commandant d'une coalition sur le terrain d'un avantage non négligeable.

¹⁵ DEANAZ, Gérard, général, « La gendarmerie européenne à pied d'œuvre », Armées d'aujourd'hui, octobre 2005, n° 304, p 31.

2112- En phase de transition

La phase de transition se caractérise par la réduction du format d'une coalition internationale sur un théâtre d'opérations et, à terme, par le rétablissement de l'entière souveraineté d'un Etat. Durant cette phase, la FGE pourra faciliter le passage de relais des responsabilités vers une autorité civile ou une agence, et s'inscrire, si nécessaire, dans les efforts de coopération.

Cette phase peut aussi bien être menée par une coalition policière classique, la FGE n'apportant ici aucune plus-value.

212- Des missions nouvelles : en accompagnement immédiat d'une force militaire ou en totale autonomie

2121- En accompagnement d'une force militaire et sous son commandement

« Les forces de gendarmerie, à statut militaire, (...) se révèlent être un outil particulièrement efficace pour assurer, dans la continuité de l'intervention militaire, l'exécution des missions de police »¹⁶.

Habités à travailler dans des situations dégradées et à agir sous les ordres d'un chef militaire, les "gendarmes"¹⁷ peuvent sans difficulté aucune être déployés dans le sillage de la force militaire, pour assurer des missions de sécurité publique générale à la place de forces de police inexistantes ou défaillantes. Ils peuvent ainsi sécuriser l'environnement d'action des soldats, en leur évitant de prendre à leur compte des tâches qu'ils ne sont pas habitués à exercer. En 1999, lors de l'entrée des troupes de l'OTAN au Kosovo, une telle force de police aurait probablement démontré tout son savoir-faire. Cet exemple vaut également pour l'actuel conflit en Irak.

Le commandant d'une force internationale, qui aurait sous ses ordres la FGE, disposerait de tous les instruments pour stabiliser et contrôler un théâtre. Le colonel BARBANO, chef d'état-major de l'état-major de la FGE, précise ainsi : « La FGE doit œuvrer en étroite collaboration avec les organismes militaires et civils. Quand elle est intégrée dans la force militaire, elle doit maintenir un lien fonctionnel avec les autorités de police locales et internationales présentes sur la scène »¹⁸.

2122- En totale autonomie :

La FGE est également apte à agir en totale autonomie, sans le soutien ou l'accompagnement de forces armées. Ce scénario novateur élargit d'une part le spectre d'action d'une force internationale de police et d'autre part le spectre plus général de la gestion de crise.

¹⁶ STER, Jean-Philippe, colonel, « La Force de gendarmerie européenne », Revue de la Gendarmerie Nationale, 2005, n° 215, page 5.

¹⁷ Afin d'éviter d'inutiles lourdeurs, le terme de "gendarme" est entendu ici dans son sens générique, à savoir de membre d'une force de police à statut militaire.

¹⁸ BARBANO, Giovanni, colonel, « La gendarmerie européenne à pied d'œuvre », Armées d'aujourd'hui,

La possibilité pour la FGE d'agir en totale autonomie sur un théâtre d'opérations a pour avantage de couvrir l'ensemble du champ d'action du travail policier en général, sans se limiter à des opérations au risque "diminué". En ce sens, la FGE permet d'éviter que les forces armées s'emparent de missions policières, prétextant l'incapacité des forces de police de statut civil d'agir soit par manque de capacités, soit par manque de robustesse.

La FGE permet également d'élargir les possibilités d'une action internationale en dehors des seules crises militaires. Le politique a ainsi entre ses mains un moyen d'action humanitaire pour traiter toutes sortes de crises, comme par exemple des catastrophes, détruisant ou désorganisant dans une zone les institutions régaliennes et nécessitant temporairement la mise en place d'une force de police pour assurer l'ordre public, sans envoyer l'armée, qui peut parfois être un moyen mal perçu par l'Etat qui se voit imposer une telle organisation. A l'occasion du tsunami qui a ravagé différents pays côtiers en Asie du sud-est fin 2004, les moyens mis en place par les armées américaines, bien que fort utiles, ont été tout juste tolérés par les autorités indonésiennes, par exemple. L'envoi de la FGE en Asie du sud-est à cette époque avait été plusieurs fois évoqué...

Que la FGE puisse temporairement remplacer ou renforcer une force de police défaillante ou dépassée par les événements n'est pas une nouveauté stricto sensu. En métropole par exemple, la gendarmerie peut à tout moment renforcer ou remplacer localement des unités défaillantes pour maintenir l'exécution de ses missions (exemple des inondations dans la région de Nîmes en 1999), ou les renforcer à l'occasion des grandes migrations estivales ou hivernales. Cette possibilité peut donc être transposée hors du cadre national.

2123- Une force d'urgence, mais qui a besoin d'un environnement défini

La FGE pourrait être aux forces de police ce que la force d'action rapide est aux armées. Elle doit pouvoir être mise en œuvre dans l'urgence, traiter au plus vite une crise, puis laisser le relais à une force ayant vocation à agir dans la durée.

Pour intervenir toutefois, il lui faut impérativement un environnement clarifié, c'est-à-dire :

- un soutien politique de l'administration locale et/ou, lorsqu'elle doit intervenir à la demande d'une organisation internationale, du représentant de cette organisation.
- un mandat clair, comprenant des procédures légales comme un code de procédure pénale et un code pénal clair et applicable, des magistrats et des tribunaux capables de prendre des décisions pénales, un système administratif permettant l'exécution effective des sentences pénales.
- une coopération des administrations locales et des autres acteurs sur le terrain, afin d'être renseignée, en vue de pouvoir assurer un environnement sécurisé pour la force, de pouvoir mener des enquêtes sur des criminels de guerre, des organisations criminelles... La force doit pouvoir disposer d'interprètes ou de personnels locaux.
- une logistique, des moyens de transport, des moyens de communication.

22- Une mise en œuvre difficile

En théorie donc, la FGE constitue un outil idéal pour la gestion de crises, surmontant beaucoup d'obstacles réputés infranchissables à des coalitions policières classiques. Il faut cependant être réaliste : la FGE est encore très jeune et fragile. De nombreux problèmes n'ont pas encore été résolus. D'un point de vue capacitaire, la FGE connaît des difficultés tant humaines que matérielles. D'un point de vue politique et géopolitique, la FGE pâtit de graves dissensions entre deux de ses membres les plus importantes : la France d'un côté, l'Italie de l'autre.

221- Des difficultés capacitaires

2211- Des forces employées en premier lieu sur leur territoire national

La FGE dispose d'effectifs limités : les forces qui la composent doivent en premier agir sur leur territoire national. Cette contrainte majeure peut expliquer le fait que les forces de police en général ne peuvent consacrer qu'une part infime de leurs moyens humains et matériels aux opérations extérieures, contrairement aux forces armées dont c'est la vocation première. Ainsi, pour la gendarmerie, le personnel en mission à l'étranger (en affectation permanente ou en détachement de circonstances) représente moins de 1,5% de la totalité de ses effectifs (annexe 5).

La déclaration d'intention stipule que la FGE doit pouvoir mettre en œuvre 800 hommes dans un délai de 30 jours, et peut à terme compter 2 300 hommes. Il est difficile d'estimer quel théâtre cette force peut couvrir. Son extrême modularité doit lui permettre de s'adapter facilement au terrain qu'elle doit tenir ou aux missions qu'elle doit remplir. Ainsi, dans une mission de couverture du territoire, la FGE pourrait agir sur un théâtre de la taille du Kosovo. Dans une version plus "musclée" de maintien de l'ordre, ses capacités humaines lui permettraient tout juste à contrôler une partie d'une ville comme Kinshasa (République démocratique du Congo).

Cette caractéristique conduit logiquement à penser que la FGE ne peut être d'une part qu'engagée sur un seul théâtre d'opérations à la fois, et ne pourra pas se passer du concours de personnels provenant d'autres partenaires.

2212- Une logistique propre quasi inexistante

L'un des scénarii d'intervention définis dans la déclaration d'intention, et probablement aussi le plus novateur et intéressant, prévoit une action en totale autonomie, sans l'appui d'autres forces. Ceci signifie qu'en théorie, elle doit subvenir à sa propre logistique.

Aujourd'hui, aucune des cinq forces composant la FGE ne dispose d'une logistique suffisante. Les Carabiniers peuvent toutefois assurer en partie leurs besoins, comme ils l'ont prouvé

dans les Balkans¹⁹. La gendarmerie est quant à elle presque totalement dépendante de l'armée de terre, bien qu'après plus de 10 années d'expérience en opérations extérieures, de gros efforts aient été faits, notamment dans les domaines de l'habillement et des moyens de communication et de déplacement. En matière de moyens de projections stratégiques comme tactiques, il faudra de toute façon avoir recours à l'armée de l'air...

Conscients probablement de cette faiblesse, les signataires de la déclaration d'intention ont fait préciser qu' « en cas de besoin, certaines de ces fonctions [ravitaillement, complément des stocks, réparation ou évacuation d'équipements, transport, assistance médicale] pourront être assurées par d'autres acteurs ». Ainsi, la gendarmerie discute actuellement d'un protocole d'accord avec l'armée de terre, afin que celle-ci subvienne aux besoins de la composante française de la FGE en opérations. On mesure bien ici l'avantage de disposer d'une force de police à statut militaire, habituée à évoluer avec les forces armées.

Pour autant, il faut pouvoir également disposer de matériels communs, ou tout au moins interopérables, à toutes les forces appartenant à la FGE, notamment en matière de systèmes d'information et de communication (SIC). C'est là l'une des tâches majeures de l'actuel commandant de la force, afin que celle-ci puisse réellement devenir opérationnelle. L'idée de nation-cadre, c'est-à-dire de fourniture de l'ensemble des moyens SIC par le pays commandant une opération, n'a pas été retenue. Il faut en effet que la force dispose en permanence, à l'entraînement comme en intervention, de moyens adéquats et connus par l'ensemble des personnels ayant à en faire usage, et ce immédiatement en début d'intervention. Le problème reste aujourd'hui entier, et souffre des rivalités existantes entre forces.

222- Des divergences internes profondes

Les divergences importantes de point de vue entre la France d'une part et l'Italie d'autre part bloquent aujourd'hui toute avancée sur le dossier de la FGE. Ces divergences sont profondes, elles portent sur le cadre d'emploi, le scénario d'intervention privilégié et le théâtre d'intervention possible. L'Italie détient cependant le leadership dans les négociations, la France ayant beaucoup de mal à s'imposer.

221- Visée européenne française contre logique otanienne italienne

Les résultats négatifs du référendum sur le projet de traité constitutionnel européen en France, le 29 mai 2005, n'ont aucune influence sur la construction d'une Europe de la défense. Le chef de l'Etat a plusieurs fois clairement exprimé ses visées européennes. La France est d'ailleurs présente dans toutes les opérations menées par l'Union européenne. Compte tenu des divergences de point de vue avec les Etats-Unis d'Amérique, la France est beaucoup plus réservée sur les

¹⁹ En Irak cependant, les Carabiniers ont du faire appel à l'armée de terre italienne, en raison d'une incapacité à faire face à tous les besoins simultanément sur les différents théâtres.

orientations données à l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN), sans parler des opérations menées sans l'aval du Conseil de sécurité des Nations unies.

L'Italie quant à elle est résolument otanienne. C'est elle qui, la première, a envoyé des unités constituées de Carabiniers dans une opération de l'OTAN, nous y reviendrons plus loin. Son gouvernement actuel soutient la "guerre" contre le terrorisme menée par les Etats-Unis.

Cette divergence importante de point de vue à des conséquences immédiates sur l'actualité et l'avenir de la FGE.

2222- Quel scénario d'emploi privilégié ?

Parmi les quatre scénarii d'intervention avalisés dans la déclaration d'intention, deux sont véritablement novateurs et forment ce que l'on peut appeler le "plus" de la FGE, par rapport à des coalitions composées de forces de police à statut civil. Ce sont ces scénarii que la France privilégie, car c'est pour résoudre en premier lieu ces crises là que cette force a été mise sur pied.

En 1996, lorsqu'en Bosnie-Herzégovine, lors des premières manifestations de population, l'OTAN a réfléchi sur la manière de gérer ces crises, l'Italie a proposé le concept des MSU, c'est-à-dire l'envoi de Carabiniers en unités constituées, pour y rétablir ou maintenir l'ordre. La France a refusé dans un premier temps de participer à ce concept. Cette opposition est restée, et les Carabiniers se souviennent encore aujourd'hui de ce refus. C'est l'une des raisons pour lesquelles l'Italie, bien qu'ayant signé la déclaration d'intention, reste très réservée sur le concept d'emploi de la FGE. Les Carabiniers sont attachés au concept de MSU, ils exercent d'ailleurs un véritable leadership partout où de telles unités sont constituées.

Aussi ne considèrent-ils la FGE que comme un "ersatz" des MSU, si ce n'est un concurrent. La France ne souscrit pas du tout à ce point de vue. Ainsi, depuis la signature de la déclaration d'intention, le dossier de la FGE n'avance que très lentement, et la gendarmerie doit faire preuve à tout moment de vigilance et de diplomatie pour éviter que le dossier ne s'enlise ou ne prenne une direction opposée à son point de vue.

2223- Quel théâtre d'opérations pour la FGE ?

Dans ce contexte particulier, il devient difficile, voire dangereux, de disserter sur les théâtres possibles d'emploi de la FGE. En fait, il appert qu'aucun des théâtres de crise actuels ne permet d'envisager l'emploi de cette force, soit parce que les caractéristiques d'emploi de cette force ne correspondent pas aux nécessités du théâtre invoqué (la crise peut être gérée par une coalition policière classique), soit que les particularismes politiques et géopolitiques du théâtre invoqué ne permettent pas une prise de décision à l'unanimité des membres du CIMIN (un pays au moins s'oppose à une intervention de la FGE).

Un rapide tour d'horizon des crises actuelles permet de dégager pour chacune d'entre elles des raisons qui s'opposent à la mise en œuvre de la FGE :

- Bosnie-Herzégovine : 14 ans après le début de la guerre en ex-Yougoslavie, la communauté internationale est dans une logique de sortie de crise. L'Union européenne est en charge aujourd'hui de la gestion militaire comme de la gestion civile de la crise. Une relève de l'EUPM, n'ayant aucun mandat opérationnel, par la FGE serait totalement incohérente, tant d'un point de vue stratégique (la FGE n'a pas vocation à traiter la sortie de crise) que d'un point de vue politique (les forces de police à statut civil, composant cette force, n'accepteraient certainement pas d'être relevées par des forces de police à statut militaire). Au sein de la force militaire, une relève de la MSU par la FGE reviendrait à valider le concept italien d'emploi de la FGE. Ce que la France ne veut pas accepter.
- Kosovo : les remarques précédentes valent également pour ce théâtre. Les Italiens pourtant verraient bien la FGE agir toujours dans le concept de MSU...
- Palestine : l'Union européenne vient d'envoyer quelques gendarmes et policiers sur ce théâtre, afin d'y encadrer les forces de sécurité. Comme il ne s'agit pas de se substituer aux policiers palestiniens, ni de renforcer leurs capacités d'action, la FGE n'aurait aucun mandat conforme à ses concepts d'emploi.
- Irak : les difficultés que rencontrent les forces américaines sur ce théâtre proviennent en grande partie de l'absence de forces de polices permettant de contrôler le territoire et la population. Au vu des scénarii développés dans la déclaration d'intention et des dispositions relatives à l'envoi de forces, il ne serait pas inenvisageable d'envoyer la FGE renforcer en Irak, dans une zone sous contrôle européen, les possibilités d'action des forces armées qui y sont engagées. La France accepterait-elle pour autant l'envoi de la FGE à Bassorah, en secteur britannique, sans participation de la gendarmerie²⁰ ? Les Italiens étant cependant en passe de retirer toutes leurs troupes de ce théâtre d'opérations (après y avoir essuyé de lourdes pertes, en particulier lors de l'attentat ayant visé, en 2004, le cantonnement des Carabiniers), il n'y a pas de débat sur ce sujet au sein du CIMIN.
- Afghanistan : l'OTAN pilote actuellement les opérations de lutte contre les organisations terroristes dans ce pays, avec une participation active des armées françaises. Pour autant, le mandat de l'OTAN ne comporte pas de volet policier. L'Allemagne est très présente sur place pour l'aide et la formation de policiers à Kaboul, mais il s'agit là d'une initiative bilatérale, développée au moment où la Bundeswehr (armée fédérale allemande) était aux commandes de l'ISAF. Il n'est pas question, en l'absence de mandat, d'une intervention de la FGE dans ce pays.
- Soudan (Darfour) : la communauté internationale s'est inquiétée à plusieurs reprises sur la situation au Darfour. Il est indéniable que dans cette région, les forces de police locales sont absentes, ou alors dépassées par les événements. Cette

²⁰ Le président de la République s'est à plusieurs reprises exprimé très clairement contre l'envoi de troupes françaises sur le théâtre irakien.

situation correspond à l'un des scénarii envisagés pour mettre en œuvre la FGE. Les autorités soudanaises se sont insurgées contre toute ingérence étrangère ; le ministre français de la défense s'est par ailleurs exprimée défavorablement à une intervention de la France sur ce théâtre.

- République démocratique du Congo (RDC) : l'Union européenne et les Nations unies sont déjà engagées en RDC pour renforcer les capacités d'action de la police de ce pays. Comme en Bosnie-Herzégovine, la relève d'une force internationale composée de policiers à statut civil par la FGE serait incongrue.
- Côte d'Ivoire : la France est fortement impliquée dans la gestion de la crise ivoirienne, et la gendarmerie a fourni au plus fort de la crise jusqu'à quatre escadrons de gendarmerie mobile²¹. Elle ne serait pas défavorable à ce que la FGE s'implique dans la gestion de cette crise. Il sera cependant très difficile d'obtenir l'accord des quatre autres partenaires, en particulier de l'Italie, qui assimilerait l'envoi de la FGE au Côte d'Ivoire à une mainmise de la France sur la FGE.
- Haïti : la crise haïtienne est aujourd'hui gérée par les Nations unies dans les deux volets civils et militaires. Les Etats-Unis ne se sont pas exprimés défavorablement à l'idée d'une intervention de la FGE en Haïti. Il reviendrait cependant à l'ONU d'en faire la demande, hypothèse peu envisageable, car cela signifierait qu'elle se désavoue elle-même dans sa gestion civile de la crise.

223- Un déploiement opérationnel impératif, mais peu probable, avant 2007

2231- L'attente de la déclaration opérationnelle

Lors de sa nomination le 21 janvier 2005, le général DEANAZ a reçu du CIMIN des directives très claires, comme le prévoit d'ailleurs la déclaration d'intention. Le paragraphe 2.1. précise que le commandant de la force doit « mettre en place les structures permettant de déclarer opérationnel l'état-major à l'été 2005 »²². La déclaration opérationnelle se fait pourtant toujours attendre, alors que l'année 2005 est terminée depuis longtemps. Ce sont bien moins les difficultés logistiques ou les quelques déficiences qui ont pu être notées à l'occasion de l'exercice cadre "EUROGEND" en juin 2005 que les divergences franco-italiennes, portant tant sur le concept que sur les considérations géopolitiques, qui sont à l'origine de ce retard. Or, sans déclaration opérationnelle, il ne peut y avoir d'engagement de la FGE.

Les Italiens ont donc tout intérêt, compte tenu de la relative neutralité des autres membres de la FGE, à retarder la déclaration opérationnelle, ceci afin de faire triompher leur point de vue. Il

²¹ Le ministère de la défense a même demandé l'envoi d'un cinquième escadron de gendarmerie mobile (EGM), mais la gendarmerie, du fait des contraintes d'ordre public sur le territoire national, n'a pu satisfaire cette demande. Actuellement, deux EGM restent sur place, pouvant à tout moment être renforcés par une unité en alerte en métropole.

²² « Set up the structures ensuring that the permanent HG is operational in summer 2005 » (Directives for

est ainsi très peu probable que celle-ci intervienne avant l'été 2007, même si, à l'occasion de l'inauguration de la FGE, le général DEANAZ, commandant de la FGE, a déclaré que cette déclaration pouvait intervenir dès la fin avril 2006, après le nouvel exercice d'état-major...

2232- 2007 : fin du mandat de l'actuel commandant de la force

Le général DEANAZ quittera son commandement en juillet 2007, il sera remplacé par un général italien. Dans le contexte actuel, cette date relativement proche permet aux Carabiniers de freiner les vellétés françaises dans un projet qu'ils considèrent comme directement concurrent de leurs MSU, en pesant de tout leur poids pour imposer leur point de vue.

A défaut d'y parvenir pendant la durée du mandat du général DEANAZ, les Carabiniers peuvent attendre la nomination de "leur" général. Compte tenu de leur conception de la FGE, il ne serait pas étonnant que le successeur du général DEANAZ soit le général, commandant actuellement le COESPU ("Center of Excellence for Special Police Units"). Ce centre de formation a été créé en pleine crise franco-américaine sur le dossier irakien. Sous l'impulsion des Américains, il est destiné à former des unités de police africaine au concept de MSU. A compter de 2007, ce général pourrait alors réunir sous un commandement unique le COESPU et la FGE. Cela serait une orientation irréversible pour la FGE, qui s'éloignerait ainsi du concept défini par le ministre de la défense français, dont il n'est absolument pas sûr qu'il soit encore à son poste à cette date.

2233- 2007 : une importante échéance politique en France

2007 est indéniablement une importante année électorale en France. Or, le concept de FGE est à l'origine une idée personnelle du ministre de la défense français, qui a surpris beaucoup de monde, en particulier au sein de la gendarmerie²³. Le pilotage d'ailleurs de ce dossier était, jusqu'en février 2006, assuré pour la partie française par la délégation aux affaires stratégiques du ministère de la défense (DAS), et non pas par la gendarmerie. Depuis cette date, il revient enfin à la direction générale de la gendarmerie nationale de défendre directement ce dossier.

La sécurité intérieure reste un sujet important aux yeux des Français, et sera probablement l'un des enjeux des prochaines élections présidentielles. Il est donc difficile de présager de l'avenir de la FGE. Le concept est ancré, la FGE continuera donc certainement à exister et à rester un moyen mis à disposition de l'UE. Il n'est cependant pas sûr que la France continuera à défendre sa conception de cet outil, et sans soutien politique, la gendarmerie ne pourra seule imposer son point de vue, ce qui laisse de belles perspectives à l'Italie et à ses Carabiniers...

the commander (COMEUROGENDFOR), signées à Rome le 21 janvier 2005).

²³ Cette idée s'inscrit peut-être dans la volonté du ministre d'ancrer la gendarmerie dans la défense, à un moment où le ministère de l'intérieur exerçait une très forte pression sur la gendarmerie (décret du 15 mai 2002, plaçant la gendarmerie pour emploi auprès du ministère de l'intérieur, offensives sur le budget de la gendarmerie...). Ce point n'a pas à être développé ici.

23- Quel avenir pour la Force de gendarmerie européenne ?

Le concept de Force de gendarmerie européenne est encore très jeune et n'a pas dépassé le stade de la théorie. Il faut pourtant d'ores et déjà se poser la question de l'avenir de cette force. Cet avenir se décline en trois phases : un avenir proche, qui doit voir être défini clairement le concept même ; un avenir moyen, qui doit permettre un engagement de cette force et son acceptation par les pays qui ne disposent pas de force de police à statut militaire ; enfin un avenir lointain, pour lequel se pose la question de l'élargissement de la FGE.

231- A court terme : une indispensable définition du concept

2311- Un nécessaire investissement politique de la France

La déclaration opérationnelle de la FGE ne pourra être obtenue que de deux façons. Soit un alignement de la France sur le point de vue italien, mais ce serait en fait abandonner le concept même de la force. Soit l'Italie rejoint la position française. Cette seconde hypothèse est bien entendue celle que la gendarmerie souhaite. Or, pour parvenir à ce but, une volonté politique forte est impérative. Il faudrait donc que le ministre de la défense français stimule ses homologues espagnol, néerlandais et portugais, dont l'attitude pour l'heure est plutôt "passive"...

2312- Un soutien impératif des autres membres de la FGE

Depuis le 1^{er} janvier 2006, le CIMIN est présidé par l'Espagne, un exercice d'état-major doit s'y dérouler en avril 2006. Cette nouvelle présidence, après la présidence italienne, devrait permettre à la France de regagner un peu d'influence. De la réussite de l'exercice, mais aussi du soutien que la France peut espérer de l'Espagne, dépendra l'avenir proche de la FGE. Si la France n'arrive pas à faire prévaloir son point de vue durant cette année 2006, elle pourrait définitivement perdre la main sur ce dossier et laisser l'Italie faire de la FGE ce qu'elle en voudra.

232- A moyen terme : un premier engagement impérativement réussi pour obtenir le soutien des pays non membres de la FGE

2321- Réussir le premier engagement de la FGE

Nouvelle structure pour une gestion efficiente des crises modernes, la FGE se doit absolument de réussir son premier engagement. Il en va de la crédibilité de ce concept, mais aussi des forces de police à statut militaire. Ce premier engagement se devra donc d'être exemplaire.

Cet engagement permettra de valider le concept et son cadre d'emploi. Voilà pourquoi il est impératif que les membres de cette force se mettent d'accord sur la façon dont la FGE devra

être employée, et sur quel théâtre elle pourra agir. De ce point de vue, les rivalités entre la France et l'Italie peuvent s'expliquer et se comprendre, chacun défendant le concept qu'elles pensent être le plus opportun et le théâtre d'engagement correspondant et aux aptitudes spécifiques des forces de police à statut militaire, et aux intérêts géopolitiques propres.

Cet engagement devra également prouver que les forces de police à statut militaire ont un rôle spécifique à jouer, avec des compétences particulières permettant de valider l'idée qu'elles sont plus adaptées que les forces de police à statut civil comme les forces armées pour gérer les crises internationales modernes. De ce point de vue, les rivalités franco-italiennes sont stériles et ne permettent pas à ces forces, parfois sévèrement jugées dans leur pays d'appartenance, parfois dissoutes, de se placer au niveau qu'elles estiment être le leur²⁴.

2322- L'acceptation de la FGE par les pays ne disposant pas de forces de police à statut militaire

Il faudra, à moyen terme, faire accepter le concept de FGE par les pays ne disposant pas de forces de police à statut militaire. L'annonce du concept français n'a pas soulevé de réprobations de ces pays, mais pas un véritable enthousiasme non plus.

Pour de nombreux pays anglo-saxons ou scandinaves, l'idée même d'une police à statut militaire est antinomique, soit pour des raisons historiques (l'Allemagne), soit pour des raisons culturelles ou politiques (Grande-Bretagne, Scandinavie). Les événements récents, en particulier les attentats terroristes depuis 2001, ou les grands rassemblements de personnes (sommets de chefs d'Etat, événements sportifs), ont fait avancer l'idée de la pertinence du concept de gendarmerie.

Si les forces de police à statut militaire, et en particulier la gendarmerie, ont démontré individuellement leurs capacités d'adaptation, de réactivité, d'endurance, de robustesse, de flexibilité ou de polyvalence, il faut maintenant que la FGE fasse également preuve de telles qualités, en dépassant rapidement les divergences internes...

233- A long terme : les perspectives d'élargissement de la FGE : (voir les annexes 6,7)

2331- Les candidatures déclarées :

La FGE, dont les membres fondateurs proviennent du noyau initial de l'association des polices à statut militaire du bassin euro-méditerranéen (FIEP), est une entité qui a vocation à accueillir d'autres forces que celles provenant de ses membres fondateurs, à condition que ces forces en aient fait la demande et qu'elles correspondent aux critères définis par la notion de force

²⁴ Il ne faut pas oublier qu'au sein de l'Union européenne, plusieurs pays ont décidé ces dernières années de dissoudre leur gendarmerie ou de la fondre au sein d'une force de police unique : la Belgique, le Luxembourg (même si la police grand-ducale conserve un statut similaire au statut militaire), l'Autriche (même si la Bundesgendarmerie était de statut civil, et que la nouvelle police de ce pays se bâtit en adoptant les structures de l'ex-Bundesgendarmerie).

de police à statut militaire. Il faut rappeler l'importante distinction qui existe entre une police à statut militaire et une police militaire. Les gendarmeries ne sont pas des polices militaires, et il faut bien souvent faire preuve de pédagogie envers des pays candidats, qui confondent les définitions²⁵. Ainsi, à défaut d'admettre des polices militaires dans sa structure, la FGE soutient toutes les initiatives prises par des pays tiers pour transformer des institutions existantes en force de police de type gendarmerie, ceci afin d'accroître le creuset de candidatures potentielles.

Plusieurs pays ont aujourd'hui fait acte de candidature :

- la Pologne a manifesté dès la signature de la déclaration d'intention sa volonté d'y intégrer sa gendarmerie, avec l'appui politique du ministre de la défense français. Cependant, la gendarmerie polonaise n'est qu'une police militaire. Elle ne répond pas à la définition des forces composant la FGE. Les membres de la FGE n'ont pas donné leur accord à cette demande.
- la Belgique a dissous dans les années 1990 sa gendarmerie, pour créer des structures policières fédérales. Des études sont pourtant en cours pour éventuellement recréer une gendarmerie dédiée aux opérations extérieures. Pour l'heure, la candidature belge ne peut donc être considérée que comme virtuelle, même si la Belgique était représentée lors de l'inauguration officielle de la FGE le 23 janvier 2006.
- plus surprenant, la Grande-Bretagne a manifesté également un certain intérêt pour la FGE, arguant de l'expérience acquise par ses unités d'infanterie en Irlande du Nord. La FGE n'ayant cependant pas vocation à intégrer en son sein des unités provenant des forces armées, il n'a pas été donné de suite à cette proposition.

Ainsi, les candidatures déclarées et recevables ne sont pas légion, et il faut aujourd'hui élargir l'horizon soit vers un espace extra-européen, soit vers des polices à statut civil.

2332- Les candidatures potentielles

Hormis les cinq membres fondateurs, aucun des autres pays de l'UE ne dispose de forces répondant aux critères d'admission requis. Les seuls pays disposant de réelles gendarmeries ne sont pas au sein de l'Union : parmi les membres de la FIEP, la Roumanie et la Turquie sont des candidats potentiels. La Roumanie a déjà fait officiellement acte de candidature. Le Maroc dispose également d'une gendarmerie, mais n'est ni membre ni candidat à une intégration à l'UE.

Au sein de l'UE, il faut donc se tourner vers les forces de police à statut civil. Or pour l'heure, il n'est pas possible à ces forces d'adhérer à la FGE. Elles peuvent toutefois participer à des opérations menées par la FGE, sous certaines conditions. Comme il est mentionné dans le

²⁵ On entend par force de police à statut militaire une force de police composée de personnels ayant le statut de militaire et exerçant des missions de police de plein exercice, c'est-à-dire ne se limitant pas à une catégorie de personnels (les personnels des forces armées), ou à un espace géographique déterminé (les emprises militaires) ou à une catégorie d'infractions déterminée (les infractions commises par ou à l'encontre des membres des forces armées).

rapport de la Présidence annexé au Traité de Nice, les forces de police civiles « ne devraient pas être placées temporairement sous la responsabilité d'autorités militaires chargées de missions de protection de la population » en raison de « leurs lois et règlements nationaux ». Or, la possibilité d'être déployé sous un commandement militaire est la condition clef pour pouvoir être déployé en toutes circonstances. Il dépend donc de chaque pays d'autoriser ou non la participation de leurs polices à une opération menée sous l'égide de la FGE. Au cours d'exercices menés à Saint-Astier en Dordogne en 2004 et 2005, des unités de police à statut civil, spécialisées dans le domaine du maintien de l'ordre, ont travaillé côte à côte avec des unités de police à statut militaire, sous un commandement unique militaire, sans que cela n'ait posé de soucis particuliers. Ces unités de police provenaient de Grande-Bretagne (un peloton d'une trentaine de policiers) et d'Allemagne (en 2004, une compagnie d'intervention de la police fédérale, forte de 80 hommes, renforcée par des éléments blindés et des hélicoptères). Il serait donc dommage qu'une telle approche vienne perturber une coopération qui a déjà prouvé son efficacité : gendarmerie et Bundespolizei travaillent déjà ensemble dans des opérations de maintien de l'ordre²⁶...

Enfin, en dehors de l'UE, et à côté des pays disposant déjà de forces de police de type gendarmerie, il y a plusieurs pays qui ont des forces de police de statut militaire dépendant souvent de leur ministère de l'intérieur. Ces forces, souvent rustiques et parfois inféodées au pouvoir en place, ont aujourd'hui vocation à devenir des forces de police de plein exercice. C'est le cas aujourd'hui en Ukraine, en Géorgie, et dans une moindre mesure en Russie. Si la gendarmerie nationale est aujourd'hui déjà présente dans ces pays pour y mener des actions de coopération et conduire ses forces vers un standard acceptable²⁷, le chemin à parcourir reste long et leur intégration à la FGE ne saurait être que la dernière étape de leur transformation.

Ces remarques valent également pour les forces de police à statut militaire des pays d'Afrique du nord qui n'ont pas adhéré à la FIEP (Algérie et Tunisie).

2333- Le statut d'observateur

Les pays qui disposent d'une force de police à statut militaire, qu'ils soient membres de l'UE ou candidats à une intégration à l'Union, peuvent, après en avoir fait la demande et acceptation de celle-ci par le CIMIN, détacher un officier supérieur à l'état-major de la FGE en qualité

²⁶ La Bundespolizei (police fédérale), ex Bundesgrenzschutz (police fédérale des frontières), est la police fédérale allemande. Dans ce pays où les questions policières relèvent des Länder, cette force de police est chargée en particulier des opérations de maintien de l'ordre, de la police des aéroports et des voies ferrées ; elle peut également renforcer les capacités des polices des Länder allemands, puisque les membres de cette force disposent de compétences judiciaires au même titre que leurs homologues des polices des Länder. La coopération avec la gendarmerie est ancienne ; elle se traduit aujourd'hui par des exercices communs, mais également des renforcements opérationnels à l'occasion des transports de déchets nucléaires par voie ferrée ou voie routière, des grandes manifestations internationales type G8 (Genève et Evian en 2003) ou de grandes manifestations sportives (coupe du monde de football en 2006 en Allemagne, coupe d'Europe des Nations en 2008 en Suisse et en Autriche)...

²⁷ La gendarmerie est présente en Russie depuis 2005, avec la mise en place d'un attaché de sécurité intérieure adjoint à Moscou, et en Ukraine depuis 2005 également, avec la mise en place d'un conseiller auprès du général, commandant les troupes de l'intérieur, à Kiev.

d'observateur. C'est un premier pas vers l'admission de leur force d'appartenance à la FGE. Ces observateurs sont associés à toutes les opérations, exercices ou séminaires qui ont organisés par les membres de la FGE sur leur territoire national ou dans le territoire d'Etats tiers ; ils servent également de relais d'information vers leur force d'appartenance et leur pays d'origine.

A l'heure actuelle, aucun pays n'a fait de demande officielle, si bien qu'aucun observateur n'est encore en poste à Vicenza. La Roumanie toutefois évoque de plus en plus fréquemment sa volonté d'envoyer à l'état-major de la FGE un officier de sa gendarmerie.

*

*

*

La Force de gendarmerie européenne est donc un outil de gestion de crises bâti pour agir tant sous commandement militaire que sous commandement civil, aux côtés des forces armées ou en totale autonomie. Dotée d'un état-major permanent, permettant de planifier des interventions comme de les conduire, recevant ses ordres d'engagement d'une structure politico-militaire définie, ce qui sous-entend la délivrance de mandats clairs, la FGE n'est pas une structure figée. Elle est modulaire, avec des unités permettant de couvrir l'ensemble du spectre des missions policières. Ces capacités lui permettent d'intervenir sur tout le spectre de la crise, depuis la phase de très basse intensité jusqu'à un engagement de type "guerre".

Voilà pour la théorie. La concrétisation se révèle plus compliquée que prévu. La FGE doit faire face à des déficits capacitaires, tant humains que matériels. Ses membres doivent pour l'heure coopérer avec les forces armées, mais doivent aussi régler entre eux des problèmes importants, allant des moyens d'information et de commandement jusqu'au soutien santé et transport. La FGE doit surtout surmonter d'importants clivages entre ses deux membres principaux, chacun défendant sa vision de la force et ses intérêts géopolitiques.

Avant même son premier engagement se pose déjà l'avenir de la FGE, qu'il s'agisse d'un avenir proche avec la question de la déclaration opérationnelle, toujours incertaine, ou d'un avenir lointain, avec les possibilités d'adhésion de nouveaux membres. Elle doit aussi se faire accepter par les pays qui ne disposent pas de forces de police à statut militaire, et dont les polices civiles rechignent pour des raisons politiques ou philosophiques à se soumettre au militaire...

CONCLUSION

Les crises internationales, malheureusement toujours (trop) nombreuses, ont changé de nature. Le temps n'est plus à l'affrontement entre deux forces armées, mais à l'opposition de coalitions militaires internationales à la population du pays dans lequel ces coalitions interviennent, du moins passée la phase de haute intensité. Dans ces conflits asymétriques, les forces armées font difficilement face à ce qu'il est convenu d'appeler des crises de basse intensité, autrement dit, à une forme de "policierisation" de la crise. Aussi, pour y faire face, on a assisté à deux tendances : d'une part la mise sur pied, de plus en plus fréquemment, de forces internationales de police, chargées de se substituer à une force de police locale défaillante, ou d'en renforcer momentanément les capacités. Composées dans leur majorité de policiers à statut civil, ces coalitions ont parfois des difficultés à remplir leur missions en cas de tensions fortes par manque d'entraînement ou de robustesse, et rechignent à faire appel au militaire, pour des raisons politiques ou philosophiques. Pour combler cette faiblesse, mais aussi par intérêt, les forces armées se sont invitées sur la scène policière et tentent, pas toujours habilement, et sans atteindre le résultat escompté, d'exécuter des missions strictement policières.

Initiative française, la Force de gendarmerie européenne est une coalition de cinq forces de police à statut militaire, dont certains de leurs personnels interviennent régulièrement sur les théâtres d'opérations extérieures. Elle se veut l'outil manquant à l'Union européenne, mais aussi à d'autres organisations internationales, pour dépasser toutes les difficultés constatées dans la gestion des crises modernes (en particulier l'inefficacité relative des coalitions policières classiques) ou des coalitions militaires pour garantir la sécurité des personnes et des biens sur un théâtre donné. Elle veut aussi dépasser les difficultés de coordination entre gestion civile et gestion militaire des crises.

Les scénarii d'intervention ont été identifiés en théorie. La FGE est un outil permanent, entraîné, apte à planifier comme à conduire des opérations. Elle n'est cependant toujours pas déclarée opérationnelle, malgré la mise en place d'un haut comité politico-militaire et la nomination d'un commandant le 21 janvier 2005, et en dépit de son inauguration officielle à Vicenza, en Italie, le 23 janvier 2006. Outre des difficultés d'ordre logistique, mais qui sont en passe d'être réglées, la FGE souffre des dissensions entre ses deux principaux partenaires, la France (la gendarmerie nationale) et l'Italie (l'Arme des Carabiniers). Ces difficultés tant politiques que géopolitiques et stratégiques minent un outil qui se doit aujourd'hui de démontrer sa supériorité sur les outils existants, ou de circonstance, destinés à gérer une crise internationale, pour d'une part se faire accepter pleinement par les pays qui ne disposent pas de forces de police à statut militaire, d'autre part pour asseoir le modèle de force de police qui la compose.

Dans une lettre adressée au Roi de Rome le 16 mai 1806, l'empereur Napoléon I^{er} écrivait : « Une troupe chargée de maintenir l'ordre au-dedans ne doit pas être privée de servir la grandeur de la patrie au dehors : elle n'en reviendra que meilleure et plus respectée ». La gendarmerie nationale

a acquise ses dix dernières années une expérience très forte dans les opérations extérieures ; la Guardia Civil pour l'Espagne, l'Arme des Carabiniers pour l'Italie, la Maréchaussée royale pour les Pays-Bas et la Garde nationale républicaine pour le Portugal en ont fait autant. Au travers de ces opérations, elles se sont fait connaître à des pays qui ne voulaient pas accepter ce type de police. Elles se sont également fait connaître aux armées, et ont ainsi élargi leur champ de compétences au sein des coalitions militaires internationales. Les difficultés que connaissent aujourd'hui les armées américaines et leurs partenaires en Irak proviennent en grande partie de l'absence d'une force dédiée à la gestion de l'ordre public, pour lequel elles ne sont pas préparées. Alors, même si le périmètre premier d'une force de police comme celles qui composent la Force de gendarmerie européenne est et sera toujours leur territoire national, elles doivent également intervenir au dehors, car sécurité intérieure et sécurité extérieure sont aujourd'hui totalement imbriquées.

La France a proposé un outil qui semble, en théorie, faire la synthèse des qualités des outils existants en transcendant leurs manques respectifs. Il faut espérer que Français et Italiens concilient au plus vite leurs points de vue et dépassent leurs intérêts particuliers pour que la Force de gendarmerie européenne puisse démontrer la pertinence de ce concept. Il en va de l'intérêt de la paix dans le monde comme de l'avenir des forces de police à statut militaire...

LISTE DES ANNEXES

- Annexe 1** : Déclaration d'intention du 14 septembre 2004
- Annexe 2 : Tableau prévisionnel d'attribution des postes de grands commandements au sein de l'état-major de la Force de gendarmerie européenne
- Annexe 3 : Organigramme de l'état-major de la Force de gendarmerie européenne à Vicenza (Italie)
- Annexe 4 : Schéma explicatif de la notion de continuum
- Annexe 5 : La gendarmerie nationale dans les opérations extérieures
- Annexe 6 : L'association des forces de police à statut militaire de l'espace euro-méditerranéen (FIEP)
- Annexe 7 : Les perspectives d'élargissement de la Force de gendarmerie européenne

ANNEXE 1**DECLARATION D'INTENTION**

Signée à Noordwijk, le 17 septembre 2004, par :

- Monsieur José BONO, ministre de la défense du Royaume d'Espagne.
- Madame Michèle ALLIOT-MARIE, ministre de la défense de la République française.
- Monsieur Antonio MARTINO, ministre de la défense de la République italienne.
- Monsieur Henk KAMP, ministre de la défense du Royaume des Pays-Bas.
- Monsieur Paolo PORTAS, ministre de la défense de la République portugaise.

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 de substitution et/ou en renfort des forces de police locales 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, préstructurée, 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 militaires et civils.

Les opérations de la FGE sont ouvertes à la participation d'Etats 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 publiques,
- 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 de 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 Etats 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 Etats parties.

4. ORGANISATION DU COMMANDEMENT

Un Comité interministériel de haut niveau composé de représentants des ministères responsables de chaque pays 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 Etats parties ainsi que les conditions d'emploi, seront précisées ultérieurement.

La FGE aura à sa disposition un état-major multinational, modulaire et projetable. 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 Etats 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 clefs seront ouverts à la règle de la rotation.

Dans la préparation d'une opération, les Etats 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'assumer 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 Etats 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 Etat partie conservera sa totale liberté de décider si ces unités participeront à une opération de la FGE.

6. ENTRAINEMENT

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 Etat partie assumera les dépenses liées à sa participation à la FGE. Les coûts communs seront répartis proportionnellement entre les Etats 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 Etats parties qui fixera notamment les modalités de remboursement des coûts communs.

Les Etats 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 Etats parties.

Le budget annuel sera élaboré par le commandant de la FGE et sera approuvé par le Comité interministériel de haut niveau. Chaque Etat 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 Etats participants et si possible par l'Union européenne, les Nations-Unies ou d'autres organisations internationales.

Interopérabilité

Les Etats parties s'efforceront d'améliorer l'interopérabilité entre leurs forces.

8. LANGUE

Les langues officielles seront celles des Etats 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 de police à statut militaire.

A leur demande, ils peuvent être admis dans la FGE, après accord des autres Etats parties et après qu'ils aient approuvé les termes de cette présente déclaration.

Sur leur demande, les Etats 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'admissions pourront être revues, sur demande de l'un des Etats parties et avec l'accord de tous les autres Etats parties.

10. ASPECTS JURIDIQUES

Les Etats 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 Etats 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.

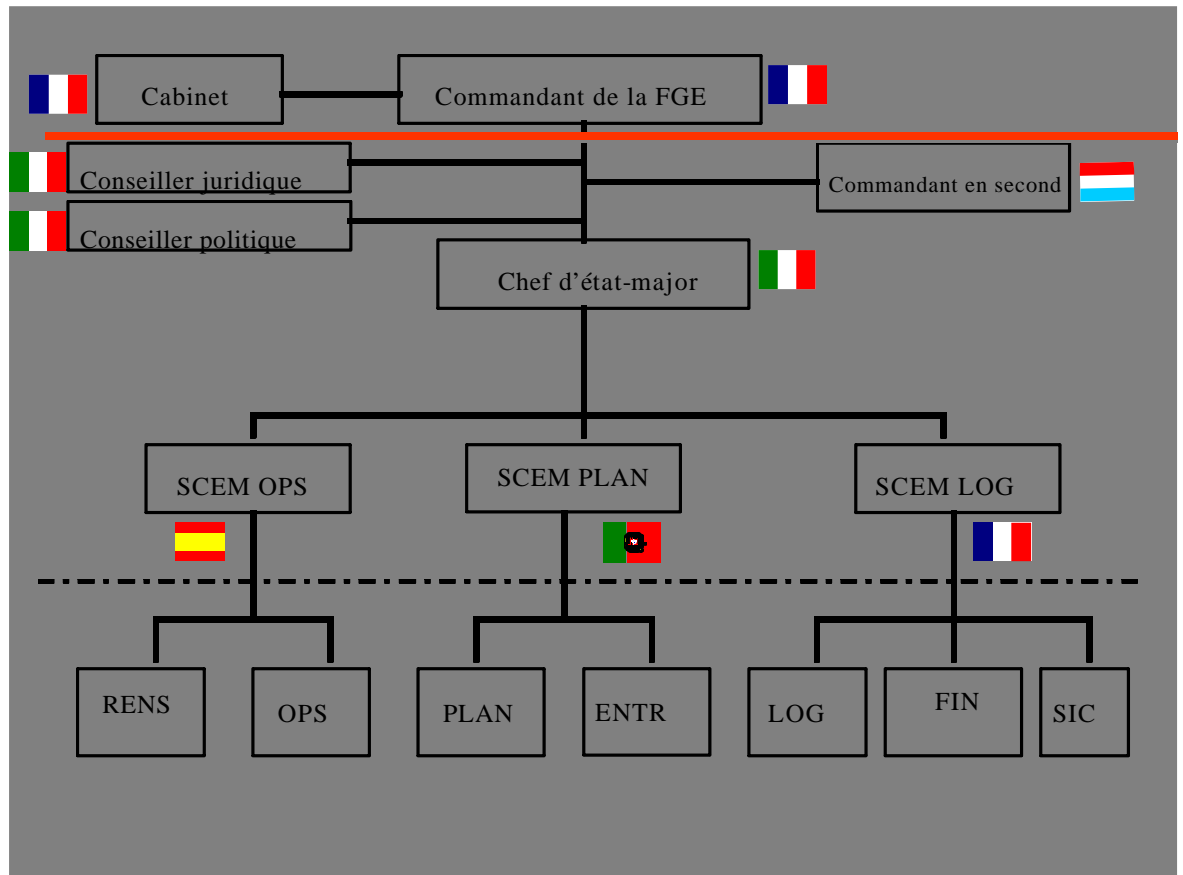
11. ARRANGEMENTS SPECIFIQUES

Les dispositions précédentes et les mesures qui pourraient être nécessaires pour mieux organiser les relations entre les Etats parties dans les aspects concrets, feront l'objet d'arrangements spécifiques.

ANNEXE 2

**ORGANIGRAMME DE L'ETAT-MAJOR
DE LA FORCE DE GENDARMERIE EUROPEENNE A VICENZA (ITALIE)**

Répartition des postes de grands commandements par nationalité



Source : DGGN/OE/SDCI/CMSD

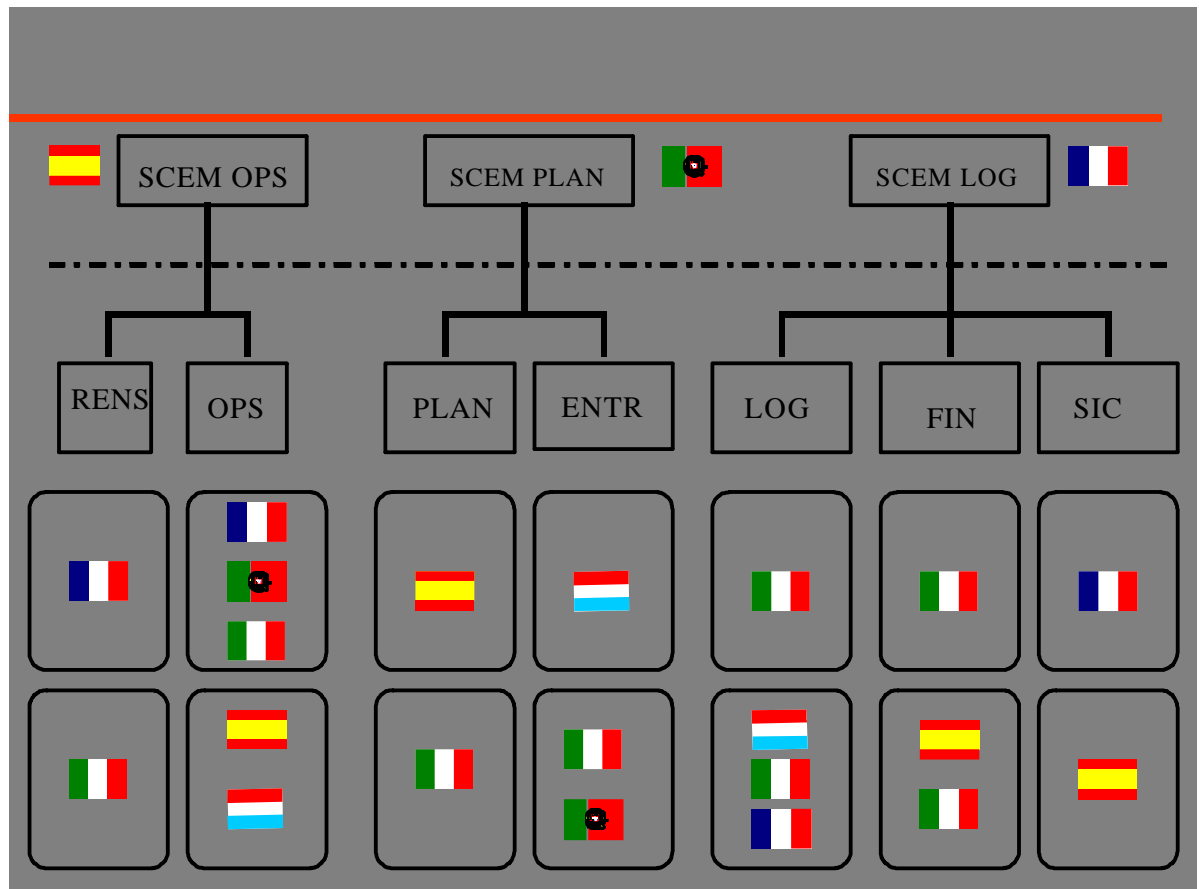
Abréviations :

- ENTR : entraînement
- FIN : finances
- LOG : logistique
- OPS : opérations
- PLAN : planification
- RENS : renseignement
- SCEM LOG : sous-chef d'état-major logistique
- SCEM OPS : sous-chef d'état-major opérations
- SCEM PLAN : sous-chef d'état-major planification
- SIC : systèmes d'information et de commandement

ANNEXE 2

**ORGANIGRAMME DE L'ETAT-MAJOR
DE LA FORCE DE GENDARMERIE EUROPEENNE A VICENZA (ITALIE)**

Répartition des postes au sein des bureaux par nationalité



Source : DGGN/OE/SDCI/CMSD

Abréviations :

- ENTR : entraînement
- FIN : finances
- LOG : logistique
- OPS : opérations
- PLAN : planification
- RENS : renseignement
- SCEM LOG : sous-chef d'état-major logistique
- SCEM OPS : sous-chef d'état-major opérations
- SCEM PLAN : sous-chef d'état-major planification
- SIC : systèmes d'information et de commandement

ANNEXE 3

**Tableau prévisionnel d'attribution des postes de grands commandements
au sein de l'état-major de la Force de gendarmerie européenne**

2005 - 2013

	FRANCE	ITALIE	PORTUGAL	PAYS-BAS	ESPAGNE
2005-2007	CDR ACOS LOG	COS	ACOS PL POL	D-CDR	ACOS OPS
2007-2009	ACOS OPS	CDR ACOS LOG	COS	ACOS PL POL	D-CDR
2009-2011	D-CDR	ACOS OPS	CDR ACOS LOG	COS	ACOS PL POL
2011-2013	ACOS PL POL	D-CDR	ACOS OPS	CDR ACOS LOG	COS
2013-2015	COS	ACOS PL POL	D-CDR	ACOS OPS	CDR ACOS LOG

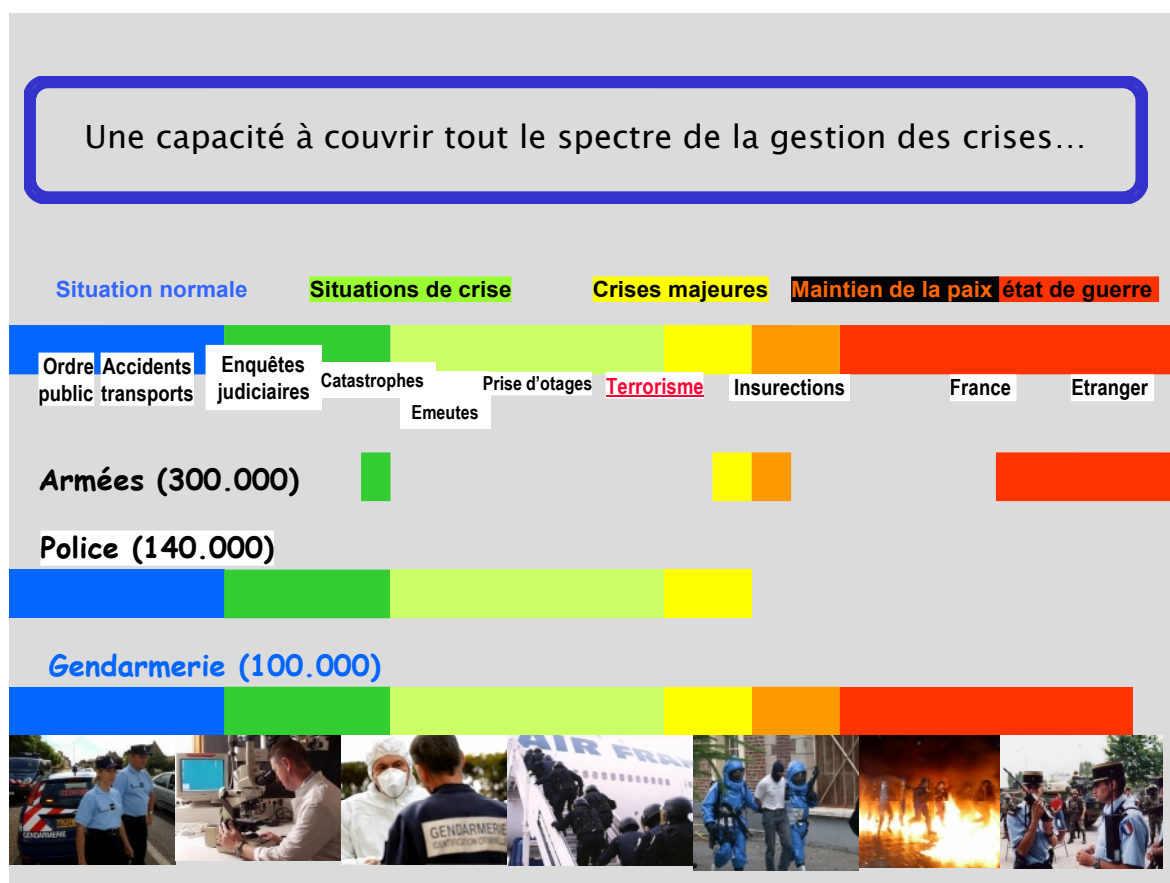
Source : www.eurogendfor.org

Abréviations :

- ACOS LOG : assistant chief of staff logistics (sous-chef d'état-major logistique)
- ACOS OPS : assistant chief of staff opérations (sous-chef d'état-major opérations)
- ACOS PL : assistant chief of staff plans (sous-chef d'état-major planification)
- CDR : commander (commandant de la force)
- COS : chief of staff(chef d'état-major)
- D-CDR : deputy commander (commandant en second)
- POL : polical adviser (conseiller politique)

ANNEXE 4

SCHEMA EXPLICATIF DE LA NOTION DE CONTINUUM



Source : DGGN/OE/SDDOP/DEF

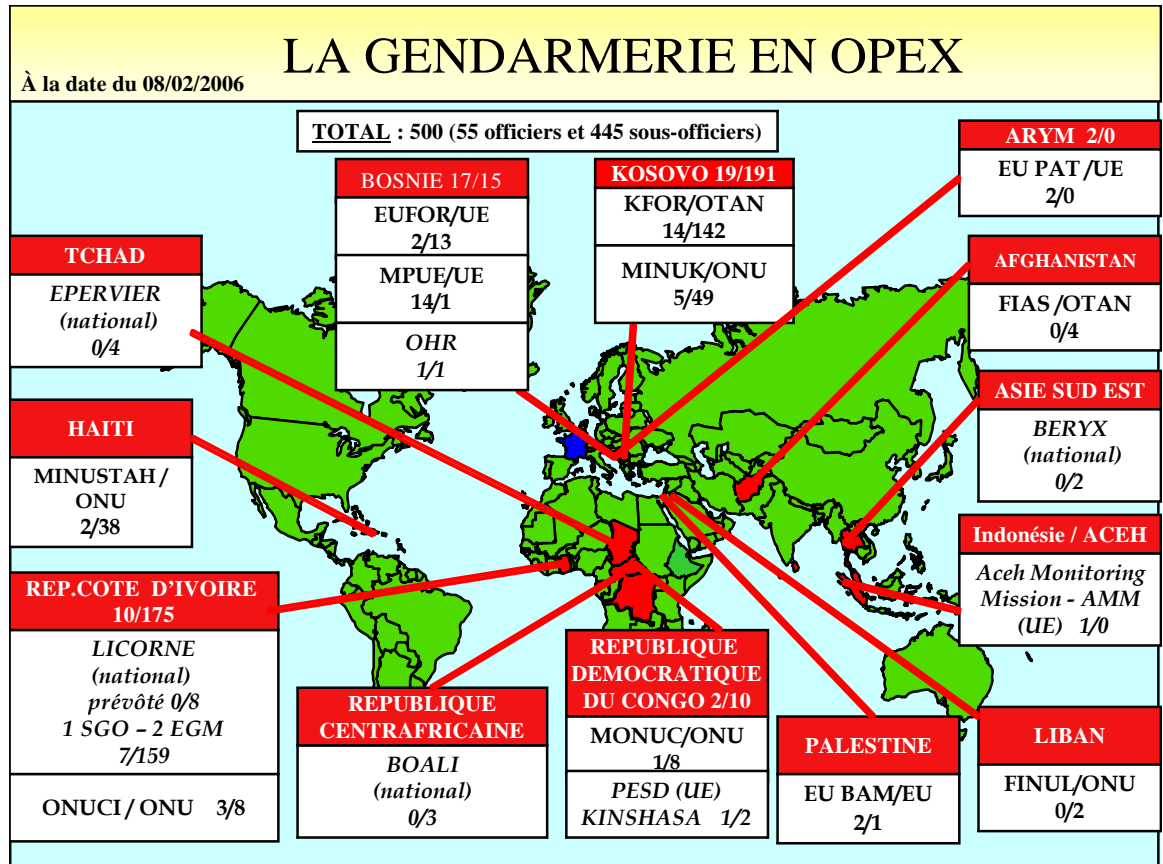
Les forces armées ont pour mission première d'agir en situation de guerre. Elles peuvent, sur réquisition, agir sur le territoire national en cas de catastrophe, par la fourniture de moyens (aide à la mobilité, soutien sanitaire, ravitaillement, transport...), ou intervenir en renfort des moyens policiers en cas de crise majeure (lutte anti-terroriste, insurrections). Cependant les personnels, notamment de l'armée de terre, ne sont pas préparés ni équipés, ou n'ont pas la capacité juridique à agir dans des situations autres.

La police nationale, force de police à statut civil agissant essentiellement en zone urbaine, agit sur l'ensemble du spectre de l'action policière, mais ne peut aller au-delà de la gestion de crises majeures, par manque de formation et de capacités. Cela explique aujourd'hui que les forces mobiles de la police nationale (compagnies républicaines de sécurité) n'interviennent plus outre-mer, et encore moins en opérations extérieures.

Seule la gendarmerie, peut, dans la continuité et sans changer de format, intervenir avec efficacité et célérité dans tous types de situation, depuis une situation normale (exécution du service quotidien) jusqu'en état de guerre (au moins dans l'attente d'être relevée par des unités de l'armée de terre).

ANNEXE 5

LA GENDARMERIE NATIONALE DANS LES OPERATIONS EXTERIEURES

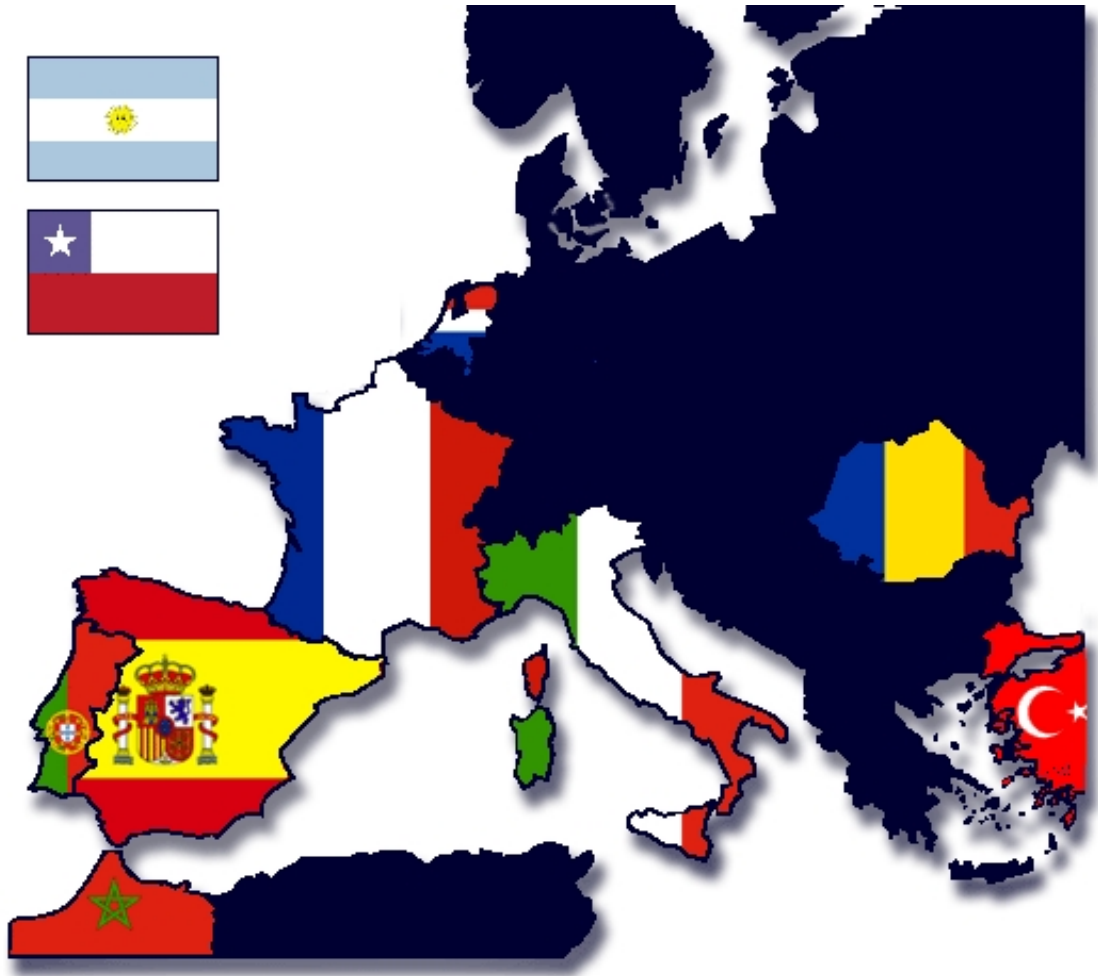


La gendarmerie en opérations extérieures. Source : DGGN/OE/SDDOP/BOP

La gendarmerie nationale compte en 2006 102 500 personnels (officiers et sous-officiers de gendarmerie, officiers et sous-officiers du corps de soutien technique et administratif de la gendarmerie, gendarmes adjoints volontaires et personnels civils). Environ 1 200 d'entre eux seulement sont engagés à l'étranger, soit en affectation (gardes d'ambassade, attachés de sécurité intérieure, attachés militaires, assistance militaire, PESD, coopération policière internationale...), soit en détachement de circonstances. Cela ne représente même pas 1,5% du total de ses effectifs.

Pourtant, malgré les contraintes induites par la nécessité d'obtenir des résultats probants en matière de sécurité intérieure, les opérations extérieures restent pour la gendarmerie un vecteur important pour affirmer son statut militaire et sa capacité à travailler tant avec les forces armées qu'avec les polices à statut civil, mais aussi pour défendre le modèle "gendarmerie" dans le monde.

ANNEXE 6

**L'ASSOCIATION DES FORCES DE POLICE A STATUT MILITAIRE
DE L'ESPACE EURO-MEDITERRANEEN (FIEP)**

FIEP, pays membres et associés. Source : www.asso-fiep.org

La FIEP (pour France-Italie-Espagne-Portugal, dont les gendarmeries ou forces assimilées sont les quatre premiers membres "historiques") est une association qui regroupe les forces de police à statut militaire de l'espace euro-méditerranéen.

Fondée en 1994, elle comprenait alors la gendarmerie nationale française, l'arme des carabinieri italiens et la garde civile espagnole. Elle fut rapidement rejointe par la garde nationale républicaine portugaise (1996), puis par la gendarmerie turque (1998), la maréchaussée royale néerlandaise, la gendarmerie royale marocaine (1999) et la gendarmerie roumaine (2002). La gendarmerie argentine et les carabinieri du Chili ont rejoint l'association en qualité de membres associés en octobre 2005.

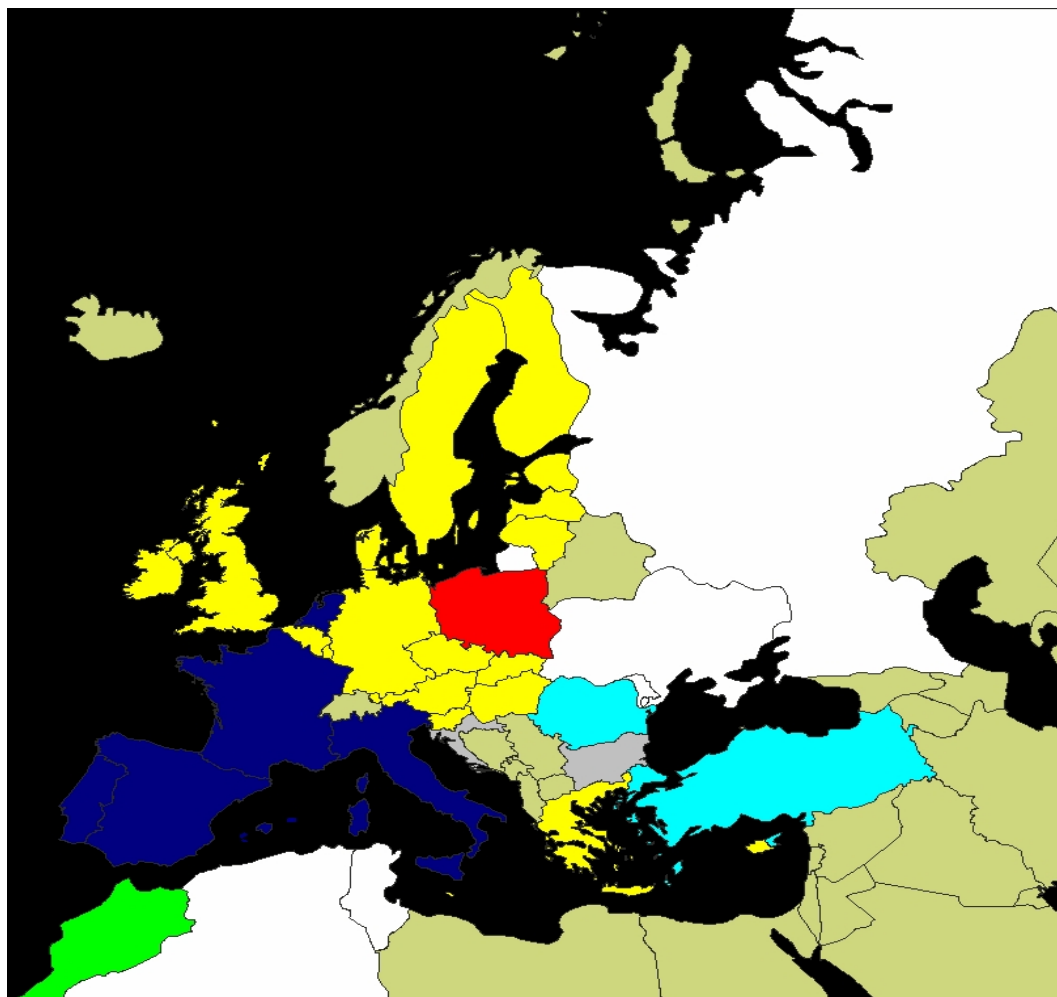
L'association de ces sept institutions vise notamment à promouvoir une réflexion novatrice et active sur les formes de coopération policières, et à valoriser leur modèle d'organisation et de structures vers l'extérieur.

Les deux enjeux majeurs de l'association sont :

- le développement de sa capacité à se faire reconnaître, au niveau des instances européennes, comme un forum et une structure de coopération policière à part entière, apte à conduire des actions concrètes (elle souhaite à ce titre substituer l'appellation de force de police de type gendarmerie à celle de force de police à statut militaire),
- la volonté de poursuivre les travaux entrepris par les membres européens de la FIEP, concernant la définition et la constitution d'une force européenne de police, à mettre en œuvre dans un contexte de crise régionale en Europe. Cette réflexion s'inscrit parfaitement dans le cadre de la politique européenne de sécurité et de défense (PESD), dont les contours sont en cours de définition. Les pays de la FIEP non membres de l'UE sont associés aux travaux dans l'optique des contributions additionnelles.

ANNEXE 7

**LES PERSPECTIVES D'ELARGISSEMENT
DE LA FORCE DE GENDARMERIE EUROPEENNE**



Les perspectives d'élargissement de la FGE. Auteur : CE NIED

Légende :

	Pays de l'UE, membres de la FGE
	Pays membre de l'UE, ayant fait officiellement une demande d'admission dans la FGE
	Pays membre de l'UE ne disposant pas de force de police à statut militaire
	Pays candidats à l'intégration dans l'UE ayant une force de police à statut militaire
	Pays candidats à l'intégration dans l'UE sans force de police à statut militaire
	Pays membre de la FIEP n'appartenant pas à l'UE
	Autres pays disposant d'une force de police à statut militaire ou assimilée (appellation "gendarmerie", "garde nationale", "troupes de l'intérieur"), de pleine compétence policière ou en cours de transformation

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Ouvrages en anglais :

- JANOWITZ Morris, *The professional soldier, a social and political portrait*, New-York, The Free Press of Glencoe Collier-Macmillan Ltd, 1971, 464 p.

Articles de revues en français :

- BLANCHINI Annick, « La gendarmerie européenne à pied d'œuvre », *Armées d'aujourd'hui*, octobre 2005, pp 30-31.
- STER Jean-Philippe, « La Force de gendarmerie européenne », *Revue de la gendarmerie nationale*, 2^{ème} semestre 2005, pp 5-11.
- CHEVREL Yves et MASSERET Olivier, « La gendarmerie, acteur paradoxal de la sécurité intérieure-extérieure », *La revue internationale et stratégique*, n° 59, automne 2005, pp 31-40.

Allocutions et conférences :

- ALLIOT-MARIE Michèle, allocution aux stagiaires de la 13^{ème} promotion du Collège interarmées de défense, octobre 2005.
- FORGUES Gérard, « Le retour d'expérience des opérations extérieures », Collège interarmées de défense, janvier 2006.
- KAPFER Marcel, « La place de la gendarmerie dans la défense », Collège interarmées de défense, janvier 2006.
- LEBORGNE Guy, « Témoignage sur une opération extérieure », Collège interarmées de défense, janvier 2006.
- SAMUEL Gérard, « Les opérations extérieures en terme de positionnement international de la gendarmerie », Collège interarmées de défense, janvier 2006.
- SOUBELET Bertrand, « Etude sur la prévôté », Collège interarmées de défense, janvier 2006.
- VICAIRE Claude, « Le concept de sécurité intérieure vu par la gendarmerie », Collège interarmées de défense, janvier 2006.

Sites Internet officiels d'administrations :

- Arme des Carabiniers (Italie) : <http://www.carabinieri.it>
- Force de gendarmerie européenne : <http://www.eurogendfor.org>
- Garde nationale républicaine (Portugal) : <http://www.gnt.pt>
- Gendarmerie nationale (France) : <http://www.defense.gouv.fr/gendarmerie>
- Guardia Civil (Espagne) : <http://www.guardiacivil.org>
- FIEP : <http://www.asso-fiep.org>
- Maréchaussée royale (Pays-Bas) : <http://www.marechaussee.nl>
- Ministère de la défense (France) : <http://www.defense.gouv.fr>

SOMMAIRE

Introduction	p 1
I- LA FORCE DE GENDARMERIE EUROPEENNE EST UN NOUVEL OUTIL QUI TEND A REpondre DIRECTEMENT AUX BESOINS SUSCITES PAR L'EVOLUTION DES CRISES INTERNATIONALES	p 3
11- La "policiarisation" des crises induit une primauté du volet civil de gestion de crise	p 3
111- La concrétisation de la thèse de la "Constabulary Force"	p 3
1111- Une expérience unique : le volet "constabulary" de l'armée américaine en 1945	
1112- La "policiarisation" des missions internationales	
112- La phase de haute intensité laisse place un temps ni de paix, ni de guerre	p 4
1121- Une situation de crise ni guerre ni paix	
1122- Un nouvel acteur - des missions nouvelles	
113- D'où la montée en puissance des composantes civiles de gestion de crise : les forces de police internationales	p 5
1131- L'action pionnière de l'ONU	
1132- L'Union européenne intervient à son tour	
12- Les coalitions policières comme les coalitions militaires rencontrent de nombreuses difficultés dans la gestion de ces crises	p 6
121- Les résultats contestés des forces de police internationales	p 6
1211- ONU et UE en Bosnie-Herzégovine et au Kosovo	
1212- Trois raisons majeures peuvent expliquer les difficultés rencontrées par les coalitions policières internationales	
122- L'intérêt accru des forces armées pour les questions policières, mais avec des résultats limités	p 7
1221- L'évolution des missions et des modes d'action des forces armées	
1222- Avec quels résultats ?	
123- Des gendarmeries qui n'ont leur place dans aucun des dispositifs existants	p 8
1231- La marginalisation des forces de police à statut militaire au sein des coalitions policières, dominées par les polices anglo-saxonnes	
1232- Le mauvais emploi des "gendarmes" au sein des forces armées	
13- La Force de gendarmerie européenne, outil adapté à la gestion des crises modernes	p 9
131- Un outil permanent de planification et de conduite, coordonné à haut niveau	p 9

- 1311- *Le comité interministériel de haut niveau*
- 1312- *Un état-major permanent, multinational, modulaire et projetable*
- 1313- *Une force d'exécution couvrant tout le spectre de l'action policière*

- 132- *Une structure permettant de travailler tant sous l'autorité d'un chef militaire que d'un chef civil, en toute continuité* p 11

- 1321- *Surpasser le clivage gestion militaire – gestion civile des crises...*
- 1322- *... mais dans une subordination clairement définie*

- 133- *Des forces de police permettant de couvrir dans la continuité l'ensemble du spectre de la crise* p 12

- 1331- *La notion de continuum*
- 1332- *Plus-value de la FGE sur la Force de police européenne*

- II- *DES SCENARII D'INTERVENTION IDENTIFIES THEORIQUEMENT, MAIS UNE MISE EN ŒUVRE DE LA FORCE DE GENDARMERIE EUROPEENNE RENDUE DIFFICILE EN RAISON D'ANTAGONISMES IMPORTANTS ENTRE LA FRANCE ET L'ITALIE* p 15

- 21- *Quatre scenarii clairement identifiés* p 15

- 211- *Des missions classiques de substitution ou de renforcement de forces de police locales, mais en parfaite coordination avec le travail mené par les forces armées* p 15

- 2111- *En phase de stabilisation*
- 2112- *En phase de transition*

- 212- *Des missions nouvelles : en accompagnement immédiat d'une force militaire ou en totale autonomie* p 16

- 2121- *En accompagnement d'une force militaire et sous son commandement*
- 2122- *En totale autonomie*
- 2123- *Une force d'urgence, mais qui a besoin d'un environnement défini*

- 22- *Une mise en œuvre difficile* p 18

- 221- *Des difficultés capacitaires* p 18

- 2211- *Des forces employées en premier lieu sur leur territoire national*
- 2212- *Une logistique propre quasi inexistante*

- 222- *Des divergences internes complexes* p 19

- 2221- *Visée européenne française face à la logique otanienne italienne*
- 2222- *Quel scénario d'emploi privilégier ?*
- 2223- *Quel théâtre d'opérations pour la FGE ?*

- 223- *Un déploiement opérationnel impératif, mais peu probable, avant 2007* p 22

- 2231- *L'attente de la déclaration opérationnelle*
- 2232- *2007 : fin du mandat de l'actuel commandant de la force*
- 2233- *2007 : une importante échéance politique en France*

23- Quel avenir pour la Force de gendarmerie européenne ?	p 24
231- A court terme : une indispensable définition du concept	p 24
2331- Un nécessaire investissement politique de la France	
2332- Un indispensable soutien des autres membres de la FGE	
232- A moyen terme : un premier engagement impérativement réussi pour obtenir le soutien des pays non membres de la FGE	p 24
2321- Réussir le premier engagement de la FGE	
2322- L'acceptation de la FGE par les pays ne disposant pas de forces de police à statut militaire	
233- A long terme : les perspectives d'élargissement de la FGE	p 25
2331- Les candidatures déclarées	
2332- Les candidatures potentielles	
2333- Le statut d'observateur	
Conclusion	p 29
Annexes	p 31
Bibliographie	p 46
Sommaire	p 48