

GESTION DES SORTIES DE CRISES

&

RECONSTRUCTION DE LA PAIX

Marc Défourneaux

INTRODUCTION

Cette étude se place dans le cadre général des travaux conduits par la Fondation pour la Recherche Stratégique (FRS) sur les "politiques curatives" à mener pour sortir de crises aiguës, telles qu'elles se produisent notamment dans les Balkans depuis 1991. Dans ce cadre, et sous l'égide des deux organismes "parents" de l'actuelle FRS (le CREST et la FED), un groupe de réflexion "Procure" avait été constitué dès la fin de 1996, et ses travaux avaient débouché en 1997 sur l'examen critique de certaines inhibitions dans la gestion de la présence française – notamment économique – dans l'après-crise en Bosnie¹.

Le rebondissement constitué par la crise au Kosovo, entrée dans sa phase critique en 1999, a conduit la FRS à réactiver ce thème de travail, en constituant un nouveau groupe "Procure-2" rassemblant des experts de profils très divers, et en mettant en chantier une nouvelle étude, objet de la présente publication. Celle-ci aborde sous un angle particulier – celui du recours aux militaires dans les crises de type balkanique, au-delà de leur rôle spécifiquement "guerrier" – un thème plus général objet de plusieurs autres travaux concomitants, notamment ceux du groupe de travail interministériel lancé à l'initiative du

¹ Marc Défourneaux, « Stratégies économiques en Bosnie Herzégovine », *Les Cahiers de la Fondation pour les études de défense*, n° 9/1997.

[2]

président de la Mission Interministérielle pour l'Europe du Sud-Est (MIESE) pour créer un "dispositif interministériel de gestion des crises internationales".

De nombreuses sources d'information ont été utilisées, en s'efforçant de rechercher des documents pertinents très récents. Les principales sources sont :

- ✓ des documents extraits d'Internet ;
- ✓ des documents fournis par la FRS et par la MIESE ;
- ✓ des entrevues avec des personnes compétentes dans les domaines traités, notamment au sein du groupe "Procore 2".

Ce groupe était censé fonctionner à travers un forum Internet fermé, lequel n'a pas répondu aux espoirs mis en lui en tant que tribune de discussion collective. En revanche, l'annuaire d'adresses électroniques constitué lors de la constitution du groupe a été bien rentabilisé, vu que la majeure partie des correspondances échangées pour cette étude s'est effectuée par courrier électronique. De plus, l'unique réunion "physique" de ce groupe, en mai 2000, s'est avérée riche d'enseignements².

L'auteur remercie tous ceux qui l'ont aidé, avec une mention particulière pour Madame C. Sportis et le Général H. de Courtivron, de la MIESE.

² Paul-Ivan de Saint Germain, « La France au Kosovo : bien mais peut mieux faire », *Le Monde*, 17 juin 2000. [http://www.frstrategie.org/index_actualite_debats.html]

PREMIERE PARTIE

L'ENVIRONNEMENT DES CRISES

Les grands bouleversements stratégiques mondiaux de la dernière décennie ont ouvert la voie à de nouveaux types de crises – notamment dans les Balkans – et à des interventions militaires directes des pays occidentaux, qui n'auraient pas été pensables à l'époque de la guerre froide et dont le mécanisme n'est pas encore totalement rodé.

Le caractère multinational de ces interventions – puis des actions de reconstruction et de développement qui leur font suite – conduit à la mise en place d'organismes multinationaux *ad hoc*, d'efficacité très variable et qui constituent un environnement très particulier dans lequel doivent prendre place les actions nationales, plus particulièrement celles menées par les militaires.

C'est cet environnement qui va être examiné dans la première partie de cette étude.

CHAPITRE 1 - DE L'INTERVENTION GUERRIERE AUX AFFAIRES CIVILO-MILITAIRES (ACM)

1.1. LES CRISES A L'EPOQUE DE LA GUERRE FROIDE

Les conflits armés limités ont toujours existé, y compris pendant toute la guerre froide où ils constituaient un exutoire à l'antagonisme est-ouest. Mais, sauf cas exceptionnels, les nations occidentales n'étaient alors présentes sur place qu'à travers des organisations non-gouvernementales (ONG) à vocation humanitaire, qui menaient des actions remarquables dans les zones les plus difficiles et les plus exposées du monde, notamment en distribuant de l'aide alimentaire ou en prodiguant des soins médicaux, et parfois en tentant d'aider au développement des pays sinistrés (fig. 1).

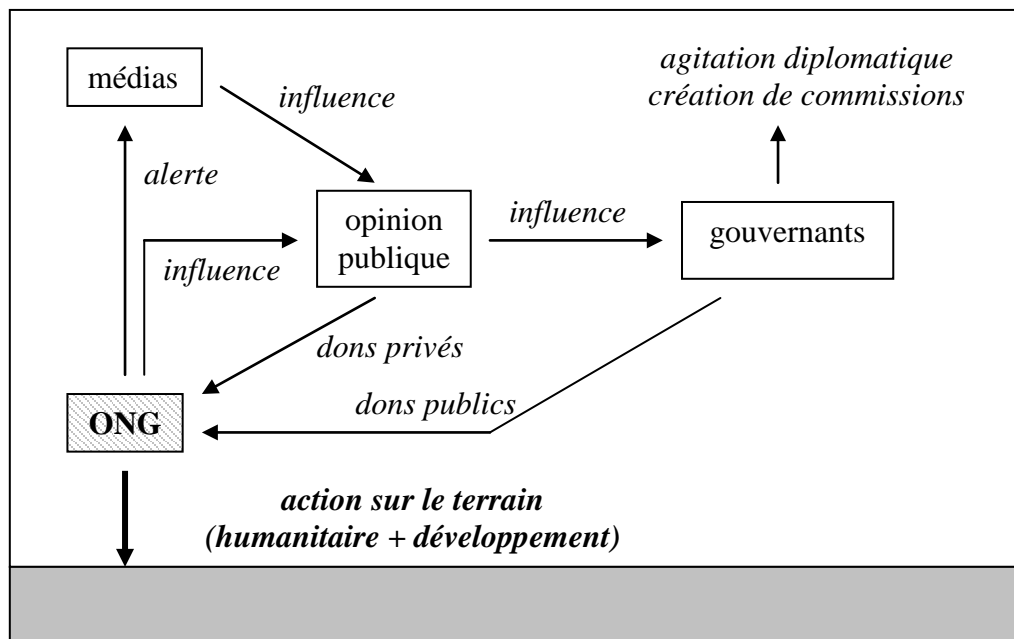


Fig. 1 - L'action des ONG en l'absence d'ingérence militaire extérieure

La seule force de ces ONG était d'alerter les médias (que l'on se rappelle le Biafra en 1967-69) afin d'influencer les opinions publiques. Celles-ci réagissaient de deux façons :

- directement par leurs dons privés ;
- indirectement, en influençant à leur tour leurs gouvernants.

Mais la logique d'un partage du monde en zones d'influence excluait alors toute ingérence militaire directe de l'un ou l'autre des deux blocs. Ces gouvernants ne répondaient alors à ces sollicitations que par des gesticulations politiques qui ne couraient aucun risque d'être suivies d'action grâce à la pratique du droit de veto au Conseil de sécurité des Nations Unies. Elles y répondaient aussi de façon plus concrète par une contribution financière au fonctionnement des ONG.

1.2. LES CRISES ET LE DROIT D'INGERENCE

La fin de la guerre froide a attisé de nouvelles crises, avec des conséquences comparables pour les populations concernées, mais avec des perspectives nouvelles ouvertes par l'émergence du concept de "droit d'ingérence". Celui-ci, introduit par une résolution du Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies (ONU) en décembre 1988 après un tremblement de terre en Arménie, ne visait initialement qu'à permettre aux sauveteurs un libre accès aux victimes en contournant les obstacles politiques, ce à la demande de l'ONU et non des gouvernements intervenants. En pratique, il a été invoqué plusieurs dizaines de fois dans des résolutions ultérieures, et son interprétation s'est fortement élargie jusqu'à se confondre parfois, dans l'esprit du public, avec le "nouvel ordre mondial" que les pays occidentaux puissants crurent pouvoir instituer après la fin de la guerre froide grâce à leur force militaire – bâtie pour cette guerre froide – et grâce à l'abolition momentanée de la

pratique du veto systématique de bloc à bloc au Conseil de sécurité de l'ONU. Mais, après un moment d'euphorie lors de la guerre du Golfe de 1991, beaucoup de ces illusions se sont dissipées et il faut bien constater aujourd'hui :

- ◆ sur le plan militaire, qu'aucun pays ni même aucune alliance n'est pleinement capable de jouer un rôle de "gendarme du monde" ;
- ◆ et sur le plan économique, que l'ensemble des besoins en assistance humanitaire et en reconstruction dans le monde excède largement ce que les pays riches veulent bien consentir, et même ce qu'ils pourraient matériellement apporter.

Cela signifie qu'il est nécessaire, pour la communauté internationale, de faire des choix dans ses interventions, certes selon des critères moraux, mais en sachant que « *une telle propension des États à intervenir au nom des droits de l'homme n'est pas plus réaliste qu'effectivement mise en œuvre* »³. En effet, par delà l'idéalisme, la communauté internationale doit également tenir compte de sa force (défendre les droits de l'homme *manu militari* en Tchétchénie paraît hors de portée) et, inversement, du risque qu'il y aurait à ne pas intervenir (les crises balkaniques peuvent avoir un effet déstabilisant en Europe), sans oublier la pression des médias qui agissent selon leur propre logique, c'est-à-dire lorsqu'il y a matière à spectacle. Ce spectacle émeut les opinions publiques (ou bien il les effraie), lesquelles font alors pression sur leurs hommes politiques en faveur d'une intervention (ou d'une non-intervention) sans véritablement en mesurer toutes les implications. La réponse donnée à ces pressions est alors, dans une large mesure, affaire de politique intérieure.

En pratique, donc, les médias continuent à jouer un rôle majeur dans le choix des causes dignes d'intéresser l'Occident. Simplement, le "droit d'ingérence" a fourni aux gouvernants une nouvelle possibilité d'action pour répondre aux sollicitations de leurs opinions publiques : celle d'engager leurs forces armées dans des actions coercitives (fig. 2).

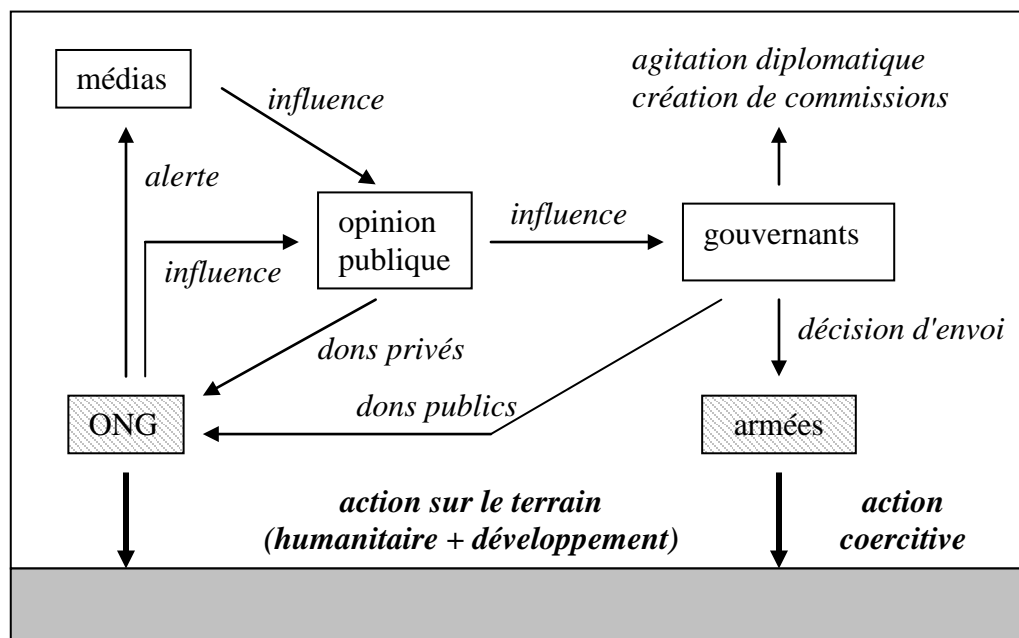


Fig. 2 - L'action des ONG et des armées en cas d'ingérence

³ Thierry Tardy, « Kosovo, Timor, Tchétchénie : Les États face à l'intervention », Dans *Puissances et influences* (A. Blin, G. Chaliand, F. Géré), Éditions Mille et une nuits, 2000.

Entre autres conséquences, ces interventions ont abouti à la coexistence, sur le terrain, de deux mondes aux caractéristiques très différentes : le monde militaire et celui des ONG, le premier ayant pour rôle de protéger le second car l'exercice du droit d'ingérence amène souvent les ONG à travailler dans des environnements plus hostiles qu'à l'époque où elles opéraient dans des zones pacifiées – à leur manière – par les maîtres des lieux. Seulement, une fois sur place, outre leurs missions coercitives, on verra que les armées se trouvent amenées à participer par elles-mêmes à l'action humanitaire et à l'aide au développement qui étaient antérieurement l'apanage des seules ONG, ce qui occasionne tout à la fois des synergies fructueuses et des concurrences mal ressenties qui seront analysées plus en détail par la suite.

Le problème est en fait plus vaste puisque les ONG objectent parfois au concept même d'"humanitaire d'État", si tant est que le terme "humanitaire" ait un sens précis, vu l'usage très extensif qui en est fait : on y reviendra au § 5.4.

1.3. DEROULEMENT D'UNE CRISE

Une fois prise la décision de faire intervenir des forces armées dans une crise – le plus souvent dans un cadre multinational – il est d'usage de schématiser le déroulement de cette crise par une courbe harmonieusement symétrique telle que celle de la figure n° 3. Dans ce modèle élémentaire, le rôle des militaires est clairement défini et conforme à leur vocation :

- (a) pendant la période d'avant-crise, ils doivent étayer l'action préventive des diplomates grâce au pouvoir de dissuasion que constitue leur force armée ;
- (b) puis, si cette action préventive échoue, ils doivent prendre le relais des diplomates pour "continuer la politique par d'autres moyens", autrement dit intervenir militairement ;
- (c) puis, dès qu'ils ont réussi à imposer ou rétablir la paix, ils doivent assurer la protection initiale des premières actions curatives, avant de se retirer en rendant la main aux autorités civiles et aux acteurs économiques civils afin de permettre le retour aux conditions normales.

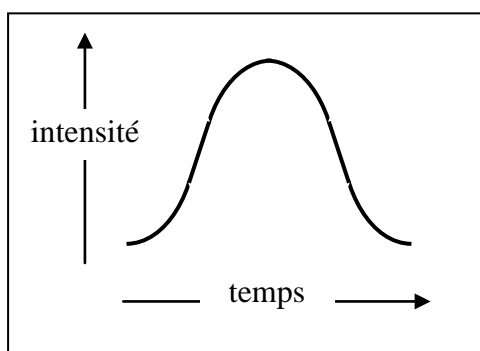


Fig. 3 - Évolution théorique de l'intensité d'une crise

Malheureusement, la réalité est beaucoup moins claire que dans ce modèle simpliste.

Tout d'abord, sur une zone comme l'ex-Yougoslavie, il n'est pas possible de distinguer une période d'avant-crise et une période d'après-crise : la Slovénie est passée presque instantanément de l'une à l'autre en 1991, la Croatie et la Bosnie sont passées par le sommet de leur crise en 1995, le Kosovo en 1999 (en y entraînant la Serbie et en partie le Monténégro), tandis que les autres États ou provinces de l'ex-Fédération yougoslave n'ont pas – pour l'instant – connu de crise aiguë, malgré une déstabilisation par contrecoup de la crise au Kosovo.

D'autre part, même à l'intérieur de chacun de ces États ou provinces pris séparément, l'usage fait des militaires est beaucoup plus complexe que celui schématisé par la figure 3. Pour l'analyser, on va reprendre les rubriques (a), (b) et (c) ci-dessus.

1.4. ACTION DIPLOMATIQUE ET DISSUASION MILITAIRE

Le recours aux forces armées dans un rôle préventif a toujours existé sous la forme du "*si vis pacem...*" où l'étalage de la force sert d'abord à dissuader l'adversaire de la confrontation. De ce point de vue, dans les récents conflits balkaniques, la communauté internationale disposait effectivement d'une supériorité militaire qui aurait dû être dissuasive à l'égard des Serbes. Or, force est de constater que cette dissuasion a mal fonctionné, ou fort tardivement.

Le motif en est que le pouvoir de dissuasion militaire est certes lié à la force réelle des armées susceptibles d'intervenir, mais aussi à la crédibilité des hommes politiques qui en brandissent la menace. Or, aujourd'hui, dans les pays démocratiques, la force militaire camoufle souvent une grande faiblesse morale⁴, concrétisée en particulier aux États-Unis par la condition "zéro mort" imposée par l'opinion publique à tout projet d'intervention armée. Pour qu'une force armée soit dissuasive, il faut donc qu'elle soit non seulement supérieure à celle de ses adversaires potentiels, mais d'une supériorité et d'une technicité tellement considérables qu'elles permettent – avec l'aide de la chance – de s'imposer sans pertes. Et pour qu'une diplomatie soit crédible, il faut qu'elle mette ses actions en accord avec ses discours en évitant des attitudes de matamore, contrairement à ce qu'elle fit en Bosnie de 1992 à mi-1995.

D'autre part, dans les interventions internationales qui nécessitent un consensus entre des points de vue nationaux souvent divergents, le consensus est très difficile à réaliser sur des actions "guerrières", et les diplomates rêvent plutôt de voir les militaires faire respecter leur force sans jamais l'exercer, face à un ennemi que l'on refuse de désigner comme tel afin de ne choquer personne. Ils ont alors tendance à enserrer l'action militaire dans des limites tellement étroites qu'elles excluent pratiquement l'usage de la force. Ce faisant, elles laissent le champ libre à la plus agressive des parties impliquées dans la crise, jusqu'au moment où il n'est plus possible de continuer à jouer les matamores sans sombrer dans l'indignité. Il faut alors se résigner à déclarer que "trop, c'est trop !" et à faire intervenir la force armée.

⁴ Marc Défourneaux, « Force des armes, force des hommes », *Défense nationale*, avril 1995.

Ainsi la courbe représentative de l'intensité de la crise⁵ (fig. 4) prend-elle une allure assez différente du cas d'école simpliste de la figure 3.

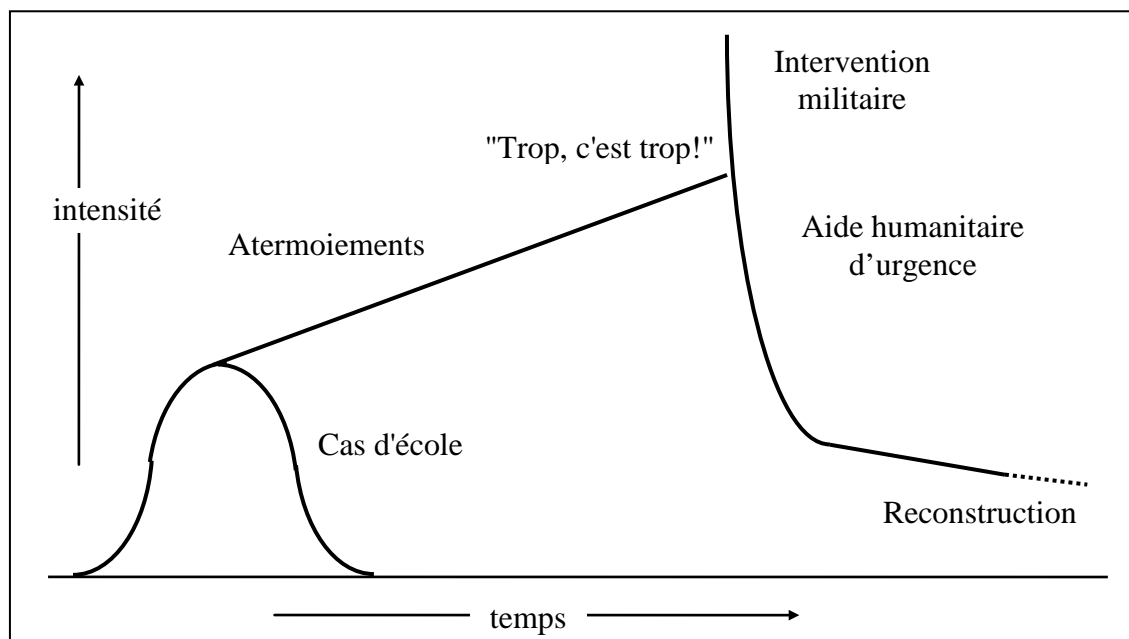


Fig. 4 - Évolution effective de l'intensité d'une crise (modèle "Bosnie")

1.5. L'EXEMPLE DE LA BOSNIE

On peut illustrer les propos précédents en analysant les débuts de l'actuelle crise balkanique. Lorsque la guerre de dislocation de la Yougoslavie commença en Croatie en 1991, la communauté internationale institua la Force de protection de l'ONU (FORPRONU) pour l'ensemble de l'ex-Yougoslavie, et installa son quartier général à Sarajevo. Mais le 17 mai 1992, lorsque débuta le bombardement de Sarajevo, la FORPRONU reçut l'ordre d'évacuer les deux tiers de ses personnels en ne laissant en place, pour l'essentiel, que des Casques bleus français. Après quoi, pendant plus de trois ans d'atermoiements, sa présence en Bosnie ne fut qu'un alibi destiné à camoufler l'impuissance d'une vaine gesticulation diplomatique, puisque les Casques bleus étaient censés "maintenir" une paix qui n'existait pas et n'avaient pas le droit de faire usage de leur force. Cela leur valut une animosité tenace de la part des autorités bosniaques, animosité très injuste dans la mesure où elle se trompait de cible en s'en prenant non pas aux décideurs politiques mais aux militaires sur le terrain, lesquels étaient eux-mêmes victimes de l'ineptie de leur mission.

Ce jusqu'au moment tant attendu où, fin mai 1995, la France se rebiffa en estimant que "trop, c'est trop !". Il en résulta :

- ◆ d'abord l'épisode du pont de Vrbanja, initiative prise par le commandement militaire local sans l'aval de la diplomatie (et qui s'est traduite par une action en justice intentée en France même contre son auteur, du fait des deux morts français qui en résultèrent) ;

⁵ Marc Défourneaux, "Le rôle des ACM dans l'action économique", Colloque "La dimension économique des interventions extérieures de la France : actions civilo-militaires et entreprises françaises", Paris, École militaire, 25-26 mars 1999.

- ◆ puis la création d'une Force de Réaction Rapide qui joua un rôle essentiel trois mois plus tard en accompagnement des frappes aériennes de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN).

Au Kosovo, la crise a débuté en 1989 et la décision "trop, c'est trop !" est intervenue en mars 1999.

1.6. LE CHANGEMENT DE PORTAGE MILITAIRE

Compte tenu de la disproportion des forces en présence dans l'ensemble de la crise balkanique, les interventions guerrières de la communauté internationale n'y ont jamais duré très longtemps. Sur le schéma de la fig. 4, on passe donc par un pic aigu dans l'intensité de la crise, suivi d'une décroissance que chacun espère se poursuivre rapidement jusqu'à un retour à la normale, mais qui, en pratique, tend à s'éterniser.

Pour les militaires, ce basculement aigu vers la phase "curative" de la crise correspond aussi à une discontinuité importante dans leur rôle, et même dans la nature des acteurs impliqués. Ainsi, au Kosovo :

- ◆ avant l'intervention militaire, certaines forces terrestres étaient présentes en périphérie de la province, et parfois dans la province sous des formes détournées, par exemple en tant qu'observateurs de l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe (OSCE), sans arme et habillés en civil ;
- ◆ pendant l'intervention "guerrière" (opération "Force alliée"), cette présence physique sur le terrain a disparu puisque c'est aux avions et aux missiles que l'on a recouru ;
- ◆ après cette intervention, des forces terrestres sont revenues sur le terrain, mais avec un rôle distinct.

L'objet de la présente étude étant la gestion des sorties de crises et la reconstruction de la paix, c'est à cette dernière étape – post-intervention – que l'on va maintenant s'intéresser de façon exclusive, en se fondant pour l'essentiel sur les expériences acquises à l'occasion des crises en Bosnie et au Kosovo. Pour la schématiser, on va la ramener à deux rubriques principales :

- ◆ les actions coercitives de sécurité et de maintien de l'ordre, qui posent des problèmes non seulement techniques mais aussi juridiques : celles-ci font l'objet du chapitre 3 ;
- ◆ des actions "civilo-militaires", d'une extrême complexité et aux limites imprécises : celles-ci font l'objet de l'essentiel des chapitres suivants.

Avant de passer à cette analyse, toutefois, on va en préciser l'environnement international : tel est l'objet du chapitre ci-après.

CHAPITRE 2 - ENVIRONNEMENT INTERNATIONAL DES CRISES

2.1. LES OPERATIONS DE "MAINTIEN DE LA PAIX" DE L'ONU

Comme on l'a vu au chapitre précédent, les crises sont pratiquement toujours traitées par la communauté internationale, en recourant à des organismes internationaux existants et en créant des organismes *ad hoc* multinationaux, tant pour la partie "guerrière" de l'intervention que pour la sortie de crise et son accompagnement politico-économique.

Le seul organisme auquel la France reconnaît la légitimité de décider d'une action multinationale impliquant le recours à la force est l'ONU, via des résolutions appropriées de son Conseil de sécurité dont la France est un membre permanent. Paradoxalement, le terme "maintien de la paix" (*peacekeeping*) n'apparaît pas dans la charte de l'ONU alors que le concept y est omniprésent, notamment dans ses chapitres VI et VII⁶ :

- ◆ le chapitre VI "*Règlement pacifique des différends*" traite des interventions de l'ONU sans action coercitive sur les parties en présence, celles-ci étant d'accord pour régler pacifiquement leur différend grâce à la médiation de l'ONU ;
- ◆ le chapitre VII "*Action en cas de menace contre la paix, de rupture de la paix et d'acte d'agression*" traite des interventions recourant à une action coercitive, plutôt par des sanctions économiques que par une action guerrière.

Déjà Dag Hammarskjöld, qui fut Secrétaire général de l'ONU jusqu'en 1961, admettait que toutes les opérations de l'Organisation relevaient du chapitre "six et demi". Aujourd'hui, quand on analyse les crises qui se sont déclenchées depuis la fin de la guerre froide, l'idée que l'on puisse y régler les problèmes sans coercition fait partie des fantasmes diplomatiques. C'est malheureusement au nom de tels fantasmes qu'en 1992, comme on l'a vu au § 1.5, on a envoyé la FORPRONU "maintenir" en Bosnie une paix qui n'existait pas, avec interdiction de recourir à la force pour l'imposer.

2.2. L'ENTREE EN LICE DE L'OTAN

C'est seulement le 28 février 1994, après la chute du Pacte de Varsovie et à la veille de son quarante-cinquième anniversaire, que l'OTAN a mené sa première action de combat, ce contre l'un des derniers États communistes encore déclarés, en abattant trois avions de chasse yougoslaves (c'est-à-dire serbes) qui violaient une zone interdite de survol. Puis, constatant l'inanité du mandat de la FORPRONU en Bosnie, c'est elle qui a servi de bras armé de l'ONU en procédant à des frappes aériennes contre les Bosno-Serbes autour de Sarajevo en août-septembre 1995, puis en substituant ses troupes au sol (*Implementation FORCE* (IFOR) puis *Stabilization FORCE* (SFOR)) à la FORPRONU à partir de janvier 1996. Puis, en 1999, elle a franchi un pas de plus en lançant des frappes aériennes sur le Kosovo et la Yougoslavie (opération "Force alliée") en dehors de tout mandat de l'ONU, puis en mettant en place la *Kosovo Force* (KFOR) sur le terrain, même si divers pays hors-OTAN participent aussi à cette force, notamment la Russie.

⁶ Charte des Nations Unies, [<http://www.un.org/french/aboutun/charte/index.html>]

Malgré ses réticences devant cette absence de légitimité onusienne, la France s'est pleinement associée à l'opération "Force alliée", mais elle a beaucoup œuvré pour que la suite du traitement de la crise soit replacée sous l'égide de l'ONU. Ce retour a été réalisé via la résolution 1244 du Conseil de sécurité⁷ qui, selon un processus très rare, a placé le Kosovo sous l'administration directe de l'ONU par l'intermédiaire de la Mission Intérimaire des Nations Unies au Kosovo (MINUK). Mais si cette résolution a remis l'ONU en selle, elle l'a aussi conduite, par effet induit, à tacitement entériner le fait accompli par l'OTAN, dont la présence militaire est restée prédominante à travers la KFOR. La KFOR a été articulée en cinq brigades placées sous les commandements respectifs des cinq pays du "Quint" (Allemagne, États-Unis, France, Italie, Royaume Uni). La France a pris le commandement de la brigade multinationale nord, à laquelle sont rattachés des bataillons belge, danois, émirati et russe.

D'une façon plus précise, la résolution 1244 :

- ◆ avalise la KFOR comme bras armé de la MINUK en lui donnant pour mandat d'« *assurer le maintien de l'ordre et la sécurité publique jusqu'à ce que la présence internationale civile puisse s'en charger* » ;
- ◆ admet de placer l'action de la KFOR et la MINUK dans le cadre du chapitre VII de la Charte.

Malgré tout, elle demeure un modèle d'ambiguïté diplomatique en affirmant l'appartenance du territoire à ce qui reste de Yougoslavie, tout en le mettant sous le protectorat direct de l'ONU en prélude à une "*autonomie substantielle*". C'est dire que toute action menée par la communauté internationale au Kosovo peut être attaquée par l'un ou l'autre camp – qui ne se gênent pas pour le faire – comme non-conforme à cette résolution, puisqu'elle ne peut pas satisfaire à deux principes opposés.

2.3. ÉCHEC ET AUTOCRITIQUE DE L'ONU

Le changement de portage de l'ONU vers l'OTAN concrétise l'échec de l'ONU, mais également celui d'une diplomatie fondée sur le consensus "mou". Même dans un pays tel que les États-Unis où la diplomatie n'a pourtant pas la réputation d'être "molle", un rapport récent de la Rand Corporation⁸ constate que « *les agences⁹ civiles en général, et le département d'État en particulier, ont une forte tolérance à l'ambiguïté (...). Leur talent le plus prisé est la négociation, une activité qui offre d'innombrables ambiguïtés, parfois même dans ses conclusions. (...) Tout au contraire, les officiers doivent réduire l'ambiguïté à un minimum* ». Il n'est donc pas étonnant que cette situation se retrouve en France dans l'établissement d'une politique de traitement des crises, comme on le verra plus loin, avec le résultat de placer les diplomates en retrait derrière les militaires.

⁷ Conseil de sécurité des Nations Unies, Résolution 1244, 10 juin 1999. [<http://www.un.org/french/docs/sc/1999/99s1244.htm>]

⁸ Bruce R. Pirnie, "*Civilians and Soldiers : Achieving Better Coordination*", Rapport Rand Corporation MR-1026-SRF, 1998. [<http://www.rand.org/publications/MR/MR1026/MR1026.pdf/>]

⁹ Le mot "*agency*", constamment utilisé dans ce rapport, a un sens assez extensif aux États-Unis alors qu'en France, il a pris au contraire un sens très limitatif dans le contexte particulier des sorties de crises. Il a donc été laissé en l'état.

Il ne faut certes pas extrapoler indûment le constat ci-dessus : l'OTAN est d'abord une alliance politique et ce ne sont pas les militaires qui y décident de leurs missions. Il demeure que leur influence y est plus marquée qu'ailleurs, et la concrétisation de cette influence sur le terrain montre que l'environnement particulier des crises impose des limites à l'action diplomatique et même, plus généralement, à l'action civile. Ceci est vrai jusque dans des domaines de compétences strictement civiles, où, comme on le verra plus loin, il faut recourir en pratique à des actions civilo-militaires.

L'impuissance résultant de l'action de l'ONU en Bosnie – et plus récemment en Sierra Leone – l'a conduite à une prise de conscience de ses insuffisances, du manque de réalisme des mandats donnés à ses opérations militaires, et même du flou de sa terminologie. Un rapport autocritique récent¹⁰ constate que « *le terme "maintien de la paix" ne s'applique plus à ce que fait l'ONU* », et préfère rester plus vague en parlant d'"opérations de paix". De façon plus précise, ce rapport dresse un constat d'échec sévère d'après lequel, depuis dix ans, l'ONU a « *systématiquement échoué à relever le défi des opérations de maintien de la paix [et] n'est guère en mesure de faire mieux aujourd'hui* ». Les auteurs jugent donc indispensable que le Conseil de sécurité donne désormais à ces opérations des mandats « *clairs, crédibles et réalistes* ».

Cette autocritique est lucide et courageuse, mais lorsque l'ONU se réunit un mois plus tard pour le "sommet du Millénaire", ce sujet ne fut pas évoqué. Cela étant, l'ONU n'est que la feuille de vigne de ses nations membres, et il y a une certaine lâcheté à lui faire porter la responsabilité d'insuffisances nées de l'incapacité de ces États membres à énoncer des mandats « *clairs, crédibles et réalistes* ».

2.4. L'ORGANISATION CIVILE INTERNATIONALE AU KOSOVO

A ces deux grands organismes à vocation politico-militaire viennent s'adjoindre d'autres organismes – nationaux et internationaux, privés ou publics – plus spécifiquement tournés vers la gestion civile des sorties de crises, notamment l'aide à la reconstruction et au développement.

En Bosnie, fin 1996, l'Accord de Dayton décrivait en détail l'organisation militaire à mettre en place mais passa sous silence l'organisation civile. Au Kosovo, en 1999, on a vu que l'ONU s'en était remise à la KFOR pour les opérations exigeant le recours à des militaires, et avait placé la province sous son administration directe par l'intermédiaire de la MINUK, dirigée par le Français Bernard Kouchner. Celle-ci fut bâtie sur quatre "piliers" :

- ◆ pilier 1 = administration civile, sous la responsabilité directe de l'ONU ;
- ◆ pilier 2 = action humanitaire, confié au Haut Commissariat aux Réfugiés (HCR) de l'ONU – et qui disparut après l'hiver 1999-2000, le problème des réfugiés étant alors virtuellement terminé ;
- ◆ pilier 3 = construction des institutions, confié à l'OSCE, à qui il revient notamment de former une force de police locale et de superviser les élections ;
- ◆ pilier 4 = reconstruction, confié à l'Union européenne.

¹⁰ Lakhtar Brahimi, « *Rapport du Groupe d'études sur les opérations de paix de l'Organisation des Nations Unies* », 17 août 2000. [http://www.un.org/french/peace/reports/peace_operations/docs/a_55_305.pdf]

Le terme de "reconstruction" peut prêter à confusion : tout comme en Bosnie, les dégâts provoqués par les Serbes ou par les frappes de l'OTAN sur les bâtiments et infrastructures du Kosovo sont en effet minimes par rapport à ceux résultant de leur vétusté et de l'absence de maintenance. Les Balkans se sont paupérisés depuis la fin du régime de Tito, et il est tacitement admis par la communauté internationale qu'il est nécessaire d'aider à leur développement pour y réduire les tensions et les risques de crises. Le terme "reconstruction" est donc communément employé dans le sens plus large de "reconstruction et développement".

2.5. LES ORGANISMES EUROPEENS AU KOSOVO

C'est la diplomatie allemande qui, dès le 27 mai 1999, reprit à son compte pour la sortie de crise du Kosovo une initiative française de 1996 – le "processus de Royaumont" – qui, à l'époque, avait notamment permis de résoudre divers problèmes dans les Sudètes en République tchèque, et entre la Roumanie et la Hongrie. La nouvelle mouture fut présentée sous la forme d'un "Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est", qui fut entériné par l'Union européenne en juin 1999 – et placé sous la présidence d'un Allemand.

Cet organisme avait initialement de vastes ambitions puisqu'il préconisait un véritable "Plan Marshall" pour les Balkans, formule dépourvue de fondement vu la différence de situation entre l'Europe de 1945 et les Balkans de 1999, mais qui eut un grand succès médiatique. A défaut, le financement communautaire européen, qui était déjà très important en Bosnie¹¹, l'est proportionnellement plus encore au Kosovo où – selon les États-Unis – les Américains ayant payé l'essentiel de l'effort de guerre, c'était aux Européens de payer l'effort de paix et plus particulièrement la "reconstruction" au sens large précédemment défini. Pour ce faire, l'Union européenne a mis en place tous les organes nécessaires au traitement économique de cette crise :

- ◆ dès juillet 1999, elle demanda au bureau de programmes *International Management Group* (IMG) de faire une première évaluation des besoins, qui fut terminée en avril 2000¹² ;
- ◆ elle décida de la création d'une Agence européenne de reconstruction (AER) – précédée par une "task force" (TAFKO) constituée en partie autour d'IMG – qui devint opérationnelle en janvier 2000 et s'installa à Pristina ;
- ◆ en termes de programmes de financement, tout en poursuivant le programme *Echo* d'aide humanitaire d'urgence, elle réorienta le programme *Obnova* pour financer la reconstruction des Balkans, auquel s'ajoutèrent un financement direct de l'AER et une contribution directe au budget du Kosovo ;
- ◆ le Pacte de stabilité organisa, les 29 et 30 mars 2000, une conférence des pays donateurs où furent recueillis 2,4 milliards d'euros de promesses de dons – dont 25 millions d'aide bilatérale française (cf. § 7.6) – devant permettre la réalisation de quelque 140 projets en l'espace d'un an.

En revanche, à l'intérieur de la MINUK, le pilier 4 s'avéra d'emblée incapable de faire face à ses obligations, et son responsable (britannique) délégua à un bureau américain, par un contrat de gré à gré, le soin d'assurer le recrutement de son personnel. Puis, cela ne suffisant pas, il fallut une initiative du commandant de la KFOR, en avril 2000, pour créer

¹¹ *op. cit.* voir note 1.

¹² IMG, « *Kosovo Damage Assessment* », Avril 2000, CDROM et [<http://www.img.ba>].

le *Kosovo Development Group* (KDG) afin de donner à ce pilier la capacité de recenser les besoins de reconstruction et développement, et de fournir au gouvernement intérimaire du Kosovo l'information nécessaire pour lui permettre de préparer de façon adéquate le programme d'investissements publics 2001-2003. Vu la carence de l'administration civile, tant européenne qu'onusienne, c'est au *Supreme Headquarters Allied Powers in Europe* (SHAPE) qu'il fallut faire appel pour constituer ce KDG en recrutant une vingtaine d'officiers, qui recrutèrent à leur tour les auxiliaires locaux nécessaires.

On verra tout au long de cette étude que ce détail constitue en réalité une règle générale : dans les sorties de crises, les militaires sont constamment sollicités pour des tâches qui ne sont pas normalement de leur ressort afin de pallier les déficiences des organisations internationales civiles, et parfois aussi – notamment en France – celles des administrations civiles de leur propre pays.

DEUXIEME PARTIE

**L'ACTION DES MILITAIRES
DANS LES CRISES**

Ni officiellement état de guerre, ni de toute évidence état de paix, chaque crise crée des difficultés inédites dans le domaine de l'action coercitive et aussi dans celui de l'action civile, amenant ainsi les militaires – parce que plus réactifs que les autres – à résoudre des problèmes de tous ordres qui ne sont pas toujours dans leur domaine de compétences.

Laissant de côté les actions "guerrières" proprement dites, la deuxième partie de cette étude va recenser et analyser toutes les actions effectivement réalisées par les militaires pour contribuer aux sorties de crises et à la reconstruction de la paix. Les exemples concrets sont essentiellement puisés dans les récentes crises en Bosnie et au Kosovo.

CHAPITRE 3 - LE TRAITEMENT DE L'INSECURITE ET DE LA VIOLENCE

3.1. DU TRAITEMENT DE LA DELINQUANCE AU MAINTIEN DE L'ORDRE

L'élément essentiel de la reconstruction de la paix, dans le sillage d'une crise, est le rétablissement de la sécurité des populations, lequel peut exiger le recours à la force. Ce chapitre va examiner comment se déroulent les actions de sécurité publique, dans le cadre des organisations internationales décrites au chapitre précédent.

Le concept de sécurité recouvre essentiellement trois types de missions :

- ◆ les fonctions de "simple police" ;
- ◆ la fonction particulière d'officier de police judiciaire (OPJ), qui est attribuée en France à des policiers et à des gendarmes mais qui, dans un pays tel que les États-Unis, est seulement dévolue à des juges ;
- ◆ le maintien de l'ordre.

Les deux premières missions sont destinées à traiter la délinquance courante, telle qu'elle peut exister dans tous les pays mais qui, au Kosovo, est fortement aggravée par l'existence de nombreuses armes détenues clandestinement et par l'action de mafias de plus en plus organisées. Le traitement de cette délinquance est clairement du ressort de forces de police, qu'elles soient civiles ou militaires. De fait, les gendarmes français et surtout les *carabinieri* italiens y sont particulièrement impliqués. Cela étant, si les circonstances peuvent éventuellement les amener à agir de façon directe, leur mission est en principe de contribuer à former un appareil policier et judiciaire local actuellement inexistant.

La formation de cet appareil judiciaire est d'une grande importance dans le schéma général de la "reconstruction de la paix". Les gendarmes y participent en tant qu'OPJ, et ils s'y trouvent dans un environnement essentiellement civil, marqué par une coopération internationale certaine mais tout de même entachée d'un conflit latent entre le droit romain, encore traditionnel dans les Balkans, et la "*Common Law*" qui y gagne de plus en plus de terrain. Les militaires français s'efforcent d'y apporter leur contribution au titre des ACM en plaçant des experts auprès du département de la Justice du gouvernement intérimaire du Kosovo, et en tentant d'amener la cellule Coopération du Conseil d'État à effectuer à la MINUK une mission d'audit qui pourrait être prolongée par diverses autres actions.

Mais pour indispensables qu'elles soient, ces missions de police sont éclipsées dans l'actualité quotidienne par la mission de maintien de l'ordre, tout en y étant plus ou moins amalgamées dans certains discours, ce qui explique un certain nombre de confusions et de querelles relatives à l'attribution des responsabilités correspondantes, comme on va le voir par la suite.

3.2. LE "CHAINON MANQUANT"

En droit international, seules les missions de combat en temps de guerre sont juridiquement du ressort des militaires, alors que la sécurité publique est toujours du ressort de forces de police, donc de civils si on laisse provisoirement de côté l'existence de forces de police militaires telles que la gendarmerie, vu que celles-ci n'existent pas dans tous les pays. D'après ce même droit international, tout ce qui n'est pas officiellement l'état de guerre est présumé être l'état de paix. De ce fait, selon le propos d'un expert¹³, « *les opérations sur le pont de Mitrovica, ou sur Sniper Alley, sont régies par des dispositions analogues à celles en vigueur sur les Champs-Élysées* » ; à cela près que, sur les Champs-Élysées, on sait au moins quel est le droit national applicable.

Ce juridisme strict aboutit à des aberrations ou au minimum à des inadéquations, comme celle de la police civile multinationale de l'ONU (CivPol) dont un rapport parlementaire récent de l'OTAN¹⁴ affirme que, d'une façon générale, elle « *n'a pas de tradition d'usage de la force et hésite à s'engager sur ce terrain* ». Ainsi en Bosnie, où elle a d'abord été déployée de façon non armée, elle y a « *notoirement éludé la composante de maintien de l'ordre* ». Même au Kosovo, où elle a été déployée de façon armée en substitution d'une

¹³ Colonel Martin, Table ronde « L'action terrestre pour maîtriser la violence », Forum CDES "*L'action des forces terrestres au contact des réalités*", 8 juin 2000. Document accessible en pdf sur <http://www.cdes.terre.defense.gouv.fr>

¹⁴ Guy-Michel Chauveau et Gian Giacomo Migone, « *CIMIC et police : forger les "chaînon manquants" dans la gestion des crises* », Rapport parlementaire OTAN, 23 mars 2000. [<http://www.naa.be/index.html>]

police locale inexistante, « *l'étendue de ses pouvoirs reste controversée, leur interprétation variant en fonction des expériences nationales* ». Expériences ô combien variées puisque 49 nations y sont représentées, ce qui contribue à une inefficacité assez unanimement dénoncée.

Ceci confirme un constat antérieur identifiant « *le "chaînon manquant" des opérations de gestion des crises, lequel réside dans la faiblesse des mécanismes de maintien de l'ordre pendant la période cruciale qui suit le déploiement d'une force de maintien ou de rétablissement de la paix, en attendant – ce qui peut parfois durer – qu'un État de droit soit établi ou rétabli, permettant de passer le relais à une police locale* ». Pour combler ce chaînon manquant, les initiatives sont nombreuses au niveau international :

- ◆ en Bosnie, d'après le rapport ci-dessus, « *l'Alliance [atlantique] a mis au point (...) le concept d'Unité multinationale (de police) spécialisée (MSU), palliatif aux carences constatées de la police des Nations Unies (International Police Task Force (IPTF))* » ;
- ◆ l'OSCE réfléchit de son côté au concept d'une force civile de réaction rapide (REACT) ;
- ◆ l'Union européenne n'est évidemment pas de reste qui, depuis 1999, étudie une gestion civile des crises impliquant de développer une capacité de réaction rapide pour laquelle « *les États membres, dans le cadre d'une coopération volontaire, se sont engagés à fournir, d'ici 2003, jusqu'à 5 000 policiers pour des missions internationales couvrant toute la gamme des opérations de prévention des conflits et de gestion des crises [et] à être en mesure de trouver et de déployer jusqu'à 1 000 policiers, dans un délai de trente jours* »¹⁵ dans le cadre d'une force européenne projetable de 60 000 hommes.

3.3. LA RESPONSABILITE DE LA SECURITE PUBLIQUE

Si tout le monde est à peu près d'accord sur la nécessité de constituer une force internationale chargée d'activités de police et de maintien de l'ordre, il reste encore beaucoup de divergences sur la façon de la constituer, avec un net clivage entre :

- ◆ d'une part les pays – plutôt du sud de l'Europe – qui disposent de forces de police à statut militaire (Gendarmerie française, *Carabinieri* italiens, Maréchaussée néerlandaise, *Guardia Civil* espagnole, Garde républicaine portugaise, *Jandarma* turque) ;
- ◆ d'autre part les pays où de telles forces n'existent pas.

Dans ces autres pays, les attitudes à l'égard de l'emploi de militaires pour le maintien de l'ordre sont très variables, du refus catégorique exprimé dans les pays scandinaves à l'implication totale chez les Britanniques (que leur expérience en Irlande du Nord a dotés d'un solide savoir-faire), en passant par l'acceptation réticente des Allemands qui, au Kosovo, avaient initialement comme consigne de ne pas se trouver à moins de 100 mètres d'une foule en train de manifester.

En France même, le débat est vif – et les luttes d'influence parfois un peu trop extériorisées – entre la gendarmerie et les forces terrestres classiques, elles-mêmes divisées sur la délimitation exacte des responsabilités qu'elles devraient avoir en matière de sécurité publique dans la gestion des sorties de crises. Ce sont finalement les circonstances plus que les réflexions qui dictent des solutions cas par cas : ainsi, au Kosovo, la mission initiale des

¹⁵ Conclusions du Conseil européen de Santa Maria da Feira, 19-20 juin 2000. [<http://www.europarl.eu.int/dg7/summits/fr/fei2.htm>]

gendarmes français n'était pas de se comporter en police militaire, et c'est la gravité de la situation à Mitrovica qui les a entraînés à y mener des opérations de maintien de l'ordre.

Il n'est pas question, dans le cadre de la présente étude, d'entrer dans ces polémiques. On relèvera simplement cette observation, tirée du rapport parlementaire précité de l'OTAN¹⁶ selon lequel « *les contingents actuellement disponibles de police à statut militaire des pays de l'OTAN ne sont pas suffisants [et] tous les pays de l'OTAN ne disposent pas de forces de police à statut militaire, [si bien que] ce serait charger d'un lourd fardeau ceux qui entretiennent que de leur confier la totalité de la charge des missions de police* ». De ce fait, il existe un « *risque permanent de glissement du rôle des armées régulières vers des missions de police* ».

Cette dernière phrase est un euphémisme : ce "risque permanent" est, en pratique, une réalité permanente, et l'armée de terre est constamment amenée à effectuer des opérations de maintien de l'ordre, réaménagées sous un concept un peu différent de "contrôle des foules" dans l'armée de terre française pour se démarquer de la gendarmerie.

3.4. LE METIER DU MAINTIEN DE L'ORDRE

La gendarmerie y voit une confusion des rôles, en estimant que les opérations de maintien de l'ordre ne sont pas de la compétence des militaires. Ce problème est analysé dans un rapport récent de la FRS¹⁷, qui souligne les différences de tactique et de comportement entre les actions de combat et de maintien de l'ordre, donc les différences de savoir-faire et même de culture qu'exige leur exécution. Il en résulte une opposition entre deux conceptions relatives à l'évolution des missions de l'armée de terre française au cours de la décennie 90 :

- ◆ première conception : « *les opérations de maintien de la paix de la décennie 90 font partie intégrante des nouvelles missions des forces armées et les évolutions qu'elles font subir aux militaires sont inéluctables* » ;
- ◆ seconde conception : « *les opérations de maintien de la paix de la décennie 90 constituent une déviation par rapport au métier premier du militaire qui est de faire la guerre et défendre par là les intérêts vitaux du pays ; ces opérations contiennent donc le risque d'une perte de savoir-faire des militaires dans leur mission de combat* ».

Aux États-Unis, le rapport Rand précité¹⁸ se range à la seconde option en indiquant que « *la réticence habituelle du Département de la Défense à faire face à des éventualités complexes (complex contingencies) est compréhensible. Pendant de telles situations, les forces militaires assument des responsabilités, incluant souvent le maintien de l'ordre, qui sont normalement réservées à des États souverains. De telles responsabilités sont onéreuses et tendent facilement à s'allonger à l'infini, comme le prouve actuellement le cas de la Bosnie. Elles sont ancillaires par rapport au but fondamental des militaires de combattre*

¹⁶ *op. cit.* voir note 14.

¹⁷ Thierry Tardy, « La problématique de la maîtrise des troubles à l'ordre public dans le cadre des opérations de maintien de la paix : questionnement autour de l'approche particulière de la gendarmerie nationale », Rapport n° 395/FRS/MTP du 06 juillet 2000, FRS.

¹⁸ *op. cit.* voir note 8.

les guerres de la nation, et elles détournent des ressources réduites au moment où les militaires sont peut-être déjà en train de perdre leur mordant. »

Le rapport OTAN précité exprime la même opinion en déplorant le peu d'empressement des pays intervenants à fournir les effectifs de policiers (civils ou militaires) promis à la MINUK. Les rédacteurs ignoraient que ce peu d'empressement n'était pas toujours totalement imputable aux États, comme dans le cas de la France où, à la réticence du ministère de l'Intérieur, s'est ajouté le refus des syndicats de CRS de partir pour le Kosovo. Mais même en dehors de telles circonstances, il faut bien constater que *« les forces de police, à statut militaire ou civil, sont déjà sollicitées au-delà de leurs moyens dans la plupart des pays de l'Alliance. La police n'est pas, comme l'armée, en attente d'une hypothétique mobilisation. Elle est déjà pleinement employée sur le territoire national et ne peut se défaire d'une partie de son contingent qu'aux dépens de ses missions premières »*¹⁹.

3.5. DISPONIBILITE ET COMPETENCES

Cet argument de la disponibilité des militaires par rapport à d'autres professions est essentiel, et sa portée dépasse le cadre des missions de sécurité : on verra en effet qu'il est constamment invoqué pour justifier l'extension de l'activité des militaires vers des missions civiles. Il l'est certainement de façon abusive dans certains cas, mais on peut difficilement déclarer inacceptable par principe une extension de la mission des militaires vers des missions de sécurité, surtout si on les y prépare comme c'est le cas pour la compagnie de réserve opérationnelle (CRO) qui, avant tout départ pour le Kosovo, suit une formation spéciale de trois semaines sous la direction de gendarmes. D'ailleurs, si la gendarmerie française revendique sa spécificité et son caractère indispensable dans les missions de sécurité publique, elle n'imagine nullement, pour autant, de se substituer à l'armée de terre dans de telles missions. Quant aux Britanniques, ils n'ont pas de gendarmerie mais leur armée de terre a acquis, en Ulster, une compétence unanimement reconnue et souvent citée en exemple dans le maintien de l'ordre en zone urbaine entre deux communautés ennemies.

Alors on peut déplorer la rareté des policiers sur le terrain des crises et *« constater là une incohérence majeure entre une nécessité, maintenant reconnue comme fondamentale dans les missions de gestion des crises, et les moyens que se donnent nos pays pour y satisfaire »*²⁰. Il demeure qu'en pratique, pour satisfaire ces missions, on en est, aujourd'hui encore, à la situation décrite il y a plus de quarante ans par Dag Hammarskjöld dans une phrase célèbre : *« le maintien de la paix n'est pas un travail pour des soldats, mais seuls les soldats peuvent le faire »*.

¹⁹ *op. cit.* voir note 14.

²⁰ *op. cit.* voir note 14.

3.6. LA PREVENTION DE LA VIOLENCE

Dans un pays en sortie de crise, tous les problèmes sont exacerbés par la persistance d'un climat de violence latente susceptible d'exploser pour des causes diverses, notamment à l'occasion d'opérations particulières qui peuvent prendre des formes très variées. Ainsi, au Kosovo, il existe une grande différence entre des opérations telles que :

- ◆ la prise de contrôle par la force, le 14 août 2000, de l'usine polluante de Zvecan, véritable opération militaire (opération Vulcain) menée par la KFOR avec la participation du Commandement des opérations spéciales (COS) ;
- ◆ la sécurisation d'élections – notamment les élections générales du 28 octobre 2000 – où les militaires doivent veiller à prévenir des troubles majeurs mais où la sécurité des bureaux de vote est de la responsabilité de l'OSCE avec des moyens civils.

Les explosions de violence peuvent survenir pour les causes les plus diverses. La plus redoutée au Kosovo était la dureté de l'hiver 1999-2000, et devant un tel risque, c'est la communauté internationale tout entière – militaires et civils confondus – qui fut amenée à prendre des mesures préventives qui s'avèrent pleinement efficaces. Mais l'alerte demeure pour l'hiver suivant, et même en plein été, le risque de manque d'eau ou toute autre cause similaire est susceptible de dégénérer en émeutes. On verra au § 4.10 que, comme pour la constitution d'un appareil judiciaire, ce sont souvent les actions civilo-militaires qui jouent un rôle privilégié dans la prévention de ces risques.

Toutes ces formes d'insécurité et de violence découlent largement de problèmes de sous-développement, mais ceux-ci ont pour effet d'exacerber les haines et d'attiser les affrontements "inter-ethniques", particulièrement violents dans le secteur français du Kosovo et notamment à Mitrovica. On va donc consacrer à ce problème un développement particulier.

3.7. LE PROBLEME ETHNIQUE

Le terme "ethnique" a été consacré par l'usage, mais il est trompeur dans le cas de la Bosnie, où la distinction entre les communautés en conflit est de nature religieuse. En Croatie et en Bosnie, trois entités religieuses avaient ainsi coexisté jusqu'en 1991 sous des formes plus ou moins regroupées géographiquement, si bien qu'il était possible de tracer des frontières entre les zones correspondantes, frontières qui allaient d'ailleurs servir de base, *en Bosnie-Herzégovine*, à un projet de cantonisation avorté. Le conflit eut pour effet de déplacer ces frontières et de faire disparaître les enclaves minoritaires par des mouvements de populations parfois accompagnés de massacres, et la fin de 1995 vit se dérouler une véritable guerre avec une véritable ligne de front entre d'une part les Bosno-Serbes et d'autre part une coalition croato-musulmane armée par les États-Unis via l'Allemagne. La pression internationale fit cesser cette guerre et concrétisa cette ligne de front – avec quelques variantes qui firent encore couler du sang et beaucoup d'encre²¹ – par une partition du pays, diplomatiquement camouflée sous l'affirmation d'une Bosnie Herzégovine une et indivisible.

²¹ Marc Défourneaux, « *Partition ethnique ou purification ethnique ?* », Osiris, mars 2000. [http://www.frstrategie.org/index_actualite_debats.html]

Pour tenter de donner quelque crédit à cette affirmation, la communauté internationale tenta symboliquement de re-mélanger ceux que la guerre avait tragiquement séparés, mais elle ne put même pas y parvenir le temps de quelques élections car tous les policiers en poste n'auraient pas suffi à sécuriser le passage de populations minoritaires vers les bureaux de vote implantés de l'autre côté de la frontière inter-entités. « *Seuls ceux qui n'ont jamais vu la réalité sur le terrain peuvent avoir l'outrecuidance de faire grief de cette carence aux forces de l'ordre* »²². Même à l'intérieur de la Fédération croato-musulmane, d'ailleurs, certaines frontières de fait demeurèrent entre les deux entités "fédérées", notamment à Mostar.

En Bosnie, donc, la reconstruction de la paix passait par le respect de la séparation "ethnique" avalisée de fait par l'Accord de Dayton. Au Kosovo, en revanche, il n'y eut jamais de ligne de front, et la ligne de partition inter-ethnique ne se forma qu'après l'intervention militaire, essentiellement par la constitution d'un réduit serbe au nord du pays. Tout comme en Bosnie, les minorités d'une ethnie vivant dans une zone contrôlée par l'autre n'eurent d'autre alternative que la valise ou le cercueil, quand le choix leur fut laissé entre les deux. Mais, contrairement à la Bosnie, cette ligne n'a aucune existence légale, et la résolution 1244 ne fait même pas mention des problèmes ethniques.

3.8. LES PRISES DE POSITION SUR LE MULTI-ETHNISME

En termes strictement juridiques, le statut du Kosovo donne raison à ceux qui estiment qu'il faut re-mélanger les populations, quel que soit l'effort requis pour assurer leur sécurité, notamment en assurant la protection des Kosovars albanophones voulant travailler dans la partie nord de la ville, ou s'y faire soigner à l'hôpital (cf. § 4.7). C'est à leur sujet qu'un médecin français a écrit que « *le devoir de la communauté internationale de protéger les familles albanaises de Mitrovica[-nord] est absolu et ne souffre aucune exception ni aucune restriction pour aucun motif* »²³.

Il n'y a qu'à...

Dans le même registre, lorsque le représentant du HCR au Kosovo passa à Mitrovica en février 2000, il rassembla les journalistes pour leur expliquer que la violence et les déplacements de population allaient continuer à moins d'un changement culturel. Puis, partant de ce constat fort juste, il blâma la police et la justice pour l'insuffisance de leur action.

Question : Combien faut-il de policiers, et pendant combien de temps, pour provoquer un changement culturel ? Tito en avait mis le nombre voulu pendant trente-cinq ans, or le résultat ne lui a pas survécu. Alors on peut se référer à divers avis exprimés en mars 2000 au journal *Le Monde*²⁴ :

- ◆ par la secrétaire d'État américaine : « *On ne peut pas baisser les bras à Mitrovica (...) parce que nous sommes contre la partition, et je pense qu'il y a des solutions* » ;
- ◆ par le ministre des Affaires étrangères français : « *Nous savions que, du fait de l'histoire, un Kosovo authentiquement multi-ethnique était une chimère* » ;

²² *op. cit.* voir note 21.

²³ François Crémieux, « Après la défaite serbe, la guerre continue », *Le Monde*, 26 janvier 2000.

²⁴ Madeleine Albright, Bernard Kouchner, Hubert Védrine, « Le Kosovo, un an après », *Le Monde* (numéro spécial), 25 mars 2000.

- ◆ par le chef de la MINUK : « *Côté OTAN, pendant les bombardements, on a beaucoup justifié l'intervention par la noble nécessité de recréer un Kosovo où Serbes et Albanais vivraient ensemble. C'était de la manipulation de l'opinion ; au mieux, de l'angélisme fumeux et dangereux. Le multi-ethnisme n'a jamais existé dans la province. Elle sort, en outre, de dix ans de cohabitation impossible et d'une année d'horreurs* ».

3.9. LA PROTECTION DES MINORITES

Entre ces considérations contradictoires, la communauté internationale a choisi de mener des mesures symboliques consistant à faire assurer par certains contingents la survie de quelques enclaves minoritaires au milieu d'un environnement hostile. Ainsi, en juin/juillet 2000, dans des conditions financières sur lesquelles on reviendra au § 7.3, l'armée britannique a mené l'opération "Trojan" pour réparer et ravitailler quelques villages serbes dans la région de Slivovo et construire une route d'accès particulière.

Bien entendu, la France n'est pas de reste dans ce type d'action, d'autant que le secteur de la brigade multinationale nord dont elle a le commandement se trouve dans la partie où la confrontation inter-ethnique est la plus violente. Ainsi, outre une opération de prestige telle que la reconstruction du pont sur l'Ibar à Mitrovica – réalisée par une entreprise française avec des ouvriers des deux communautés recrutés par les ACM de brigade (cf. § 4.5) – elle a mené diverses autres actions au profit d'enclaves :

- ◆ la construction d'une passerelle sur l'Ibar, à Mitrovica, pour permettre un libre passage vers le sud de la ville à des Albanophones habitant le quartier des "Trois tours", au nord ;
- ◆ l'opération Astérix consistant à soutenir des enclaves serbes en leur fournissant des vaches (offertes par la Suisse), en approvisionnant périodiquement leurs épiceries, en transportant le blé à moudre, les appareils à réparer et les malades à soigner.

On peut certainement applaudir à la générosité de ces efforts, mais il ne faut pas sous-estimer les contraintes qu'ils font peser sur les militaires concernés :

- ◆ il ne suffit pas de ravitailler une enclave et d'y construire des voies d'accès pour y permettre une vie pseudo normale : il faut en permanence veiller à sa sécurité et en escorter les habitants dans leurs déplacements ;
- ◆ vu le souci d'équilibre permanent entre les deux communautés, toute aide apportée à une enclave exige des contreparties sous forme d'aide aux villages environnants, sous peine de provoquer des actes de violence contre la minorité aidée et contre les militaires eux-mêmes.

Enfin et surtout, il est communément admis que, si les militaires partaient d'ici peu, toutes ces enclaves seraient aussitôt balayées, car elles ne survivent que sous protection militaire et sous perfusion économique. Or toute l'action des militaires doit viser à rétablir les conditions d'une vie pacifique normale qui se poursuive après leur départ. Il y a donc là une incohérence entre l'objectif général affiché et le symbolisme recherché dans ce cas particulier. Moyennant quoi, « *si le respect des principes politiquement corrects exige de déployer une unité de blindés autour de chaque maison implantée du mauvais côté de la frontière ethnique, ce sont peut-être les principes qu'il faut revoir* »²⁵.

²⁵ *op. cit.* voir note 21.

3.10. IDEALISME ET *REALPOLITIK*

On peut opposer à cette approche pessimiste le fait que, depuis le remplacement de Tudjman à la tête de la Croatie, on voit des réfugiés serbes revenir dans la Krajina dans des conditions pacifiques ; par conséquent, le remplacement de Milosevic à la tête de ce qui reste de Yougoslavie pourrait apaiser certaines tensions. On peut l'espérer, mais il ne faut pas y compter trop fermement.

Quand on veut sécuriser un baril de poudre – image favorite des médias depuis des décennies pour décrire les Balkans – la meilleure solution est de mettre le salpêtre d'un côté, le soufre et le charbon de l'autre, plutôt que de les maintenir intimement mélangés. C'est d'ailleurs ce que fit l'empire britannique en 1948 en séparant le Pakistan de l'Inde avant qu'ils ne le fassent pas eux-mêmes à leur manière forte. Mais ce type de processus correspond à une partition contrôlée de façon impartiale, et non à la "purification" brutale par le plus fort telle qu'elle s'est produite en Bosnie et au Kosovo. Or le problème ethnique actuel dans les Balkans réside dans la combinaison de ces deux notions : si l'on avalise la partition au nom du réalisme, on avalise aussi la "purification" dont elle est issue, ce qui est aussitôt perçu comme un acte de complicité avec les "purificateurs" et ouvre la voie à tous les débordements du "*Peace and Love*". D'où le dilemme de la communauté internationale :

- ◆ si elle opte pour la *Realpolitik*, elle doit avoir le courage de le déclarer clairement et de l'expliquer à l'opinion, au lieu de laisser blâmer les militaires, gendarmes et policiers sur le terrain ;
- ◆ si elle choisit au contraire de refuser la *Realpolitik* et d'imposer le retour au mélange inter-ethnique, il lui appartient d'y mettre les moyens et d'être prête à justifier le prix – y compris, éventuellement, le prix humain – aux yeux de l'opinion.

C'est aux politiciens et non aux militaires qu'il devrait appartenir de trancher. Ils s'en gardent généralement bien : comme on l'a vu, même la résolution 1244 se garde bien d'évoquer le problème ethnique.

CHAPITRE 4 - LES ACTIONS CIVILO-MILITAIRES

4.1. ACM ET CIMIC

Si chacun perçoit au minimum un cousinage entre la mission générale des militaires et les actions coercitives dans des environnements violents, il en va autrement des missions regroupées sous le vocable français d'ACM – abréviation qui désigne les "affaires civilo-militaires" ou parfois les "actions civilo-militaires" – ou sous le vocable anglais de CIMIC (*Civil-Military Cooperation*).

Tout comme les actions de coercition, les actions civilo-militaires peuvent se dérouler dans un cadre international, au sein d'unités multinationales CIMIC telles qu'elles furent créées en Bosnie début 1996 avec l'arrivée des militaires américains. Toutefois, les pays participants conservaient sous leur coupe directe une partie de leurs effectifs ACM. Ainsi la France, qui avait placé ces effectifs au sein d'un bureau G5 de la FORPRONU (c'est-à-dire avant la

création d'unités CIMIC internationales), a jugé utile de créer en 1994 un "G5-Extension" pour y rattacher ceux qu'elle voulait conserver dans un cadre national.

Au Kosovo, il ne fut pas créé de CIMIC multinational, mais simplement une structure de coordination (J9) entre les CIMIC nationaux au niveau des brigades de la KFOR (G9 ou G5) ou au niveau des bataillons à l'intérieur de ces brigades (S9). Certains y voient une lacune dans la mesure où, comme indiqué au § 2.5, il fallut ultérieurement faire appel au SHAPE pour recruter un groupe de militaires (KDG) afin de procéder à des recensements de besoins civils, type de tâche que le CIMIC international avait prise en compte en Bosnie.

Quoi qu'il en soit, les ACM conservent toujours un caractère partiellement ou entièrement national, dont on verra par la suite qu'il est effectivement exploité à des fins nationales.

4.2. LES CATEGORIES D' ACTIONS CIVILO-MILITAIRES

La découverte de toute cette phraséologie nouvelle – ACM, CIMIC, G5 et autres – s'assimile à l'émoi de Monsieur Jourdain découvrant soudain qu'il faisait de la prose. En effet, dans toutes les armées du monde, les actions guerrières ont toujours été accompagnées par des actions d'interface avec les populations civiles. Simplement, si le principe est relativement immuable, les circonstances conduisent à en faire évoluer de temps en temps l'expression du concept et les modalités de mise en œuvre.

Fortement inspiré en 1991 par le modèle américain, vu à l'œuvre à l'occasion de la guerre du Golfe, le concept français d'ACM s'est peu à peu clarifié, et sa dernière mouture en date – la directive du 11 juillet 1997²⁶ – distingue trois catégories d'actions :

- ◆ actions au profit des forces elles-mêmes (visant à faciliter l'exécution des missions opérationnelles avant, pendant et après l'engagement) ;
- ◆ actions au profit de l'environnement civil (dans le but de contribuer au rétablissement de tout ou partie des fonctions vitales d'un pays sinistré) ;
- ◆ actions humanitaires d'urgence.

Les actions au profit des forces elles-mêmes ne constituent pas une extension des missions militaires, mais simplement une contribution à leur efficacité : elles font donc partie intégrante des opérations militaires. En revanche, les actions humanitaires et celles au profit de l'environnement civil n'ont rien de militaire par essence : avant l'exercice du droit d'ingérence, elles étaient généralement l'apanage des ONG, comme indiqué au § 1.1. La hiérarchie (a), (b), (c) ci-dessus correspond donc, à première vue, à une logique chronologique inverse :

- ◆ pendant la période de première urgence après le pic de la crise, il est d'une part nécessaire d'apporter une aide humanitaire à la population et d'autre part la participation des militaires est indispensable pour ce faire, ce qui justifie pleinement les actions de type (c) ;
- ◆ en même temps que l'aide humanitaire proprement dite, il est également indispensable de veiller à ce que la population trouve un environnement dans lequel elle puisse au moins survivre (en particulier en ne mourant pas de froid), ce qui conduit les militaires à mener aussi des actions de type (b) ;

²⁶ Extraits dans « ACM françaises » [<http://www.defense.gouv.fr/ema/operations/acm/princ.htm>]

- ◆ puis à mesure que le temps passe, le besoin d'aide humanitaire proprement dite disparaît et il paraîtrait logique que les actions au profit de l'environnement civil soient prises en charge par des organismes civils. De ce fait, au bout d'un certain temps, seules devraient subsister les actions de type (a) qui, elles, durent aussi longtemps qu'il y a des forces sur le terrain.

On va voir ci-après que cette logique apparente est très difficile à mettre en pratique et, pire encore, qu'elle n'est pas aussi logique qu'il y paraît car, en réalité, ces trois types de missions sont partiellement interdépendantes.

4.3. LES ACTIONS D'URGENCE EN BOSNIE

Comme on vient de l'indiquer, l'aide humanitaire et la reconstruction débutent *a priori* juste après le pic de la crise, c'est-à-dire après l'intervention "guerrière" (fig. 4). Mais en Bosnie, comme la communauté internationale avait placé des militaires sur le terrain dès 1992 en leur interdisant l'emploi de la force, elle décida d'apporter au pays une aide humanitaire en contrepartie de cette continence guerrière. Le premier convoi humanitaire fut mené avec panache par des civils – dont le docteur Bernard Kouchner – mais il devient aussitôt évident que, dans cet environnement d'insécurité et de violence, il fallait assurer l'ouverture et la protection de routes pour les convois suivants, puis aider à la distribution de cette aide, et c'est tout naturellement que les militaires le firent. Les militaires français du secteur de Sarajevo y ajoutèrent diverses autres formes d'action, telles que la mise en place de protections pour les piétons dans les rues de la ville assiégée et des distributions d'eau potable dans des endroits pas trop exposés aux mortiers bosno-serbes, ainsi que des tâches encore moins militaires en matière d'environnement et de reconstruction :

- ◆ des tâches ancillaires telles que les déblaiements d'ordures et de carcasses ;
- ◆ une aide logistique s'ajoutant à la protection de convois et à l'ouverture de routes ;
- ◆ d'importants travaux de génie civil, notamment pour la maintenance de l'aéroport et pour la construction de la route Igman, c'est-à-dire les deux artères nourricières de la ville.

En février 1994 se produisit à Sarajevo une accalmie que l'on voulut croire durable. Dans cette perspective fut lancée la résolution 900 de l'ONU visant au "rétablissement des services publics essentiels à Sarajevo" (et dans sa région), c'est-à-dire la modeste forme de reconstruction que l'on pouvait envisager dans une ville assiégée et menacée. Afin de concrétiser cette résolution :

- ◆ les États-Unis et le Royaume Uni envoyèrent dès le 10 mars une mission d'évaluation conjointe, et comme ces deux pays disposaient d'agences gouvernementales civiles à cet effet (respectivement *United States Agency for International Development* (USAID) et *Overseas Development Administration* (ODA) : cf. annexe 2), c'est à elles qu'ils confièrent cette mission ;
- ◆ en revanche, la France n'ayant aucune agence civile comparable, ce sont les militaires qui prirent en compte cette mission en recrutant, via le COS, un petit groupe d'officiers de réserve pour réaliser une évaluation du même type. Ce fut la première concrétisation française du concept civilo-militaire.

4.4. LES ACTIONS EN BOSNIE APRES L'ACCORD DE DAYTON

Mais l'accalmie de février 1994 fut de courte durée : le bombardement reprit peu après, et même l'ambition modeste du programme "Sarajevo" s'avéra encore excessive par rapport aux possibilités réelles. La situation ne changea qu'avec l'intervention militaire de l'automne 1995, qui déboucha sur l'Accord de Dayton, le remplacement de la FORPRONU par l'IFOR et le lancement d'un programme de reconstruction beaucoup plus vaste que celui de 1994. Alors, diverses nations qui n'avaient pas participé militairement à la FORPRONU envoyèrent à leur tour des forces terrestres sur place, notamment les États-Unis qui, outre les troupes chargées d'imposer la paix, mirent en place des unités de "*Psychological Operations*" et de "*Civil Affairs*" – ces dernières étant formées d'acteurs économiques de tous niveaux recrutés comme réservistes – tout en amplifiant par ailleurs la présence de leur agence civile USAID (cf. annexe 2).

Quoiqu'à une échelle bien plus modeste, beaucoup d'autres pays mirent également en place des "civilo-militaires". C'est à partir de ces contingents nationaux que fut constitué le CIMIC international cité au § 4.1, chaque pays conservant toutefois une partie de ses effectifs ACM sous sa coupe nationale, comme précédemment indiqué. Dans le cas de la France, des membres du "G5-Extension" créèrent notamment une Chambre de commerce et d'industrie franco-bosnienne (CCIFB) dont on reparlera plus loin (§ 5.2), et œuvrèrent plus généralement dans le domaine de l'intelligence économique. Mais dans ce domaine, le rendement fut très décevant faute de relais de la part de l'administration civile et des entreprises²⁷.

A part cela, les militaires français du secteur de Sarajevo poursuivirent pendant quelque temps encore des actions de "rétablissement des services publics essentiels", c'est-à-dire la poursuite des actions antérieures auxquelles s'en ajoutèrent de nouvelles :

- ◆ la contribution aux réparations des circuits d'eau, de gaz et d'électricité ;
- ◆ l'ouverture de tranchées pour des câbles ou tuyauteries, et même pour le passage d'un câble d'alimentation électrique souterraine dans le cadre d'un programme purement allemand ;
- ◆ la maîtrise d'œuvre de réparations par des sections opérationnelles du Génie ;
- ◆ la mise à disposition d'experts auprès d'organismes internationaux.

Sous cette dernière rubrique, le service du génie mit notamment un officier supérieur à disposition du bureau d'études européen IMG (*International Management Group*), poste qui a été maintenu jusqu'au début de 2000. Il obtint par ailleurs – à grand-peine et moyennant quelques entorses à la réglementation nationale – la maîtrise d'œuvre de la reconstruction d'une faculté de Sarajevo, dans le cadre d'un programme sous conduite italienne.

²⁷ *op. cit.* voir note 1.

4.5. LES ACTIONS CIVILO-MILITAIRES DE LA BRIGADE NORD AU KOSOVO

Au Kosovo, la situation de départ était fondamentalement différente parce que, sur le terrain même, il n'y avait pas de militaires de la communauté internationale avant l'éclatement de la crise, sauf de façon déguisée (notamment en tant qu'observateurs de l'OSCE, en tenue civile et sans armes). L'intervention des militaires français débuta donc lorsque leurs premiers éléments arrivèrent à Mitrovica le 17 juillet 1999. Là, c'est à eux qu'incomba d'une part la tâche particulièrement ardue de sécuriser la ville et la zone tout entière, d'autre part l'action civilo-militaire, fondamentale dans une crise dont les populations civiles avaient été l'enjeu et les otages. A ce titre, dès son arrivée, le COS entreprit d'établir toutes les relations nécessaires avec la population – travail instinctif pour des militaires français, qui s'intègrent tout naturellement dans la population, contrairement à ceux de certains autres pays – et mit en place très rapidement une station de radio qui fut opérationnelle en deux jours. Puis le relais fut pris par les ACM "de brigade" qui, dans la zone géographique attribuée à la Brigade multinationale nord sous commandement français, participèrent :

- ◆ d'une part à l'aide humanitaire d'urgence, notamment dans le domaine médical – objet d'un développement particulier au § 4.7 – et en assurant un grand nombre de transports essentiels pour ravitailler des villages éloignés jusqu'à la fin de l'hiver ;
- ◆ d'autre part au rétablissement de services publics essentiels, en assurant la maîtrise d'œuvre de la reconstruction de ponts, d'écoles et d'autres bâtiments, dont l'hôpital de Mitrovica, situé au nord de la ville.

Le bataillon des ACM de brigade continue d'envoyer en permanence des équipes sur le terrain pour "montrer le drapeau", collecter l'information (renseignement d'ambiance et besoins de la population) et monter des micro-projets au profit de cette population. Il joue parfois même un rôle d'ANPE, notamment en recrutant une équipe mixte d'ouvriers d'origines serbes et albanaises pour travailler ensemble sur le chantier de réhabilitation du pont sur l'Ibar à Mitrovica, sous la maîtrise d'œuvre d'une entreprise française. Il assure par ailleurs la liaison entre la brigade et les organismes civils sur le terrain, notamment les ONG qu'il réunit tous les matins pour échanger des informations et leur présenter des projets en mal de financement.

4.6. FINANCEMENT DES ACTIONS DES ACM DE BRIGADE

Le financement des travaux d'urgence menés par les ACM de brigade, en 1999, fut initialement réalisé sur des crédits militaires propres (réserve d'intervention). Puis il fut progressivement relayé par des crédits européens (*Echo*) et des crédits de l'Agence française de développement grâce à l'entremise de la MIESE qui, pour ce faire, dut livrer une "guérilla" à l'intérieur même de l'administration française afin de débloquer 20 millions de francs avant l'hiver (cf. § 7.6). Ultérieurement, un nouveau crédit français fut obtenu pour la réhabilitation du pont de Mitrovica.

Ce malthusianisme financier français contraste singulièrement avec l'attitude des CIMIC des autres nations participant à la brigade multinationale nord, mis à part les Russes. Ainsi :

- ◆ le CIMIC belge dispose d'un budget propre de 0,5 MF par mois pour une zone de bataillon, contre 0,25 MF par mandat de 4 mois pour l'ensemble de la brigade française (réserve d'intervention) ;
- ◆ le CIMIC du bataillon danois a une dotation moindre, mais est alimenté par l'ONG quasi gouvernementale DANIDA ;
- ◆ les Émiratis achèvent la construction de cent maisons, pour un coût évalué à 70 MF.

Le bataillon ACM français, lui, "fait la manche". On a déjà vu au § 3.9 qu'il avait obtenu un don de vaches suisses pour des enclaves serbes. De façon plus courante, ses équipes sur le terrain collectent l'information sur les besoins de la population, puis sa cellule "Projets" évalue ces besoins et les présente sous forme de micro-projets aux donateurs potentiels, notamment aux ONG lors des *briefings* quotidiens. En échange, les ONG demandent des escortes et des moyens logistiques pour leurs propres tâches, que le bataillon ACM leur fournit en utilisant les moyens du reste de la brigade. Par ce jeu de compensations, les ACM suppléent donc l'absence d'un financement officiel en utilisant les crédits de fonctionnement de la brigade, ce qui constitue des dons non comptabilisés. A ceux-ci s'ajoute le travail du bataillon du génie de la brigade, qui consacre aux ACM environ 50 % de son travail pour des travaux divers.

Le bataillon ACM estime que l'influence française auprès de la population y trouve son compte, car celle-ci regarde le drapeau des militaires qui apportent l'aide plus que celui des bailleurs de fonds. C'est possible, mais au niveau de l'état-major de la KFOR et des agences nationales à Pristina (où USAID et DFID participent au financement de certains de ces projets), la réputation française est moins flatteuse. Vu l'importance de ce problème, il sera repris plus en détail au § 7.6.

4.7. CAS PARTICULIER DE L'AIDE MEDICALE

Comme précédemment indiqué, l'aide humanitaire de la brigade française s'est notamment exercée dans le domaine médical. Ainsi, dès l'arrivée des premières troupes, le détachement français fournit les médecins militaires et le matériel nécessaires pour faire fonctionner l'hôpital, puis assura la gestion directe de cet hôpital jusque fin août 1999 avant de le remettre à l'autorité civile de la MINUK. Celle-ci en confia alors la direction à un médecin civil français, qui conserva les médecins militaires – plus quelques "guerriers" pour la protection de lieux – mais fit repartir tous les autres militaires jugés superflus.

Parallèlement, la brigade française servit de structure d'accueil à deux autres unités d'aide médicale :

- ◆ une petite unité émiratie, qui construisit un hôpital en zone albanaise ;
- ◆ un contingent marocain qui, utilisant la logistique française, construisit lui aussi un hôpital en zone albanaise.

Enfin, comme toute armée en opérations, la brigade française mit en place un groupe médico-chirurgical, capable par vocation de traiter des afflux soudains et importants de blessés. Cette vocation se trouvant sans emploi en temps normal, les médecins militaires estimèrent logique d'utiliser ce groupe pour soigner les civils, comme ils l'avaient toujours fait en d'autres circonstances, étant entendu qu'en cas d'émeute, ce groupe devait reprendre tout aussi logiquement sa destination première et se fermer momentanément aux civils.

Cela se produisit en particulier le 13 février 2000, où les Serbes blessèrent par balle deux soldats français et un sniper albanais. Il se trouve que l'un des deux soldats français, blessé au ventre, fut ramassé et opéré par les Serbes avant son rapatriement, tandis qu'en revanche, le sniper albanais ne put accéder au groupe médico-chirurgical français – provisoirement réservé aux militaires – et mourut de ses blessures. Cet épisode provoqua des critiques acerbes de la part de la représentation locale de l'ONG "Médecins sans frontières" (MSF). De fait, il marque la limite de l'assimilation de l'action militaire à l'action humanitaire : les militaires ne sont disponibles pour l'action humanitaire que lorsqu'ils ne sont pas accaparés par leur mission première. On reviendra sur ce point au § 5.4.

MSF critiqua par ailleurs le principe même de l'aide médicale gratuite dispensée par les médecins militaires français au motif qu'elle lui faisait concurrence (cf. § 5.3). La brigade française supprima alors cette aide dans les secteurs où opérait MSF. Puis, au début d'août 2000, MSF quitta brusquement certaines de ses implantations, dans le cadre d'un redéploiement sur des secteurs jugés prioritaires par l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS). Alors, sollicités par les populations locales, les médecins français durent reprendre leur aide de façon impromptue.

4.8. LES ACM ET L'INTERET ECONOMIQUE FRANÇAIS

La première intervention des ACM en Bosnie, début 1994 sous l'égide du Commandement des Opérations Spéciales (COS) (cf. § 4.3), avait eu pour but de recenser les besoins de reconstruction, but qui était aussi celui de la mission américano-britannique civile opérant au même moment. Mais tout programme de reconstruction comporte deux facettes indissociables : d'un côté des dépenses de la part des pays donateurs, de l'autre des marchés de travaux et de fournitures, lesquels peuvent revenir ou non aux entreprises du pays donateur selon l'habileté et le volontarisme de toute la chaîne nationale qui va des "capteurs primaires" d'information sur le terrain aux entreprises susceptibles de bénéficier de ces marchés. Or, de ce point de vue, malgré les efforts déployés par ses "capteurs primaires" militaires, la France fit très pâle figure pour la récupération de marchés en Bosnie²⁸.

L'analyse de ces insuffisances françaises en Bosnie incita l'armée française, et en premier lieu le COS, à mener une véritable offensive pour placer les entreprises françaises sur les tout premiers marchés de la reconstruction du Kosovo : vu l'urgence, en effet, ceux-ci étaient passés dans des conditions dérogatoires, comme cela avait été le cas en Bosnie. Ainsi, dès le mois d'avril 1999 – donc avant le déclenchement de l'action guerrière – le COS envoya quelques officiers de réserve en Macédoine pour identifier des projets de reconstruction sur l'ensemble des Balkans, comme il l'avait précédemment fait à Sarajevo début 1994. Cette initiative ("opération Melpomène") devait aboutir à la rédaction d'un document "Confidentiel Défense", avec lequel le ministère de la Défense allait s'inviter, début juin, à une réunion organisée par le ministre délégué à la Coopération pour discuter avec des représentants de collectivités locales et d'ONG, marquant ainsi la précocité et la réactivité des militaires²⁹.

²⁸ *op. cit.* voir note 1.

²⁹ Laurence Caramel, « En France, le dossier "Balkans" provoque des tensions ministérielles », *Le Monde*, 14 juin 1999.

A la même époque, le chef de la Cellule Défense et Stratégie de la Délégation aux Affaires Stratégiques (DAS/CDS) organisait une réunion avec le Mouvement des Entreprises de France (MEDEF) et Syntec Ingénierie pour leur exposer l'état des travaux de synthèse entrepris par son organisme, en liaison avec le Centre Opérationnel Inter Armées (COIA), « afin de pouvoir disposer d'éléments fiables permettant de jeter les bases d'une politique de reconstruction au Kosovo »³⁰. Puis, dès l'automne 1999, les ACM de la brigade Nord entreprirent une tournée des communes locales pour identifier les besoins de reconstruction, avec une attention particulière au combinat minier de Trebca.

Tous ces efforts eurent des effets remarquables puisque, par contraste avec le très mauvais retour constaté sur ses dépenses d'aide à la Bosnie, la France s'est adjugé une part importante des marchés d'urgence internationaux pour la reconstruction du Kosovo, grâce à l'appui des ACM non seulement en intelligence économique mais également en accompagnement et en aide logistique aux entreprises. Ces résultats ont été salués par la presse française sous des titres tels que « Kosovo : un marché en devenir quadrillé par l'armée française », « Quand l'armée française va à la pêche aux affaires », « Grâce à l'armée, les Français sont les premiers reconstructeurs du Kosovo »³¹.

4.9. L'ACTION DES ACM DE THEATRE

Il y a évidemment de nombreux prétendants aux lauriers de ces résultats. De fait, si une part notable du mérite en revient évidemment à l'abondance et à la qualité de la collecte d'informations primaires par les militaires sur le terrain, d'autres facteurs entrent également en ligne de compte :

- ◆ sur le terrain, la collecte d'informations par les officiers placés auprès des organismes internationaux, où se rassemblent beaucoup d'autres informations en provenance d'autres sources que françaises ;
- ◆ entre le terrain et la France, l'organisation de la remontée et de l'exploitation de cette information, contrairement au cas de la Bosnie où chacun trouvait un peu par hasard ce que personne ne lui avait demandé de chercher et où, de toute façon, personne ne s'intéressait à ce qu'il avait trouvé ;
- ◆ en France, la réactivité de grandes entreprises qui vinrent sur place dès juillet 1999, et l'acceptation du risque industriel par certaines d'entre elles (notamment Alcatel qui a consenti un investissement important pour implanter un réseau de téléphonie mobile) ;
- ◆ en France aussi, un relais étatique civil enfin donné à ces diverses actions par la MIESE.

Les actions menées en France même seront examinées plus loin dans cette étude. Les actions menées au sein des organismes internationaux sur place l'ont surtout été par les ACM de théâtre, qui ont mené une politique de placement de personnel militaire – principalement d'active, sauf pour quelques missions ponctuelles et spécialisées – à des postes d'importance. Ce travail a été incontestablement facilité par la présence de Français

³⁰ Colonel de Richouffitz, DAS/CDS, "Projet de reconstruction", Télécopie au MEDEF, 3 juin 1999.

³¹ J-M P, « Quand l'armée française va à la pêche aux affaires », *Le Figaro Économie*, 31 mars 2000.

Christine Hokbauer Madison, « Grâce à l'armée, les Français sont les premiers reconstructeurs du Kosovo », *La Tribune*, 8 août 2000.

Thibaut De Jaegher, « Kosovo : un marché en devenir quadrillé par l'armée française », *Usine nouvelle*, 31 août 2000.

dans l'entourage du chef de la MINUK. Il a fait l'objet d'une coopération à double sens puisque ces Français ont déclaré apprécier l'efficacité, l'esprit d'équipe et la coopérativité des militaires français, notamment pour la fourniture d'informations au niveau local (donc avant qu'elles ne soient synthétisées à Paris, où étaient supprimés les détails locaux, ce qui les rendaient beaucoup moins utilisables).

Outre les retombées commerciales immédiates, certains des postes civils occupés par des officiers intégrés revêtent une importance stratégique qui justifierait leur reprise par des civils français. Il faut noter particulièrement :

- ◆ un ingénieur de télécommunications, qui gère toutes les fréquences militaires et civiles dans le département PTT de la MINUK ;
- ◆ un officier de l'armée de l'air qui fait office de responsable de l'aviation civile (quoique l'aéroport de Pristina soit cogéré par les Italiens et les Russes) ;
- ◆ un spécialiste des carburants, poste essentiel dans un pays où, surtout en hiver, se posent de graves problèmes d'approvisionnement ;
- ◆ des juristes qui assistent le département de la justice de la MINUK, comme indiqué au § 3.1.

Tous ces résultats justifient l'importance donnée au placement de personnel national dans des postes d'influence (cf. § 9.5). Mais vu les problèmes structurels et culturels de l'administration civile française, on verra qu'il est actuellement difficile de les faire prendre en compte par d'autres que des militaires.

4.10. L'INTERDEPENDANCE DES MISSIONS ACM

Pourquoi les unités ACM font-elles tout cela ? Certainement pas parce qu'on le leur demande : elles ne reçoivent en effet aucune directive précise émanant de l'autorité politique. Ce sont donc elles qui, en pratique, se sont données comme mission le soutien de l'influence nationale, comme on le verra plus en détail au § 9.1. Toutefois, par-delà cette mission auto-attribuée, et par-delà la culture même des militaires qui les pousse à l'action plutôt qu'à l'inaction, il est un argument évoqué par les ACM, tant de brigade que de théâtre, qui mérite attention : le fait que les actions de types (b) et (c) citées au § 4.2, c'est-à-dire les actions au profit de l'environnement civil et les actions humanitaires d'urgence :

- ◆ ne constituent pas de simples extensions des missions des militaires, temporairement nécessaires mais devant être transférées dès que possible à des civils ;
- ◆ mais, par effet induit, participent aussi à la sécurité des forces en prévenant la violence et/ou en abaissant son niveau, et font donc indirectement partie des actions de type (a) au profit des forces elles-mêmes.

L'argument est étayé par de nombreux exemples : si les populations avaient excessivement souffert du froid pendant l'hiver 1999-2000 ou des déficiences des adductions d'eau pendant l'été 2000, ou de toute autre cause moins vitale mais ressentie par elles avec acuité, ces souffrances auraient certainement dégénéré de façon brutale et intense dans le climat de violence ambiant. Il est donc indispensable, pour les forces sur le terrain, non seulement de faire constamment du renseignement d'ambiance, mais aussi de prévenir les souffrances ou même les frustrations éventuelles de la population par la réalisation d'actions très rapides et visibles, ce qui contribue par ailleurs à améliorer l'image de l'armée française et à réduire ainsi les risques d'agression contre elle. C'est ce raisonnement qui permet aux

ACM de la brigade nord de se considérer comme un "soutien à part entière" de leur brigade, titre qu'il est intéressant de comparer avec celui de "*element of force protection*" qui, en Bosnie, a été attribué à l'agence civile américaine USAID dans les zones où opèrent des militaires américains.

On pourrait voir derrière ce raisonnement une part d'alibi au désir d'action des militaires français. Ce n'est pas totalement faux mais ce serait insuffisant, car une évolution comparable se produit aussi dans les autres armées. Ainsi, dans l'armée américaine :

- ◆ en Bosnie, début 1996, l'extension des tâches des militaires vers des actions civiles avait été bannie par le commandement américain comme constituant un "glissement de mission" (*mission creep*) ;
- ◆ au Kosovo, la doctrine demeure la même mais l'armée a reçu une dotation de 5 M\$ pour satisfaire des besoins civils et effectuer par elle-même un certain nombre d'actions à impact rapide et visible au profit de la population, telles que distribuer du carburant pour les machines agricoles ou ravitailler des zones isolées, c'est-à-dire des actions qui sont normalement effectuées par des ONG financées par USAID.

Une évolution comparable peut se constater chez les Britanniques :

- ◆ en Bosnie, l'agence civile ODA coopérait avec les militaires mais ne recourait pas à eux pour la réalisation de travaux ;
- ◆ au Kosovo, il arrive que le *Department For International Development* (DFID) – successeur d'ODA – «paye des militaires pour transporter des briques», aux dires de son directeur local : on en a vu un exemple dans les travaux réalisés au profit de villages enclavés dans la région de Slivovo (cf. § 3.9).

Il ne faut certes pas trop extrapoler cette tendance, mais il serait intéressant de la suivre et de l'analyser plus à fond.

CHAPITRE 5 - LA PERCEPTION DE L'ACTION MILITAIRE

5.1. L'ATTITUDE DES AUTORITES BOSNIAQUES

Tant d'efforts de la part des militaires semblent mériter une certaine gratitude. En Bosnie, cela paraissait tellement évident aux militaires français qu'ils ne consentirent jamais à chiffrer ni même à recenser les actions qu'ils avaient accomplies, alors que cela était essentiel pour pouvoir les prendre en compte financièrement dans l'aide française (cf. § 7.5). De fait, on peut supposer que l'action humanitaire des armées est implicitement reconnue par les individus qui en ont bénéficié, mais il n'en va pas forcément de même des politiciens, qui ont tout intérêt à nier ou à dénigrer cette action pour mieux se valoriser eux mêmes – et aussi, dans un certain nombre de cas, parce que l'ordre instauré par les militaires contrarie les trafics juteux auxquels ils doivent leur position.

Dans le cas de la Bosnie s'ajoutait une considération plus objective : les autorités bosniaques de Sarajevo avaient toujours dénigré la FORPRONU en l'accusant, non sans raison, d'avoir donné bonne conscience à l'opinion publique internationale par son action

humanitaire au lieu de se comporter en force militaire. Le problème est que, partant de ce constat incontestable, ces autorités prirent pour cible les hommes qui avaient eu à appliquer cette mission et qui tentaient de faire pour le mieux, et en premier lieu ceux qui avaient été les plus nombreux et les plus exposés, à savoir les militaires français. Ceux-ci furent ainsi victimes de campagnes de dénigrement et même d'agressions armées de la part de ceux qu'ils étaient venus aider, selon le rapport d'un officier français³².

Ils avaient pourtant permis le désenclavement de Sarajevo assiégée en construisant la "route Igman", réalisée sous les obus bosno-serbes sur l'emplacement de ce qui n'était à l'origine qu'une simple piste de montagne. Cette route joua un rôle essentiel pendant tout le siège, et elle demeura la principale voie d'accès à la ville pour les convois civils même après la levée officielle de ce siège en septembre 1995, puisqu'il fallut encore plusieurs mois avant que le libre accès routier ne fut rétabli. Mais pour tout remerciement, le futur Premier ministre bosniaque déclara, fin 1995, que cette construction constituait une détérioration de l'environnement et qu'il allait demander des dédommagements financiers. Dans le même registre, lorsque les Casques bleus français quittèrent le centre de Sarajevo au début de 1996, le seul remerciement de ce ministre pour leur énorme travail de reconstruction fut de les accuser d'avoir abîmé les bâtiments dans lesquels ils avaient séjourné, et de réclamer 300 millions de DM de dédommagements.

Lors d'une réunion de la Communauté internationale, en avril 1996, l'adjoint du Coordinateur spécial de l'ONU – et auteur du présent rapport – résuma l'attitude bosniaque en ces termes : « *Si vous venez mourir pour la Bosnie, veuillez payer pour le nettoyage du sang* ».

5.2. LA CCIFB

Privés de la reconnaissance du pays assisté, les militaires français ne pouvaient guère s'attendre non plus à une reconnaissance de leurs partenaires de la communauté internationale : les alliés politiques et militaires en temps de crise deviennent des concurrents après la crise, alors on peut attendre d'eux une certaine politesse mais certainement aucun cadeau. Ainsi, lorsque les militaires français à Sarajevo creusaient des tranchées pour un programme purement allemand ou assuraient la maîtrise d'œuvre d'un programme de reconstruction italien, ils ne devaient compter que sur eux-mêmes pour le faire savoir.

A titre de consolation, ils auraient pu au moins escompter la reconnaissance de leurs compatriotes civils. Or, si la presse leur décernait parfois quelques lauriers, il en allait tout à fait différemment des départements ministériels civils. Un exemple typique est celui de la CCIFB, fondée par les ACM, à Sarajevo en janvier 1996 (cf. § 4.4). Cette création résultait d'un constat incontournable : à cette époque, chacun des grands pays présents en Bosnie (même depuis très peu de temps) avait renforcé les effectifs de son ambassade et, notamment, créé un poste d'expansion économique conséquent ; tous sauf la France qui, elle, attendit le mois de juillet pour mettre en place un conseiller économique. Alors, pendant ces six mois de vacance, la CCIFB fut le seul relais local pour les entreprises françaises. Seulement, lorsqu'un "poste d'expansion économique" fut enfin créé au sein de l'ambassade, il n'eut de cesse d'attaquer et de dénigrer la CCIFB en expliquant que les militaires n'avaient pas à se mêler de ce genre de choses.

³² Rapport du Colonel Tracqui, rapporté par Frédéric Pons, « Les Français à Sarajevo » (p. 175), *Presses de la Cité*, 1995.

De fait, il est incontestable qu'il n'entraîne pas dans les missions des militaires de créer cette chambre de commerce. Il est même clair que cela n'entraîne pas dans leurs compétences, si bien que le rendement n'était pas forcément optimal. Mais les militaires (en l'occurrence le COS) s'étaient trouvés devant une situation de carence, et ils avaient pallié ce manque du mieux qu'ils avaient pu parce qu'ils étaient les seuls capables d'agir. « *Réaliser, c'est admettre délibérément de faire une œuvre imparfaite* », professait le Général Estienne.

En France même, le corporatisme des divers départements ministériels a toujours fait obstacle à toutes les tentatives de mise sur pied d'une organisation interministérielle ayant une capacité opérationnelle, comme on le verra au chapitre 10. Il n'est pas étonnant que, sur le terrain, un conseiller d'ambassade civil ne perçoive un organisme complémentaire du sien que comme un concurrent dès lors qu'il émane d'une initiative militaire.

5.3. LES ACCUSATIONS DE CONCURRENCE

Au Kosovo, il s'écoula beaucoup moins de temps encore avant que les premières accusations ne surgissent. Cela débuta dès le 4 octobre 1999 par un discours³³ de la Haut Commissaire aux Réfugiés de l'ONU (HCR), qui commençait certes par une reconnaissance du caractère indispensable des militaires pour faire face à l'exode massif – puis au retour – de réfugiés kosovars : « *Pour traiter cet exode énorme, soudain, imprévisible, nous avons dû recourir à des services que seuls les militaires pouvaient fournir (...) Les services fournis par les militaires – spécialement ceux pour lesquels ils peuvent apporter une valeur ajoutée en termes de capacité technique et organisationnelle – sont des plus utiles dans des urgences humanitaires à grande échelle.* »

Mais la suite était d'une tout autre nature : « *Toutefois, il y a certains risques. Dans la crise du Kosovo, il est arrivé que l'aide soit fournie directement par les militaires, parfois pour gagner en légitimité et en visibilité. Ces épisodes ont miné la coordination et ont privé les agences humanitaires civiles d'efficacité et de but. Plus généralement, l'implication de militaires dans des opérations humanitaires peut – dans certaines situations – exposer les réfugiés à un conflit, ou même les y rendre partie prenante, compromettant ainsi leur sécurité. C'est pourquoi il est essentiel de maintenir des distinctions claires : les militaires peuvent soutenir les agences à mandat humanitaire, mais pas s'y substituer. (...) Les militaires devraient respecter une division de travail préalablement convenue et s'efforcer de la faire correctement percevoir par le grand public.* »

Si les militaires en général se trouvaient ainsi attaqués pour leur action humanitaire en général, les militaires français en particulier se trouvèrent également attaqués pour leur aide médicale en particulier. La critique émane de MSF (cf. § 4.7) qui, dans un rapport interne de début 2000, dénigra l'épisode de la fermeture momentanée du groupe médico-chirurgical militaire à des civils tout en se plaignant, à l'inverse, de l'abondance de l'aide médicale militaire française, au motif qu'elle créait une demande sans pouvoir assurer la pérennité ultérieure de l'offre correspondante. Enfin, comme on l'a vu au § 4.7, le fait d'avoir créé des structures hospitalières dans la partie albanaise de Mitrovica, en renonçant corrélativement à assurer la protection des Kosovars albanophones voulant travailler ou se

³³ “UNHCR's Ogata warns against marginalization of humanitarian work by national governments, military”, Genève, 4 octobre 1999. [<http://www.unhcr.ch/news/pr/pr991004.htm>]

faire soigner à l'hôpital situé dans la partie nord de la ville (cf. § 3.8), fut également attaqué dans la presse³⁴.

5.4. ACTION MILITAIRE ET ACTION HUMANITAIRE

Cette dernière critique est simplement l'expression d'un dépit devant les dures réalités auxquelles se heurte la notion idéaliste de multi-ethnicité. Les autres critiques, en revanche, sont de nature beaucoup plus corporatiste et s'accompagnent fréquemment d'arrière-pensées qui vont à contresens des déclarations officielles. Ainsi, les politiciens du pays assisté souhaitent voir partir les militaires mais ne voudraient pas perdre la vache à lait, et les organisations humanitaires protestent contre la concurrence des militaires mais seraient les premières à protester contre la cessation de leur aide. De même que certaines entreprises françaises n'aiment pas reconnaître officiellement ni soutenir financièrement l'aide de la Défense, mais seraient très marries si elles devaient s'en passer.

Le terme "humanitaire" a été initialement introduit par les conventions de Genève, avec une définition qui en excluait l'application à quiconque porte des armes. Le déroulement des conflits a considérablement évolué depuis lors, rendant fragiles les distinctions – présumées fondamentales dans ces conventions – entre guerre et paix et entre militaires et civils. Malgré cela, le monde de l'action humanitaire ne s'est pas encore totalement départi de son approche initiale, qui tendait à rendre responsable de toute violence l'institution militaire en général, et il la reconduit parfois de façon paradoxale dans des situations où ce sont les ONG elles-mêmes qui réclament des interventions militaires pour mettre fin à la violence (cf. § 1.2).

Ce dogmatisme antimilitariste existe toujours dans certains milieux, y compris à des niveaux d'influence au sein d'organismes officiels français comme en témoignent ces extraits du "forum du millénaire" du Haut conseil de la coopération internationale (HCCI)³⁵ : « *La perception de l'humanitaire s'est opacifiée. Cette dérive est provoquée par la grande confusion des opérations dites "militaro-humanitaires" de cette dernière décennie [notamment] l'utilisation abusive des motifs humanitaires qui vont servir de gâchette au déclenchement d'une opération militaire, comme ce fut le cas au Kosovo ! (...) Aux États-Unis, l'US Army organise des exercices humanitaires conjointement avec les organisations humanitaires. Le rôle des armées devient déterminant, et c'est au Kosovo que les efforts "humanitaires" de l'OTAN auront particulièrement attisé la controverse : on y aura vu, en effet, coexister et travailler sur les mêmes programmes des volontaires d'ONG, le personnel des agences des Nations Unies et les militaires, en uniforme et en armes, des corps d'armée de plus d'une dizaine de pays !* »

"Shocking", n'est-ce pas ? Mais ce n'est pas tout, et ce texte s'indigne ensuite en notant que « *le recours aux armes, qui vise toujours la domination politique et militaire de l'adversaire ou des belligérants, est systématiquement paré du qualificatif "humanitaire" dans le cadre d'opérations multinationales. (...) Les agences humanitaires spécialisées de l'ONU, comme le Haut Commissariat aux Réfugiés, sont dépossédées de leurs prérogatives*

³⁴ *op.cit.* voir note 23.

³⁵ HCCI, Forum du millénaire « *Quelques problématiques majeures dans la perspective de l'Assemblée du Millénaire* », Avis au Premier ministre, adopté le 29 août 2000. [<http://www.hcci.gouv.fr>]

opérationnelles et organisationnelles, au profit de structures de commandement militaires ou militarisées ».

Il ne faut certes pas voir dans ces propos un avis monolithique du HCCI : sa Commission 6 : "Gestion, Prévention des crises et coopération" fait au contraire un constat d'efficacité des ACM et note que « *la maîtrise du problème humanitaire, parce qu'il concourt au rétablissement de la paix, devient dès lors un objectif prioritaire pour les armées* » dont le nouveau rôle est désormais de « *gagner la paix* »³⁶. Il n'en reste pas moins que les propos antimilitaristes précités figurent dans un avis au Premier ministre émanant d'un organisme de haut niveau (cf. § 10.6). Les armées doivent le savoir.

5.5. LA PERCEPTION DE L'OPINION PUBLIQUE

Par contraste, interrogé en mars 2000 sur le même sujet³⁷, Bernard Kouchner déclara : « *On peut s'indigner dans le vide, mais cela ne permet que de gagner son paradis. Il y a des situations où, évidemment, l'intervention humanitaire requiert une intervention militaire. Dire le contraire, c'est faire preuve d'une cécité qui frise la complicité ou l'irresponsabilité* ». De fait, à son image, la plupart des ONG françaises se sont graduellement départies de leur approche dogmatique initiale, et grâce à des efforts réciproques, les relations entre les ONG et les militaires se sont grandement améliorées :

- ◆ les ONG ont compris que leur intérêt était de bénéficier au maximum de la protection et de la logistique militaires ;
- ◆ les militaires ont appris à reconnaître le professionnalisme de certaines grandes ONG : on a vu, en Bosnie, des objecteurs de conscience d'ÉquiLibre – disparue depuis lors – travailler en bonne harmonie avec des militaires français.

D'autre part, dans les pays démocratiques, l'opinion publique soutient souvent – et trouve même tout à fait naturelle – cette action humanitaire des armées, y compris dans des situations telles que des catastrophes naturelles où l'intervention des militaires n'est justifiée par aucune mission de type guerrier. Des exemples typiques en sont l'envoi de militaires de nombreux pays en Amérique centrale en décembre 1998 après le cyclone Mitch et au Mozambique en 2000 après des inondations catastrophiques, ou l'envoi systématique par la France, dans des pays victimes de séismes, d'équipes de la Sécurité civile, organisme dont la plupart des gens ignorent qu'il recourt entre autres à des unités militaires. L'opinion publique française est d'autant plus favorable à ce type d'action qu'elle s'exerce en premier lieu en France même lors de chaque accident environnemental grave tel qu'inondation, tempête ou marée noire, pour se contenter des exemples les plus récents.

Les militaires se prennent d'ailleurs au même jeu car ils sont légitimement fiers de ce qu'ils font. Ainsi, commentant l'intervention de l'US Army au Honduras après le cyclone Mitch – largement motivée par des motifs économiques – un officier américain déclarait fièrement « *C'est l'opération de publicité la plus réussie jamais entreprise par le commandement* ». En France même, le génie de l'armée de terre a organisé en mai 2000 un colloque sur le thème « *Des Balkans aux côtes vendéennes, le génie au cœur de l'action* », qui mettait fort opportunément en valeur l'action humanitaire du génie dans les Balkans et

³⁶ HCCI, Séminaire d'été « *Le développement : pour un débat politique* », Dourdan, 27-30 août 2000. [<http://www.hcci.gouv.fr>]

³⁷ *op. cit.* voir note 24.

ses interventions en France même en 1999, après la marée noire et la tempête survenues en fin d'année³⁸.

5.6. LE DOUBLE TRANCHANT

Il est compréhensible que des militaires expriment ainsi une légitime fierté : souvent malmenés dans certains commentaires en tant que détenteurs de la force, ils goûtent au plaisir d'être de temps en temps applaudis en tant que pourvoyeurs d'assistance humanitaire – « *parfois pour gagner en légitimité et en visibilité* » comme le suggère perfidement le HCR³⁹. Mais s'il est gratifiant d'être soutenu par l'opinion publique, ce soutien est à double tranchant car il tend à mettre en opposition l'action humanitaire des militaires et leur vocation guerrière, non pas comme un mélange des genres à condamner comme le fait le texte précité du HCCI, mais au contraire comme une dérive à encourager, aux termes d'un raisonnement simpliste – implicite ou parfois même explicite – du type suivant :

- ◆ « les armées ont beaucoup d'avions et de chars qui coûtent très cher ;
- ◆ or, avec le prix d'un avion ou d'un missile de croisière, on pourrait se payer N camions de médicaments ;
- ◆ alors les militaires n'ont qu'à tirer quelques missiles de moins ou se passer de quelques chars, et faire à la place de l'action humanitaire ».

L'opinion publique n'a jamais renoncé au rêve des "dividendes de la paix". Alors, à défaut d'une suppression des crédits militaires, elle s'accommode assez bien de leur transfert – ou de leur dérive – vers des activités d'assistance humanitaire.

Pour en revenir au génie, sa contribution à l'aide civile aux pays en crise est considérable et souvent admirable. Mais à trop insister sur cet aspect des choses – « *les milis sont sympas* » – on risque de faire oublier que l'existence du génie, comme celle de toutes les autres armes et services, est motivée en premier lieu par des missions militaires. Plus généralement, on alimente ce désir diffus de l'opinion publique de voir les armées se transformer en une vaste Sécurité civile et, accessoirement, en un concurrent du HCR et de diverses ONG. C'est un des effets pervers de l'action civilo-militaire. Pour mieux le cerner, on va étudier au chapitre suivant le mécanisme de ces transferts ou dérives.

³⁸ « Des Balkans aux côtes vendéennes, le génie au cœur de l'action », Colloque organisé par l'École de spécialisation et d'application du génie (ESAG), Angers, 25 mai 2000.

³⁹ *op. cit* voir note 33..

CHAPITRE 6 - L'EXTENSION DES MISSIONS DES ACM

Les deux chapitres précédents ont montré que les militaires étaient souvent conduits à mener des tâches de type civil, et que ces actions étaient diversement appréciées. On va donc examiner pourquoi c'est à eux que l'on recourt pour ces tâches plutôt qu'aux civils auxquels elles devraient apparemment incomber.

6.1. LA PHASE D'INSECURITE ARMEE

Quand on se pose la question « Pourquoi recourt-on aux militaires dans une crise ? », la première réponse qui vient à l'esprit est « à cause de l'insécurité qui y règne et des actions violentes qui peuvent s'y dérouler ». Cela ne signifie pourtant pas que le métier militaire a le monopole du risque : dans un pays comme les États-Unis, obnubilé par le mythe du "zéro mort", le danger serait au contraire une raison pour ne pas envoyer de militaires. De fait, au Kosovo comme en Bosnie, une fois passée la phase aérienne de l'intervention, les militaires américains envoyés sur le terrain compensent souvent leur nombre élevé par une relative inefficacité due à leur obsession sécuritaire, qui les conduit à se cantonner dans des camps retranchés et à rarement se mêler à la population comme le font au contraire les Français. Cela étant, lorsqu'il faut se déplacer dans un environnement *a priori* hostile et sur un terrain potentiellement miné et pollué par des sous-munitions air-sol non-détonées, comme ce fut le cas pour la KFOR lors de son entrée au Kosovo en juillet 1999 – et plus particulièrement pour les troupes françaises, qui eurent le plus long trajet à parcourir sur les plus mauvaises routes – il est clair que les militaires détiennent momentanément le monopole de l'action, y compris de l'action civile éventuelle.

Mais cette période aiguë est généralement courte, et avec le temps, l'insécurité diminue jusqu'à un niveau qui cesse d'être prohibitif pour d'autres "hommes de terrain" tels que certaines ONG, certaines autorités civiles et des entrepreneurs de passage (exclus de l'obsession "zéro mort" aux États-Unis). Pourtant, même dans cette deuxième phase, c'est encore aux militaires qu'il appartient d'intervenir activement au profit de l'aide humanitaire dans des zones dangereuses et/ou difficilement accessibles, c'est-à-dire à protéger les aérodromes où débarque le ravitaillement, ainsi que les convois routiers qui l'acheminent, ainsi que le personnel civil qui distribue l'aide ou les soins médicaux : la présidente du HCR s'est sentie tenue de les en remercier (cf. § 5.3).

Le problème est qu'on n'en reste généralement pas là : avant de protéger un aérodrome ou une piste, il faut parfois commencer par les construire et il faut ensuite les entretenir. Alors, lorsqu'il faut le faire sous des tirs de mortier comme c'était le cas pour la route Igman, les militaires doivent tout à la fois protéger le chantier et y participer par eux-mêmes. Puis, pour acheminer l'aide, il existe certes des avions civils mais ils ne sont pas toujours immédiatement disponibles et ne peuvent pas aller partout ; alors ce sont souvent des avions et hélicoptères militaires qui acheminent gratuitement l'aide, relayés par des camions militaires avec des conducteurs militaires. Enfin, si l'on trouve normal que les militaires transportent ou protègent des personnels médicaux civils pour leur permettre de remplir une mission d'assistance, on imagine mal qu'ils puissent refuser la participation de leurs propres personnels médicaux à cette même mission. Plus généralement, on n'imagine pas que les militaires, tant qu'ils sont présents sur place, puissent se dérober à quelque action que ce soit d'assistance à personne en danger.

Ainsi, de protecteurs de personnel humanitaire, les militaires se transforment insidieusement en fournisseurs de moyens logistiques et en personnel humanitaire proprement dit : les conditions de la crise conduisent sans véritable discontinuité à une extension de leur mission. On peut y voir une dérive. On peut aussi, comme indiqué au § 4.10, y voir une prolongation de la mission prioritaire des ACM au profit des forces, en contribuant à prévenir la violence et/ou en abaissant le niveau. Mais en premier lieu, il faut y voir une simple réaction humaine.

6.2. LE SURDIMENSIONNEMENT DES MOYENS

Qu'elle soit blâmable ou louable, cette extension se fait de façon d'autant plus naturelle que, tant que les militaires sont présents sur place – c'est-à-dire bien au-delà de la phase la plus aiguë de la crise – ils le sont en général avec des moyens dimensionnés pour d'éventuels événements graves, donc surdimensionnés pour la réalité quotidienne.

Ceci est notamment vrai pour les moyens médicaux : ils sont nécessaires au cas où il faudrait faire face à un afflux soudain de blessés, mais en dehors de ces circonstances exceptionnelles, ils sont excédentaires. Peut-on alors refuser de les utiliser sous forme de dispensaires ? Le problème est le même pour les moyens logistiques : eux aussi sont indispensables pendant la phase d'insécurité maximale, mais deviennent surdimensionnés pour la réalité quotidienne. Peut-on alors refuser de les utiliser pour des motifs moins vitaux au profit de la population ? Et si l'on estime légitime que les armées fournissent une aide logistique aux populations locales, n'est-il pas tout aussi légitime qu'elles offrent le même type d'aide aux entreprises suffisamment entreprenantes pour venir sur place apporter des solutions aux problèmes de ces populations ?

Seulement, si l'on extrapole la situation, on en arrive à fournir gratuitement des prestations que les médecins civils locaux et les entreprises civiles font normalement payer : lorsqu'on va consulter un médecin en temps de paix, on ne considère pas qu'il remplit une mission humanitaire. Cela signifie qu'avec le temps, ce qui était initialement un impérieux devoir humanitaire se transforme progressivement en une prestation plus banale où la référence humanitaire se mue peu à peu en alibi de la part de ceux qui en réclament le bénéfice, et parfois aussi d'alibi moral de la part de ceux qui l'octroient. De fil en aiguille, cette dérive peut donc mener très loin sans véritable discontinuité, et si le terme de "concurrence" est certainement inconvenant en matière d'aide humanitaire, il peut être justifié en matière de logistique.

6.3. DE L'AIDE D'URGENCE A LA RECONSTRUCTION DE LA PAIX

Toutes ces extensions se fondent sur le fait que les militaires sont déjà présents sur place pour des raisons "guerrières", avec des moyens importants. Or tel n'est pas toujours le cas : il arrive que les militaires n'aient aucune raison "guerrière" d'être en place et qu'ils soient envoyés spécialement pour aider un pays victime d'une catastrophe naturelle, comme dans le cas déjà cité de l'ouragan Mitch. Enfin, même dans des situations de type Bosnie ou Kosovo, l'argument peut éventuellement expliquer que l'on continue, plus longtemps que strictement nécessaire, à utiliser les militaires présents sur place pour réaliser des tâches civiles d'urgence, mais on ne peut pas l'invoquer pour justifier l'envoi de nouveaux militaires pour de nouvelles tâches civiles moins urgentes. Au moment où les moyens

logistiques civils deviennent disponibles et où les besoins de reconstruction passent du simple rétablissement de services publics essentiels à des programmes plus étoffés et moins immédiatement vitaux, la logique voudrait que les unités militaires en tant que telles cèdent la place à des spécialistes et à des entreprises civiles.

Or la réalité est toute différente, puisque c'est précisément au moment où l'on passe de la phase d'urgence initiale à une phase moins urgente que, concomitamment, on passe d'actions de circonstance – menées par les "guerriers" déjà sur place – au concept beaucoup plus professionnalisé d'ACM. Où s'arrête alors la symbiose naturelle entre l'action militaire et l'action d'assistance à peuple en danger, et où commence le mélange des genres ?

La question est particulièrement pertinente en ce qui concerne l'entrée en scène d'acteurs économiques civils recrutés comme réservistes – notamment dans les "*Civil Affairs*" américaines – pour des missions d'intelligence économique. En effet :

- ◆ pendant la phase active d'une crise, il est logique de profiter de la présence de militaires sur le terrain pour récolter des informations, sans forcément préjuger de leur utilisation à des fins militaires ou économiques ;
- ◆ il est même acceptable de pérenniser cette mission tant que ces militaires sont sur place pour d'autres motifs, vu que la collecte d'information fait partie du métier militaire ;
- ◆ par ailleurs, il est logique de faire venir des spécialistes de l'intelligence économique sur le terrain au moment où se dessinent les marchés de la reconstruction ;
- ◆ mais faut-il combiner les deux approches en recrutant ces spécialistes sous un statut militaire, comme celui des *Civil Affairs* américaines ou de certains recrutements temporaires d'officiers de réserve français ?

A titre de comparaison, pendant la phase active d'une crise, il appartient de toute évidence aux militaires d'effectuer toutes les opérations de déminage nécessaires. Mais une fois passée cette phase, il est internationalement admis que la charge du déminage est transférée d'une part à des entreprises civiles pour les grands chantiers, d'autre part à certaines ONG pour le déminage de proximité. Cette règle n'a été véritablement codifiée qu'en décembre 1997 dans la "convention d'Ottawa", mais elle était déjà en vigueur depuis longtemps, et elle est appliquée au Kosovo comme en Bosnie. Bien entendu, les démineurs expatriés recrutés à cet effet sont d'anciens militaires, mais ils travaillent sous un statut civil. Alors, comment expliquer qu'il faille un statut militaire pour faire de l'intelligence économique alors qu'on emploie des gens à statut civil pour faire du déminage ?

6.4. LE MELANGE DES GENRES

A cette dernière question, il existe une première réponse très simple : il faut le faire parce que les Américains l'ont fait à la fin de la guerre du Golfe en 1991. Au cours de cette guerre, les armées coalisées n'avaient eu aucun besoin de faire de l'aide humanitaire et n'avaient pas eu le temps de mener des actions de rétablissement de services publics essentiels. Quant à la reconstruction du pays après la guerre, elle pouvait parfaitement se faire sans elles : les militaires avaient joué leur rôle, ils pouvaient donc repartir. Or, si la plupart allaient effectivement partir, d'autres allaient prendre la relève, essentiellement dans les rangs des "*Civil Affairs*", pour contribuer au positionnement de leurs entreprises dans la conquête des grands marchés de la reconstruction. Il ne s'agissait plus d'une extension de mission imposée par la nature de la crise, c'était un choix délibéré. Bon gré ou

mal gré, dans les crises suivantes, les autres – notamment les Français – allaient être obligés de suivre : médiocrement en Bosnie, beaucoup plus efficacement au Kosovo comme on l'a vu au § 4.8.

Mais cette réponse ne fait que reporter le problème : pourquoi les Américains ont-ils envoyé des acteurs à statut militaire pour une telle tâche ?

Dans le cas particulier, on peut donner une raison simple : contrairement à un fonctionnaire ou à un cadre civil quelconque, les effectifs des "*Civil Affairs*" ont un statut qui comporte des obligations de type militaire – avec d'intéressantes contreparties en termes de protection d'emploi et même du point de vue financier – parmi lesquelles l'obligation de disponibilité. Mais il existe une réponse plus générale, qui ressort de toutes les analyses menées au cours de la présente étude : seules les armées ont, pour des raisons structurelles et culturelles :

- ◆ d'abord un niveau élevé de disponibilité et de réactivité qui les rend capables de faire face très rapidement à toutes les situations de crise ;
- ◆ ensuite une organisation et des habitudes de travail qui, dans ces situations, leur assurent une grande efficacité d'exécution.

Alors c'est à elles que, légitimement ou abusivement, l'on est toujours conduit à s'adresser.

6.5. LES CONDITIONS DE LA DISPONIBILITE ET DE LA REACTIVITE

Pour remplir leur obligation de réactivité à toute situation imprévue, les armées modernes se sont dotées d'une capacité d'anticipation sur les événements à venir grâce au recueil et à l'exploitation du renseignement, atouts qui manquent le plus souvent dans les administrations civiles comme on le verra au § 8.6. Mais la condition essentielle reste la disponibilité permanente :

- ◆ des moyens financiers : ce problème du "nerf de la guerre" est traité au chapitre 7 en montrant que, en France, seules les armées possèdent les moyens financiers et la capacité de les mobiliser très rapidement, d'où une forte incitation à en user et éventuellement en abuser ;
- ◆ des moyens en matériel : ce problème a été abordé au § 6.2 sous l'angle particulier de leur nécessaire surdimensionnement par rapport aux besoins de la vie courante ;
- ◆ des moyens humains : ce problème va être étudié plus en détail ci-après.

Tout comme le matériel, le personnel doit être excédentaire pour les besoins de la vie courante afin de pouvoir réagir à tout moment à toutes les situations, avec le risque permanent de se voir alors reprocher de ne servir à rien, et avec – pour corollaire – la tentation permanente de l'utiliser à "faire quelque chose". Cet excédent de personnel était une réalité en France à l'époque des "gros bataillons" de la conscription (réalité largement exploitée, comme indiqué à l'annexe 3). Mais depuis lors, le format des armées – et plus particulièrement de l'armée de terre – a connu une compression implacable au cours des dernières décennies pour aboutir finalement à la fin de la conscription. A l'instar des armées des autres pays développés, qui ont connu des évolutions comparables, l'armée française doit donc recourir de plus en plus à la sous-traitance pour des tâches périphériques par rapport aux missions de combat et même pour certaines tâches de sécurité (cf. annexe 3). Il peut donc paraître choquant qu'au moment où, en France, l'armée de terre sous-traite de plus en plus de tâches à des sociétés civiles, au Kosovo elle prend à sa charge

diverses tâches de nature civile ; à Sarajevo, en 1992-95, elle ramassait même les ordures de la population civile.

Il ne faut évidemment pas pousser trop loin le paradoxe : la situation à Sarajevo était justiciable d'un traitement exceptionnel. Malgré tout, on entend parfois dire que, dans les crises, on emploie l'armée de terre comme une "bonne à tout faire". Il est donc nécessaire d'examiner plus à fond ce qui peut ou non justifier de recourir aux militaires en dehors de leur mission générale et des compétences qu'ils ont acquises à cette fin.

6.6. LEGITIMITE DES DEMANDES DE PRESTATIONS MILITAIRES

La disponibilité des militaires a déjà été invoquée au § 3.5 pour justifier que les forces terrestres se reconvertisent à des missions de police, dans la mesure où les forces de police professionnelles – tant militaires que civiles – ont déjà des affectations qu'elles ne peuvent pas abandonner. L'exploitation de la disponibilité des militaires résulte en l'occurrence de deux considérations :

- ◆ la pression de la nécessité, si tant est que la non-disponibilité des policiers professionnels est une réalité et non un alibi ;
- ◆ le fait que la prestation à accomplir fait largement appel à des compétences que possèdent déjà les militaires.

Pression de la nécessité et exploitation des compétences : tels sont en effet les deux facteurs à prendre en compte, d'une façon générale, pour justifier ou non le recours aux militaires. Lorsque le premier de ces facteurs est incontestable – ce qui est le cas dans la phase d'insécurité maximale où les militaires ont le monopole de l'action – on peut facilement transiger sur le second, c'est-à-dire sur l'adéquation des compétences militaires aux tâches requises : pour prendre une comparaison civile, on a parfois vu un steward s'improviser sage-femme à bord d'un avion de ligne en vol au-dessus de l'Atlantique. Seulement, on a vu que l'on passait facilement de l'argument "vu les circonstances, seuls les militaires peuvent agir" à un autre argument plus discutable "puisque'ils sont présents sur place avec des moyens importants, utilisons-les à d'autres fins que leur mission !", pour aboutir parfois à l'argument "puisque leurs prestations sont gratuites, profitons-en !". La motivation de leur emploi glisse ainsi progressivement de la nécessité à la commodité, et de là au profit. Lorsqu'on en arrive à ce dernier stade, la demande de prestations militaires devient évidemment illégitime même si elle fait très largement appel à des compétences militaires.

Pour évaluer la légitimité ou non d'une demande d'une prestation militaire, on voit donc se dessiner un critère répondant aux caractéristiques suivantes :

- ◆ très tolérant en termes de compétences requises lorsque la nécessité est indiscutable ;
- ◆ au contraire très intolérant à l'autre extrémité du spectre des motivations ;
- ◆ évidemment plus complexe à définir dans la motivation intermédiaire que l'on a qualifiée de "commodité", car cette notion peut aller d'un arbitrage raisonné entre plusieurs possibilités jusqu'à la simple solution de facilité consistant à se dire que la présence des militaires évite de se poser des problèmes.

Il paraît alors logique de tenter d'exprimer cette légitimité sous forme d'une courbe (fig. 5) en portant :

- ◆ en abscisse les motivations du recours à des prestations militaires, de la nécessité au profit en passant par la commodité ;
- ◆ en ordonnée les aptitudes et/ou moyens militaires requis pour cette prestation, en partant des compétences propres des militaires pour aller vers des aptitudes telles que leur capacité d'opérer dans un environnement d'insécurité et de violence, ou vers des aptitudes plus annexes telles que la recherche du renseignement, ou tout simplement vers l'exploitation de leurs moyens logistiques ou même financiers.

Il est évidemment impossible de tracer mathématiquement cette limite (L) entre les demandes légitimes et les demandes illégitimes, mais une telle limite existe de toute évidence : c'est elle qui justifie, par exemple, que le déminage soit confié à des militaires pendant un conflit et à des civils après ce conflit.

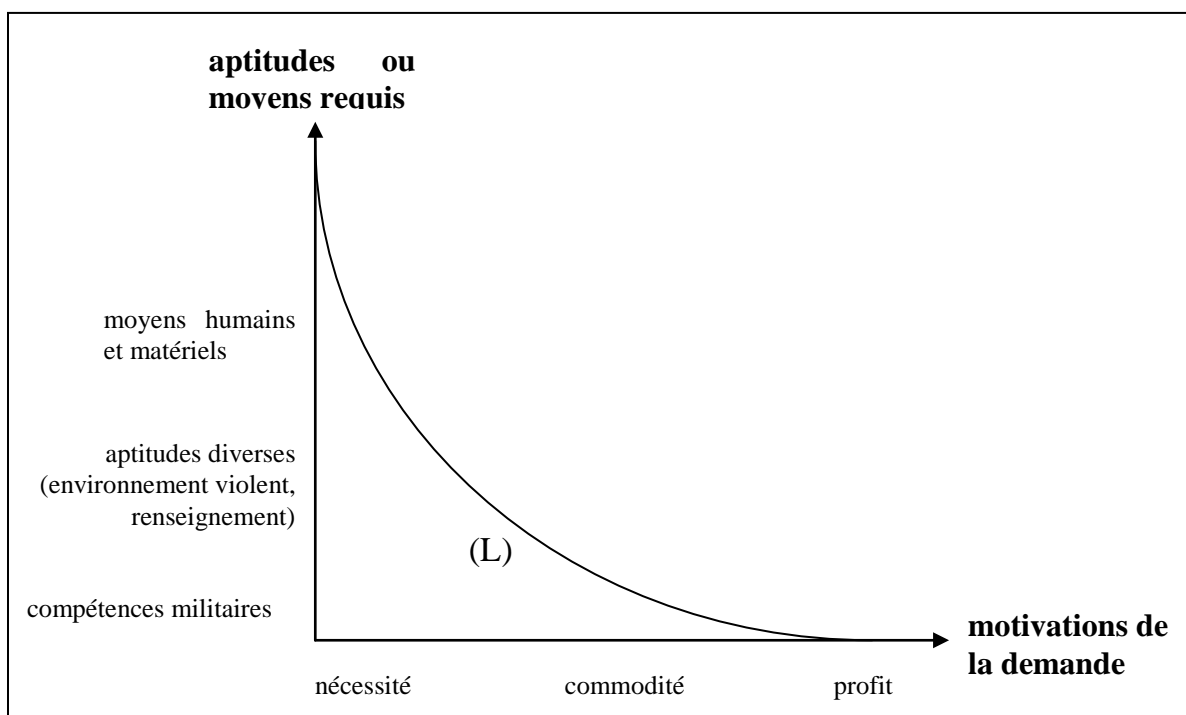


Fig. 5 – Limite de légitimité (L) des demandes de prestations militaires

6.7. ACCEPTATION DE PRESTATIONS PAR DES MILITAIRES

Mais cette courbe (L) ne suffit pas à expliquer toutes les situations. En effet, début 1996 à Sarajevo, aurait-il été légitime de demander aux militaires français de créer une chambre de commerce (cf. § 5.2), alors que les autres pays recouraient à une méthode plus orthodoxe consistant à faire venir des spécialistes civils pour constituer un poste d'expansion diplomatique dans leur ambassade ? La réponse est certainement négative. Faut-il alors en déduire que les militaires français ont eu tort de créer cette chambre de commerce ? La réponse est également négative : sans cette création, les entreprises françaises n'auraient eu aucun correspondant sur place.

Cet exemple est typique du comportement des ACM, et on le retrouve constamment au Kosovo comme on l'a vu au chapitre 4, tant au niveau de la brigade qu'à celui du théâtre.

D'une façon générale, lorsque les militaires français constatent une carence sur le terrain, alors qu'ils ne reçoivent par ailleurs aucune directive précise de l'autorité politique, leur premier réflexe est de chercher à combler cette carence s'ils en ont la capacité, même si cela n'entre pas dans le cadre normal de leurs compétences et même s'ils doivent quémander les financements nécessaires. Ce réflexe joue particulièrement lorsque l'intérêt national leur paraît en jeu, situation fréquente dans laquelle l'absence de directives politiques est particulièrement criante, ce qui conduit les militaires à ériger d'eux-mêmes cet intérêt national en une priorité (cf. § 9.1) et à interpréter cette priorité d'une façon parfois assez extensive. Il n'y a donc pas besoin de pousser les militaires pour qu'ils transgressent la limite (L), et il est frappant de constater que l'impression de "bonne à tout faire" n'est absolument pas ressentie sur le terrain. Dans la vie militaire, ce que l'on redoute le plus est la situation du type "*Désert des Tartares*" où "être toujours disponible" signifie "attendre à ne rien faire". Dans la donne stratégique actuelle, plutôt que d'attendre l'arme au pied dans une garnison, on peut aussi bien attendre la pelle à la main en opération extérieure. Pour les militaires, qui n'ont pas fait du confort leur première priorité, cela est plus gratifiant et participe même à un entraînement utile.

Mais cette bonne volonté ne justifie pas tout. Fondamentalement, lorsque des civils agissent par commodité en s'abstenant de se mobiliser, ils transforment leur propre commodité en une nécessité pour les militaires sur place : c'est cela qui produit le décalage vers la droite au-delà de la limite (L). Cette transformation peut parfois même confiner au chantage. Ainsi, lorsque les syndicats de CRS français refusent de partir pour le Kosovo, ils sont dans une situation favorable par rapport à l'ensemble militaire armées + gendarmerie : ils peuvent se dérober sans que cela prête à conséquence, car même si l'on est persuadé qu'il n'appartient pas aux armées de faire du maintien de l'ordre, on n'imagine pas qu'elles puissent refuser d'intervenir en cas de trouble s'il n'y a personne d'autre pour le faire.

La courbe (L) étant franchie, il existe forcément une autre limite (O) à l'obligation ou à la capacité de prise en charge, par les militaires, des prestations non exécutées par leurs titulaires normaux (fig. 6), ne serait-ce que la limite imposée par les moyens des armées et la durée de leur présence sur le théâtre de la crise. La confusion entre ces deux courbes (L) et (O) est à l'origine de nombreux malentendus car elle camoufle l'existence d'une zone intermédiaire (en grisé sur la fig. 6) d'action "par défaut", c'est-à-dire une zone où l'action des militaires est justifiée non par la logique des tâches et des compétences – voire du plaisir du travail bien fait – mais par la carence des autres.

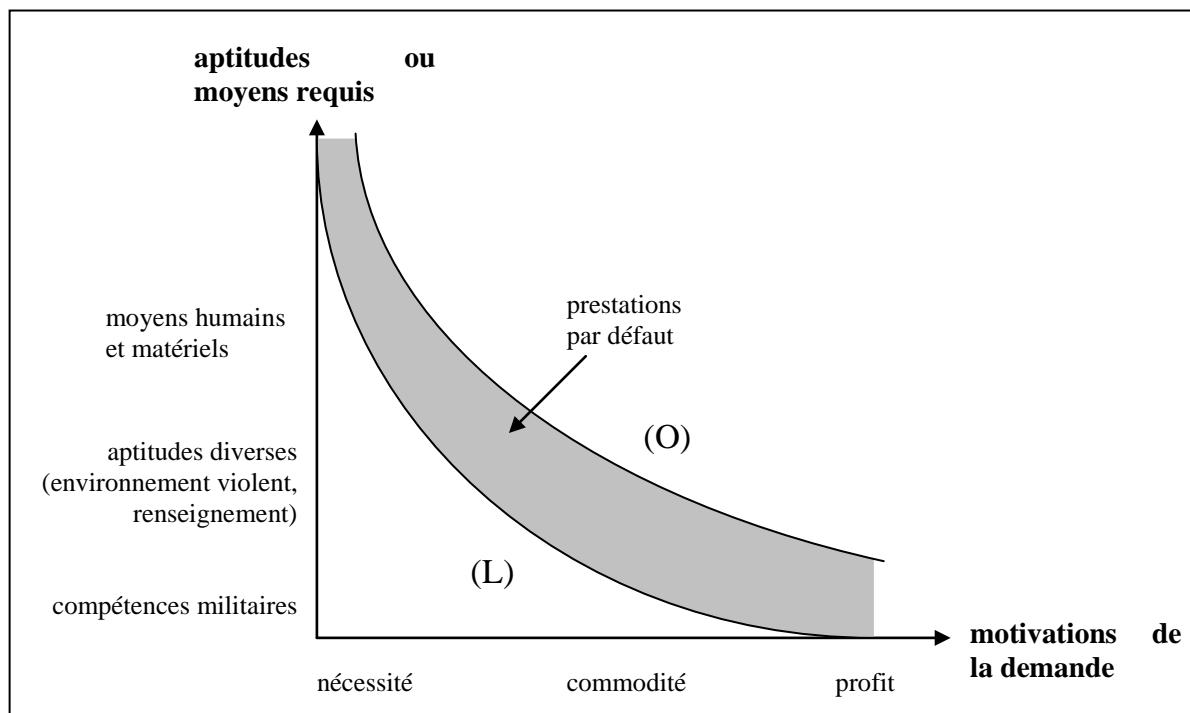


Fig. 6 – Limite (O) d'obligation ou de capacité de prise en charge, par les militaires, de prestations non remplies par d'autres

6.8. LA LIMITE ULTIME

Pour définir cette nouvelle courbe (O), deux problèmes doivent notamment être pris en compte. En reprenant l'image de la pelle :

- ◆ il faut payer le surcoût du maniement de cette pelle ;
- ◆ il faut, le cas échéant, pouvoir troquer très rapidement la pelle contre l'arme en cas de menace majeure, ou contre une autre pelle pour faire face à une autre crise en un autre lieu.

Le premier problème n'est pas primordial car le surcoût du maniement de la pelle est généralement négligeable par rapport au surcoût total d'une opération extérieure. C'est donc le financement global des opérations extérieures qui doit être pris en considération dans la discussion des budgets militaires.

Le deuxième problème est celui de l'obligation de disponibilité : pour pouvoir très rapidement lâcher sa pelle, il faut éviter de s'engager dans des actions qui exigeraient une prolongation dans le temps de la présence militaire. Pour ce faire, il faut :

- ◆ chercher à accompagner en douceur des dénouements inévitables plutôt qu'à en retarder simplement l'échéance, comme cela risque d'être malheureusement le cas pour les enclaves minoritaires (cf. § 3.9) ;
- ◆ éviter de pérenniser l'assistanat, et y substituer une implication progressive de la population dans la résolution de ses propres problèmes, ce que préconise effectivement la KFOR sous le terme de "*new CIMIC attitude*" et sous le slogan "*aide-toi, la KFOR t'aidera*", mais qui est contredit par une pratique trop extensive de l'assistance médicale gratuite (cf. § 4.7) ;

- ◆ privilégier les micro-projets à réalisation très rapide par rapport à des projets plus ambitieux, ce que font effectivement les ACM françaises au Kosovo.

6.9. LA FIN DE LA DISPONIBILITE

Mais même en s'en tenant à ces principes, on cède insidieusement à la tentation courante – l'horreur du vide – qui pousse à vouloir toujours remplir les emplois du temps. Or, par essence, la disponibilité exige des trous dans les emplois du temps, et il est important de noter que celle des militaires a tendance à dangereusement décroître au fil des ans.

A l'époque de la guerre froide, l'éclatement d'une troisième guerre mondiale était un événement de très faible probabilité, mais d'une gravité telle qu'il justifiait tout de même le maintien de moyens militaires importants, avec une armée de conscription dont une partie au moins était chroniquement sous-employée (cf. annexe 3). Il ne faut certes pas exagérer la disponibilité de cette armée de conscription : on en vit les limites en 1990 lorsque fut refusée sa participation à la guerre du Golfe. Mais la fin de la guerre froide, en rendant beaucoup moins crédible l'hypothèse d'un conflit majeur, a remis en cause, auprès de l'opinion publique, tout à la fois :

- ◆ la finalité première des militaires, à savoir la défense de la Nation contre une agression extérieure, impliquant ainsi qu'on étende leur mission à d'autres tâches ; et
- ◆ la nécessité de maintenir des effectifs et des moyens disponibles pour une telle éventualité, impliquant ainsi que l'on diminue leurs effectifs.

De fait, on est passé de la perspective, très improbable mais très grave, de la troisième guerre mondiale, à la réalité moins grave mais beaucoup plus fréquente de crises régionales, ce qui s'est traduit en pratique par un emploi du temps beaucoup plus copieux pour les militaires. Mais comme l'opinion publique n'en a retenu que la disparition de la menace la plus grave, les règles de la démocratie ont conduit à donner satisfaction à sa revendication de "dividendes de la paix" en abaissant considérablement les effectifs militaires. Et si l'on cède insidieusement au désir diffus de l'opinion publique de voir les armées – et plus particulièrement l'armée de terre – délaissé leur rôle spécifiquement militaire pour se muer en une vaste Sécurité civile, il ne restera plus rien de leur disponibilité, déjà fort entamée. En effet, quand on examine le travail des unités militaires de la sécurité civile ou des pompiers de Paris (cf. annexe 3), on constate qu'ils ont à traiter des événements individuellement beaucoup moins graves que des guerres ou même des crises, mais d'une fréquence telle qu'ils remplissent totalement leurs emplois du temps. On ne peut plus parler alors de disponibilité "au cas où", mais d'un travail à peu près permanent.

Il faut donc avoir la lucidité d'admettre que l'indispensable disponibilité des militaires exige qu'une partie de leur emploi du temps reste vide, et il faut avoir le courage politique de le faire admettre par l'opinion.

TROISIEME PARTIE

LES FONCTIONS A REMPLIR

La deuxième partie de cette étude a examiné ce que faisaient effectivement les militaires dans l'aide aux sorties de crises, en dehors de leur intervention proprement "guerrière". La troisième partie ci-après va replacer cette activité militaire dans l'ensemble des fonctions qui doivent être remplies par l'ensemble des parties prenantes, tant civiles que militaires, pour la gestion des sorties de crises et la reconstruction de la paix. Trois fonctions principales vont être ainsi examinées :

- ◆ une politique nationale d'intérêt et d'influence ;
- ◆ une politique particulière de traitement des crises ;
- ◆ les moyens financiers de cette politique.

Pour assurer la continuité du raisonnement, ces trois points vont être analysés dans l'ordre inverse – de (c) vers (a) – avant de passer à l'examen des solutions possibles aux défauts constatés.

CHAPITRE 7 - FINANCEMENT DES SORTIES DE CRISES

7.1. FINANCEMENT DES CRISES BALKANIQUES

Les dépenses de la France dans les Balkans, comme dans la plupart des pays où elle intervient pour contribuer à résoudre des crises, sont de trois types :

- ◆ des dépenses militaires ;
- ◆ la participation aux financements internationaux pour l'aide humanitaire d'urgence puis pour la reconstruction du pays ; et
- ◆ des dépenses directement effectuées par des voies nationales.

Pour donner des ordres de grandeur, on peut se référer aux dépenses françaises en Bosnie⁴⁰ :

⁴⁰ *op. cit.* voir note 1.

- ◆ pour la période 1992-95 : 2 000 MF par an de dépenses militaires (FORPRONU), 400 MF par an de participation à des financements internationaux civils pour des dépenses humanitaires ;
- ◆ à partir de 1996 : plus de 5 000 MF par an (IFOR) – puis la moitié (SFOR) – de dépenses militaires, 500 MF par an de participation à des financements internationaux civils pour la reconstruction, 25 MF par an de dons bilatéraux.

Ces chiffres montrent, dans le cas particulier de la France, un fait valable pour l'ensemble de la communauté internationale, à savoir que la dépense la plus importante est la dépense militaire, donc que l'économie la plus rentable serait de partir au plus vite, quitte à accroître le flux d'aide économique si cela pouvait accélérer ce départ. Cette dépense se compose, pour la France :

- ◆ de sa participation au financement des opérations de maintien de la paix de l'ONU, à un taux supérieur à celui de sa contribution au budget civil (7,61 % au lieu de 6 %) en tant que membre permanent du Conseil de sécurité ;
- ◆ et surtout du surcoût d'entretien de ses propres troupes – y compris l'action des ACM – compensé de façon très faible et tardive par le budget de l'ONU ci-dessus.

Sa participation aux financements internationaux est également importante : environ 6 % du budget civil de l'ONU comme indiqué ci-dessus, 5 % de celui de la Banque mondiale, et surtout 17,2 % du financement européen, avec même un supplément dans le cas du Fonds européen de développement (FED) auquel la France participe pour plus de 25 %, mais qui n'intervient pas dans les crises balkaniques.

Les dépenses directement effectuées par des voies nationales sont constituées pour l'essentiel par :

- ◆ des dons accordés dans le cadre de protocoles bilatéraux signés par le ministère des Affaires étrangères ;
- ◆ des dons de certaines collectivités locales au Fonds de développement local Balkans, complétés par des montants égaux fournis conjointement par la Caisse des dépôts et le ministère des Affaires étrangères ;
- ◆ le surcoût de la mise en place de personnel civil dans certains postes.

Ces dépenses sont facultatives, mais ce sont les seules qui, pour une part très faible du total, permettent d'afficher son drapeau pour mener une politique d'influence. Partant de ce constat, on a montré qu'en Bosnie⁴¹ :

- ◆ la plupart des autres grands pays avaient choisi d'investir sur le placement de personnel à des postes d'influence et d'afficher une certaine générosité dans leurs dons bilatéraux, traités eux aussi comme des investissements potentiellement rentables, au moins politiquement sinon économiquement ;
- ◆ la France, en revanche, faute d'une politique cohérente d'influence nationale en dehors de sa "zone de solidarité prioritaire", raisonnait de façon purement financière en considérant l'ensemble de son aide comme des dépenses à fonds perdus, et lésinait de ce fait sur ces dépenses facultatives.

⁴¹ *op. cit.* voir note 1.

7.2. RESSOURCES DE LA DEFENSE

On a déjà noté que les armées devaient être dimensionnées en permanence pour d'éventuels événements graves, ce qui exige un financement élevé. Il en résulte que, même aux États-Unis, « *il y a une grosse disparité entre les ressources contrôlées par les "agencies" civiles et celles contrôlées par les militaires. Le Département d'État est notamment à court de liquidités, même pour financer son fonctionnement quotidien, a fortiori pour s'occuper de crises. La plupart des "agencies" civiles, même celles qui distribuent des sommes importantes, ont des ressources limitées pour leur propre usage. En comparaison, l'institution militaire, même avec ses budgets serrés actuels, a d'énormes ressources et une énorme capacité de concrétiser les choses* »⁴².

Contrairement à une idée reçue en France, même USAID ne peut pas en faire autant : « *USAID pourrait allouer des fonds et concevoir un programme pour que quelque autre "agency" bâtit un pont en Bosnie l'année prochaine, mais sur ses propres ressources, le Département de la Défense pourrait construire ce pont le mois prochain* ».

Mais cette situation débouche sur un effet pervers : « *Cette disparité cause des problèmes au Département de la Défense, qui se sent pressuré par d'autres "agencies" gouvernementales pour accomplir des tâches en dehors de ses missions normales, pour la seule raison qu'il en a les ressources* ». De fait, comme l'action civilo-militaire ne représente qu'une part négligeable du coût total d'une intervention militaire dans un pays en crise, les militaires ne sont pas trop regardants à la dépense, et les organismes qui profitent de leur aide sont au contraire très enclins à y recourir, au risque d'aboutir à des abus.

7.3. DISPONIBILITE DES MOYENS FINANCIERS

S'il est tentant de vouloir détourner de leur emploi normal les ressources de la Défense, une autre tentation est de profiter de leur souplesse d'utilisation, souplesse imposée par l'urgence des interventions militaires potentielles. Dans une France très centralisatrice où le pouvoir délègue peu, cette souplesse manque en effet aux administrations civiles parce que les procédures administratives normales, directement issues du Code Napoléon, exigent un contrôle *a priori* sur toutes les dépenses. Ceci empêche de disposer de financements immédiatement disponibles pour des situations d'urgence, sauf dans le cas explicitement prévu du ministère de la Défense, seul à disposer d'un système de dépenses "à bon compte" lui permettant de disposer en permanence, dans ses caisses, de 40 jours de budget de fonctionnement.

Certes, d'autres ministères peuvent, en droit, créer par arrêté ministériel une régie d'avances dérogatoire qui permet à une administration, agissant en tant qu'ordonnateur, d'effectuer l'achat de certaines fournitures sans passer par l'intermédiaire du comptable. Mais cette souplesse-là est beaucoup plus réduite, et d'ailleurs limitée à certains types de dépenses dûment répertoriées. Alors, faute de la souplesse financière nécessaire, la Cellule d'urgence du ministère des Affaires étrangères, qui avait réussi à mener une action humanitaire très visible au Kosovo dans la foulée de l'intervention militaire (après avoir créé des bases de recueil de réfugiés en Albanie, en Macédoine et en Croatie), a été

⁴² *op. cit.* voir note 8.

rapidement retirée du Kosovo faute de moyens, et a perdu presque toute sa capacité d'action en juillet 1999 parce qu'on lui a imposé de fonctionner selon les règles générales de la comptabilité publique, qui impliquent entre autres choses des appels d'offres à 53 jours.

La situation de cette Cellule d'urgence contraste avec la souplesse de fonctionnement des ONG. D'une façon plus générale, la situation française contraste avec celle d'autres pays qui admettent de ne pratiquer qu'un contrôle financier *a posteriori*, et dont les grandes agences gouvernementales disposent d'une large marge d'initiative. Ainsi, au DFID, chaque échelon hiérarchique peut, en fonction de son niveau, transférer des sommes d'un chapitre ou projet à un autre sans avoir à en référer à l'échelon supérieur :

- ◆ un directeur de région géographique (par exemple Ex-URSS et Europe de l'Est, à laquelle sont rattachés les Balkans) peut transférer des sommes (par exemple de la Macédoine au Kosovo) jusqu'à hauteur de 2 ou 3 millions de livres ;
- ◆ un directeur de bureau tel que celui du Kosovo peut transférer des sommes d'un projet à un autre jusqu'à hauteur de 20 000 ou 30 000 livres ;
- ◆ au-delà de ces plafonds, des transferts sont encore possibles moyennant l'accord du niveau supérieur : c'est ainsi qu'a été financée l'opération Trojan de soutien à une enclave minoritaire (cf. § 3.9), la somme (120 000 livres) ayant été avancée par l'armée britannique et remboursée par le DFID au ministère de la Défense ;
- ◆ dans tous les cas, le "*Treasury*" n'a rien à dire et n'intervient jamais, une fois le budget du DFID établi.

En France en revanche, pour envoyer un expert en l'espace de trois jours dans un pays en crise, la seule solution administrativement possible – indépendamment du fait qu'il est culturellement plus facile de trouver des volontaires dans la mouvance militaire – est de le recruter comme militaire de réserve au titre des ACM, vu qu'il faut parfois trois mois pour envoyer un fonctionnaire à l'étranger dans le cadre de son statut civil.

7.4. LA "FORTERESSE BERCY"

Si l'un des facteurs responsables de l'absence de réactivité des ministères civils est l'obligation du contrôle *a priori* de toutes leurs dépenses, la tentation est forte de se dire que "il n'y a qu'à" créer une agence ou tout autre organisme qui soit uniquement soumis à un contrôle *a posteriori*. Sur ce point, il existe un précédent, rapporté par Alain Peyrefitte dans un livre récent⁴³. Lorsque fut créée l'Office de radio-télévision française (ORTF), en juillet 1964, l'une des dispositions essentielles de la loi était de doter ce nouvel organisme d'un contrôle financier *a posteriori*. Or, le 15 août de la même année, parut au Journal officiel un simple arrêté du ministre des Finances rétablissant le contrôle *a priori*. Alain Peyrefitte alla se plaindre à Georges Pompidou, alors Premier ministre : « *Comment peut-on envoyer un reporter en Afrique quand éclate un coup d'État, il faut attendre le visa du contrôleur d'État ? Et voilà que les Finances, d'un trait de plume, rétablissent le contrôle a priori !* »

« *Vous n'avez donc pas compris que tout le jeu de Giscard, c'est de montrer que le ministre principal, ce n'est pas le Premier ministre, c'est le ministre des Finances ?* », lui répondit-il, le sourire aux lèvres, tout en promettant qu'il interviendrait auprès dudit

⁴³ Alain Peyrefitte, *C'était de Gaulle*, tome 2, p. 553.

ministre des Finances pour faire rétablir le contrôle *a posteriori*. Ce qui fut effectivement fait ... cinq ans plus tard.

Depuis cette époque, les hommes ont changé mais pas forcément les situations. Ainsi, l'Agence française de développement (AFD), principal acteur dans le financement de l'aide gouvernementale française dans la "zone de solidarité prioritaire" (cf. § 8.2), est cogérée par le département chargé de la Coopération et par le ministère chargé des Finances, et quoique ce dernier n'y dispose que de 3 délégués contre 4 au ministère des Affaires étrangères, son influence y est généralement considérée comme prépondérante. En dehors de cette zone, ses représentants ont systématiquement bloqué jusqu'à ce jour toutes les tentatives de coordination interministérielle de l'aide économique après une crise (cf. chapitre 10). Interrogé sur ce point en 1997⁴⁴, l'un d'eux déclara qu'il n'y avait nul besoin d'une telle agence interministérielle vu que la DREE jouait elle-même ce rôle. Mais à la question « pourquoi, alors, ne jouez-vous pas le rôle de marchepied pour les entreprises françaises en Bosnie, comme le font les grandes agences étrangères au profit de leurs propres entreprises », la réponse fut une déclaration dédaigneuse « La Bosnie, c'est un non-marché ! ».

Au cours de cette même enquête, le ministère chargé des Finances devait également revendiquer la responsabilité de la singularité française en matière de dons bilatéraux, c'est-à-dire le fait de lésiner à l'extrême sur leur montant. Plus récemment, comme on le verra au § 8.7, il a refusé de participer à une étude interministérielle demandée par le Premier ministre sur les solutions aux déficiences françaises dans le domaine des relations internationales. Il est donc clair que, trente-six ans après les ennuis de l'ORTF, la "forteresse Bercy" est toujours aussi forte.

7.5. VALORISATION DE L'APPORT MILITAIRE

Dès lors que la France paye beaucoup par d'autres voies de financement que les dons bilatéraux, le strict minimum que l'on puisse attendre serait qu'elle valorise ces dépenses, car elles n'apparaissent pas sur les tableaux publiés lors des conférences de pays donateurs, lesquelles ne mentionnent que les dons bilatéraux. On pourrait penser que seuls les esprits superficiels se réfèrent à ces tableaux. Il n'en est rien. Ainsi, lorsque l'on aborda la première conférence de pays donateurs pour la reconstruction de la Bosnie, en décembre 1995, même le haut fonctionnaire qui représentait la France à cette conférence tenait pour acquis, dans la présentation qu'il avait préparée, que la France n'avait participé jusque là à cette reconstruction que par ses dons bilatéraux, soit 25 MF, équivalent à l'époque de 5 millions de dollars US. Afin de rétablir la vérité, l'adjoint français du Coordinateur spécial de l'ONU pour Sarajevo (SCS) – et auteur du présent rapport – tentait depuis deux mois d'obtenir des unités françaises du génie qu'elles lui communiquent une évaluation chiffrée de leur contribution à cette reconstruction (incluant entre autres la route Igman), ou tout au moins un recensement des actions menées au profit de cette reconstruction. Il ne l'obtint jamais, ce qui montre qu'à l'époque, les militaires n'étaient pas plus sensibilisés que les diplomates au besoin d'une stratégie d'influence. C'est finalement grâce à un officier du génie canadien qu'il parvint à évaluer sommairement la contribution du génie français, soit environ 150 MF (soit 30 M\$), s'ajoutant à la contribution civile française au programme

⁴⁴ *op. cit.* voir note 1.

Echo (environ 15 M\$) pour aboutir ainsi, avec les 5 M\$ de dons bilatéraux, à un total de 50 M\$.

Pour la petite histoire, l'adjoint du SCS parvint à parler au représentant français quelques minutes avant qu'il ne prît la parole à la conférence des pays donateurs. Celui-ci accepta de l'écouter et, d'un simple coup de crayon, remplaça "5 M\$" par "50 M\$" sur le papier qu'il s'apprêtait à lire. A quelques minutes près, la participation officielle française aurait été dix fois plus faible.

L'attitude des militaires français a heureusement évolué depuis lors, et on ne peut qu'apprécier de trouver la mention suivante dans le rapport de la Commission nationale pour l'élimination des mines antipersonnel⁴⁵ : « *Une note de la Délégation aux Affaires Stratégiques (DAS) du ministère de la Défense (15 mars 2000) précise que le surcoût OPEX (opération extérieure), hors transport aérien, des opérations de déminage réalisées par les armées françaises [dans une douzaine de pays en crise] lors des dix dernières années (1989-1999) est estimé à 430 millions de francs courants.* » Il fallait le dire.

7.6. FINANCEMENT BILATERAL ET REPUTATION DE LA FRANCE

Ce type de valorisation des apports militaires est nécessaire pour la réputation de la France, mais il n'est pas suffisant : par comparaison avec les autres pays, il faut en effet s'interroger sur le bien-fondé de la politique de la France – c'est-à-dire de son ministère chargé des Finances – consistant à user du caractère facultatif des dons bilatéraux pour les réduire à l'extrême. Ainsi, en Bosnie, la France figurait en septième position des pays donateurs européens – derrière l'Autriche – aboutissant ainsi à se faire accuser de pingrerie alors que, globalement, elle dépensait beaucoup plus que les autres. Or la même situation se reproduit au Kosovo : lors de la conférence des pays donateurs du 29 mars 2000, la France ne s'engagea que pour 25 millions d'euros, soit à peu près autant que la République tchèque et six fois moins que l'Italie. Encore ce montant n'est-il, d'après un expert, que "le fruit d'un astucieux recollement" de crédits conditionnels, réalisé par le ministère de l'Économie et des Finances et qui réduirait l'engagement réel de la France à quelque 20 millions d'euros.

« 5 millions d'euros de gagnés ! », pourrait-on se dire en se frottant les mains. Oui, mais à quel prix politique ! Si l'on admet que la politique nationale se résume à des considérations mercantiles, il est certes logique de renoncer à investir dans des dépenses facultatives, si minimales soient-elles par rapport aux dépenses obligatoires. En revanche, si l'on considère que la politique nationale comporte une part de politique d'influence, il est assez inquiétant :

- ◆ de constater qu'à Mitrovica, les ACM de brigade françaises font la manche tous les matins devant les ONG et démarchent des agences étrangères pour financer leurs projets, alors que les bataillons belge et danois de la même brigade disposent de moyens financiers abondants ;
- ◆ de s'entendre poser une même question dans la même journée, à Pristina, successivement par un Espagnol, un Américain et un Britannique : « comment se fait-il que la France soit

⁴⁵ « *Les concours militaires français aux opérations incluant un volet déminage* », Rapport 1999 de la Commission nationale pour l'élimination des mines antipersonnel (CNEMA) (présenté le 13 septembre 2000), *La documentation française* [http://www.ladocfrancaise.gouv.fr/cgi-bin/multitel/CATALDOC/frame_generique].

la seule, à part deux petits pays européens, à ne jamais participer aux réunions hebdomadaires de donateurs ? » ;

- ◆ d'apprendre qu'en septembre 2000, la conseillère économique de l'ambassade de France en charge du Kosovo a reçu des plaintes d'ONG françaises, expliquant qu'elles recevaient des fonds du Luxembourg, du Canada et de bien d'autres pays encore, mais presque pas de la France ;
- ◆ de se remémorer alors les propos du président de la MIESE, dans un colloque quelques mois plus tôt⁴⁶, expliquant que, pour trouver 20 MF de crédits avant l'hiver 1999-2000 au Kosovo, « *il a fallu que nous nous livrions à une guérilla tout à fait extraordinaire à l'intérieur de nos propres administrations, (...) que nous commettions quelques menues infractions par rapport aux règles habituelles (...) de manière à éviter une catastrophe humanitaire* ».

Pour compléter cette liste de constats, la conseillère économique précitée a dû récemment rendre des crédits faute de pouvoir les transférer d'un programme à un autre, ce qui n'aurait pas été le cas au DFID comme on l'a vu au § 7.3.

7.7. INTERET ET RISQUES DE LA SOUPLESSE FINANCIERE

Tout ceci est parfois accablant. Pourtant, il serait trop facile d'en déduire que "il n'y a qu'à" ouvrir largement les vannes pour financer l'aide bilatérale, et à abolir le contrôle *a priori* pour donner aux ministères civils la même souplesse financière qu'au ministère de la Défense. Toute comparaison avec des modèles étrangers est en effet biaisée si elle ne prend pas en compte les mœurs nationales, et il est légitime de se demander s'il convient véritablement d'abolir le contrôle *a priori* des dépenses publiques dans un pays où, en dépit de ce contrôle, la Cour des Comptes trouve perpétuellement matière à dénoncer des gabegies parfois gigantesques, sans autre écho qu'une curiosité amusée et éphémère des médias – une fois par an – et la résignation blasée des contribuables. Cela veut dire non pas qu'il faut en rester au statu quo, mais que, si l'on parvient à créer en France une entité gouvernementale dispensée du contrôle *a priori*, il faudra certainement y remplacer ce contrôle par de solides garanties et trouver les garants correspondants. Sinon l'intransigeance du ministère de l'Économie et des Finances restera justifiée, et les considérations financières continueront à primer sur toutes les autres.

Tel est en effet le problème. Le Kosovo est certainement un "non-marché" à l'échelle macroéconomique française – plus encore que la Bosnie – et les bénéfices purement économiques à tirer à court terme de dons bilatéraux sont certainement très faibles, à supposer même que l'on gère ces dons selon une stratégie d'investissement cohérente. Mais, dans une crise éminemment politique telle que celle des Balkans, et vu l'énormité des dépenses autres que ces dons bilatéraux – notamment les dépenses militaires – l'essentiel est ailleurs que dans la recherche d'une rentabilité économique à court terme.

Malheureusement, si l'essentiel est de nature politique et non économique, encore faudrait-il qu'il existe une politique de gestion des crises. Or, il semble que l'on soit actuellement loin du compte comme on va le voir au chapitre suivant.

⁴⁶ Roger Fauroux, Table ronde « L'action terrestre pour maîtriser la violence », Forum CDES « *L'action des forces terrestres au contact des réalités* », 8 juin 2000. Document accessible en pdf sur <http://www.cdes.terre.defense.gouv.fr>

CHAPITRE 8 - POLITIQUE DE TRAITEMENT DE CRISES

8.1. LE DEPARTEMENT MINISTERIEL CHARGE DE LA COOPERATION

Il est frappant de constater que, dans le discours politique et dans les médias français, la politique d'aide aux sorties de crises est souvent assimilée à la politique de "coopération", avec toute l'ambiguïté que revêt ce vocable qui continue encore à désigner la politique africaine de la France, avec son volet économique que l'on va examiner plus en détail ci-après, et avec son volet militaire matérialisé par une présence militaire toujours prête à intervenir le cas échéant. L'assimilation est d'autant plus tentante que ce deuxième volet se retrouve dans toutes les crises extérieures : déjà à l'époque où, dans l'armée de terre, coexistaient d'une part un gros corps de bataille mécanisé, d'autre part l'équivalent d'un corps d'armée projetable semi-professionnalisé effectuant des séjours périodiques sur les territoires de la "Coopération", c'est le second qui fournissait les effectifs des "soldats de la paix" dans les pays en crise, les mêmes hommes passant ainsi de l'Afrique aux Balkans dans la continuité de leur métier.

Le département ministériel "coopération" avait bénéficié d'un ministère à part entière depuis sa création jusqu'en 1998, date à laquelle il a été rattaché au ministère des Affaires étrangères, ses attributions et son personnel étant repris par la Direction générale de la coopération internationale et du développement (DGCID). Cette réforme allait s'accompagner d'un changement de dénomination des organismes de financement de la coopération (cf. § 8.2 ci-dessous) et de la création de deux organismes sur lesquels on reviendra au § 10.6 :

- ◆ le Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) présidé par le Premier ministre ;
- ◆ le Haut Conseil de la coopération internationale (HCCI) auprès du Premier ministre, comprenant notamment des représentants de la société civile et des élus locaux.

Il est intéressant de noter que cette évolution du ministère de la Coopération est exactement inverse de celle constatée au Royaume Uni où, après les élections générales de 1997, l'agence gouvernementale ODA, qui dépendait du *Foreign Office*, a été remplacée par un secrétariat d'État pour le développement international (DFID – cf. annexe 2), indépendant du *Foreign Office* et que de nombreux Français citent en modèle.

Le DFID s'occupe beaucoup de l'Afrique, mais ce n'est là qu'une de ses zones géographiques. Le ministère de la Coopération, lui, avait été créé pour conduire la politique africaine de la France dans les pays "du champ" – c'est-à-dire l'ancien empire colonial – comme un domaine réservé en dehors de la diplomatie traditionnelle. Son changement de portage de 1998 s'est certes accompagné d'une redéfinition de sa zone de compétences, la notion de "pays du champ" – déjà étendue depuis peu à l'Afrique lusophone – étant remplacée par la notion de "zone de solidarité prioritaire" (ZSP). Mais pour l'instant, cette zone recouvre toujours les mêmes pays, presque exclusivement africains.

8.2. FINANCEMENT DE LA COOPERATION

Une autre différence essentielle entre le DFID et le département chargé de la Coopération est que le premier est présent en tant que tel sur le terrain, dans la continuité d'ODA, mais pas le second. Sur le terrain, ODA agissait selon les cas, soit comme un bailleur de fonds qui finançait des projets réalisés par des ONG, soit comme un maître d'œuvre qui utilisait son propre financement et bénéficiait de crédits internationaux pour conduire par elle-même des projets, sur lesquels elle ne manquait jamais d'inscrire son insigne consistant pour l'essentiel en un drapeau britannique. DFID a repris cette double vocation, avec un budget important et une très grande souplesse financière, comme on l'a vu au § 7.3. En France, en revanche, quoique le département chargé de la Coopération dispose aussi de crédits propres assez importants pour financer son aide, il n'est pas présent sur le terrain et ne sait ni dépenser lui-même ses crédits ni déléguer de telles dépenses à des organismes présents sur le terrain, tels que les ONG : le financement des ONG ne constitue en France que 1 % environ de l'aide publique au développement contre 25 % au Royaume Uni et en Allemagne, avec une moyenne européenne de 10 %.

La France dépense pourtant beaucoup pour son aide à la coopération : « *L'aide publique française au développement est la plus généreuse des pays du G7 (environ 40 milliards de Francs, soit 0,45 % de son PNB, dont les deux tiers vont à l'Afrique francophone)* »⁴⁷. Mais même dans sa zone géographique traditionnelle, son action est très contestée⁴⁸ : ainsi, un rapport de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) de mars 2000⁴⁹ demande sans ambages s'il « *existe une doctrine française du développement* ». La question est encore plus pertinente dans le cas des crises dans les Balkans, alors que le département chargé de la Coopération doit en principe coordonner l'aide au Kosovo. On comprend donc qu'en juin 1999, des représentants du ministère de la Défense aient jugé nécessaire de lui fournir les bases d'une telle coordination en lui apportant un certain nombre de données d'intelligence économique (cf. § 4.8).

Avant sa transformation, le ministère de la Coopération disposait de deux voies de financement :

- ◆ la Caisse française de développement (CFD) ;
- ◆ le Fonds d'aide et de coopération (FAC).

La CFD disposait de fonds importants, mais le ministère de la Coopération n'y intervenait que comme un coordinateur de crédits, cette caisse étant cogérée avec le ministère chargé des Finances (cf. § 7.4). Le FAC, en revanche, était géré directement par la Coopération (quoique avec un conseil d'administration interministériel), mais il était d'un volume financier beaucoup plus faible. Le changement de portage du ministère de la Coopération a conduit à convertir le FAC en Fonds de solidarité prioritaire (FSP) et la CFD en Agence française de développement (AFD), mais cette transformation de la CFD en AFD fut qualifiée de « *purement cosmétique* » par *Le Figaro*, « *un nouvel organigramme kafkaïen*

⁴⁷ Claude Wauthier, « La coopération française entre ravalement et réforme », *Le Monde diplomatique*, mars 1998, pages 20-21 [<http://www.monde-diplomatique.fr/1998/03/wauthier/10186.html>].

⁴⁸ Stephen Smith, « La France saupoudre son aide au développement », *Libération*, 15 mars 2000, [<http://www.liberation.fr/quotidien/semaine/20000315meri.html>].

⁴⁹ Rapport du Comité d'assistance au développement de l'OCDE, mars 2000 [<http://www.oecd.org/dac/htm/france00.htm>].

ayant remplacé l'ancien » d'après *Libération*⁵⁰. De fait, la nouvelle dénomination d'"agence" de l'AFD aurait pu laisser penser à un début de réponse à certaines demandes précédentes, d'autant que la notion de "zone de solidarité prioritaire" était en principe plus extensible que celle de "pays du champ" et aurait donc pu s'appliquer à d'autres pays en crise, notamment dans les Balkans. Mais il n'en a rien été jusqu'à la fin de 1999.

Cela étant, si la définition de la ZSP demeure pour l'instant trop rigide pour y incorporer les Balkans, elle n'exclut pas des interventions cas par cas moyennant la volonté politique nécessaire. Or, de ce point de vue, un important changement s'est opéré récemment grâce aux efforts de la MIESE (cf. § 10.7), et l'AFD a reçu mandat de servir d'opérateur pour la mise en place de divers projets se montant à 20 MF pour l'Albanie, 35 MF pour le Kosovo et 50 MF pour la Macédoine. Le qualificatif de "cosmétique" a donc cessé d'être justifié et il se pourrait que les missions de l'AFD soient officiellement élargies dans un proche avenir, comme suite à des discussions interministérielles en cours.

En ce qui concerne le département chargé de la Coopération, toutefois, il ne semble pas que l'on puisse espérer y trouver l'expression d'une politique de traitement de crises. On va donc rechercher cette politique là d'où elle doit logiquement émaner, c'est-à-dire le ministère des Affaires étrangères.

8.3. LE MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES

Il existe évidemment des spécialistes des Balkans au ministère des Affaires étrangères. Cela étant, si l'accord de novembre 1995 sur la Bosnie a été ratifié à Paris – sans que, même en France, on le connaisse sous un autre nom que "Accord de Dayton" – c'est eu égard à l'importance de la participation militaire française et non de sa participation diplomatique. De la même façon, c'est le Premier ministre français qui avait lancé en 1996 le "processus de Royaumont" (cf. § 2.5), et c'est à Rambouillet que l'on tenta d'éviter l'éclatement de la crise du Kosovo début 1999, mais c'est la diplomatie allemande qui proposa la création du "Pacte de stabilité" pour l'Europe du Sud-Est" et plaça l'un des siens à sa tête. Enfin, contrairement à la plupart des autres grands pays qui mirent en place de "hauts représentants" à Pristina, la France n'y a installé qu'un bureau de liaison diplomatique, laissant à son ambassade à Skopje la responsabilité du volet économique et – plus tardivement – des relations publiques.

La diplomatie française dans les Balkans est en partie inhibée par ses relations historiques avec la Serbie, mais la diplomatie allemande devrait l'être encore plus dans un registre opposé. Quand on interroge des interlocuteurs compétents, on constate un clivage, au sein du ministère français des Affaires étrangères, entre d'une part des diplomates traditionnels, d'autre part des personnes ayant migré sur le terrain même des crises pour y mener un travail "opérationnel". Il en ressort l'impression que :

- ◆ le ministère des Affaires étrangères constitue ses représentations diplomatiques dans des pays en crise (et aussi dans les organismes internationaux, notamment à l'ONU) sur la base quasi exclusive de "purs" diplomates, au lieu de constituer des équipes pluridisciplinaires comme le font les autres pays ;
- ◆ sa Mission des fonctionnaires internationaux est certes capable de gérer la relève de fonctionnaires dans des postes permanents tels qu'à l'ONU, mais elle n'a ni la mission ni la

⁵⁰ *op. cit.* voir note 48.

capacité d'identifier (et a fortiori de pourvoir) des postes clés dans des structures nouvelles telles qu'elles surgissent de façon impromptue à l'occasion de crises ;

- ◆ ses diplomates n'ont pas toujours compris que « *seule l'action opérationnelle est capable de relayer l'influence française* », car « *les problèmes se traitent au niveau opérationnel, et la France ne peut pas être présente uniquement au Conseil de sécurité de l'ONU* » ;
- ◆ cette incapacité à raisonner en termes opérationnels les conduit à traiter l'action des ACM « *avec condescendance, voire mépris* », alors que les fonctionnaires internationaux de la MINUK – même non-français – portent au contraire sur cette action un jugement très positif (cf. § 4.9).

Le reproche d'incapacité opérationnelle adressé aux diplomates n'est certes pas spécifique à la France, puisqu'on le retrouve dans le rapport Rand⁵¹ à propos des États-Unis. Mais si l'on peut certainement reprocher à la diplomatie américaine de traiter certains problèmes de façon dogmatique en tenant peu compte des réalités du terrain, on ne peut en aucun cas lui reprocher d'être absente. En France, en revanche, il existe un décalage considérable entre la vocation naturelle du ministère des Affaires étrangères – qui devrait faire de lui le pilote de l'action internationale de la France – et la réalité de ses capacités.

8.4. LES AMBASSADES

Ce décalage se retrouve au niveau des représentations diplomatiques françaises à l'étranger. Ainsi, en Bosnie, le caractère pluridisciplinaire de cette représentation était bien matérialisé à l'ambassade du Royaume Uni, qui hébergeait l'agence gouvernementale ODA – qui allait être ultérieurement remplacée par le DFID – et où l'ambassadeur réunissait périodiquement les hommes de terrain civils et militaires pour des "briefings" afin de faire circuler l'information horizontalement et vers le haut, et de transmettre les consignes dans le sens descendant. Ce comportement allait être imité par les États-Unis dès la mise en place de l'IFOR, l'agence USAID étant hébergée par l'ambassade américaine et officiellement placée sous sa coupe.

L'ambassadeur de France à Sarajevo aurait été bien en peine d'en faire autant en 1995-96 vu que son ambassade se composait à l'époque de trois personnes et n'avait aucune agence à héberger. Au Kosovo, la situation est encore plus simple puisque, comme on l'a vu plus haut, la France a placé l'essentiel de sa représentation diplomatique à Skopje, à 4 heures de voiture de Pristina. Toutefois, le problème des ambassades de France est plus général, donc plus grave. Certes, c'est dans tous les pays du monde que le rôle de pivot de l'ambassadeur a décliné à mesure que se développaient les moyens de communications, mais dans les pays autres que la France, on respecte encore la convention selon laquelle l'ambassadeur représente son pays. Dans les ambassades de France, en revanche, chaque conseiller ou attaché tend à se considérer comme le représentant de son propre département ministériel – la Direction des relations économiques extérieures (DREE), par exemple, pour le conseiller économique – et, en dehors des préséances protocolaires, à ne considérer l'ambassadeur que comme le représentant de son propre ministère. Cette attitude ne fait que reproduire au niveau local le corporatisme des divers ministères civils au niveau national, lequel a eu pour effet, jusqu'à un passé récent, de bloquer toutes les tentatives de création d'organismes interministériels investis d'une réelle autorité pour gérer des situations de crise (cf. chapitre 10).

⁵¹ *op. cit.* voir note 8.

Dans les grandes capitales où l'on envoie comme ambassadeur un personnage de premier plan, celui-ci peut compenser ce handicap par son charisme personnel. Mais tel n'est pas le cas dans des petits pays qui ne doivent leur notoriété passagère qu'à la crise qu'ils subissent. Or ce sont précisément ces pays peu prestigieux pour les diplomates qui, à l'inverse, offrent des postes prestigieux ou potentiellement porteurs pour des officiers de haut rang. Il en résulte un décalage considérable, en termes d'autorité morale, entre le plus haut représentant militaire et celui qui, en principe, représente la France. Comme, de surcroît, ce dernier dépend presque entièrement des militaires comme source de renseignements, il se trouve marginalisé.

A Sarajevo, le 15 août 1996, lorsque fut inaugurée la reprise de l'activité civile de l'aéroport, la diplomatie française brilla par son absence, et c'est le secrétaire d'État américain qui présida la cérémonie alors que le fonctionnement de cet aéroport avait reposé de bout en bout sur des militaires français. La présence d'un ministre français ayant été demandée mais non obtenue, et l'ambassadeur de France n'ayant reçu aucune consigne, c'est l'officier général français de plus haut rang de l'IFOR qui se trouva amené à représenter la France de façon impromptue.

8.5. CAPACITE DE PLANIFICATION

Qu'un militaire français ait su réagir vite n'est pas étonnant. Le problème est de savoir pourquoi les diplomates, eux, n'avaient pas su agir. A l'analyse, cela tient fondamentalement à deux facteurs :

- ◆ les diplomates ont pour vocation de s'intéresser aux relations entre États, mais les conflits entre nations – ou groupes de nations – se sont progressivement transformés en des crises régionales dans des pays déstructurés, ce qui a eu pour effet de substituer aux États des entités plus petites, parfois même sans existence légale, pouvant aller jusqu'à de simples bandes armées face auxquelles les militaires se sentent mieux "armés", y compris intellectuellement ;
- ◆ il existe un important décalage entre les échelles de temps des militaires et des diplomates : la fonction d'un diplomate traditionnel est de négocier avec soin – en y mettant tout le temps nécessaire – des conventions destinées à avoir une grande pérennité, alors que les militaires ont pour vocation d'être à tout instant disponibles pour des actions d'urgence.

Mais dans ces actions d'urgence, il ne faut pas confondre l'improvisation et l'impréparation. Comme indiqué au § 6.5, si la réactivité des armées est en grande partie liée à la disponibilité des militaires et de leurs moyens, elle est également liée à leur capacité d'anticipation sur les événements à venir, ce qui constitue l'un des facteurs déterminants dans le traitement d'une crise. Si les militaires sont capables de réagir à l'imprévu, c'est entre autres chose parce que, explicitement ou pas, ils sont toujours en train de prévoir l'imprévu et de planifier les réponses possibles. En revanche, cette notion de planification est le plus souvent étrangère à la culture des administrations civiles, même aux États-Unis comme le note le rapport Rand⁵² : « *A quelques exceptions près, les "agencies" civiles sont sceptiques sur l'intérêt de planifier au-delà du niveau de la programmation. Elles tendent à considérer les plans comme des schémas qui valent rarement la peine parce qu'ils seront*

⁵² *op. cit.* voir note 8.

emportés par les événements. Pour les militaires, les plans sont indispensables. Les militaires (...) reconnaissent qu'aucun plan n'est jamais exécuté tel quel [mais] ils considèrent tout de même la planification comme un procédé indispensable parce qu'elle apporte une compréhension partagée des intentions du Chef et constitue un cadre pour l'improvisation ».

Ce rapport apporte tout même un éclairage particulier au désintérêt des administrations civiles : « *Les "agencies" civiles ne sont pas intéressées par une planification, en partie parce qu'il leur manque la capacité de mettre en œuvre ces plans directement.* » En d'autres termes, les armées planifient parce qu'elles savent qu'elles peuvent être amenées à agir ; les administrations civiles, elles, considèrent d'emblée que ce n'est pas à elles qu'il appartient d'agir.

8.6. CAPACITE DE RENSEIGNEMENT

Pour pouvoir planifier, et plus généralement pour constituer les fondements d'une politique, il faut disposer d'une capacité de renseignement permettant à tout moment :

- ◆ de disposer d'informations concrètes et tenues à jour sur la situation ;
- ◆ de faire une analyse prospective de ces informations.

Cette capacité de renseignement fait partie intégrante du fonctionnement des armées – qui peuvent évidemment en faire bénéficier d'autres organismes tels que la MINUK, comme on l'a vu au § 4.9 – et constitue l'une des forces des armées avancées, qui ont mis au point des chaînes élaborées pour capter les informations primaires sur le terrain, les regrouper et les collationner, et en extraire des renseignements synthétiques afin de les faire remonter vers les échelons supérieurs pour exploitation. Cela explique qu'il leur soit assez facile, lorsque les circonstances l'exigent, de capter également sur le terrain les informations primaires servant de base à l'intelligence économique – étant entendu que, dans ce cas particulier, elles ne disposent pas de la chaîne d'exploitation correspondante : c'est une des fonctions importantes qui doivent être remplies en dehors d'elles (cf. § 9.3).

En France, le ministère de l'Intérieur et celui de l'Économie et des Finances disposent aussi de services de renseignements bien structurés et efficaces : ceux-ci sont passés en revue par une récente étude du Centre des Hautes Études Militaires (CHEM)⁵³. En revanche, on a vu que l'une des faiblesses du département chargé de la Coopération, ainsi que des ambassades de France dans des pays en crise, était d'être tributaires des militaires pour l'accès aux renseignements, même de nature économique. Et d'après l'étude précitée du CHEM, « *à la différence d'autres grands ministères, les Affaires étrangères ne disposent pas en propre de service de renseignement. C'est l'intégralité du réseau diplomatique prolongé jusqu'aux services du ministère qui, de longue tradition, est organisé pour fournir les analyses nécessaires aux décideurs. (...) En matière de quantité d'information, le constat s'avère un peu paradoxal. D'un côté l'information est nettement surabondante si l'on se réfère au flux massif des télégrammes diplomatiques, aux productions des analystes les plus divers et aux dépêches de toutes origines. De l'autre, elle peut faire étrangement défaut dès lors qu'une crise ou un problème surgit dans une zone nouvelle ou non couverte par le réseau diplomatique national. Dans ce second cas, il apparaît souvent avec du recul*

⁵³ 49^e session du CHEM, *Information et souveraineté*, janvier 2000.

qu'une partie de l'information manquante était disponible ailleurs (services de renseignement, autre ministère...) mais n'a pu être localisée et exploitée en temps utile. »

Certes, aux États-Unis, le Département d'État ne possède pas en propre de service de renseignement très développé, mais en compensation, il bénéficie des services de la *Central Intelligence Agency* (CIA), alors qu'en France, il n'existe pas plus d'agence centrale de renseignement que d'agence centrale de traitement de crises ou même simplement de reconstruction après crise.

8.7. COMPETENCES EN RELATIONS INTERNATIONALES

Peu enclins à planifier et privés de sources de renseignements, les diplomates français devraient toutefois détenir sur tous les autres fonctionnaires français, notamment les militaires, la supériorité du savoir en matière de relations internationales. Or il n'en est rien, si l'on en croit un rapport récent⁵⁴ – dont le rédacteur est pourtant un diplomate de formation – d'après lequel l'ENA « *ne forme qu'incomplètement [les diplomates] à leur future profession* », et la France est « *l'un des très rares pays qui nie la spécificité de la carrière diplomatique au point de ne prévoir aucune formation supérieure spécialisée en la matière. On peut devenir diplomate en France sans avoir suivi de formation spécialisée [et] on peut rester diplomate sans jamais avoir à passer par une formation continue alors que, dans le monde des affaires ou dans le domaine militaire, une telle impasse n'est guère concevable* ».

Cette impasse avait déjà été relevée par le président de la MIESE et ancien directeur de l'ENA, et elle n'est effectivement pas faite dans les armées, où « *l'EMS a su intégrer l'enseignement des relations internationales (...) dans une logique de formation continue* » qui va de l'enseignement de Saint-Cyr au CHEM et à l'Institut des Hautes Études de Défense Nationale (IHEDN). Et en ce qui concerne la gestion et le financement de la recherche dans ce même domaine des relations internationales, « *il conviendrait que l'exemple donné par le ministère de la Défense soit suivi par d'autres départements, et en premier lieu par le Quai d'Orsay* », dont l'effort financier gagnerait à bénéficier « *d'une coordination forte, à l'instar de ce que fait la DAS pour les études soutenues par le ministère de la Défense* » – la DAS « *dont chacun loue par ailleurs le rôle important qu'elle joue depuis sa création (en 1992) en faveur de la recherche* ».

Plus généralement, « *les membres du Groupe de travail [qui a réalisé ce rapport], comme les responsables et chercheurs d'instituts interviewés, ont rendu au ministère de la Défense un hommage appuyé, puisque sans son soutien, les instituts de recherche se trouveraient dans une situation parfaitement impossible* » et « *la masse critique de financement étatique pour faire vivre la recherche n'existerait pas* ». Ce rapport conclut en proposant la création d'un Institut des hautes études de relations internationales (IHERI), bâti sur le modèle de l'IHEDN – cité en exemple pour « *sa large ouverture à la société civile* » – et dont il a été ultérieurement envisagé qu'il bénéficie de la logistique militaire.

Cette avalanche de références au modèle "Défense" a un caractère accablant pour les autres ministères concernés : celui chargé de l'Éducation nationale, et plus encore celui des

⁵⁴ François Heisbourg, « Mission d'analyse et de proposition relative à l'enseignement et à la recherche en "relations internationales" et "affaires stratégiques et de défense" », Rapport de mission, juillet 2000.

Affaires étrangères dont les diplomates sont taxés à plusieurs reprises d'"arrogance" dans ce rapport. Le ministère de la Défense peut légitimement tirer une grande satisfaction de l'hommage qui lui est ainsi rendu, mais :

- ◆ d'une part il serait inconvenant d'accabler à titre personnel l'ensemble des fonctionnaires de certains ministères pour des défauts qui tiennent aux structures actuellement en place ;
- ◆ d'autre part, les compliments adressés à la Défense peuvent représenter pour elle un danger, tant par les inimitiés qu'ils suscitent que par la publicité qu'ils donnent à ses moyens financiers, d'autant plus que le ministère de l'Économie et des Finances, en refusant de participer au groupe de travail chargé d'élaborer le rapport ci-dessus cité malgré les demandes formulées par le cabinet du Premier ministre, a affiché d'emblée sa détermination à ne consentir aucun financement civil en la matière.

Ce danger pour la Défense sera examiné dans un contexte plus large au § 10.9.

CHAPITRE 9 - INTERET NATIONAL ET POLITIQUE D'INFLUENCE

9.1. POLITIQUE INTERNATIONALE ET POLITIQUE NATIONALE

Cette étude a souligné à diverses reprises l'absence, à haut niveau, d'une politique d'intérêt national et d'influence nationale, par comparaison avec les pratiques en vigueur dans d'autres pays. On peut évidemment se demander si ce n'est pas là une vertu au moment où s'élabore une politique européenne commune, et s'il ne faut pas citer en exemple l'attitude française qui consiste à s'en remettre entièrement aux mécanismes et aux organismes mis en place par l'Union européenne pour le financement de l'aide publique à la reconstruction et au développement. Mais il y a là une confusion entre deux notions. En effet :

- ◆ la France est certes exemplaire lorsqu'elle s'abstient de mener une politique étrangère nationale dans une affaire considérée comme européenne ;
- ◆ mais les autres pays européens le sont tout autant, car il n'y a aucune contradiction entre ce type de solidarité européenne et une politique d'influence nationale.

Pour transposer le problème de l'Union européenne à la France, il serait aberrant que l'Auvergne ou la Bretagne – par exemple – veuillent mener chacune une politique étrangère propre, mais même le plus jacobin des citoyens ne saurait s'offusquer de ce que chaque région française veuille se mettre individuellement en valeur pour tirer le meilleur parti de ses atouts, en termes d'image et d'économie. Il n'y a là nul accroc à la solidarité nationale, mais au contraire une contribution de chaque région à la réussite de la Nation.

De toute façon, le problème ne se pose pas en termes de principes politiques, mais en termes de cohérence : la France a toujours cherché à assurer son influence nationale dans toutes les crises – dans les Balkans comme ailleurs – à travers sa présence militaire afin d'assurer son rang dans le monde, et plus particulièrement son siège de membre permanent du Conseil de sécurité de l'ONU. Par conséquent, il y a incohérence à être à la fois militairement présent et politiquement – voire économiquement – absent. Or c'est en grande partie cela qui se produit car, une fois ses militaires mis en place, la France tend à s'en remettre essentiellement à eux pour assurer sa présence et son influence sur le terrain, sans guère chercher à relayer leur action par d'autres moyens qu'une contribution au financement col-

lectif fourni par la communauté internationale. Il n'est donc pas étonnant que ces militaires, faute d'instructions explicites venant du pouvoir politique, définissent par eux-mêmes cette mission. Ainsi, la dernière mouture en date de la doctrine des actions civilo-militaires⁵⁵ précise que :

- ◆ « *Les actions civilo-militaires participent au soutien des intérêts nationaux français dans le respect des lois et règlements nationaux agréés* » ;
- ◆ « *Il importe à tous les niveaux de faire appliquer les directives, de prendre les dispositions et de saisir toute occasion pour contribuer au rayonnement de la France* » ;
- ◆ « *Il convient de souligner en particulier le rôle que la fonction ACM est appelée à jouer dans le recueil et la transmission des informations à caractère économique, rôle qui relève de sa participation au rayonnement de la France* » ;
- ◆ « *Les projets d'envergure conçus à l'échelon national entrent dans le champ de la défense des intérêts français sans pour autant qu'ils entrent en concurrence avec les objectifs déclarés des forces internationales* ».

9.2. INTERET ECONOMIQUE ET INFLUENCE POLITIQUE

Ces directives parlent tout à la fois du rayonnement de la France et de ses intérêts économiques. Ce sont là, en effet les deux facettes complémentaires d'une politique d'influence nationale :

- ◆ la France a toujours beaucoup dépensé pour promouvoir son image à travers sa culture, notamment en usant de la francophonie comme d'un instrument politique (de façon parfois contre-productive lorsque ce culte de la langue nationale la conduit à envoyer dans des postes de responsabilité internationaux des représentants ne parlant pas l'anglais) ;
- ◆ inversement, elle cherche à exploiter son image pour obtenir certains grands marchés à l'échelle mondiale en les négociant au niveau politique, méthode que ses grands groupes industriels apprécient beaucoup plus que la recherche directe de marchés plus modestes et soumis à la seule concurrence commerciale, comme c'est le cas dans la reconstruction de pays en crise.

Dans le cas particulier du traitement des sorties de crises, l'optimisation de la stratégie d'influence consiste à coupler les deux approches en conduisant son aide militaire et économique comme un investissement destiné à promouvoir son image et à obtenir un "juste retour" de ses dépenses sous forme de marchés. Dans le cas de la Bosnie et du Kosovo (mais cela n'aurait pas été le cas en Serbie), il y a une forte disproportion entre ces deux facettes, due au contraste entre :

- ◆ d'une part la haute visibilité de la crise, qui joue un effet de levier important sur l'image ;
- ◆ d'autre part la faible taille des régions concernées qui, une fois passé le pic de financement correspondant à la reconstruction, ouvre des perspectives économiques modestes à très long terme.

Toutes ces considérations peuvent paraître mesquines au regard des idéaux altruistes de l'aide aux sorties de crises. Il n'en est rien car, même à l'intérieur de l'Union européenne, c'est pays par pays que se payent les impôts, et c'est donc en tant que contribuable national que tout citoyen européen s'estime sollicité pour payer sa participation à l'aide européenne aux

⁵⁵ Doctrine des actions civilo-militaires, Version 00, 15 juin 2000.

pays en crise. A ce titre, une fois passée la phase ultra médiatisée d'une crise où le spectacle l'incite émotionnellement à la générosité, il admet de plus en plus difficilement qu'il doive continuer à payer durablement pour une aide qui ne rapporte aucune contrepartie nationale, surtout si celle-ci est qualifiée de "juste" retour. L'agence américaine USAID l'a bien compris qui, pour justifier son aide à l'étranger auprès du Congrès et de l'opinion publique américaine, met toujours en avant les retombées positives qui en découlent pour l'économie nationale ("*Le principal bénéficiaire de l'aide américaine à des pays étrangers a toujours été les États-Unis*") et détaille même ces retombées État par État (de l'Alabama au Wyoming, dans l'ordre alphabétique) sur son site Internet. Ainsi, même si l'on rêve d'une politique totalement altruiste dont le seul but serait de résoudre les problèmes du monde, celle-ci doit être conduite de façon à favoriser l'intérêt national puisqu'un pays est d'autant plus enclin à être généreux dans son aide qu'il a l'impression d'en retirer un bénéfice.

9.3. RECHERCHE D'UN "JUSTE RETOUR" ECONOMIQUE

On a vu que la France n'avait pas recherché de "juste retour" à son aide dans la crise bosniaque, mais que la situation s'était nettement améliorée lors de la crise du Kosovo grâce à :

- ◆ l'activité déployée sur le terrain par les ACM (cf. § 4.8) ;
- ◆ une implication enfin volontariste de certaines entreprises françaises ;
- ◆ les efforts d'intermédiation de la Mission interministérielle pour l'Europe du Sud-Est (MIESE) ; et
- ◆ une meilleure exploitation des informations recueillies, grâce à la coopération menée entre les armées, le MEDEF et quelques fédérations professionnelles au sein d'une "Cellule de coordination Balkans".

La coopération armées-MEDEF fut menée dans le cadre non-institutionnel d'une association de type 1901 « Actions d'Urgence et de Développement » (AUDE), dont l'objectif affiché était « *occuper utilement le terrain entre la phase d'urgence où les pouvoirs publics sont par nécessité très actifs et la phase dite de reconstruction qui est plus réservée au monde des entreprises* », et qui proposait des prestations consistant à « *assister et soutenir sur le plan logistique [c'est-à-dire avec des moyens militaires] les ONG et les entreprises françaises qui souhaitent déployer leurs compétences opérationnelles et se positionner dans le cadre de financements multilatéraux* »⁵⁶.

Cette association avait été promue avec le soutien du COS, qui n'en était pas à son coup d'essai puisqu'il avait envoyé les premiers "civilo-militaires" français à Sarajevo en février 1994 (cf. § 4.3), puis il avait amorcé dès 1996 des contacts avec le MEDEF (alors CNPF), et il avait déjà œuvré pour le lancement de deux autres associations 1901 :

- ◆ Expertise et Action d'Urgence (EAU), créée en 1994 pour les besoins de la crise en Bosnie ;
- ◆ Initiative pour le Développement Économique et l'Assistance (IDEA), créée en 1998 pour « *fournir une assistance à la reconstruction, à la réhabilitation et au développement des*

⁵⁶ AUDE (Actions d'Urgence et de Développement), Association Loi de 1901, n° BO 141820P.

services nécessaires à la vie des populations dans les régions du monde atteintes ou menacées par une crise ».

Des querelles de personnes éliminèrent finalement IDEA au profit d'AUDE. Celle-ci connut une phase de réussite initiale grâce au financement de quelques entreprises (s'ajoutant à l'intérêt plus platonique d'un certain nombre d'autres) et à l'action volontariste de son président et de ses membres, qui permit d'organiser quelques missions fructueuses sur le terrain. Mais, dès lors que seules ces quelques entreprises l'avaient soutenue financièrement, elles cherchèrent à en tirer un bénéfice exclusif, avec deux conséquences :

- ◆ l'association se fit cataloguer comme "faux nez de certaines entreprises" dans un rapport officiel ;
- ◆ en termes de financement, elle se trouva coupée des autres entreprises et perdit ainsi le statut impartial qu'elle escomptait, ce qui la priva de son indispensable fonds de roulement et conduisit à sa mise en sommeil en mai 2000, selon le même processus qui avait précédemment mis fin à EAU, financée de façon exclusive à l'époque par la Générale des Eaux.

Parallèlement à AUDE, le MEDEF avait envisagé de créer une vaste agence qui aurait permis la structuration de l'aide à la reconstruction et au développement, mais avait rapidement trouvé ce projet trop somptuaire pour l'intérêt suscité dans les entreprises.

9.4. ÉGALITARISME OU ELITISME ?

On peut en conclure que, tant que les entreprises françaises ne se doteront pas par elles-mêmes de structures permettant des coopérations ad hoc entre concurrents – rôle que ne jouent pas pleinement les fédérations interprofessionnelles – on ne pourra pas exploiter les informations récoltées sur le terrain par les militaires autrement qu'au profit de quelques unes d'entre elles. Il en va d'ailleurs de même des officiers de réserve recrutés au titre des ACM : s'ils appartiennent à une entreprise particulière suffisamment entreprenante pour consentir un tel investissement, il faut bien admettre qu'ils feront bénéficier prioritairement cette entreprise de leurs informations et de leur capacité d'influence.

Cette situation heurte le rêve français d'égalitarisme, qui y voit un dévoiement. Mais s'il existe des grandes entreprises plus hardies que d'autres, ce n'est sans doute que justice de les favoriser. Le problème se pose plutôt au niveau des PME, qui n'ont pas les moyens de partir seules à l'assaut de marchés internationaux lancés sur des appels d'offres aux procédures extrêmement lourdes et difficiles pour les non-initiés (outre leur rédaction et l'obligation d'y répondre en anglais). On estime en général que le coût moyen d'un dossier de réponse à un appel d'offre européen émanant de Bruxelles est de 200 000 F, et que la probabilité de réussite est quasi nulle si on ne s'associe pas à au moins une autre entreprise d'un autre pays de l'Union européenne. Il n'y a rien là de rédhibitoire, puisque les PME italiennes ont su résoudre le problème en se regroupant en "districts", eux-mêmes soutenus par des banques. Cela étant, la structuration des PME françaises étant encore embryonnaire, il pourrait être nécessaire d'apporter un soutien à celles d'entre elles qui sont suffisamment volontaristes.

Là encore, ce n'est pas aux militaires de s'en occuper, et pourtant ce sont eux qui ouvrent parfois la voie. Ainsi, à l'École de spécialisation et d'application du génie (ESAG), les

officiers français du génie apprennent, entre autres, les procédures et le jargon des marchés publics internationaux.

9.5. POLITIQUE DE PLACEMENT DE PERSONNEL

Pour les besoins d'une politique d'influence nationale, le président de la MIESE a émis deux revendications :

- ◆ un accroissement des crédits bilatéraux ;
- ◆ les moyens d'envoyer un plus grand nombre d'experts civils dans des postes d'influence, ce dans les délais très brefs imposés par le déroulement des crises, car *« nous avons naturellement dans nos ministères, en particulier au ministère des Affaires étrangères, des institutions qui sont faites pour envoyer à l'ONU, à l'Union européenne – c'est-à-dire dans des institutions stables et paisibles – des experts pour une durée de deux ou trois ans. Au Kosovo ou en Bosnie, il faut trouver des personnes qui acceptent de s'expatrier pour trois mois (...) dans des conditions de rapidité qui sont extrêmement contraignantes. Cela, nous ne savons pas très bien le faire. Il faut que nous apprenions à le faire. »*⁵⁷.

Il faut que nous l'apprenions, en effet, car si le droit de faire des dons financiers est acquis à tous les pays, l'accès à des postes internationaux importants est un privilège réservé aux pays qui ont droit à des égards politiques. En Bosnie, la France avait chèrement acquis ce droit, et il n'en est que plus blâmable qu'elle n'en ait pas utilisé.

Certes, la France cherche toujours à obtenir son quota normal de postes dans des "*institutions stables et paisibles*", et on a vu au § 8.3 que le ministère des Affaires étrangères avait créé à cet effet une Mission des fonctionnaires internationaux. Mais celle-ci n'a ni la mission ni les moyens d'identifier – et encore moins de pourvoir – les postes clés qui surgissent de façon impromptue dans l'évolution des crises : postes officiels dans les structures nouvelles, ou postes officieux dont on découvre l'intérêt sur place et que l'on crée à sa propre initiative en les pourvoyant très rapidement. Pour parvenir à ce résultat, il faut se donner la peine et les moyens :

- ◆ de détecter ces postes, ce qui suppose d'avoir sur place une représentation nationale active dont les membres conjuguent leurs efforts ;
- ◆ de trouver très rapidement des candidats idoines, ce qui suppose de disposer d'un vivier d'experts prêts à des expatriations soudaines, et de le tenir à jour en permanence ;
- ◆ de recruter ces experts et de les envoyer sur place dans des délais très courts, ce qui exige une certaine souplesse administrative (entre autres une souplesse financière également revendiquée par le président de la MIESE comme une condition essentielle) ;
- ◆ et, bien entendu, d'accepter les dépenses d'investissement correspondantes.

Or dans le cas de la France, on a vu que, dans les conditions actuelles :

- ◆ les représentations diplomatiques – quand elles existent – sont tributaires des militaires pour leur accès à l'information ;
- ◆ les militaires ont, en moyenne, une plus grande culture de la disponibilité et de la réactivité que les fonctionnaires civils, et disposent d'un vivier d'experts réservistes potentiels qui a fait la preuve de son efficacité, même s'il n'est pas adapté à l'ampleur du problème (il faut

⁵⁷ *op. cit.* voir note 46.

cependant indiquer que la Direction de la Défense et de la Sécurité civiles du ministère de l'Intérieur possède également un fichier d'experts techniques, et sait les mobiliser dans des délais brefs) ;

- ◆ eux seuls ont la souplesse administrative et financière nécessaire pour recruter ces experts et les envoyer sur place de façon impromptue.

9.6. PLACEMENT DE PERSONNEL AU KOSOVO

On comprend donc que les experts militaires soient les mieux placés pour prendre des postes intéressants surgissant de façon impromptue dans les organismes internationaux. De fait, au moment où la machine onusienne a commencé à se mettre en place au Kosovo, un certain nombre d'officiers ont été mis à disposition de la MINUK pour des missions de haute importance, comme on l'a vu au § 4.9. Seulement, cette machine étant viscéralement hostile aux militaires – "parce qu'ils lui font mesurer sa propre inefficacité", d'après certains – elle accepte de se servir de leur travail mais pas de leur accorder un statut, ce qui restreint considérablement l'intérêt de leurs fonctions.

C'est là, entre autres, que l'existence d'une agence civile présente des avantages : une agence comme le DFID, outre sa souplesse financière (cf. § 7.3), a en effet la souplesse administrative nécessaire pour se faire détacher temporairement des militaires, le temps de leur donner une apparence civile qui permet de les placer officiellement au sein des grands organismes internationaux. La France, elle, dispose de procédures administratives permettant d'aboutir au même résultat, mais avec des temps de réaction prohibitifs.

On peut objecter à tout ceci que la France a fait des progrès depuis la crise bosniaque puisqu'au Kosovo, en plus des militaires, on trouve un assez grand nombre de Français dans divers postes de la MINUK, et surtout parce que c'est un Français qui a été nommé au poste suprême – et suprêmement périlleux – de chef de la MINUK. Toutefois, l'arbre Kouchner ne doit pas cacher la forêt : la France n'a pas cherché à se placer dans les nombreux autres postes qui se sont créés à l'occasion de cette crise – comme de toutes les crises – notamment dans les deux types d'organismes qu'il est important de pénétrer : ceux où se fait la politique et ceux où se font les contrats. En principe, les recrutements pour ces organismes se font à partir de CV. En fait, pour 50 postes proposés, l'Agence européenne pour la reconstruction a reçu 3 000 CV qui, pour la plupart, n'ont jamais été traités (certains postulants ont attendu le mois d'août 2000 pour recevoir un accusé de réception accompagné d'un refus poli). En effet, la grande majorité des postes a été pourvue par des actions d'influence directe, c'est-à-dire par une insistance poussée des gouvernements intéressés auprès des organismes recruteurs. Quand on regarde le résultat, on constate que l'on trouve fort peu de Français dans ces postes, et que dans le "pilier 4" de la MINUK (cf. § 2.5), sur sept postes de direction, quatre sont occupés par des Britanniques et les trois autres par des Anglo-saxons d'autres nationalités.

CHAPITRE 10 - TENTATIVES DE COORDINATION INTERMINISTÉRIELLE

10.1. LA NECESSITE D'UNE COORDINATION INTERMINISTÉRIELLE

Aux termes d'une loi de juillet 1987, c'est au ministère de l'Intérieur qu'incombe la responsabilité de coordonner l'action nationale dans des crises survenant à l'intérieur du pays, en recourant parfois à des unités militaires (cf. annexe 3). Mais même si la Constitution attribue au ministère des Affaires étrangères la charge de "conduire la politique extérieure de la France", il n'existe aucune loi comparable à celle de juillet 1987 pour les crises extérieures alors que leur coordination est encore plus exigeante, de par leur nature, de par l'ampleur des moyens mis en œuvre et de par le caractère multinational des interventions. Il est donc nécessaire :

- ◆ soit d'attribuer à un ministère particulier la responsabilité d'une telle coordination ;
- ◆ soit de créer une entité interministérielle adéquate, regroupant civils et militaires.

Le passage en revue effectué au chapitre 8 montre que, si l'on adoptait la première solution, seul le ministère de la Défense aurait les capacités nécessaires pour assumer une telle responsabilité, or cela n'est pas du tout dans sa vocation. Mais comme la seconde solution n'a pas été adoptée non plus, le ministère de la Défense se trouve en permanence en porte-à-faux entre des obligations de fait et un vide politique.

Cette nécessaire conciliation entre, d'une part, le caractère indispensable des militaires et, d'autre part l'apanage civil de la définition d'une politique, a été prise en compte aux États-Unis par la Directive présidentielle PDD-56⁵⁸ du 20 mai 1997 sur la gestion des "opérations d'urgence complexes", qui préconise une coordination des actions des entités civiles et militaires à travers un processus "*interagencies*". Les principes fondateurs de cette directive sont assez universels :

- ◆ la nécessité d'une coordination institutionnelle au plus haut niveau entre les organismes civils et militaires concernés ;
- ◆ la nécessité d'élaborer pour chaque crise un "plan d'action politico-militaire" qui, partant d'une analyse globale de la situation, définit les objectifs, identifie les acteurs et missions et clarifie les responsabilités ;
- ◆ l'importance des "débriefings" sur les missions passées, afin que les acteurs concernés puissent en tirer les enseignements nécessaires.

En revanche, l'organisation préconisée au plus haut niveau de l'État (l'institutionnalisation d'un comité exécutif composé de membres nommés par le Président), et *a fortiori* sa traduction en termes d'organisation interministérielle (dont diverses formules possibles sont passées en revue dans le rapport Rand⁵⁹) ne sont guère transposables à la France vu la différence d'organisation étatique entre elle et les États-Unis. Il appartient donc à la France de se définir par elle-même une solution spécifique adaptée à sa propre organisation

⁵⁸ Presidential Decision Directive 56 (PPD-56), "The Clinton Administration's Policy on Managing Complex Contingency Operations", 20 mai 1997. [<http://www3.ndu.edu/wgsc/wgscpd56.html>].

⁵⁹ *op. cit.* voir note 8.

étatique, et tenant compte – ne serait-ce que conjoncturellement – des constats inquiétants relevés dans les chapitres précédents de la présente étude.

Diverses tentatives ont effectivement été faites, depuis la crise en Bosnie, pour aboutir à une telle solution. Elles ont recensées et analysées ci-dessous.

10.2. SARAJEVO – JUIN 1994

Le 2 juin 1994, succédant à une mission conjointe américano-britannique venue dès le 10 mars « *évaluer les besoins relatifs au rétablissement des services publics essentiels* » à Sarajevo, et succédant aux premiers réservistes civilo-militaires français aussitôt envoyés sur place pour assurer la participation française à cette évaluation (cf. § 4.3), une mission interministérielle française se rendit sur place dans le même but. Elle était conduite par le Secrétaire général adjoint du ministère des Affaires étrangères. Le ministère de l'Équipement participait également à cette mission, et dans une note interne du 10 juin, il notait que des experts français sur le terrain demandaient une meilleure concertation interministérielle en France même à travers la création d'un comité interministériel placé sous l'autorité du Premier ministre⁶⁰.

Cette demande allait revenir comme un leitmotiv pendant les années suivantes. En réponse, le chef de mission indiqua qu'un groupe de liaison interministériel avait été constitué sous sa coprésidence et celle du Directeur de cabinet du ministre de la Défense, afin de centraliser et de rediffuser les informations. Mais, outre que cette coprésidence ne plaisait pas à tous les autres ministères, il ne s'agissait que d'une structure légère et informelle sans crédits ni pouvoir de décision.

10.3. SGDN – 1996

Début 1996, devant les carences de l'action économique française en Bosnie, un petit groupe de travail interministériel fut créé à l'initiative du Secrétariat Général de la Défense Nationale (SGDN), de façon informelle, pour « *développer les retombées économiques des interventions militaires extérieures de la France* ». Ce groupe établit un rapport, mais il dut le raccourcir et l'édulcorer à l'extrême pour obtenir l'aval de tous ses membres, ce qui n'était pas le gage d'une coopération interministérielle très constructive. Le texte résultant de cette autocensure⁶¹ se bornait donc à des recommandations telles que « *définir la stratégie économique vis-à-vis du pays considéré (...), assurer la liaison avec les structures militaires françaises (...), développer les liens avec les ONG françaises (...), assurer la liaison avec les autorités civiles du pays [et] développer des liens étroits avec les institutions internationales* ». Ces recommandations avaient au moins le mérite de confirmer qu'il n'existait ni stratégie économique à l'égard des pays en crise, ni stratégie de coordination – que ce soit avec les militaires, les ONG, les autorités civiles du pays ou les institutions internationales.

Ce rapport préconisait tout de même quelques actions plus tangibles, telles que :

⁶⁰ *op. cit.* voir note 1.

⁶¹ SGDN, Rapport interne, 10 mai 1996.

- ◆ « *tenir à jour des fichiers d'experts compétents et rapidement mobilisables* », ce que faisait déjà le COS – puis le COIA – pour les civilo-militaires ;
- ◆ « *mettre à disposition régulière des représentants des entreprises de l'information sur l'évolution de la situation sur le terrain et sur les opportunités et les financements multilatéraux et bilatéraux mis en place* », ce qui aurait constitué le rôle de la DREE si elle avait mis en place un conseiller économique à l'ambassade de France à Sarajevo ;
- ◆ « *aider [ces représentants] dans les premiers temps lors des inévitables problèmes logistiques* », ce à quoi œuvraient déjà largement les ACM.

Enfin, pour concrétiser ces recommandations, ce rapport préconisait la création d'une "structure de mise en œuvre ou de coordination" qui pourrait être :

- ◆ soit une agence analogue à ODA ;
- ◆ soit une structure permanente de crise ou d'urgence à vocation économique, sous la forme d'une cellule légère de une à trois personnes ;
- ◆ soit simplement un coordinateur désigné cas par cas par le Premier ministre, chargé de mettre en place le plan d'action retenu en liaison avec un comité de pilotage issu des différents ministères intéressés.

Mais aucune de ces propositions ne fut suivie d'effet.

10.4. IHEDN – 1996

Les travaux du groupe SGDN furent repris, avec plus de liberté d'expression, par un comité d'anciens auditeurs de l'IHEDN qui publia en juin 1996 un rapport plus détaillé⁶². Constatant « *l'extraordinaire dispersion des énergies malgré la bonne volonté des opérateurs concernés* », et estimant que ce problème ne pouvait pas être réglé par « *une simple coordination de l'information autour d'une structure de liaison interministérielle ad hoc* », ce rapport préconisait la création d'une "Agence française pour la reconstruction et le développement" (AFRED), structure permanente de cinq à dix personnes comprenant des spécialistes de haut niveau dans les domaines techniques et financiers, et ayant une capacité de montée en puissance rapide.

Sachant les réactions que susciterait le projet de création ex-nihilo d'une telle agence, ce rapport proposait d'en alléger les moyens permanents en utilisant la structure déjà existante de la Caisse française de développement (CFD) – non encore transformée en AFD – dont l'AFRED deviendrait une filiale chargée du suivi des crises. Mais même sous cette forme, cette proposition n'eut aucune suite.

10.5. SGDN – 1997

En juillet 1996, le ministre de la Défense écrivit au Premier ministre pour lui exprimer que « *les actions civilo-militaires requièrent maintenant une reconnaissance et un soutien au plan interministériel [car] des synergies doivent être recherchées pour en développer pleinement les conséquences économiques tant vis-à-vis des administrations publiques que*

⁶² Comité E de l'Association des anciens auditeurs de l'IHEDN, Juin 1996.

vis-à-vis des entreprises privées »⁶³. Alors, début 1997, le cabinet du Premier ministre demanda au SGDN de préparer « *les éléments d'un éventuel arbitrage interministériel sur la question des affaires civilo-militaires* ». La réponse du SGDN⁶⁴ "résolvait" le problème en considérant implicitement que les ACM tenaient lieu d'outil de gestion de crises et qu'il fallait les rattacher à une autorité interministérielle, dont le ministère des Affaires étrangères réclama la présidence.

Cette proposition n'eut pas plus de suite que les autres, mais pour une raison différente : la dissolution de l'Assemblée nationale et le changement de gouvernement qui en résulta. De ce fait, elle reste parfois encore citée comme une initiative à reprendre. Compte tenu de ses implications très importantes pour la Défense, elle est analysée en détail au § 10.9.

10.6. CICID ET HCCI

Comme on l'a vu au § 8.1, outre la transformation de la CFD en AFD, le changement de portage du ministère de la Coopération, en 1998, s'est accompagné de la création de deux organismes interministériels : le CICID et le HCCI. On pouvait y voir l'amorce d'une prise en main de la coopération internationale au niveau du Premier ministre. Mais lorsqu'on analyse les mandats de ces deux organismes, on constate que :

- ◆ le CICID « *définit les orientations de la politique de coopération internationale et de l'aide publique au développement* »⁶⁵.
- ◆ le HCCI « *émet des avis et formule des recommandations* » pour « *permettre une concertation régulière entre les acteurs publics et privés de la coopération internationale* » et pour « *favoriser l'adhésion du public à ces différentes actions* »⁶⁶.

Définir des orientations, émettre des avis et formuler des recommandations, tout cela est sans aucun doute utile mais ne remplace toujours pas une organisation opérationnelle. En ce qui concerne le CICID – que *Le Monde* considéra comme un « *avatar d'un comité interministériel d'aide au développement mis sur pied en 1996* »⁶⁷ – il ne s'est réuni qu'une seule fois depuis sa création alors qu'il était censé se réunir tous les six mois. Le HCCI est plus actif en termes de réunions et d'avis adressés au Premier ministre, comme on l'a déjà vu au § 5.4 sur la participation des militaires aux actions humanitaires. Mais son "avis" au Premier ministre d'avril 2000⁶⁸ – préluant à un débat à l'Assemblée nationale le 25 – se contentait de protester contre l'insuffisance des crédits d'aide publique, et de noter, lui aussi :

- ◆ l'absence d'une stratégie nationale en la matière ;
- ◆ le fait que 37 rapports avaient déjà été réalisés depuis 1960 sur la politique de coopération de la France, dans lesquels on trouvait les mêmes recommandations que celles du HCCI ;
- ◆ le fait que « *ces rapports sont restés confinés à un débat entre techniciens. Ni le grand public ni la représentation nationale n'ont été pris à témoin* ».

⁶³ Charles Millon, Lettre DEF/CM.31 du 18 juillet 1996.

⁶⁴ Isabelle Renouard, Lettre à M. Bruno Racine, n° 071/SGDN/EDE du 4 avril 1997.

⁶⁵ Décret n° 98-66 du 4 février 1998 portant création du comité interministériel de la coopération internationale et du développement, J.O. n° 31 du 6 février 1998, page 1911.

⁶⁶ Décret n° 99-90 du 10 février 1999 portant création du Haut Conseil de la coopération internationale, J.O. n° 36 du 12 février 1999, page 2252.

⁶⁷ *op. cit.* voir note 47.

⁶⁸ HCCI, Avis au Premier ministre, 18 avril 2000, [<http://www.hcci.gouv.fr>].

10.7. MIESE

La récapitulation des paragraphes ci-dessus montre que jusqu'à mi-1999, la nécessité d'une coordination interministérielle de la gestion des sorties de crises avait été unanimement ressentie, et de nombreux efforts avaient été déployés à cet effet depuis plusieurs années, mais avec un égal insuccès dû principalement à deux causes :

- ◆ le corporatisme des divers ministères, plus particulièrement de celui des Finances, qui a fait avorter à ce jour toutes les tentatives ;
- ◆ une certaine confusion entre la définition d'une politique et les outils de cette politique, et plus particulièrement une tendance courante à voir dans la création d'une agence gouvernementale – inspirée de certains modèles étrangers effectivement très performants (cf. annexe 2) – la solution à tous les maux, alors qu'une telle agence ne peut être qu'un outil au service d'une politique et ne peut réussir que dans une stratégie nationale globale.

La crise du Kosovo imposa donc de prendre une nouvelle initiative et à créer un nouvel organisme : la "Mission interministérielle pour l'Europe du Sud-Est" (MIESE), initialement créée sous le nom de "Mission interministérielle pour les Balkans" par une lettre de mission⁶⁹ adressée le 21 juillet 1999 par le Premier ministre à l'ancien ministre Roger Fauroux. Les missions confiées à cet organisme étaient les suivantes :

- ◆ examiner et coordonner l'action des administrations concernées ;
- ◆ assurer la liaison avec les bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux ;
- ◆ représenter la France dans les réunions concernant la reconstruction dans les Balkans ;
- ◆ assurer la liaison avec les intervenants publics non étatiques et privés ;
- ◆ contribuer à faire bénéficier les entreprises françaises des financements multilatéraux et européens mis en œuvre.

Pour la première fois, un organisme avait pour mission de coordonner les administrations concernées, effectivement jugées "*extraordinairement balkanisées*" par le président de la MIESE⁷⁰. Cette coordination, il est vrai, aurait pu rester un vain mot vu que la MIESE était dépourvue de moyens et ne pouvait agir que par influence. Mais cet organisme sut s'imposer par l'entregent de son président et le travail de toute l'équipe :

- ◆ d'abord en facilitant la pénétration d'entreprises françaises sur les marchés de la reconstruction de première urgence, comme on l'a vu au § 4.8 ;
- ◆ puis en décrivant sans ambages les carences de l'organisation actuelle, comme le montrent notamment certains propos cités dans le présent rapport ;
- ◆ enfin en prenant l'initiative politique d'un groupe de travail interministériel destiné à créer un "dispositif interministériel de gestion des crises internationales".

⁶⁹ Lionel Jospin, Lettre de mission à monsieur Roger Fauroux, président de la mission interministérielle pour les Balkans, 21 juillet 1999 [[http:// www.premier-ministre.gouv.fr/dossiers/kosovo/lettre.htm](http://www.premier-ministre.gouv.fr/dossiers/kosovo/lettre.htm)].

⁷⁰ *op. cit.* voir note 46.

10.8. POSITIONNEMENT DE LA DEFENSE

Ce groupe a été très actif jusqu'au quatrième trimestre 2000. Le ministère de la Défense doit évidemment œuvrer pour que la suite donnée à ses travaux aboutisse au but recherché, pour toutes les raisons précédemment exprimées et pour la raison supplémentaire que la Défense doit contribuer, en tout état de cause, au service de la Nation. Mais la Nation se doit aussi de respecter ceux qui la servent. Au motif que la défense est globale, on tend en effet à demander aux militaires de tout faire, y compris le travail de ministères civils. Mais l'argument peut s'inverser : puisque la défense est globale, elle concerne tout autant les ministères civils que celui de la Défense. C'est précisément afin d'éviter cette ambiguïté que celui-ci s'est longtemps appelé "ministère des Armées".

La Défense ne peut donc pas se satisfaire d'un rôle où, en dehors de ses missions spécifiquement militaires, on ne recourt à elle que comme un substitut à certaines carences extérieures. Lorsque les armées sont intrinsèquement indispensables – soit de par leur nature même, soit de par l'urgence de certaines situations – il est de leur devoir naturel d'intervenir. En revanche, lorsque leur nécessité apparente résulte en réalité des carences d'autres entités, il faut en tirer clairement les conséquences :

- ◆ soit faire cesser ces carences ;
- ◆ soit officialiser les missions correspondantes comme étant de la responsabilité des armées, sous réserve de donner alors à celles-ci les moyens de les mener.

C'est la première de ces deux options qu'il faut viser : on a bien su codifier, au niveau international, l'attribution à des organismes civils de la charge du déminage post-conflit (cf. § 6.3) ; et en France même, on a bien su créer des organismes civils tels que le SAMU pour traiter systématiquement certaines catégories d'urgences. Alors, selon les propos du président de la MIESE⁷¹, « *il faut qu'à un moment donné, on explique aux civils, qui sont volontiers paresseux : c'est maintenant à vous de vous mobiliser. Les militaires s'essoufflent, et puis finalement ce n'est pas leur métier, d'autant plus qu'ils fonctionnent avec leurs propres crédits, c'est-à-dire les crédits de la défense, dont chacun sait qu'ils sont mesurés* ».

Cela étant, les armées doivent être circonspectes à l'égard d'une démarche qui demande à d'autres qu'elles de faire un effort. Dans le contexte français, les créations d'organismes ont souvent tendance à n'être que de simples effets d'annonce, et lorsque l'on "attribue" des moyens à ces organismes pour donner une apparence de substance à l'annonce ainsi faite, c'est généralement en les prélevant là où ils existent déjà. Il peut donc exister la tentation de faire figurer, parmi les mesures prises, l'annonce pompeuse d'une "solution" qui consisterait, en réalité, à prélever ce qui existe et fonctionne déjà au sein de la Défense – notamment les ACM – pour en "civiliser" le nom et pour le placer sous la coupe d'un organisme externe à la Défense, comme le sont déjà certaines unités militaires sous le vocable de "Sécurité civile". Il faut donc redouter les fausses solutions où, au lieu de remédier à leurs propres carences de façon à améliorer le fonctionnement des ACM, certains s'approprieraient la seule chose qui fonctionne sans rien changer par ailleurs à leur propre comportement : « donne-moi ta montre et je te dirai l'heure ».

⁷¹ *op. cit.* voir note 46.

10.9. LE RISQUE DE FAUSSES SOLUTIONS

Ce risque n'est pas une simple supposition : non seulement une telle "solution" satisfait à tous les critères requis pour plaire à la classe politique – elle prend acte du refus d'implication du ministère de l'Économie et des Finances, elle évite plus généralement de heurter la " *paresse des administrations* ", elle donne une apparence de réponse positive aux demandes du HCCI et elle satisfait démagogiquement l'opinion publique en officialisant l'utilisation non-militaire des militaires – mais elle est explicitement proposée dans le projet de comité interministériel sur les ACM, tel qu'élaboré par le SGDN en mars avril 1997⁷² (cf. § 10.5). D'après ce projet, « *il convient que les administrations concernées :*

- ◆ *se préparent à participer à la gestion des situations de crises graves affectant des pays étrangers avant que celles-ci ne se produisent ;*
- ◆ *gèrent ces situations de crise lorsqu'elles se produisent, dans leur aspect civil, par une étroite coordination interministérielle ».*

On ne peut qu'approuver pareil programme. Seulement, celui-ci est présenté dans le cadre d'un objectif qui est « *de mettre en place, à Paris et sur les théâtres d'action militaire extérieure, un dispositif qui permette de gérer efficacement les affaires dites civilo-militaires* ». Cette affirmation est confondante, car les affaires civilo-militaires sont très efficacement gérées actuellement. Leur problème n'est pas d'être mal gérées par le ministère de la Défense, mais de n'être pas relayées par les administrations civiles. Quand le SGDN fait remarquer fort justement que « *il convient que les administrations concernées se préparent à participer à la gestion des situations de crises graves [et] gèrent ces situations de crise par une étroite coordination interministérielle* », la carence implicitement dénoncée n'est pas celle du ministère de la Défense. Or, pour seul remède à cette carence, le ministère des Affaires étrangères réclamait à l'époque la présidence d'un comité interministériel sur les ACM, ce qui ne manque pas d'être inquiétant quand on considère certains des jugements portés par des diplomates sur les ACM (cf. § 8.3).

CHAPITRE 11 - MESURES INTERNES A LA DEFENSE

11.1. ÉNONCE DU PROBLEME

Le problème posé est le suivant :

- ◆ grâce à son organisation et aux qualités de ses hommes, l'armée française a une très grande efficacité dans le traitement des sorties de crises, qui incite la Nation à en user et parfois à en abuser ;
- ◆ elle se doit évidemment d'être un participant majeur au niveau national à la gestion des sorties de crises, mais elle ne peut pas tout faire par elle-même, et de toute façon il est contraire à la logique de la reconstruction de la paix que des armées – quelles qu'elles soient – demeurent trop longtemps impliquées dans un processus qui doit tendre au retour vers la normalité civile ;

⁷² *op. cit. voir note 64.*

- ◆ la solution à ce problème suppose une plus grande implication de l'autorité et de la société civiles, *a priori* à travers une organisation ministérielle capable de définir la politique à suivre et dotée des moyens de cette politique, moyens parmi lesquels peut figurer une agence gouvernementale spécialisée comme il en existe dans d'autres pays ;
- ◆ le ministère de la Défense doit activement participer à toute action qui vise à promouvoir de telles solutions, mais les spécificités françaises rendent cette tâche difficile et il n'est donc pas exclu de n'aboutir qu'à des semblants de solution inacceptables ;
- ◆ le ministère de la Défense doit donc envisager l'hypothèse d'un tel échec, et examiner en conséquence les éléments de solution qu'il pourrait élaborer dans le cadre de ses propres moyens, en sachant qu'il ne pourra s'agir là que de mesures conservatoires et de pis-aller.

Dans cette hypothèse, on va reprendre les fonctions qui ont été passées en revue dans la deuxième partie de cette étude – c'est-à-dire les fonctions qui doivent être remplies par l'ensemble des parties prenantes civiles et militaires à la gestion des sorties de crises et la reconstruction de la paix – non plus pour en déduire les carences à combler du côté civil comme on l'a fait dans les chapitres 7 à 9, mais pour définir les compléments qu'il faudrait apporter du côté militaire si les carences civiles devaient demeurer. Ces fonctions étaient les suivantes :

- ◆ une politique nationale d'intérêt et d'influence ;
- ◆ une politique particulière de traitement des crises ;
- ◆ les moyens financiers de cette politique.

11.2. INTERET NATIONAL

En ce qui concerne l'influence nationale, on a vu que, *de facto*, l'autorité politique s'en remettait entièrement à la présence militaire française pour l'assurer, mais *de jure*, cette délégation n'était explicitée nulle part, conduisant ainsi les ACM à se l'expliquer à elles-mêmes dans un document interne⁷³ (cf. § 9.1). Si cette absence de politique se confirme au niveau national, la Défense devra d'une part faire officialiser son rôle déjà implicite de porte-drapeau de la Nation tout entière dans les crises, d'autre part optimiser et mieux valoriser ses actions.

L'un des types d'action à optimiser est l'aide au placement des entreprises françaises (si tant est que les entreprises aient encore une nationalité bien définie) sur les marchés de la reconstruction : cet objectif n'est pas prioritaire sur un territoire de la taille du Kosovo, mais il pourrait l'être dans d'autres crises. Comme on l'a vu, cette optimisation est déjà largement faite puisque des progrès considérables ont été réalisés entre la crise de Bosnie et celle du Kosovo grâce, entre autres, à une action plus importante et mieux structurée des ACM sur le terrain et à une réponse plus volontariste de certaines entreprises. Le fait que ce volontarisme se limite à quelques-unes d'entre elles débouche inévitablement sur une entorse au principe d'égalitarisme de l'aide apportée par les militaires à l'ensemble des intérêts nationaux, et on peut évidemment souhaiter que les instances de coordination des entreprises françaises parviennent à fournir aux militaires des interlocuteurs multi-entreprises. Mais tant que ce ne sera pas le cas, les ACM devront faire clairement apparaître comme naturel et non-immoral que leur aide bénéficie prioritairement aux plus actives et aux plus

⁷³ *op. cit.* voir note 55.

entreprenantes de ces entreprises : le slogan "*Aide-toi, la KFOR t'aidera*", qu'elle emploie à l'égard de la population locale, vaut aussi à l'égard des entreprises françaises.

Un autre type d'action à optimiser est le placement d'experts militaires de niveau adéquat dans des organismes civils où il est important de prendre place très rapidement. On a vu au § 4.9 qu'une entrée directe dans de tels organismes était très difficile sinon impossible pour des militaires, et que certains pays résolvaient cette difficulté en faisant transiter le personnel militaire concerné par une grande agence gouvernementale civile. Si une telle agence n'est pas créée au niveau national, il faudra donc suppléer son absence par des moyens internes à la Défense. Une solution est proposée au § 11.5

11.3. INFLUENCE NATIONALE

Quelles que soient les optimisations faites, les actions menées doivent être dûment valorisées. L'un des éléments de cette valorisation est de mieux faire apparaître l'étendue financière de l'aide consentie en dehors des dons bilatéraux, notamment par les dépenses militaires. On a vu que d'importants progrès avaient été réalisés en ce sens depuis la crise du Kosovo, mais ceux-ci semblent plus résulter d'initiatives individuelles que d'une stratégie bien établie. Cette pratique gagnerait donc à être systématisée.

Que l'on veuille valoriser son travail ou ses dépenses, on ne peut pas se contenter de la publication d'articles auto-élogieux à usage interne sur le site Internet de la Défense et dans des publications militaires, ou de colloques devant une audience sélectionnée pour rappeler l'activité civilo-militaire du génie (avec les risques de dérive que cela implique), ni même d'articles dans la presse nationale mettant en évidence l'efficacité des militaires dans la prospection des marchés de la reconstruction⁷⁴. Pour participer à la politique d'influence nationale, il faut également se valoriser dans les médias étrangers. D'autres contingents militaires le font mieux que les Français, qui font preuve à cet égard d'une certaine inhibition. Une action volontariste de sélection et de formation spécifique d'officiers de communication serait sans doute nécessaire.

Ce problème tient en partie à l'absence d'une stratégie d'influence de la Défense elle-même, même si le concept d'emploi des forces de juillet 1997 en fait l'une des composantes de la stratégie militaire française. La "Grande muette" cherche bien à se faire entendre, mais elle n'y est pas toujours psychologiquement préparée. Dans un pays tel que les États-Unis, il est courant de voir des militaires d'active écrire tout le bien – ou éventuellement le mal – qu'ils pensent de la contribution de l'institution militaire américaine à la grandeur du pays. Dans le contexte français, pareille liberté d'expression semble impensable au niveau de l'institution, et au niveau des individus, « *il y a une certaine pudeur, chez les militaires, qui les empêche de dire "nous agissons bien, nous sommes performants". Un peu de modestie qui, en soi, est peut-être critiquable* »⁷⁵.

⁷⁴ *op. cit.* voir note 31.

⁷⁵ *op. cit.* voir note 46.

11.4. RECRUTEMENTS SPECIALISES

Spécialistes d'intelligence économique, experts à détacher dans des postes d'influence, officiers de communication : la Défense peut certes trouver tout cela dans ses propres effectifs, mais avec des limites quantitatives et qualitatives. Le palliatif employé dans certains cas est de recourir à des contrats d'engagement spécial dans la réserve (ESR), mais ces contrats ont une durée limitée et ils puisent dans un vivier relativement limité – que la fin de la conscription va d'ailleurs tarir – en grande partie composé de chômeurs dans la mesure où, contrairement aux "*Civil Affairs*" américaines, le personnel ainsi engagé ne dispose d'aucune garantie de retrouver à son retour le poste qu'il aurait quitté.

Malgré tout cela, il est unanimement reconnu que les militaires français sont efficaces parce que débrouillards, mais ils restent loin du professionnalisme des unités de "*Civil Affairs*". On n'entrera pas ici dans le détail d'un problème qui a largement été étudié par ailleurs, notamment dans le cadre du futur statut des réserves. Il faut simplement noter que les sorties de crises génèrent des besoins importants et que, dans l'hypothèse où le monde civil continuerait à ne pas les combler et où la Défense aurait officiellement pour charge d'y défendre les intérêts de la Nation, il serait indispensable de trouver des solutions plus satisfaisantes et plus pérennes que les palliatifs actuels.

Il y a toutefois une ressource à laquelle on ne recourt pas systématiquement en France : celle des ex-militaires qui n'ont pas forcément le goût et/ou les compétences de prendre des postes de réservistes de haut niveau, mais qui sont souvent désireux de reprendre une activité temporaire de nature civile sur le terrain, notamment dans des ONG. Ces ex-militaires ont la même culture de la disponibilité et de la réactivité que les militaires d'active, mais ils ont, beaucoup plus que le personnel traditionnel des ONG, le désir de promouvoir l'influence nationale. Dans des pays tels que les États-Unis ou le Royaume Uni, les anciens militaires ont conscience – et sont légitimement fiers – de leur communauté de capacités et d'intérêts, et ils trouvent dans leur environnement national un état d'esprit général et des filières organisées pour que leur désir puisse être efficacement mis à profit. En France, pays tout à la fois du corporatisme et de l'individualisme, la Marine nationale prend effectivement soin de sa "diaspora", mais les autres armées le font beaucoup moins. On voit donc de jeunes retraités militaires errer à la recherche de postes de terrain où ils pourraient continuer à "montrer le drapeau", mais ne trouver aucun appui et en ressentir d'autant plus de frustration qu'ils savent que de tels postes existent.

11.5. LA POLITIQUE ET LES MOYENS DE LA POLITIQUE

La deuxième des fonctions rappelées au § 11.1 est d'établir une politique de traitement des crises. Il est clair que l'établissement de la politique de la Nation, dans quelque domaine que ce soit, n'est pas du ressort de la Défense. Mais on a vu que ceux dont elle était *a priori* l'apanage n'avaient pas toujours reçu la formation adéquate – au moins pour des crises de type balkanique – alors qu'à l'inverse, bon nombre d'officiers français peuvent légitimement se prévaloir d'une solide culture dans de nombreux domaines des relations internationales. Il est donc normal que cette capacité leur soit reconnue et que la Défense, sans aucunement se substituer en tant que telle à ceux dont les relations internationales constituent le métier, les fassent bénéficier de cette capacité – avec le tact voulu, ce qui ne sera peut-être pas toujours facile. Il se trouve que cette solution a déjà été préconisée, à

travers le projet d'HERI (cf. § 8.7), par des civils qui n'avaient pas de raison *a priori* de faire l'éloge de la Défense en cette matière. Une telle mission constitue certes une charge supplémentaire pour la Défense, mais elle peut permettre, à plus long terme, de déboucher sur une meilleure symbiose entre militaires et diplomates, telle qu'on la rencontre assez fréquemment chez les Britanniques.

La troisième fonction est de se donner les moyens financiers de sa politique en prenant en compte le surcoût du "maniement de la pelle", selon l'image du § 6.8, dans la mesure où ce maniement correspond à des missions de nature clairement civile. Mais là n'est pas l'essentiel. En effet, dans une armée de terre "en surchauffe d'activités", d'après une expression reprise par le Président de la République en juillet 2000, ce qui importe n'est pas tant d'obtenir des crédits supplémentaires que de permettre une externalisation des tâches non-militaires, méthode dont on a vu au § 6.5 et à l'annexe 3 qu'elle constituait l'évolution normale de toutes les armées professionnelles, *a fortiori* de celles qui sortent tout juste du régime de la conscription. Ceci requiert évidemment des moyens financiers, mais aussi la mise sur pied, de façon tout à fait officielle, d'une organisation de sous-traitance de ces tâches sur le terrain des crises. En d'autres termes, s'il n'est pas créé au niveau national une agence gouvernementale civile d'aide à la reconstruction et au développement, il sera nécessaire de créer au sein même de la Défense une entité qui en remplisse certaines fonctions.

11.6. AGENCE CIVILO-MILITAIRE

S'il fallait bâtir une telle entité *ex-nihilo*, la difficulté de l'entreprise serait rédhitoire. Heureusement, la Défense dispose de certains atouts à travers ce que le rapport de 1997 du SGDN⁷⁶ désigne comme des "satellites", tels que Défense Conseil International (DCI) et les offices ou sociétés d'armement tels que Société française d'exportation de systèmes avancés (SOFRESA) et sa filiale d'ingénierie SOFINFRA. Ces organismes, en effet, ont un statut d'entreprise tout en relevant du ministère de la Défense, donc une nature hybride qui peut faciliter certaines transitions d'activité des ACM vers des supports entièrement civils (y compris le MEDEF pour la remontée d'informations économiques). D'une façon plus particulière, elles ont la capacité juridique de se faire mettre à leur disposition du personnel militaire d'active, ce qui peut leur permettre de jouer le rôle de marchepied que jouent les grandes agences gouvernementales étrangères pour placer des experts militaires à des postes importants dans des organismes civils : on a vu en effet que cette fonction était essentielle pour l'influence française, et supportable pour les armées si elle ne portait que sur de petits nombres.

Bien entendu l'exploitation de ces atouts exige un certain nombre d'adaptations car, dans leur mission actuelle, ces organismes ont vocation générale à accompagner des exportations d'armement, certains vivant alors dans un cocon étatique qui les isole des réalités du monde concurrentiel. Un exemple typique est le déminage post-conflit, dans lequel s'était spécialisée une filiale d'un de ces grands "satellites". Celle-ci bénéficiait dans son activité de toutes les recommandations officielles, mais cela ne lui a permis d'être sélectionnée sur aucun chantier à financement international en Bosnie. En revanche, elle s'est engagée en 1997, sur financement français, dans une opération désastreuse en Afrique où elle a laissé une grosse perte financière et toute sa crédibilité. Enfin, lorsqu'elle a été

⁷⁶ *op. cit.* voir note 64.

consultée pour participer à l'association AUDE afin de rechercher des marchés au Kosovo (cf. § 9.3), elle a répondu qu'elle attendrait que le fruit soit mûr pour aller le cueillir.

Cet exemple montre que l'utilisation éventuelle de ces "satellites" dans un rôle d'agence opérationnelle de reconstruction et de développement post-crisis nécessitera sans doute des changements de mentalités et de méthodes au sein de certains d'entre eux. Mais cela ne condamne pas le principe, d'autant qu'on peut y opposer des contre-exemples tel que celui de SOFINFRA, dont la spécialité – les infrastructures – se prête particulièrement bien à une transition de l'action d'urgence des ACM vers une présence civile plus durable. On retrouve d'ailleurs dans cette spécialité la mission "travaux publics et ingénierie" pour laquelle, aux États-Unis, le Département de la Défense est l'administration menante au sein de la *Federal Emergency Management Agency* (FEMA), équivalent approximatif de la Direction de la défense et de la sécurité civile (DDSC) française. Or, à Sarajevo :

- ◆ en 1994-95, SOFINFRA a assuré la maîtrise d'œuvre de la construction de l'ambassade de France, travail poursuivi sans interruption malgré le bombardement de la ville ;
- ◆ début 1996, elle a pris le relais des ACM pour coprésider – avec l'entreprise locale qui avait réalisé la construction de l'ambassade – la CCIFB qui venait d'être créée par des réservistes (cf. § 4.4 et § 5.2) ;
- ◆ elle est d'ailleurs citée, dans un rapport récent sur les ACM, comme une des rares entreprises françaises qui ont pris le relais du désengagement militaire.

La preuve est ainsi faite que la relève des ACM peut être effectuée par un organisme civil dépendant du ministère de la Défense, et que la seule contribution que l'on aurait pu attendre de l'administration civile, en la circonstance, eut été de s'abstenir de dévaloriser cette CCIFB (cf. § 5.2). En effet, SOFINFRA n'agissait là que comme une simple entreprise civile, ne bénéficiant même pas – au moins au début – d'une assistance militaire française, ni en termes de protection ni en termes de logistique. On peut donc penser que, dans le schéma plus vaste de la présente étude, ses capacités pourraient être exploitées beaucoup plus à fond et de manière plus volontariste par le ministère de la Défense.



SYNTHESE

S.1. LES REALITES DE L'ACTION MILITAIRE

Pour tenir son rang dans le monde, et plus particulièrement son siège permanent au Conseil de sécurité de l'ONU, la France engage systématiquement son armée dans un grand nombre de crises – lorsque la communauté militaire a décidé d'y intervenir – non seulement pour des actions de type guerrier mais aussi pour toute la gestion ultérieure de la sortie de crise. Dans le cadre de ces actions post-crisis, outre leur participation prépondérante aux actions coercitives (objet de débats parfois difficiles entre l'armée de terre et la gendarmerie, ainsi qu'entre les ministères de la Défense et de l'Intérieur), les militaires français tendent à s'impliquer beaucoup plus que ceux d'autres pays dans l'aide à la population :

- ◆ d'abord dans l'aide humanitaire d'urgence et dans diverses actions qui relèvent logiquement de l'assistance à personnes en danger ;
- ◆ puis, progressivement, dans des actions à caractère moins urgent, parmi lesquelles une participation à la reconstruction et au développement du pays frappé par la crise.

Ces extensions d'activité sont placées dans le cadre des affaires civilo-militaires (ACM). Elles se font avec la large adhésion et parfois même l'enthousiasme des militaires sur le terrain, qui ont une culture de la disponibilité et qui ne conçoivent pas cette disponibilité comme synonyme d'attente dans l'inaction. Ils ont des arguments valables à présenter à l'appui de ce comportement, notamment le fait que ces extensions participent à prévenir ou à réduire les violences. D'autre part, c'est sur eux seuls que se trouve reposer la stratégie d'intérêt et d'influence de la France, faute d'une politique au niveau national, et ils s'acquittent parfaitement de cette mission, d'un point de vue purement économique en permettant à certaines entreprises françaises de se placer sur les marchés de la reconstruction, et d'un point de vue plus général en cultivant l'image de la France.

Mais, ce faisant, ils se trouvent amenés à étendre et à prolonger leur implication dans certaines actions qui devraient a priori être menées par des civils, et qui le sont effectivement, dans d'autres grands pays, par des agences gouvernementales civiles. Ce comportement peut parfois aboutir, sur le terrain, à des situations de concurrence avec la normalité civile que les militaires ont précisément pour but d'aider à installer dans le pays en crise. D'autre part, en France même, la disponibilité, la réactivité et l'efficacité des militaires – ainsi que leurs crédits budgétaires et la souplesse de leur emploi – ont tendance à être un peu trop facilement exploités par les instances civiles comme un palliatif de leurs carences et comme un encouragement à s'abstenir de prendre l'indispensable relais de l'action militaire.

Cette situation n'est pas exclusivement française. En particulier, les organisations internationales civiles impliquées dans le traitement des sorties de crises font l'objet de critiques très acerbes – et souvent justifiées – et c'est parfois leur inefficacité qui contraint les militaires à prendre leur relais. Mais :

- ◆ d'une façon générale, la perfusion militaire ne peut pas se concevoir comme une solution à long terme dans des sorties de crises ; et
- ◆ d'une façon plus particulière à la France, on ne peut pas admettre de charger les militaires de toutes les tâches délaissées par les autres alors que les budgets de la Défense diminuent et que la nouvelle armée professionnelle peine à recruter les effectifs dont elle a besoin pour sa mission principale.

Certes, les citoyens français apprécient dans leur ensemble de voir les militaires participer à l'action humanitaire d'urgence, d'autant qu'ils en bénéficient en France même après certaines catastrophes environnementales. Mais ce satisfecit est à double tranchant car, les nécessités de la défense de la Nation étant perçues avec beaucoup moins d'acuité depuis la fin de la guerre froide, l'opinion publique s'accommode assez bien de ce type de transfert de l'activité et des crédits de la Défense qui les détournent de leur mission première.

S.2. LES DIFFICULTES DE L'ACTION CIVILE

Le ministère de la Défense n'a pas vocation à être le coordinateur en titre des crises internationales comme l'est celui de l'Intérieur pour certaines catégories de crises nationales. Mais comme cette fonction de coordination n'est pas prise en compte de façon structurelle au niveau interministériel, la Défense se trouve souvent en porte-à-faux entre ce vide politique et des obligations de fait. Elle doit donc résolument appuyer toute action visant à mieux impliquer les administrations civiles dans la gestion des sorties de crises et la reconstruction de la paix. Le fait que la défense soit globale ne signifie pas que le ministère de la Défense doit tout faire, y compris le travail de ministères civils, mais que les ministères civils y sont tout aussi parties prenantes que celui de la Défense.

Malheureusement, l'état des lieux des capacités des administrations civiles montre qu'il y a beaucoup à faire, techniquement et psychologiquement, pour y parvenir. En particulier :

- ◆ Le ministère des Affaires étrangères ne semble pas avoir bien assimilé la notion de crise et les procédures d'urgence qu'elle implique. Tributaire des militaires pour ses informations de terrain pendant les crises, avec un personnel que certains vont jusqu'à juger moins bien formé que les militaires aux problèmes de relations internationales, avec une conception purement diplomatique de problèmes qui exigent de plus en plus des approches pluridisciplinaires, il se trouve dans l'incapacité d'énoncer – et *a fortiori* de conduire – une politique cohérente de gestion des sorties de crises.
- ◆ La Direction des Affaires étrangères qui a repris les attributions de l'ex-ministère de la Coopération est encore très marquée par le pré-carré africain, et elle peine à s'en dégager malgré la réforme de 1998. Sans représentants sur le terrain, ce qui lui crée des difficultés pour engager les crédits dont elle dispose, elle se trouve absente, en pratique, des crises de type balkanique où une présence au quotidien est indispensable.
- ◆ Le ministère de l'Économie et des Finances n'a pas, en principe, de voix prépondérante dans la gestion des sorties de crises, mais il comble l'absence de politique nationale dans ce domaine en y substituant sa propre logique d'économie et de contrôle budgétaires. Son malthusianisme

n'est pas toujours critiquable dans son principe, mais il aboutit d'une part à l'impossibilité de toute procédure d'urgence autrement qu'en recourant au budget des armées, d'autre part à faire apparaître la France comme avare aux yeux de la communauté internationale, alors qu'elle contribue de façon majeure à l'aide internationale par ses dépenses militaires et par sa participation aux budgets multinationaux civils.

La France paye en effet le prix élevé de sa présence militaire dans les crises, et elle paye largement sa quote-part aux organismes internationaux pour l'aide à la reconstruction et au développement. Mais elle ne cherche pas à valoriser ses dépenses ni à y ajouter la part réduite de financements nationaux directs – pour des dons bilatéraux et pour le placement de personnel à des postes importants – qui lui permettrait de renforcer sa stratégie d'influence.

Tout ceci montre le caractère indispensable d'une organisation interministérielle qui puisse surmonter ces inhibitions. De nombreuses tentatives ont été faites en ce sens depuis la crise en Bosnie, mais si chacun réclame la création d'une entité interministérielle adéquate, chaque administration civile particulière a longtemps fait de la résistance. Certes, diverses entités interministérielles existent et d'autres ont été créées à l'occasion de crises récentes, mais généralement avec mission de "définir les orientations", "émettre des avis" ou "formuler des recommandations", ce qui les fait apparaître parfois plus comme des effets d'annonce que comme des progrès effectifs.

S.3. LES PERSPECTIVES DE SOLUTION

La crise du Kosovo a suscité une nouvelle tentative, grâce aux efforts de la Mission interministérielle pour l'Europe du sud-est (MIESE) pour animer un groupe de travail interministériel destiné à créer un dispositif interministériel de gestion des crises internationales. La Défense doit œuvrer pour le succès de cette tentative, ne serait-ce que parce qu'elle est au service de la Nation. Cette tentative doit aboutir à faire relayer les actions civilo-militaires, menées par les militaires, par les entités civiles à qui en incombe normalement la responsabilité une fois passée la période d'urgence initiale, et il faut bien veiller à ce que la "solution" trouvée ne se réduise pas à un effet d'annonce qui consisterait à prélever sur ce qui existe et fonctionne déjà au sein de la Défense pour le placer sous la coupe d'un organisme externe, comme les unités militaires de la "Sécurité civile". Ce risque est d'autant plus crédible que l'on a déjà vu préconiser, à haut niveau, de faire gérer les ACM par un ministère civil.

Par conséquent, tout en participant activement à l'élaboration d'un tel dispositif interministériel, le ministère de la Défense ne doit pas exclure que les efforts déployés n'aboutissent qu'à des semblants de solution. Il doit donc, dans l'hypothèse d'un tel échec, examiner les pis-aller qu'il pourrait élaborer dans le cadre de ses propres moyens, sous réserve que lui soient attribuées officiellement les missions dont la relève ne serait pas prise en charge par des ministères civils.

En ce qui concerne l'influence et l'intérêt de la Nation, les militaires s'en sont donné à eux-mêmes la responsabilité, faute de les voir apparaître officiellement dans l'expression d'une politique nationale. Ils y œuvrent déjà très efficacement, mais peuvent sans doute encore mieux faire pour valoriser l'apport de la France dans les sorties de crises – y compris la partie non-visible de son apport financier – notamment auprès des médias internationaux. Mais ils ne disposent pas d'un outil aussi puissant et structuré que les "*Civil Affairs*" américaines. Si la

Défense devait continuer à mener des actions civiles, des progrès importants devraient donc être faits dans l'élaboration du statut des réserves pour permettre de trouver des solutions plus satisfaisantes et plus pérennes que certains palliatifs actuels

D'autre part, si l'on ne crée pas au niveau national une agence gouvernementale civile comparable à certains modèles étrangers très performants, il faudrait créer au sein même de la Défense une entité qui en remplisse certaines fonctions. Le germe d'une telle entité pourrait être constitué par certaines agences existantes, initialement créées pour accompagner des exportations d'armement, et qui disposent d'atouts importants grâce à leur statut hybride d'entreprise relevant du ministère de la Défense. De nombreux aménagements seraient sans aucun doute nécessaires pour les réemployer à cet effet, mais certains exemples montrent qu'il y a là un potentiel intéressant à exploiter.



Annexe 1

PERSONNES CONSULTEES POUR LA REALISATION DE L'ETUDE

1. FRANCE – MINISTERE DE LA DEFENSE

- ◆ Général (CPN) Jacques SALEUN – Ex-commandant du COS
- ◆ Général Jean-Claude THOMANN – Commandant l'EMF-2 (Nantes) – Ex-RepFrance au Kosovo
- ◆ Colonel Pierre SAINT-MACARY – Commandant en second ESAG (Angers)
- ◆ Colonel Marc THÉRY – EM Région Terre Nord-Est – Précédemment à l'IGAT
- ◆ Colonel Jean COULLOUMME-LABARTHE – Cabinet du ministre de la Défense

2. FRANCE – AUTRES ORGANISMES

- ◆ IGA (2^e S) Paul-Ivan de SAINT GERMAIN – Directeur de la FRS
- ◆ M. Thierry TARDY – Chargé de recherche à la FRS
- ◆ M. Jean MARGUIN – Chercheur associé à la FRS
- ◆ Général Hugues de COURTIVRON – Représentant de la Défense à la MIESE
- ◆ Mme Cécile SPORTIS – Secrétaire générale de la MIESE
- ◆ Dr. Michel BONNOT – Chef de la Cellule d'urgence du Ministère des Affaires étrangères
- ◆ Dr. François CRÉMIEUX – Ex-directeur de l'hôpital de Mitrovica
- ◆ M. Hédý BELHASSINE – Directeur de SOFINFRA
- ◆ M. Michel CHAMPION – Sous-directeur de la Défense civile à la DDSC

3. KOSOVO – INTERLOCUTEURS FRANÇAIS

- ◆ Colonel de FONTENAY – Chef du BACM (Pristina)
- ◆ Colonel GARNIER – Adjoint BACM (Pristina)
- ◆ Lt. Colonel THIÉBAUT – BACM (Mitrovica)
- ◆ LtCol. (R) Thierry BERNARD-GUELE – EAR – Ex-directeur du bureau IMG à Pristina
- ◆ M. Éric CHEVALLIER – Conseiller spécial du RSSG (Chef de la MINUK)
- ◆ M. Bernard SALOMÉ – Conseiller économique du RSSG (Chef de la MINUK)
- ◆ M. Alain LE ROY – Ex-préfet de Pec (Kosovo)

4. KOSOVO – INTERLOCUTEURS ETRANGERS

- ◆ Colonel Alberto CORRES ZUBELDIA – Chef du KDG (MINUK)
- ◆ Mr. Paul TURNER – Head of Office DFID (Pristina)
- ◆ Mr. Craig G. BUCK – Director USAID (Pristina)
- ◆ Mr. Jack WINN – USAID (Pristina)

5. DIVERS

- ◆ M. Xavier DEVICTOR – Banque mondiale (Washington)



Annexe 2

AGENCES GOUVERNEMENTALES ETRANGERES DE RECONSTRUCTION ET DE DEVELOPPEMENT

Le texte ci-après a été élaboré par la Mission interministérielle pour l'Europe du sud-est.

1. LE CAS ALLEMAND : LA GTZ⁷⁷

La *Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit* (GTZ) est la structure allemande en charge du développement et de la coopération. Créée en 1975, cette agence a un statut de SARL (GmbH) dont l'actionnaire principal est l'État fédéral. La GTZ a pour premier client (1,6 milliard de DM en 1998) le ministère fédéral de la Coopération Économique et du Développement (BMZ) pour tous les projets de coopération technique. D'autres ministères du gouvernement fédéral allemand (124 millions de DM en 1998), mais aussi les gouvernements de pays partenaires et des organisations internationales (183 millions de DM en 1998, soit 10 % du budget total) telles que l'Union Européenne, les Nations Unies et la Banque Mondiale sont également clientes de la GTZ pour des projets de développement. Tous les bénéfices générés par la GTZ sont réinvestis dans ses propres projets de coopération et de développement.

La GTZ dispose de plus de 10 000 employés déployés dans 130 pays d'Afrique, d'Asie, d'Amérique Latine, d'Europe de l'Est et de la CEI. Sur ces 10 000 employés, 8 300 sont des nationaux des pays où les projets sont entrepris recrutés sous contrat. La GTZ maintient ses propres bureaux dans 65 pays. Environ 1 200 personnes sont employées dans les quartiers généraux de la GTZ à Eschborn près de Francfort.

Les projets de la GTZ couvrent des domaines d'activité variés :

- Aide d'urgence et assistance aux réfugiés, aide alimentaire, reconstruction ;
- Développement économique et aide au marché du travail ;
- Énergie et Transports ;
- Santé ;
- Éducation et Formation professionnelle ;
- Protection de l'environnement et conservation des ressources naturelles ;
- Développement rural et Développement urbain...

La GTZ capitalise à la fois sur son excellente connaissance du secteur public et du secteur privé. Les services qu'elle propose s'étendent du :

- ◆ conseil aux organisations dans les pays partenaires, préparation, mise en œuvre et évaluation de projets ;

⁷⁷ <http://www.gtz.de>

- ◆ recrutement, formation et prise en charge d'experts pour la durée de leurs missions ;
- ◆ prévision et fourniture de tous les équipements et matériaux nécessaires à la bonne marche des projets ;
- ◆ gestion et attributions de dons en provenance des fonds de coopération technique.

2. LE CAS BRITANNIQUE : LE DFID⁷⁸

Ce point est pour l'essentiel la simple reprise des travaux de MM. Descoueyte et Vachey⁷⁹.

L'organisation britannique a été modifiée dans sa structure ministérielle peu après l'arrivée du gouvernement travailliste au pouvoir en mai 1997. Alors que l'ancienne *Overseas Development Agency* faisait partie intégrante du *Foreign Office*, un nouveau ministère a été créé : le *Department for International Development* (DFID).

Ce changement de structure ministérielle, qui dans son principe est l'opposé du rattachement du ministère de la Coopération française aux Affaires étrangères, répond à un double objectif. Le premier est de renforcer le poids des préoccupations d'aide au développement au sein de la structure gouvernementale, ce qui s'est également traduit par un accroissement du budget. Le second objectif est de ne plus subordonner les actions d'aide au développement à des priorités de politique étrangère ou commerciale. Il s'agit d'éviter des dysfonctionnements tels que l'aide à un projet de barrage en Malaisie en contrepartie de contrats militaires.

Cette nouvelle structure ne fait pas tout à fait l'unanimité. Certains se plaignent de la complexification de la décision politique par la multiplication des interlocuteurs et d'une volonté plus interventionniste du DFID.

La conduite des opérations humanitaires d'urgence est confiée au *Conflict and Humanitarian Affairs* (CHA) qui fait partie de la division internationale de la direction générale des programmes du DFID. Cette intégration de la structure humanitaire au sein de la direction générale en charge de la coopération et du développement permet une continuité de préoccupations et de moyens.

Le DFID travaille en collaboration avec les gouvernements étrangers, le secteur privé, les ONGs, le milieu universitaire et les organisations internationales (Banque mondiale, Nations Unies, Commission européenne). L'essentiel de son action se concentre sur l'Afrique sub-saharienne, l'Asie, et dans une moindre mesure les pays d'Europe de l'Est. Outre ses quartiers généraux de Londres, le DFID dispose de ses propres bureaux à New Delhi, Nairobi, Harare, Pretoria, Dakar, Suva, Bridgetown et Kathmandou. Le DFID place aussi ses équipes dans les ambassades britanniques.

⁷⁸ <http://www.dfid.gov.uk>

⁷⁹ *Rapport d'Audit sur l'action humanitaire d'État*, Annexe 3, François Descoueyte et Laurent Vachey, octobre 1999.

3. LE CAS AMERICAIN : USAID⁸⁰

La *US Agency for International Development* a été mise en place en 1961. Cette agence fédérale basée à Washington D.C. dispose de bureaux sur le terrain dans 78 pays. Elle travaille en collaboration étroite avec les autres agences fédérales, pays donateurs, pays hôtes, NGOs, secteur privé, monde universitaire. USAID a des contrats avec plus de 3 500 organisations américaines (NGOs et entreprises). 80 % des crédits gérés par USAID sont alloués à des organismes américains.

USAID concentre ses actions sur 6 domaines :

- Développement économique et agricole ;
- Promotion de la démocratie ;
- Aide humanitaire et assistance post-conflit ;
- Santé publique ;
- Protection de l'environnement.

Le budget total de USAID représente moins de 0,5 % du budget total du gouvernement fédéral américain. Il est en réduction constante depuis ces dernières années. Il devrait s'élever à approximativement 7,5 milliards de USD pour l'exercice 2000-2001.

Pour ce qui est de la gestion des situations de crise, l'USAID inclut un bureau pour l'intervention humanitaire qui comprend notamment trois sections opérationnelles :

- ◆ le bureau pour l'aide aux catastrophes à l'étranger ;
- ◆ le bureau de "*food for peace*" ;
- ◆ le bureau de l'assistance aux situations de transition (*Office of Transition Situation Initiatives*), qui traite de l'assistance (y compris aux sociétés civiles dans le cas de transitions démocratiques) dans les phases pré- ou post-conflituelles.

Il convient de noter que l'action humanitaire américaine trouve des relais importants au sein d'autres ministères (i.e. : ministère de la Défense) et institutions publiques (i.e. : Conseil de Sécurité Nationale). Les Administrations sont également dans leur ensemble beaucoup plus proches de la sensibilité des ONGs que ce n'est en général le cas en France.



⁸⁰ <http://www.info.usaid.gov> et télégrammes diplomatiques de l'Ambassade de France aux États-Unis, janvier-février 2000.

Annexe 3

LA DISPONIBILITE DES MILITAIRES

1. REACTIVITE ET DISPONIBILITE

La mission des armées est de pouvoir réagir à tout moment à une agression imprévue. Pour remplir cette obligation de réactivité, une condition essentielle est la disponibilité permanente des moyens matériels et humains. La disponibilité des moyens matériels résulte d'une planification permanente, souvent contrariée par des restrictions budgétaires. La disponibilité du personnel – également tributaire du budget de la Défense – fait partie du statut des militaires.

Cela étant, il ne suffit pas de décréter la disponibilité du personnel : encore faut-il trouver des volontaires qui acceptent cette clause statutaire, pour constituer le noyau d'une armée de conscription et, *a fortiori*, pour constituer l'ensemble d'une armée professionnelle. On peut donc considérer que la disponibilité constitue un trait culturel des militaires de carrière ou engagés, et aussi de tous ceux qui adhèrent aux valeurs militaires sans en avoir l'obligation statutaire, c'est-à-dire les réservistes volontaires et les anciens militaires de carrière, qui ne sont pas toujours employés de façon optimale à cet égard.

Qu'il s'agisse de moyens matériels ou humains, le principe même de leur disponibilité pose un problème de format : dès lors qu'une armée doit être dimensionnée pour faire face à d'éventuelles circonstances exceptionnelles, cela signifie qu'elle est surdimensionnée pour la vie courante. Il en résulte une tentation constante de profiter de ce surdimensionnement pour l'utiliser à des finalités autres que militaires. On est donc conduit à se demander dans quelle mesure il est légitime d'employer les militaires à d'autres fins que leur mission lorsque diminue l'intensité de leur implication dans un conflit ou dans une crise.

2. DISPONIBILITE ET CONSCRIPTION

L'une des conséquences du régime de la conscription est qu'on ne se posait pas trop cette question en ce qui concerne le personnel : ce régime fournissait une réserve de main d'œuvre disponible en relative abondance, dans laquelle non seulement les armées pouvaient se permettre de puiser sans trop de retenue pour assurer la plupart des tâches de leur fonctionnement courant, mais même les administrations civiles s'efforçaient de ramasser le maximum de miettes.

Ces "miettes" allaient parfois très loin, jusqu'à la mise à disposition d'unités militaires constituées pour effectuer des tâches spécialisées, notamment celle de "soldat du feu". C'est ainsi que, de façon organique et permanente, le Préfet de police de Paris dispose d'une brigade de sapeurs pompiers, le maire de Marseille d'un bataillon de marins pompiers, et la Sécurité civile de trois régiments de génie. L'intérêt essentiel de ces transferts, pour les bénéficiaires, n'était pas tant de mettre à profit le matériel courant du génie – inadapté à des tâches très spécifiques et aujourd'hui banalisé dans les entreprises de travaux publics – que d'exploiter une main d'œuvre abondante et encadrée avec la rigueur propre aux militaires. Le constat est le même pour d'autres formes de mises à disposition, plus temporaires mais tout de même institutionnalisées dans des plans tels qu'ORSEC (Organisation des secours) : outre le recours à quelques indispensables spécialistes, en effet, ces plans exploitent ouvertement la disponibilité de main d'œuvre militaire tout-venant pour des tâches ancillaires telles que le nettoyage, avec des pelles et des seaux, de côtes souillées par une marée noire.

A tous ces modes de mise à disposition, il faut évidemment ajouter celle – devenue plus exceptionnelle en Métropole depuis quelques décennies – de "la troupe" pour participer au maintien de l'ordre dans certaines situations d'urgence.

Organiques ou temporaires, toutes ces mises à disposition ont un point commun : elles recourent à la disponibilité des militaires pour faire face à des situations d'urgence motivées par des crises. Plus généralement, le principe selon lequel les appelés sont à la disposition de la Nation et non des seules armées a été officialisé par le passage de la notion de "service militaire" à celle de "service national". Mais, par un effet pervers, cette notion a dérivé vers la généralisation du recours aux appelés en dehors de situations d'urgence, comme supplétifs dans un grand nombre de tâches parfois intellectuelles mais parfois totalement ancillaires, y compris au sein même des armées. Ainsi, le régime de la conscription incitait naturellement à un glissement de la justification du recours aux militaires.

3. EXTENSION OU EXTERNALISATION DES TACHES

Deux événements sont venus profondément modifier la situation :

- ◆ dans l'ensemble du monde, l'évolution stratégique qui a fait passer du risque d'un conflit majeur – intense mais improbable – à la forte probabilité de crises de plus faible intensité ;
- ◆ plus particulièrement en France, la compression implacable du format des armées au cours des dernières décennies – notamment de l'armée de terre – pour aboutir finalement à la fin de la conscription.

Le premier événement résulte tout à la fois de la fin du monde bipolaire et de l'émergence du droit d'ingérence. Le second résulte en partie du premier, avec la recherche des "dividendes de la paix". Il a obligé les armées à se poser en termes nouveaux le problème de l'exécution des tâches nécessaires à son fonctionnement courant, pour lesquelles il est devenu de plus en plus indispensable de recourir à la sous-

traitance civile. Cette tendance à l'externalisation est universelle dans les armées professionnelles des pays avancés où, comme l'analyse un article récent⁸¹ :

- ◆ l'État tend à se concentrer sur ses fonctions régaliennes, parmi lesquelles figure celle d'assurer la sécurité des citoyens grâce à l'outil de défense ;
- ◆ mais, à partir de la fonction régalienne suprême de décider du recours à la force et de détenir les unités de combat à cet effet, viennent d'autres fonctions de plus en plus périphériques – donc de plus en plus faciles à externaliser – telles que le soutien logistique de ces unités de combat, puis leur instruction et leur formation, puis l'entretien d'infrastructures et l'intendance.

Dans certains conflits africains, on a même vu des États sous-traiter des missions guerrières à des sociétés civiles spécialisées telles que Sandline ou Executive Outcomes. Celle-ci a certes dû se saborder à la demande du gouvernement sud-africain, mais son personnel a aussitôt migré vers d'autres sociétés analogues⁸².

Les pays européens n'en sont pas là, mais pour toutes les autres tâches, la Grande-Bretagne s'est fortement engagée dans un processus d'externalisation et en escompte des économies substantielles. La France est allée beaucoup moins loin parce qu'elle n'a pas encore totalement tourné la page de la conscription, mais ses armées recourent déjà largement à la sous-traitance pour des tâches "périphériques" – au sens de l'analyse ci-dessus – et même pour certaines tâches de sécurité telles que le gardiennage de bâtiments militaires : certaines sociétés civiles de sécurité comptent d'ailleurs ouvertement sur la réduction des effectifs militaires pour s'assurer de nouveaux marchés dans ce domaine.

Seulement, tandis qu'en France l'armée de terre sous-traite de plus en plus de tâches à des sociétés civiles, dans les sorties de crises, au contraire, elle prend à sa charge diverses tâches de nature civile, voire totalement ancillaires. Cette différence de comportement n'est pas forcément anormale dans son principe, mais elle exige que l'on se pose cas par cas la question de sa légitimité et de ses limites.



⁸¹ Jean Marguin, « La privatisation des forces armées : une évolution inéluctable ? », *L'Armement*, n° 69, mars 2000.

⁸² Gérard Chaliand, « Privatisation de la sécurité en Afrique, Les nouveaux mercenaires », Rapport 040/FRS/AFR du 31 janvier 2000.

Annexe 4

ABREVIATIONS, ACRONYMES, SIGLES

ACM	Affaires (<i>ou parfois</i> Actions) civilo-militaires
AER	Agence européenne de reconstruction [des Balkans]
AFD	Agence française de développement (ex-CFD)
AFRED	Agence française pour la reconstruction et le développement (projet avorté)
AUDE	Actions d'Urgence et de Développement (association 1901)
CCIFB	Chambre de commerce et d'industrie franco-bosnienne
CFD	Caisse française de développement (devenue AFD)
CHEM	Centre des hautes études militaires
CIA	<i>Central Intelligence Agency</i>
CICID	Comité interministériel de la coopération internationale et du développement
CICR	Comité international de la Croix rouge
CIMIC	<i>Civil-Military Cooperation</i>
CivPol	Police civile [internationale de l'ONU]
CNEMA	Commission nationale pour l'élimination des mines antipersonnel
COIA	Centre opérationnel interarmées
COS	Commandement des opérations spéciales
CRO	Compagnie de réserve opérationnelle
DAS	Délégation aux affaires stratégiques (du ministère de la Défense)
DCI	Défense conseil international
DDSC	Direction de la défense et de la sécurité civile (ministère de l'Intérieur)
DFID	<i>Department For International Development</i> (ex-ODA)

DGCID	Direction générale de la coopération internationale et du développement
DREE	Direction des relations économiques extérieures
EAU	Expertise et Action d'Urgence (association 1901, disparue)
ECHO	<i>European Community Humanitarian Office</i>
EMS	Enseignement militaire supérieur
ESAG	École de spécialisation et d'application du génie (Angers)
FAC	Fonds d'aide et de coopération (devenu FSP)
FED	Fonds européen de développement
FED	Fondation pour les études de défense (fusionné avec le CREST - Centre de recherches et études sur les stratégies et les technologies (Ecole Polytechnique) dans la FRS)
FEMA	<i>Federal Emergency Management Agency</i>
FORPRONU	Force de protection de l'ONU (UNPROFOR en anglais)
FRS	Fondation pour la recherche stratégique
FSP	Fonds de solidarité prioritaire (ex-FAC)
G5, G9	Bureau ACM ou CIMIC (niveau brigade)
GTZ	<i>Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit</i>
HCCI	Haut conseil de la coopération internationale
HCR	Haut commissariat aux réfugiés de l'ONU (UNHCR)
IDEA	Initiative pour le Développement Économique et l'Assistance (association 1901, disparue)
IFOR	<i>Implementation FORCE</i> (force OTAN en Bosnie)
IHEDN	Institut des hautes études de la défense nationale
IHERI	Institut des hautes études de relations internationales (projet)
IMG	<i>International Management Group</i>
IPTF	<i>International Police Task Force</i> (Bosnie)
J9	Organisme de liaison ACM ou CIMIC (niveau KFOR)
KDG	<i>Kosovo Development Group</i>
KFOR	<i>Kosovo Force</i> (OTAN)
MEDEF	Mouvement des entreprises de France

MIESE	Mission interministérielle pour l'Europe du sud-est
MINUK	Mission intérimaire des nations unies au Kosovo
MSF	Médecins sans frontières (ONG)
MSU	Unité multinationale [de police] spécialisée (OTAN)
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
ODA	<i>Overseas Development Administration</i> (devenue DFID)
ONG	Organisation non-gouvernementale
ONU	Organisation des Nations unies
OPEX	Opération extérieure
OPJ	Officier de police judiciaire
ORSEC	Organisation des secours
ORTF	(ex-) Office de radio-télévision française
OSCE	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
OTAN	Organisation du traité de l'Atlantique nord
PPD-56	<i>Presidential Decision Directive-56</i>
SFOR	<i>Stabilization FORce</i> (force OTAN en Bosnie)
SGCI	Comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne
SGDN	Secrétariat général de la défense nationale
SHAPE	<i>Supreme Headquarters Allied Powers in Europe</i> (OTAN)
SOFRESA	Société française d'exportation de systèmes avancés
TAFKO	<i>Task Force Kosovo</i> (préparatoire à l'AER)
UCK	Armée de libération du Kosovo (albanophone)
UNHCR	Haut Commissariat pour les Réfugiés des Nations Unies
USAID	<i>United States Agency for International Development</i>



2. ORGANISMES INTERNATIONAUX

MINUK-UNMIK

- ◆ *Site de la MINUK, régulièrement tenu à jour.*
- ◆ *Informations en français, anglais, espagnol et russe*
- ◆ - en anglais <http://www.un.org/peace/kosovo/pages/kosovo1.htm>
- ◆ - en français <http://www.un.org/french/peace/kosovo/pages/kosovo1.htm>
- ◆ *Communiqués de presse* <http://www.un.org/peace/kosovo/prkosv.htm>
<http://www.un.org/peace/kosovo/press/>

KFOR

- ◆ *Site général* <http://www.kforonline.com/>
- ◆ *Recherche nominative de personnes* <http://www.kforonline.com/search.htm>
- ◆ *Operation Joint Guardian*
- ◆ - *Communiqués de presse* <http://www.vm.ee/nato/kosovo/jnt-grdn.htm>
- ◆ - *Site AFSOUTH* <http://www.afsouth.nato.int/kfor/>

OSCE/Kosovo

<http://www.osce.org/kosovo/>

Organismes d'aide

- ◆ *Banque mondiale/Kosovo* <http://www.worldbank.org/html/extdr/kosovo/>
- ◆ *ECHO/Kosovo* <http://www.europa.eu.int/comm/echo/kosovo/index.html>
- ◆ *OBNOVA* <http://www.europa.eu.int/comm/dg1a/obnova/index.htm>
http://europa.eu.int/comm/dg1a/obnova/obnova_work.htm#Obnova

3. PRESSE SPECIALISEE : SITES D'INFORMATION INDEPENDANTS

Le Courrier des Balkans [<http://www.bok.net/balkans/>]

- . Articles traduits en français de la presse indépendante des Balkans
- . Travaille en partenariat avec Le Temps (Genève) <http://www.letemps.ch/info/balkans/>

Radio B92 [<http://www.freeb92.net/> et <http://www.opennet.org/>]

- . Radio libre de Belgrade. Donne des actualités en français et en anglais.

South East Europe [<http://www.eis.be/southeasteurope.htm>]

- . Publié conjointement par Europe Information Service et Eko Press (filiale de Beta News Agency, agence indépendante sise à Belgrade)

4. PRESSE ET PUBLICATIONS GENERALES, AVEC RUBRIQUES "BALKANS"

Strategic Road / Kosovo [<http://www.strategic-road.com/dossiers/kosovofr.htm>]

. Réalisé en coopération avec Le Point. Articles de fond, classés par rubriques

CNN/Kosovo [<http://www.cnn.com/WORLD/europe/9907/02/kosovo.02/>]

BBC World Service/ Europe [<http://news.bbc.co.uk/hi/english/world/europe/newsid>]

. Articles et brèves, constamment mis à jour

IPWR/Balkans [http://www.iwpr.net/index.pl5 ?balkans_index.html]

. Institute for War & Peace Reporting (UK). Articles en anglais, serbo-croate et albanais

. Traductions en français par Le Courrier des Balkans.

Stratfor.com – Rubrique Balkans [<http://www.stratfor.com/crisis/kosovo/default2.htm>]

. Points de vue américain

Yahoo (articles du jour) [http://headlines.yahoo.com/Full_Coverage/World/Kosovo/] et
[<http://headlines.yahoo.com/FC/World/Kosovo/>]

5. DIVERS

OHR/Bosnie (Bureau du Haut Représentant) [<http://www.ohr.int/>]

TPI [<http://www.un.org/icty/latest-f.htm>]

