

**CENTRE D'ÉTUDES EN SCIENCES SOCIALES
DE LA DÉFENSE**

DEFENSE ET SOCIÉTÉ

***LES ARMÉES À L'ÉPREUVE
DES NOUVEAUX DÉFIS***

Préface d'Hervé MORIN

Sous la direction de Frédéric CHARILLON

**Amélie BLOM
Yann BRAEM
Irène EULRIET
Barbara JANKOWSKI
Antoine PETIT-LAURENT
Jean SAINTOT
Claire TALON
Elie TENENBAUM
Caroline VERSTAPPEN**

2009

Préface du Ministre de la défense

Le Centre d'études en sciences sociales de la défense (C2SD), créé en 1995, publie le 100^{ème} numéro de ses « Documents ». En presque quinze ans, il a été fait appel à de nombreuses équipes de recherche, à de nombreuses compétences extérieures qui, toutes, ont joué le jeu d'une collaboration fructueuse avec les diverses composantes du ministère de la défense. Ces études ont fourni à la défense nationale, mais aussi à un public large, une série de travaux d'une grande variété et d'une profonde richesse.

Au fil de ces années, ces regards d'expert ont accompagné et analysé plus d'une évolution de la défense nationale française. La professionnalisation lancée au tournant des années 1996-97, la féminisation des armées, l'Europe de la défense, la physionomie des missions demandées à nos soldats à travers le monde, les évolutions du statut militaire et du format des armées furent autant de défis qui ont changé la donne de la relation, dans notre pays, entre défense et société.

A parcourir les recherches rédigées, à prendre la mesure des enquêtes de terrain réalisées, à lire les suggestions avancées, plusieurs motifs de satisfaction émergent. Le premier d'entre eux provient de l'apparition d'une relève en matière d'expertise des questions de défense : les équipes de recherche sollicitées se sont renouvelées pour faire place, de plus en plus, à de jeunes chercheurs talentueux, aujourd'hui arrivés à maturité. Ensuite, ces jeunes chercheurs ont été pour la plupart financés, pendant leur thèse, par une bourse du ministère de la défense. Leur succès est donc une source de fierté pour nous tous : la confiance qui avait été placée en eux porte ses fruits. Enfin, les résultats de leurs recherches montrent à quel point une coopération entre l'Université et la Défense se révèle fructueuse : ces études sont le résultat d'un dialogue permanent entre chercheurs et membres du ministère.

Il n'en demeure pas moins que la France doit faire encore mieux en matière d'expertise sur les questions internationales, de défense et de sécurité. Elle doit intégrer davantage ces sujets dans ses programmes de recherche. Elle doit, surtout, permettre à cette « relève » mentionnée plus haut de faire carrière dans notre pays et de rayonner à l'étranger. Il faut pour cela des cadres, des structures, une ambition.

C'est tout le sens de ma politique visant à renforcer la pensée stratégique de défense. Ainsi, ma décision de créer, à la fin de l'année 2008, un Institut de recherche stratégique de l'Ecole militaire (IRSEM) permettra à ces jeunes chercheurs, qui ont fait de ces enjeux leur passion, d'y trouver leur place. De

plus, l'ouverture prochaine d'un important centre de documentation, entièrement modernisé, dans la même enceinte de l'Ecole militaire, constituera un outil supplémentaire de premier ordre de soutien à la recherche. Ainsi, la réforme de l'enseignement militaire supérieur, celle des études stratégiques, l'amélioration des outils déjà en place, la rénovation du lien entre le ministère de la défense et les centres de recherche et les *think tanks*, constituent autant de chantiers auxquels j'attache une importance particulière. Si le chemin déjà parcouru en dix-huit mois est important, il est loin d'être achevé. Nous le poursuivrons tous ensemble afin de redonner à notre pays tout son rôle et son influence dans le domaine de la pensée stratégique.

Hervé MORIN

Sommaire

Préface du Ministre de la défense 3

« Se défendre » : leçons et perspectives d'une approche par les sciences sociales
par *Frédéric CHARILLON* 7

Première partie : Les militaires aujourd'hui..... 21

L'évaluation des relations entre les militaires et la société civile par *Barbara JANKOWSKI* 23

La diversité dans les armées par *Caroline VERSTAPPEN* 49

Le Chef d'Etat-Major des armées dans les forces européennes : une
comparaison Allemagne, France, Royaume-Uni par *Irène EULRIET* 83

Deuxième partie : Les armées françaises en opérations 124

Les militaires français en Opex et leurs perceptions des populations locales par
Jean SAINTOT 127

Retour sur l'expérience du détachement aérien français à Douchanbe,
Tadjikistan (2001-2007) par *Antoine PETIT-LAURENT* 161

De la gendarmerie et des polices militaires à l'international par *Yann BRAEM*
..... 203

Troisième partie : Les défis de la nouvelle société mondiale.....268

« La guerre fait l'Etat » : trajectoires extra-occidentales et privatisation de la
violence par *Amélie BLOM* 271

« De l'IRA à l'IRAK. Transferts d'expérience contre-insurrectionnelle dans
l'armée britannique » par *Elie TENENBAUM* 327

Les acteurs médiatiques moyen-orientaux et leurs stratégies : essai de sociologie
par *Claire TALON* 385

« Se défendre » : leçons et perspectives d'une approche par les sciences sociales

Frédéric Charillon, Directeur du C2SD

Depuis sa création en 1995, le Centre d'Etudes en Sciences Sociales de la défense (C2SD) s'est efforcé, comme sa mission initiale l'exigeait, de promouvoir la recherche française sur les questions de défense, d'encourager l'émergence d'une communauté de chercheurs capables de renforcer l'expertise en la matière, et d'explorer avec eux les nombreuses facettes de la relation entre défense et société, en France et ailleurs. En presque quinze ans, une centaine d'études a été produite, complétée par des travaux de taille moindre (*papiers*, fiches, ou numéros de revue).

Il ne nous revient pas ici de dresser une fresque ni encore moins une synthèse de ces travaux. Que l'on se souvienne simplement des bouleversements qui ont marqué le paysage de la défense sur cette période. Il a fallu tenir compte, dans l'analyse de sciences sociales, d'une triple évolution majeure. Celle du concept de puissance d'abord, dont on a bien vu, après les attentats du 11 septembre 2001 ou après les guerres américaines en Irak et en Afghanistan, qu'il avait changé de sens. Celle de la menace ensuite, qui de territorialisée est devenue multiforme, puis réduite pour un temps et par l'administration républicaine américaine à la notion de « terreur », laquelle restait néanmoins à définir. Evolution enfin, plus spécifiquement française, de la condition militaire, qui au fil de la professionnalisation, de la féminisation, de l'europanisation, entre autres, a connu bien des étapes. La prise en compte de ces trois évolutions a été intégrée dans la rédaction du nouveau Livre Blanc français sur la défense, publié en juin 2008.¹ Elle a également accompagné les enquêtes de terrain, les réflexions et les productions des sciences sociales. Mais les défis à relever sont permanents. Et de ce point de vue, l'agenda de recherche s'annonce particulièrement riche.

Les nouveaux sens de la puissance

Les missions des armées, leur définition et les moyens mis à leur disposition, la préparation des hommes et les critères de leur recrutement, sont autant

1 Commission de la défense, Livre blanc de la défense et de la sécurité nationale, Odile Jacob, Paris, 2008.

d'éléments qui visent à procurer à l'Etat le niveau de puissance nécessaire pour défendre ses intérêts. La question reste de savoir quelle définition de la puissance retenir, quel niveau de puissance viser, comme prélude à toute réflexion sur la défense et sur l'outil militaire.

Trois rappels doivent être effectués ici. En premier lieu, la puissance demeure un concept éminemment relatif, ou « relationnel », en tout cas non absolu et qui ne se mesure plus aux seules capacités matérielles. On a souvent défini la puissance, mesure de capacité de défense, comme la triple capacité de faire, de faire faire et d'empêcher de faire. Faire ce que dicte l'intérêt national sans en être empêché par une tierce puissance, faire faire à des acteurs donnés ce qui va dans le sens de son intérêt propre (par la persuasion ou en bonne intelligence, plutôt que par la contrainte), empêcher une autre puissance ou d'autres acteurs de faire ce qui est contraire à son intérêt national.² Quels outils militaires, quel type de projection de puissance, quelles dynamiques sociales, aussi, permettent de répondre à ces impératifs ? Avec quels paramètres, quelles contraintes à gérer, dans quel environnement social ? La multitude des enjeux présents aujourd'hui sur l'agenda international (de la lutte antiterroriste à la reconstruction d'Etats en passant par la préoccupation environnementale ou l'impératif éthique), la multitude des acteurs capables de jouer un rôle dans les conflits ou de développer une action internationale (depuis les ONG jusqu'aux acteurs religieux en passant par les médias communautaires), la complexité de leurs interactions et de leur enchevêtrement, ont imposé de revoir considérablement la définition de la puissance. Que vaut ainsi la puissance matérielle d'un armement sophistiqué, contre une insurrection fondue dans une population locale elle-même acquise à sa cause, et sensibilisée en ce sens par des médias nouveaux dont la force de conviction provient de l'engagement politique du message délivré ? Que vaut la dissuasion nucléaire, que devient l'esprit de défense, que signifie la préparation d'une armée, contre une menace diffuse, agie par des acteurs en réseaux, non territorialisés, aux contours mouvants, et aux soutiens étatiques non assumés ?

Deuxième rappel : l'actualité internationale des dernières années n'a pas permis de trancher entre les mérites respectifs du *soft power* et du *hard power*. Le second terme (*hard power*, ou puissance « dure » c'est-à-dire fondée sur l'intervention militaire) est généralement opposé au *soft power*, fondé sur la capacité de modeler les structures de la scène mondiale par diffusion d'un modèle culturel, politique

2 La notion d'intérêt national est elle-même sujette à caution, l'intérêt national n'étant pas « donné » mais issue de la vision de décideurs précis à un moment du temps, en fonction de leur perception de ce qui est « bon » et possible pour leur pays compte tenu de la situation et des moyens disponibles.

ou économique. Si la supériorité de la seconde forme de puissance sur la première a pu être vantée³ à la suite de l'effondrement de l'Union Soviétique, les conflits récents ont montré à l'inverse la nécessité d'entretenir un outil militaire performant pour garder l'initiative, s'interposer (opération Licorne en Côte d'Ivoire depuis 2002), rétablir une situation politique (comme s'y essaya, en 2007, l'Ethiopie en Somalie) ou mettre fin à une situation inacceptable (intervention de l'OTAN au Kosovo en 1999). On observe également que les principales puissances militaires (Etats-Unis, Chine, Russie, Inde, Pakistan, Israël entre autres) font peu l'objet d'injonctions politiques internationales, ou que les puissances militaires avérées sont moins sujettes aux interventions extérieures que celles qui ne le sont pas (la Corée du Nord, qui s'est proclamée nucléaire, n'a pas eu les mêmes problèmes que l'Irak de Saddam Hussein).

Enfin, les dernières années ont démontré la difficulté croissante qu'il y avait à employer la puissance militaire d'Etat. En d'autres termes, face à la complexité des situations rencontrées sur le terrain, l'intervention militaire ne constitue pas à elle seule – loin s'en faut – la solution aux principales crises internationales. Ce pour au moins trois raisons. a) Les conflits contemporains sont devenus des sommes d'interactions sociales qui mettent en scène des acteurs publics comme privés (ONG, acteurs religieux, seigneurs de guerre, médias, entreprises, mafias...), dans des situations où paix armée et conflit latent se confondent (Liban, Côte d'Ivoire...), et dont les dynamiques sont autant internes qu'externes (au Tchad, au Darfour, en RDC...). b) La puissance militaire d'Etat, efficace contre une autre puissance militaire d'Etat inférieure (comme les Etats-Unis face à l'armée de Saddam Hussein en 2003) est difficile à mettre en œuvre face à la *nuisance* de groupes non étatiques dont l'objectif n'est pas nécessairement d'obtenir pour eux-mêmes une victoire militaire mais d'empêcher une puissance extérieure d'Etat de vaincre (le Hezbollah face à Israël au Liban en 2006) ou de stabiliser la situation (insurrection irakienne ou Talibans afghans face aux Etats-Unis).⁴ c) Cette nuisance s'appuie sur le soutien d'une résistance sociale forte qui stigmatise presque automatiquement la puissance extérieure comme ennemi désigné : si au moment du combat le *fire power* a triomphé, le *staying power* montre ses limites au moment du maintien des troupes pour la stabilisation de la situation.⁵

Au final, la dimension *sociale* de la guerre s'est confirmée, rendant les contours du concept de puissance plus mouvants, et l'exercice de cette dernière plus

3 J.S. Nye, *Soft power : the means to success in world politics*, Public Affairs, New York, 2004. J.S. Nye,

4 V. Desportes, *La guerre probable*, Penser autrement, Paris, Economica, 2008 (2e édition). B. Badie, *L'impuissance de la puissance*, Fayard, Paris, 2008 (2e édition).

5 A. de Hoop Scheffer, *Hamlet en Irak*, CNRS, Paris, 2007.

hasardeux. Si aucune solution miracle n'existe (ni en France, ni ailleurs) pour sortir de ces dilemmes, des réflexions nécessitent d'être menées. Le premier impératif est naturellement – et le Livre Blanc de 2008 a commencé de le faire – de définir les contours d'une conception française, peut-être également européenne, de la puissance, adaptée aux moyens à disposition. Avec un budget militaire important à l'échelle européenne mais relatif à l'échelle des plus grandes puissances, avec une contrainte budgétaire réelle, la France doit d'abord réfléchir au type de puissance qu'elle souhaite être : puissance d'intervention rapide ou de projection à long terme, appelée à agir seule ou dans un cadre multilatéral (et lequel), puissance militaire, civilo-militaire, de dissuasion, d'intervention ou de stabilisation... L'ensemble sans doute, mais avec quels dosages et quelles priorités ? Une deuxième nécessité, qui émane des études récentes, consiste à mener une réflexion sur les complémentarités entre acteurs militaires et acteurs civils du *soft* et du *staying power*.⁶ Les missions post-conflit, de stabilisation et de reconstruction de l'État, constituent aujourd'hui une dimension essentielle de l'utilisation des moyens de la défense d'un pays comme la France. Elles impliquent une coopération entre plusieurs types d'acteurs : armées d'État, acteurs civils, polices militaires, mais aussi ONG, experts privés, entreprises privées... Il importe de se pencher sur les modalités souhaitables d'une action civilo-militaire renouvelée,⁷ qui passent par une coopération – certes complexe – entre des acteurs militaires et non militaires obéissant à des logiques différentes (une logique de souveraineté, de sécurité et contrôle pour les premiers, d'autonomie, de visibilité ou de profit pour les seconds).⁸ La complémentarité entre ces acteurs est possible, mais pas nécessairement naturelle, pouvant même tourner à la rivalité. Il importe donc de la penser dans sa conception comme dans sa mise en œuvre, en songeant notamment à trois points : a) quels acteurs pour la supervision de cette complémentarité,⁹ b) comment renforcer l'intérêt, pour les acteurs non étatiques, de coopérer avec les armées, c) comment, au-delà des seuls acteurs de liaison, préparer les armées à travailler avec ces logiques éloignées des leurs ? Enfin, on aura noté que l'exercice de la puissance comprend désormais de nombreuses modalités. Il s'agira d'améliorer le lien entre ces différentes modalités. L'intervention de

6 Y. Braem, Les relations armées-ONG, des questions de pouvoir ? Caractéristiques et enjeux de la coopération civilo-militaire française : le cas du Kosovo, Les documents du C2SD, n°61, 2004.

7 Y. Braem, Les relations Armées - ONG, des relations de pouvoir ? Caractéristiques et enjeux de la coopération civilo-militaire française : le cas du Kosovo, les Documents du C2SD, Paris, 2004.

8 F. Charillon, La politique étrangère à l'épreuve du transnational, L'Harmattan, Paris, 1999.

9 N. Bagayoko-Penone, A. Kovacs, La gestion interministérielle des sorties de conflits, Les Documents du C2SD, n°87, 2007.

plusieurs acteurs (militaires et civils, publics et privés) et de plusieurs problématiques (sécurisation, stabilisation, reconstruction...) lors des situations post-conflit, implique de définir mieux les objectifs visés – civils et militaires – et leur articulation. La pratique du *linkage* entre plusieurs types de puissance (diplomatique, culturelle, économique et commerciale), plus familières à d'autres Etats comme les Etats-Unis, devra faire l'objet en France et en Europe de réflexions nouvelles.

Les incertitudes de la « terreur »

Erigée par notre allié américain au rang de priorité de l'action internationale après les attentats de septembre 2001, la lutte contre le terrorisme globalisé constitue un défi spécifique, et délicat dans sa définition. En fonction de l'analyse qui est faite de cet « hyper-terrorisme », ce sont les modalités elles-mêmes de l'outil à mettre en place qui évoluent. Parce que le défi est réel, parce que contrairement à ce qu'en concluent certains discours il n'est pas pour autant le seul défi actuel lancé à la défense, parce qu'il est mis en avant par notre principal allié, et parce que son intégration dans la nouvelle réflexion de défense change considérablement le sens des missions, il doit faire l'objet d'une étude rigoureuse. Et celle-ci ne peut être sérieusement conduite qu'en intégrant la dimension sociologique du phénomène, et non sa seule approche géopolitique, aussi importante soit-elle.

Longtemps géré par les services de police et de renseignement autant sinon plus que par l'armée, le terrorisme, en s'internationalisant, en diversifiant ses ramifications et ses soutiens aux confins de l'étatique et du non étatique, et surtout en prenant pour cible des sociétés entières, des Etats désignés explicitement comme ennemis (voir les prêches des responsables d'Al Qaida)¹⁰ interpelle l'outil militaire de la défense nationale. Il l'interpelle d'une manière nouvelle puisqu'il constitue une menace explicite et assumée, mais non territorialisée, non localisable, mouvante dans sa nature et son identité, qui pose clairement la question de l'adaptation de la défense, après des années de stratégie fondée sur le mouvement de terrain, la définition de cibles fixes. La définition même du phénomène terroriste pose problème. On peut la formuler, de notre point de vue, comme suit : le terrorisme est une méthode qui consiste à agir psychologiquement (par la terreur) sur des populations, afin d'infléchir l'action politique des Etats qui en sont responsables, ou de leur infliger un coût symbolique, politique ou économique fort. Mais cette définition peut naturellement être contestée. On peut, en simplifiant quelque peu le paysage

10 G. Kepel, Al Qaida dans le texte, PUF, Paris, 2008.

académique, estimer qu'il en existe au moins trois autres, appartenant à des « familles » d'approches de sciences sociales très différentes. a) La première considère le terrorisme comme un nouvel ennemi politique mû par des acteurs au sens plein et politique du terme, c'est-à-dire dotés d'un centre de décision, et d'une stratégie politique précise. Cette approche, qui peut rejoindre celle de l'administration américaine de 2001 à 2009, amène à considérer le terrorisme comme le nouvel ennemi global, se substituant par exemple à l'Union soviétique durant la guerre froide. La deuxième, plus sociologique, appréhende davantage le phénomène terroriste comme le résultat de processus sociaux, par lesquels une frustration, une humiliation (symbolique, politique ou encore économique) subie par des individus, crée chez ces derniers une demande d'action ou d'expression politique qui va rencontrer une offre de violence émise par des entrepreneurs. D'où l'adhésion à des groupes violents, qui proposent des messages, des perspectives et des modes d'actions alternatifs, que les Etats ne sont plus en mesure de proposer. Enfin, une troisième approche, dite constructiviste, considère le concept même de terrorisme comme une construction élaborée de façon fluctuante (essentiellement par les acteurs gouvernementaux chargés de lutter contre lui). Ainsi un acteur sera considéré comme terroriste un jour, partenaire un autre, puis à nouveau terroriste (comme Yasser Arafat jadis par l'Etat d'Israël). C'est donc le caractère objectif du concept de terrorisme qui est contesté ici.¹¹

Il va de soi que l'adoption de l'une de ces définitions plutôt qu'une autre changera la façon d'envisager la lutte contre le terrorisme. La première définition est celle qui donne le plus grand rôle à la force militaire : la conception du terrorisme comme ennemi clairement identifié, autorise la frappe efficace sur ses sanctuaires et ses soutiens supposés (comme le Soudan jadis, plus récemment l'Afghanistan et l'Irak, par les Etats-Unis). La deuxième, en insistant sur une dynamique sociale de contestation ou de frustration, permet à l'inverse de penser que plus un Etat frappera militairement un territoire, plus il encouragera le ralliement à la cause terroriste parmi les habitants de ce territoire. La reconstruction, la gestion du post-conflit, le soutien à des sociétés, prendront alors le pas sur la préoccupation du combat. Enfin, la troisième approche laisse entendre que le « terrorisme » pris comme un acteur ou concept simple ou monolithique, est une illusion d'optique entretenue volontairement ou non, au point de soupçonner des appareils d'Etat (civils ou militaires) ou des industries de défense d'en tirer profit pour obtenir le renforcement de leurs moyens. Ce faisant, cette approche rend suspecte une lutte militarisée contre le terrorisme, et rencontre là des segments d'opinion déjà rendus sceptiques par la

11 D. Bigo, *Polices en réseau. L'expérience européenne*, Presses de Sciences Po, Paris, 1996.

politique américaine en la matière. Si de notre point de vue cette approche est contestable, il faut admettre son succès grandissant dans certains milieux intellectuels et académiques européens.

Il importe donc de formuler clairement – quitte à l'actualiser régulièrement – une vision française et si possible européenne de la nature du terrorisme. Une telle vision devra nécessairement répondre, entre autres, aux questions suivantes : pourquoi le terrorisme ? Y a-t-il des actes ou des discours qui favorisent le succès du recrutement terroriste ? Qui sont a) les individus qui s'engagent dans le terrorisme, b) les entrepreneurs de violence qui parviennent à les recruter, et c) les terrains sociaux qui leur offrent soutien et hospitalité ? A leur égard, le concept d'ennemi doit-il s'appliquer avec la même intensité à tous les niveaux de cette mosaïque ? Comment lutter contre le discours terroriste (et contre le succès des nouvelles stratégies médiatiques mises en œuvre par les acteurs terroristes, sur les chaînes globales de langue arabe ou sur Internet notamment).¹² Les réponses à ces questions seront nécessairement différentes des visions entretenues par certains de nos alliés (différences qui devront être traitées comme autant de complémentarité plutôt que d'obstacles). Ce débat est difficilement dissociable des réflexions, pourtant *a priori* lointaines, sur le rapport à l'autre, le dialogue des civilisations, les différences culturelles. A la fois pour rappeler a) que le terrorisme est une méthode et non une entité, b) qu'il choisit des cibles en fonction de stratégies politiques visant à *terroriser* certaines populations et susciter la mobilisation et le soutien d'autres. c) Qu'il est attractif, dans son message, en tant qu'entreprise ou offre de violence répondant à une demande, même si cela peut nous apparaître inconcevable.

Cette réflexion devra probablement s'accompagner d'une autre, sur le rôle des militaires dans la lutte anti-terroriste à l'extérieur (en concertation et comparaison avec nos alliés).¹³ Dans ce contexte, comment donner aux militaires un rôle dans la lutte antiterroriste, qui ne soit pas susceptible de renforcer le soutien local à sa cause, compte tenu des difficultés déjà évoquées que rencontre la « puissance » face à la « nuisance » ? L'armée doit-elle communiquer sur le terrorisme, sur sa mission anti-terroriste, doit-elle recruter et former ses hommes et femmes en fonction de ces réponses ? Sur un terrain donné de lutte anti-terroriste (l'Afghanistan par exemple), l'armée française peut-elle se distinguer, aux yeux de la population, des autres armées occidentales et comment ? A partir du moment où le terrorisme ne peut être compris comme un phénomène homogène, simple ni statique, il importe

12 G. Kepel, *Terreur et Martyrs*, Flammarion, Paris, 2008.

13 Ph. Bonditti, C. Camus, S. Davishofer, E-P. Guittet, J-P. Hanon, Ch. Olsson, *Le rôle des militaires dans la lutte contre le terrorisme*, Rapports du C2SD, n°94, 2008.

d'entrer dans sa complexité. Sa structure en réseau implique des adaptations de la mission des militaires : lesquelles ? Comment penser, intellectuellement et matériellement, la lutte militaire contre un ennemi déterritorialisé ? Doit-on envisager des formations nouvelles pour ce faire ? Enfin, ajoutons que l'éventuel rôle *intérieur* des armées dans la lutte antiterroriste n'échappe pas, dans certaines dimensions, à plusieurs de ces interrogations, même si les paramètres de l'environnement social sont naturellement différents.

Les nouveaux paramètres de la condition militaire

Tenue aujourd'hui de répondre à des défis aussi nombreux que nouveaux, la défense nationale a vu les paramètres de son développement et surtout de son recrutement évoluer considérablement en quelques années. Ses évolutions doivent être « digérées », accompagnées, et leurs suites doivent être anticipées. Plus que jamais, la relation défense – société s'intensifie, et réclame une appréhension globale de son évolution. De ce point de vue les approches de science politique, de sociologie, de science administrative, mais aussi de droit ou de gestion, doivent se combiner pour venir éclairer les politiques publiques.

Au premier plan des évolutions qui ont remodelé le paysage français en la matière, la professionnalisation des armées tient naturellement une place centrale. Engagée en 1997 (après une décision prise par Jacques Chirac en février 1996), cette évolution a pris acte de constats, a répondu à des évolutions et à des nécessités qu'on ne saurait remettre en cause aujourd'hui. Elle pose néanmoins de façon nouvelle la question du lien armée – nation, dans un pays dont les structures civiles comme militaires, politique comme sociales, sur les plans matériels aussi bien que symboliques, ont longtemps été marquées par la conscription. Il importe d'abord de tenir compte des conséquences les plus connues de cette évolution. 1- Sur le plan du recrutement d'abord : l'armée devient un employeur (presque) comme les autres, dans un système offre/demande concurrentiel. Les notions de vocation ou de devoir, si elles ne disparaissent pas, doivent être réévaluées, remises en perspectives, expliquées. 2- Sur le plan de la symbolique ensuite : l'armée n'est plus la nation en arme, mais un groupe de professionnels ayant opté pour la carrière militaire (en acceptant les risques, les contraintes et les loyautés que celle-ci impose). Le soutien du pays, mesuré aujourd'hui en partie par les sondages (avec toutes les limites de cet exercice), doit donc être entretenu différemment. Sur le plan sociologique enfin : la conscription imposait un brassage qui, s'il s'est finalement atténué, n'en a pas moins existé, et permettait de dresser un panorama sociologique fiable de la jeunesse, de ses besoins et de sa situation.

Les JAPD ne permettent plus de retrouver que partiellement ces avantages importants. D'autres modalités, complémentaires, pourraient donc y aider.

Autre tendance importante de la période récente, la diversification du recrutement (du point de vue sociologique, mais surtout religieux ou « ethnique » – pour reprendre un vocable moins prisé en France que chez ses alliés anglo-saxons) s'est globalement bien déroulée mais nécessite un travail de veille permanent. La tradition française de l'intégration rend difficile de raisonner en termes de groupes, d'origines ou de types de population, quand bien même, dans l'interaction sociale réelle, des différences sont perçues. Plutôt bien gérées par les armées dans les dernières années, quatre problématiques (au moins) nécessitent toujours suivi et attention, dans la mesure où elles continueront de faire l'objet de perceptions politiques et sociales, de vécus humains, aussi bien que d'ajustements administratifs. a) La diversité culturelle, en premier lieu, s'est accrue au sein des armées. Celle-ci peut prendre la forme d'une intégration croissante de « minorités visibles » (jeunes issus de l'immigration par exemple), ou, sur un registre différent, de minorités culturelles, sexuelles, etc. Dans tous les cas de figure, la question posée à l'institution militaire prend la triple forme suivante : intégrer les différences dans une même solidarité, combattre la discrimination, gérer matériellement la particularité sans nuire à la cohésion du groupe. En un mot, le problème consiste à faire cohabiter des groupes de population différentes par les origines, les cultures, les histoires, ou encore les pratiques, sans que les minoritaires se sentent exclus ou suspects, sans que les majoritaires se sentent sur la défensive, sans que l'obstacle matériel ne vienne compliquer la donne (organisation de plateaux repas conformes aux religions de chacun, fêtes religieuses, etc.), et le tout, jusqu'à présent, sans statistique possible permettant de mesurer ni de définir avec précision les différents groupes concernés. b) Le phénomène religieux, dans cette problématique, prend une place particulière. Le rapport au sacré, géré différemment dans plusieurs armées partenaires (comme en Grande-Bretagne), n'est pas appelé à décroître en importance. Il pose la question de la compatibilité entre les pratiques de la croyance et les impératifs d'une disponibilité totale (fêtes, rituels...), celle des moyens matériels à disposition (salle de culte, interdictions alimentaires...), ou celle encore, plus politique, du rapport affectif du militaire au théâtre d'engagement (pour un militaire musulman devant intervenir dans un pays musulman, par exemple). La gestion de cet aspect a fait l'objet d'évolutions récentes (comme la nomination d'aumôniers musulmans)¹⁴, mais devra faire l'objet d'une attention soutenue dans les années à venir. c) La féminisation des armées, sur un registre différent,

14 Voir C. Verstappen et al., "Les minorités visibles au sein des armées françaises : un état des lieux", *Thématiques du C2SD*, n°13, 2008.

continue de poser à sa manière la question de la diversité. Aujourd'hui en progression (avec presque 13% de femmes dans la défense française) et largement acceptée en France, elle ne fait plus l'objet de polémiques vaines, mais requiert encore la vigilance sur quelques points régulièrement soulevés par des études de sciences sociales. Le premier concerne l'accueil même des femmes dans les armées, accueil dont la perfection n'est jamais définitivement garantie, ni sur le plan matériel (acheminement de certains produits de soin ou médicaments propres aux femmes en OPEX, ou construction de bâtiments séparés pour les femmes – toilettes par exemple), ni sur le plan culturel, dans un univers qui reste façonné en partie par une mémoire, une tradition, essentiellement masculines. Le deuxième porte sur l'évolution de carrière possible pour des femmes qui, dans certains secteurs, se heurtent encore au « plafond de verre », cette barrière invisible qui, sans exister dans les textes, oblige à constater que certains postes de responsabilité restent numériquement moins fréquemment accessibles aux femmes.¹⁵ Le troisième constitue davantage un problème de communication : comment une armée féminisée, dont certaines missions sont parfois perçues par l'opinion comme « humanitaires », ou de reconstruction, ou en tout cas « autres que la guerre », affronterait-elle l'émotion d'une communauté nationale qui apprendrait, en cas de malheur, la perte de plusieurs femmes en opération ? Il y a là, à n'en pas douter, un travail à poursuivre pour banaliser, aux yeux de l'opinion, le statut des femmes comme militaires à part entière, dans un métier qui demeure structuré par le combat et la possibilité de la mort. Ces points prendront probablement le pas sur d'autres pourtant considérés jadis comme incontournables (comme le harcèlement ou la différence d'aptitude physique), mais qui posent moins problème désormais en France. d) Enfin, la gestion par les armées de la fragilité sociale prend une place de plus en plus importante. L'entrée régulière dans les armées de jeunes issus de milieux défavorisés, déstructurés socialement, en situation d'anomie, ou en proie à l'échec scolaire (quand ils ne sont pas tout simplement sortis du circuit social légal), pose des difficultés que l'on a pu percevoir en partie à l'occasion de l'expérience, pourtant globalement réussie, du Plan Défense Deuxième Chance. Le rapport à l'autorité, le rôle de l'armée comme intégrateur social (mais qui ne peut pour autant palier à tous les échecs éventuels d'autres politiques publiques), le besoin de mixer ce rôle avec un recrutement de jeunes de plus haut niveau scolaire en moindre difficulté, constituent autant de défis, qui nécessitent de penser la question sociale pour les armées.

Ces évolutions nécessitent bien évidemment une évolution permanente de la condition militaire, une adaptation permanente des armées à de nouveaux

15 Voir K. Sorin, Femmes en armes, une place introuvable ? : Le cas de la féminisation des armées françaises, Paris, L'Harmattan, 2003.

profils de recrutement, à de nouvelles demandes sociales, à de nouveaux comportements aussi. A tort ou à raison, l'armée française reste réputée en Europe pour offrir des conditions parfois sévères à ses militaires. Outre la question de la rémunération, celles de la gestion par les autorités militaires de la mutation géographique, du célibat géographique, du logement ou de la vie en caserne, restent des défis à relever. Le vécu et la valorisation des OPEX, les conditions d'entraînement (le plus souvent évoquées pour l'Armée de l'Air, où les tâches nécessitant des entraînements coûteux), l'expression de revendications professionnelles (moins évoquée toutefois depuis la réforme du statut du militaire) font partie des points de comparaison à établir régulièrement avec les armées partenaires, pour s'assurer d'une bonne adaptation dans ce domaine. Des études comparées (conduites par exemple par le *think tank* genevois DCAF – Democratic Control of Armed Forces) font valoir que les militaires d'autres pays bénéficient d'un suivi psychologique ou moral (par exemple les « déontologues » présents dans les armées américaines ou israéliennes), de droits contractualisés, de possibilités de débattre de questions politiques, qui mériteraient d'être au moins analysées en France.

Cette réflexion aura pour toile de fond l'évolution sociologique profonde de la jeunesse française. Ses valeurs, ses modes de vie et de communication, et, partant, son rapport à l'autorité, à la collectivité et à ses contraintes. La multiplication des communautés virtuelles, des jeux en lignes ou des médias électroniques, le rapport aux autres que leur usage implique, sont-elles compatibles avec les valeurs attendues des jeunes dans les armées ? La socialisation propre à la vie militaire est-elle supportable aux nouvelles recrues de l'ère de MSN, Facebook ou autres Second Life, où l'on peut à loisir se déclarer « absent » pour les uns, « disponible » pour d'autres, ou « hors ligne » à volonté ? Pour attirer, et plus encore garder et fidéliser ce public, la défense nationale doit communiquer et être en phase avec une jeunesse aux codes de conduite nouveaux, aux aspirations croissantes, qui voyagent, ont accès à des technologies sophistiquées désormais largement démocratisées, et s'informent avec précision, auprès de multiples sources, des sujets mondiaux qui les intéressent. Une jeunesse, de surcroît, pour laquelle un « emploi stable » (comme en offre la défense) n'est pas nécessairement définitif, ou au sein de laquelle être « célibataire » ne signifie pas nécessairement vivre seul. A cet égard, les armées ont besoin, encore et toujours, de faire de la sociologie, au-delà d'ailleurs de la seule sociologie militaire. La défense a besoin de communiquer, et de demander à ses recrues potentielles, comme à l'ensemble de la communauté nationale de s'exprimer, d'exprimer ses attentes vis-à-vis des armées, et de la défense nationale. De n'exclure aucune piste de recrutement, en puisant ailleurs des idées dont on pourra s'inspirer... ou à exclure à tout prix.

D'envisager de nouveaux contrats symboliques et matériels entre l'armée et la nation, entre l'armée et l'individu, entre l'armée et celui qui en fait son métier.

Ces dimensions, enfin, évoluent aujourd'hui dans un contexte particulier, qui voit nos armées évoluer de plus en plus en coopération avec d'autres armées européennes. Cette européanisation de la défense pose naturellement de nouvelles questions, imposent de nouvelles comparaisons.¹⁶ La mobilisation de l'opinion, sa sensibilité au sort des armées dans des opérations européanisées, le lien armée nation, l'esprit de défense dans cet impératif collectif, demeurent-ils inaltérés ? Les différentes « cultures militaires » d'une armée à l'autre, le vécu des missions, dans une défense qui a intégré les nécessités de consulter nos partenaires, de travailler avec eux, de tenir compte des complémentarités mais aussi des différences existantes, changent-ils le « métier militaire » ? Peut-on envisager qu'à terme, un marin français se sente plus proche d'un marin britannique que d'un terrien français, ou bien cette conjecture est-elle impensable ? Peut-on éviter qu'un soldat considère ses conditions de travail autrement qu'en les comparant avec les conditions de travail de ceux, issus d'autres pays de l'Union, avec qui il coopère en permanence ? Au final, dans quelle mesure le mouvement d'européanisation des politiques publiques touche-t-il cette politique si particulière – car régalienne par excellence – qu'est la défense ? Les schémas décisionnels, la sociologie des acteurs de la défense, les nouveaux réseaux d'influence (bruxellois ou pas, formels ou informels, en opération ou dans les administrations centrales),¹⁷ l'apprentissage d'une dimension militaire par l'Europe, l'apprentissage de l'Europe par les militaires, changent indéniablement la donne.

Au-delà du portail européen, c'est toute la dimension internationale qui s'invite dans la problématique d'un métier autrefois national par excellence. Celle-ci est désormais omniprésente dans les esprits des acteurs, des décideurs comme des praticiens de la défense. Dans les esprits des responsables civils comme militaires, dans les bureaux, les centres de commandement comme sur le terrain. Mais elle n'est pas encore, hélas, suffisamment présente dans le monde de l'expertise. Les questions de défense, aujourd'hui en France, ne bénéficient pas de l'appui intellectuel qu'elles mériteraient. Le recrutement de chercheurs spécialisés sur ces enjeux demeure trop faible. Les *think tanks* consacrés à ces questions sont encore peu nombreux. La place des questions de sécurité, de défense, de relations internationales dans l'université n'est pas, c'est le moins

16 Voir F. Charillon (dir), L'européanisation de la défense, « Champs de Mars », La Documentation Française, Paris, n°16, 2005.

17 J-P. Maulny, B. Nivet, Les acteurs et réseaux de la politique européenne de sécurité et de défense, Les Documents du C2SD, n°97, 2008.

que l'on puisse dire, toujours reconnue comme légitime ou du moins prioritaire. Les notions mêmes de défense, de sécurité voire, dans certains cas, d'« international », trouvent parfois des définitions étonnantes. L'approche « classique » de ces enjeux, qui englobe légitimement la paix, la guerre, la sociologie militaire, l'analyse des politiques publiques de défense, la stratégie ou encore la doctrine, suscite encore la réticence : il demeure difficile, dans les centres de recherche français les plus connus et les plus réputés, de recruter un spécialiste assumé des questions de défense ou de relations internationales (au sens où ces concepts sont compris par l'immense majorité de la planète). Les jeunes chercheurs qui persistent, malgré ces obstacles, à s'inscrire en thèse, à viser une carrière scientifique, à se consacrer à ces thèmes qui sont leur passion, n'en sont que plus méritants. Pour eux, le C2SD s'efforce depuis plusieurs années de donner à la recherche française sur les questions de défense une visibilité nouvelle, en France, en Europe et ailleurs. Sans eux, les efforts produits n'auraient pas abouti. Les études en sciences sociales de la défense n'auraient pas progressé. Les pistes de réflexion n'auraient pas été renouvelées. Sans eux, il ne serait pas envisageable aujourd'hui de poursuivre cet effort, de mettre en œuvre d'autres structures, d'imaginer des cadres de recherche plus vastes. Qu'ils en soient remerciés ici.

Première partie : Les militaires aujourd'hui

L'évaluation des relations entre les militaires et la société civile

Barbara JANKOWSKI *

Des traditions, des valeurs professionnelles sinon totalement distinctes, du moins très affirmées, un habitat en casernes, des droits restreints par rapport à ceux des autres citoyens, autant de caractéristiques qui ont pour conséquence que les militaires sont perçus comme une catégorie à part et se sentent eux-mêmes différents du reste de la société. Le fait qu'ils soient amenés à ôter la vie ou conduits à sacrifier la leur contribue pour beaucoup à ce sentiment.

Pour autant, les armées ne sont plus, aujourd'hui, une institution isolée. Elles sont en relation avec leur environnement social, ne serait-ce qu'en raison du recrutement de leur personnel. Les militaires sont embauchés parmi les civils et la contrainte de disposer en permanence d'un personnel jeune, renouvelé beaucoup plus fréquemment que dans n'importe quelle autre organisation, entraîne leur retour à un emploi civil après un passage plus ou moins long par les armées pour entamer une seconde carrière¹. Tributaires de leur environnement pour leur recrutement, les armées sont contraintes de demeurer sensibles aux évolutions sociétales et aux aspirations des jeunes en matière d'emploi.

Par ailleurs, et le dernier Livre Blanc de la Défense et de la Sécurité nationale le rappelle, le soutien des Français est la condition de l'efficacité de l'appareil militaire². Cette adhésion n'est possible qu'à condition que les missions des armées et les efforts que la nation consent pour leur donner les moyens de les accomplir paraissent légitimes et que les valeurs en vigueur au sein de l'institution militaire soient en osmose avec celles de la société.

* Barbara JANKOWSKI est directrice de la division recherche du C2SD

1 Le taux de contractuels dans les armées est très élevé. Sont concernés en premier lieu les militaires du rang, puisque 25% d'entre eux quittent les armées à l'issue des premiers contrats, mais aucune catégorie n'y échappe. Parmi les militaires de carrière, 40% d'entre eux accèdent à la retraite avant 40 ans et 70% y parviennent avant 50 ans. La professionnalisation a généré une culture d'armée, premier métier.

Il s'agit là d'une particularité qui distingue les armées de la fonction publique.

2 Défense et sécurité nationale. Le Livre Blanc., ch. 18, « L'adhésion de la Nation ».

L'an passé, on a vu se multiplier les tensions entre le pouvoir politique et la hiérarchie militaire : réactions suite aux propos du Chef de l'Etat au sujet de l'accident de Carcassonne, démission du chef d'état-major de l'armée de terre commentée comme un fait rarissime témoignant du malaise croissant au sein de l'armée de terre, tribune libre sur le nouveau Livre Blanc publiée dans un quotidien sous le pseudonyme de Surcouf donnant lieu à une enquête pour en retrouver les auteurs, annonce de l'envoi de 700 soldats en renfort à Kaboul faite en mars 2008 devant le Parlement britannique, embuscade en Afghanistan et son traitement politico-médiatique, autant d'événements qui ont pu être interprétés comme la preuve d'une crise de confiance entre l'armée et le pouvoir, d'autant qu'ils ont tous fait l'objet de commentaires dans de multiples forums et blogs. Ces quelques exemples illustrent les multiples facettes que recouvrent les relations armées société.

Les interrogations sur les relations armées-société, thème central de la sociologie militaire, ont été remises en vogue suite à la professionnalisation des armées et à la diversification de leurs missions. Militaires, politiques et experts ont en effet craint que la professionnalisation n'accrédite, au sein de la population, l'idée selon laquelle la défense serait désormais une affaire d'experts, creusant ainsi l'écart entre des spécialistes isolés et la société dans son ensemble.

Cet article traitera successivement de trois dimensions relatives aux relations armées-société:

- 1) Un rappel historique et un aperçu des principaux débats qui ont marqué l'analyse des relations armées-société depuis la fin des années 1950 ;
- 2) Les indicateurs permettant d'évaluer l'état de ces relations en France ;
- 3) Les enjeux que représentent les rapports entre les armées, le pouvoir et la société civile.

1- L'étude des relations armées-société

1.1. Une composante majeure de la sociologie militaire

La sociologie militaire a pris son essor aux Etats-Unis avec la seconde guerre mondiale³ et s'est institutionnalisée au moment de la professionnalisation des

³ La sociologie militaire est entendue ici dans le sens de military sociology, étude du fait militaire qui ne se borne pas à la seule sociologie mais inclut d'autres disciplines comme la science politique.

armées et de la création de *l'All-Volunteer Force* en 1973, à la fin de la guerre du Viêt-Nam. Elle a joué un rôle important dans la gestion de cette professionnalisation, en aidant notamment à évaluer les conditions de faisabilité des réformes envisagées.

On distingue, en général, deux branches au sein de la sociologie militaire : celle centrée sur les phénomènes internes aux armées, analysées comme institution sociale ou comme organisation, selon les paradigmes privilégiés, et celle axée sur les relations entre les militaires et leur environnement. Cette dernière comprend, entre autres :

- l'étude de l'implantation locale des communautés militaires, incluant les relations entre les militaires, leurs familles et leur environnement social ou encore l'impact économique et culturel des armées sur un bassin d'emploi ;

- l'étude du positionnement des militaires dans la hiérarchie sociale ; les rapports entre les élites militaires et les élites civiles ; les valeurs et les modes de vie des militaires comparés à ceux de la société dans son ensemble. Le débat sous-jacent est celui de la représentativité des armées par rapport à l'ensemble de la société ;

- l'étude de l'interdépendance entre l'armée, l'Etat et la société, incluant des dimensions telles que l'attitude de la population envers les armées, le soutien dont elles bénéficient, la légitimité de l'usage de la force, l'influence qu'exerce la haute hiérarchie militaire sur l'élaboration des politiques de défense, et enfin les modalités du contrôle que le pouvoir politique exerce sur les armées dans les démocraties⁴.

1.2. Les problématiques qui structurent l'étude des relations armées-société

La problématique qui a structuré les études sur les relations armées-société tient dans la question suivante : comment le pouvoir politique contrôle-t-il les militaires dans les démocraties ? L'exercice de la violence est en effet délégué à une institution coercitive censée protéger la société, mais dont on peut craindre qu'elle n'utilise, en retour, la force contre le pouvoir qui l'a instituée. Peter Feaver résume ainsi le challenge du rapport entre civils et militaires : comment obtenir une armée suffisamment forte et efficace pour assurer les missions que les politiques lui confient et notamment défendre le pays contre les agressions

4 Toutefois, la question du contrôle des militaires se pose dans tous les types de régimes et ne se restreint pas aux démocraties. Voir Jean Joana (2006). L'historien Richard H. Kohn rappelle que 70% des Etats dans le monde ont des régimes militaires et que s'il peut exister un contrôle civil sur les militaires sans démocratie, il ne peut y avoir de démocratie sans véritable contrôle civil des militaires (1997).

ennemies, tout en étant subordonnée au pouvoir afin de ne faire que ce que ce dernier l'autorise à faire⁵ ?

Samuel Huntington, s'il n'a pas été le précurseur de l'analyse des relations armées-société en a été le premier théoricien, et son ouvrage, *The Soldier and The State*, publié en 1957, est resté non seulement un classique incontournable, mais a ouvert un débat ininterrompu cinquante années plus tard⁶. Selon Huntington, le professionnalisme des militaires représente la meilleure garantie de leur loyauté envers le pouvoir politique. Les militaires, en devenant des professionnels⁷, grâce à l'essor du corps des officiers sont plus enclins à demeurer dans leur sphère d'expertise, à ne pas interférer sur les décisions politiques et à rester neutres politiquement. Il en découle que le pouvoir civil a intérêt à laisser une marge de manœuvre aux officiers dans la conduite des affaires militaires, cette autonomie étant garante du développement de leur professionnalisme qui, en retour, assure leur subordination au pouvoir. C'est ce que Samuel Huntington a désigné sous le terme de « contrôle objectif ».

Aujourd'hui, si les experts du fait militaire reconnaissent que le cadre d'analyse établi par Huntington doit être élargi, ils en admettent encore la pertinence et considèrent que cet ouvrage, intégré à l'enseignement dans les académies militaires, a permis de sensibiliser, jusqu'à aujourd'hui, les officiers américains à l'importance de la prise en compte des rapports civilo-militaires dans leur formation et dans la maîtrise de leur métier.

On distingue en général trois vagues dans l'analyse des relations armées-société (*Civil-Military Relations*).

Dans les années 1960, les militaires jouent un rôle important dans les nations accédant à l'indépendance, d'où l'importance des travaux sur les coups d'Etats⁸, la sédition représentant quasiment l'unique variable de mesure de la nature des

5 Peter Feaver (1996) p. 149.

6 Pour ne citer que deux exemples récents, on mentionnera la table ronde qui a réuni Peter Feaver, Risa Brooks, David Segal et James Burk, sociologues et politistes américains lors du dernier colloque de l'Inter University Seminar on Armed Forces and Society en octobre 2007 : « Civil-military relations : Fifty years after *The Soldier and the State* » ainsi que l'hommage qui lui a été rendu au dernier colloque de l'International Studies Association à New York en février 2009, Samuel Huntington étant décédé le 24 décembre 2008.

7 Au sens où ils constituent une profession, avec ses valeurs, ses règles d'accès, son éthique, son esprit de corps. Et ce par opposition aux mercenaires ou aux officiers de l'aristocratie, Joana (2006).

8 Jean Joana (2007) p. 134.

relations entre les armées et la société civile. Ces problématiques axées sur les coups d'Etats militaires se sont vite avérées trop restrictives appliquées aux démocraties occidentales, peu sujettes à subir ce risque. D'où des questionnements plus nuancés, mais sans réponses tranchées, sur le juste équilibre des valeurs permettant à l'institution militaire d'être efficace tout en étant politiquement légitime.

Vinrent ensuite ce que les universitaires ont dénommé les problématiques de la seconde génération⁹. Initiées par les Britanniques, elles ont très largement diversifié les angles d'approche et se sont étendues aux armées européennes, d'abord britanniques, puis françaises, allemandes et touchent désormais tous les pays européens, d'où une production conséquente d'études comparatives sur des aspects plus variés, incluant, par exemple, les travaux sur l'intégration des femmes, des minorités ou des homosexuels dans les armées¹⁰. Mais cette deuxième vague a surtout été générée par la transition démocratique des armées du Pacte de Varsovie. Rappelons que l'OTAN a établi comme préalable à l'adhésion de tout nouveau membre le contrôle de ses forces armées par le pouvoir civil. C'est donc essentiellement à la démocratisation des relations civilo-militaires que cette deuxième génération d'études s'est consacrée. L'argument développé est que dans le cas des nouvelles démocraties d'Europe de l'est, le contrôle démocratique des forces armées ne doit pas se focaliser sur le risque d'une intervention prétorienne des armées menaçant la démocratie naissante. Les relations civilo-militaires doivent être conceptualisées et renouvelées dans le sens d'une meilleure gouvernance démocratique du secteur de la défense et de la sécurité : amélioration des structures de prise de décision, implication du public dans les débats, réel contrôle parlementaire¹¹.

Depuis le début des années 1990, ce sont les travaux sur les rapports entre les dirigeants politiques et la haute hiérarchie militaire qui dominent à nouveau largement la recherche américaine, avec l'étude du rôle joué par les élites militaires dans les décisions de défense et l'analyse, très nourrie, sur le fossé se creusant, depuis la présidence Clinton, entre les généraux et l'administration civile. C'est donc à un retour à la problématique de départ auquel on assiste, à savoir, le contrôle politique des militaires. En effet, au début des années 1990, un certain nombre d'événements ont conduit les observateurs à conclure que les relations entre civils et militaires étaient en crise et que la haute hiérarchie militaire jouait un rôle nouveau et considérable dans la décision d'engagement

9 Voir notamment l'article d'Andrew Cottey, Timothy Edmonds et Antony Forster (2002).

10 On se référera à l'ouvrage de synthèse d'Antony Forster (2006).

11 Cottey, Edmonds et Forster, 2002 p. 32.

des forces armées¹². Attribué à l'administration Clinton, le fait a d'abord été jugé comme passager. On l'a mis sur le compte de quelques épisodes particulièrement mal vécus par les militaires, comme celui de l'intégration des homosexuels dans les armées, thème de la campagne électorale de Bill Clinton, qui a heurté de front la haute hiérarchie militaire ou encore les réductions budgétaires qui ont contribué largement aux tensions. Mais l'arrivée de George Bush au pouvoir n'a pas amélioré la situation qui s'est sérieusement dégradée avec le déclenchement de la guerre en Irak¹³.

Deux phénomènes plus profonds avaient conduit à alimenter cette crise et l'ascendant pris par les militaires sur l'administration: en premier lieu, les membres des élites politiques de la génération du baby boom accédant alors au pouvoir étaient peu nombreux à avoir une expérience ou des réseaux militaires ; en second lieu, la fin de l'affrontement entre les deux blocs et la multiplication des engagements qui l'ont suivi ont contribué à brouiller la répartition des attributions respectives des militaires et des politiques, stabilisée pendant les années de guerre froide. On peut y ajouter le poids croissant pris par l'état-major des armées (The Joint Chiefs of Staff) et son chef, (The Chairman of The Joint Chiefs of Staff), suite à la loi Goldwater-Nichols votée en 1986.

De nombreux chercheurs affirment que la crise des relations entre l'administration et les militaires date de la guerre du Viêt-Nam, mais qu'elle avait été mise en sommeil par la guerre froide qui a donné toute latitude aux militaires pour développer une armée capable de mener une guerre conventionnelle contre les forces armées du Pacte de Varsovie, les responsables politiques laissant le choix des modalités aux militaires. La fin de la guerre froide et l'implication des armées dans des conflits non conventionnels a révélé des dissensions sur l'usage de la force et sur la manière d'adapter les forces armées à leurs nouvelles missions¹⁴. Ce dépassement par les militaires, du strict rôle de conseiller des responsables politiques avant la prise de décision puis d'exécutant des décisions une fois celles-ci adoptées aurait débuté avec Colin Powell, lors de son mandat de chef d'état-major des armées, et sa doctrine

12 Evénements relatés dans The Washington Post ou le New York Times entre janvier et juin 1993, voir l'article de Peter Feaver op.cit. et analysés dans des revues scientifiques telles que *Armed forces and society* ou le *Journal for Strategic Studies*. Pour une analyse des relations civilo-militaires sous les présidences de Clinton et de Bush, voir notamment Owens (2008), Desch (2007) et, en Français, de Durand (2005 et 2008).

13 Un sondage d'opinion auprès des militaires, paru sur le site Internet Military Times en 2006 indiquait que 60% des personnels militaires ne croyaient pas que les civils du Pentagone prenaient leurs intérêts à cœur. Michael Desch (2007).

14 Michael Desch (1999) et de Durand (2005),

établissant les conditions très restrictives pour l'engagement des troupes américaines ôtant, de facto, toute marge de manœuvre aux politiques. L'enquête menée par le TISS (Triangle Institute for Security Studies) en 1996 mettait en évidence que la majorité des officiers avaient désormais une conception de leur interaction avec les politiques qui ne les cantonnait plus au strict rôle de « conseiller » mais les autorisait à être d'actifs « *advocates*¹⁵ ».

Aujourd'hui, les chercheurs qui travaillent sur ce thème, estiment essentiel de renouveler les cadres d'analyse Peter Feaver et son équipe ont développé une conceptualisation des relations civilo-militaires empruntée à la théorie de l'agence, théorie économique qui distingue les *principals* (dirigeants civils en l'occurrence) et les *agents* (agents militaires) et analyse leurs interactions dans un cadre hiérarchique. Cette théorie, destinée surtout au monde de l'entreprise, explore la manière dont un patron peut procéder pour que ses employés travaillent au lieu de manquer à leur devoir. Feaver considère que cette théorie s'applique très bien aux relations civilo-militaires et renouvelle le paradigme Huntingtonien. Bien qu'émaillé d'exemples précis, l'ouvrage de Peter Feaver ainsi que ceux qui l'ont suivi dans sa démarche ou critiqué (Thomas Sowers 2005) demeurent très abstraits, et présentent les limites des théories économiques appliquées à des comportements humains et des interactions organisationnelles dont les rationalités sont plus complexes que les postulats de départ de la théorie de l'agence.

Risa Brooks considère que l'on n'a pas suffisamment conceptualisé les nombreux incidents qui ont émaillé les relations entre l'administration et les généraux et au cours desquels ces derniers outrepassaient leurs domaines en se prononçant politiquement. Elle tente une grille d'analyse de ces différents types d'interventions (*shoulder taping, grandstanding, politicking, alliances building* etc..) et des conditions qui les favorisent¹⁶.

15 Défenseurs-partisans d'une solution. Pour l'enquête voir "TISS Project on the Gap between the Military and the Civilian Society", June 2000, dont les résultats ont fait l'objet de très nombreuses publications, la principale étant *Soldiers and Civilians. The Military Gap and American National Security*, publié en 2001 sous la direction de Peter Feaver.

16 Risa Brooks, intervention au colloque de l'ISA en février 2009 à New York. Dans un livre publié en 2008, Risa Brooks livre une analyse à partir de six études de cas de relations entre élites militaires et politiques et de leur influence sur la stratégie de sécurité du pays et les décisions d'emploi des forces. Le cas américain y est abordé dans une septième étude de cas, très courte, qui porte l'absence de planification de la phase post-conflit de la guerre en Irak, en 2003.

Tous les chercheurs s'accordent pour affirmer qu'il faut désormais s'interroger sur l'impact de la qualité des relations civilo-militaires notamment sur l'efficacité des armées mais aussi sur l'engagement des forces armées, et qu'il est nécessaire d'affiner la typologie des relations et des crises qui les émaillent.

1.3. Le renouveau des enjeux induit par la professionnalisation des armées en France

En France, la sociologie militaire a eu plus de difficultés à percer. La communauté scientifique française jugeait, jusqu'à une période récente, que l'institution militaire n'était pas digne du même intérêt que l'école, l'entreprise ou l'Etat et les armées ont été, elles aussi, longtemps réticentes à s'ouvrir aux études scientifiques externes. La professionnalisation des armées décidée en 1996, en amplifiant les interrogations, voire les inquiétudes des militaires sur le devenir du lien unissant les armées à la société qu'elles défendent, a donné une impulsion décisive aux recherches sur ce thème, même si beaucoup reste encore à faire¹⁷.

En effet, la professionnalisation, privant les armées de l'afflux régulier de jeunes recrues, garantes à elles seules, selon les représentations les plus répandues, de l'implication des Français dans la défense de leur pays, combinée à la réduction du format des armées, moins visibles sur le territoire national et à la disparition de la menace aux frontières, pouvaient entraîner la désaffection des Français pour leurs armées, risquant de marginaliser les militaires. Douze ans après la décision de professionnaliser les armées, la préoccupation demeure vive puisque très récemment, la commission chargée de la rédaction du nouveau Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale comprenait, en son sein, un groupe de travail dédié à ce thème.

En France, l'analyse du contrôle civil sur les militaires et, plus largement, des relations entre décideurs politiques et responsables militaires a fait l'objet d'études prometteuses qui sont demeurées rares, en comparaison avec la densité des travaux anglo-saxons. On citera notamment *La défaite des généraux* de Samy Cohen ou l'ouvrage de Jean Guisnel, *Les généraux*, tous deux datant du début des années 1990. Dans les années 2000, Bastien Irondele a conduit une recherche approfondie sur la décision de professionnalisation de l'armée prise par Jacques Chirac en février 1996. Il a analysé les facteurs qui ont contribué à imposer une solution qui était loin de faire l'unanimité à la fois au sein de l'institution militaire et au sein de l'administration (Irondele, 2003).

¹⁷ Sur le développement de la recherche en sciences sociales de la défense, voir Vincent Porteret (2003) et Barbara Jankowski et Pascal Vennesson (2005).

Plus récemment, Jean Joana pose des jalons pour une étude comparative des modèles de contrôle politique des militaires dans les démocraties contemporaines dans laquelle il recommande de ne pas se focaliser sur l'opposition entre civils et militaires qui empêche de prendre en compte les autres acteurs qui interviennent dans le processus. Il souligne notamment qu'on peut observer des rapprochements entre autorités civiles et militaires de la défense jouant contre des acteurs extérieurs (comme le ministère des Finances par exemple)¹⁸.

Bastien Irondelle, quant à lui, réouvre le débat ancien du rapport entre la nature des relations civilo-militaires et l'efficacité militaire. La question est la suivante : quels types de relations entre le pouvoir politique et les armées garantissent la meilleure efficacité militaire dans les démocraties libérales ? Il développe une comparaison entre la France et le Royaume-Uni en prenant comme exemples la stratégie générale et l'usage de la force, deux dimensions de l'efficacité militaire puisqu'il en adopte une définition élargie, empruntée à Risa Brooks, qui ne se limite pas à la seule capacité à remporter une victoire. Le Royaume-Uni se caractérise par une grande intégration entre les deux populations, autant dans les structures organisationnelles, à tous les échelons, que dans les cursus de formation. C'est ainsi qu'on observe que les relations entre les militaires et le pouvoir politique sont beaucoup plus harmonieuses et pragmatiques qu'aux Etats-Unis où les tensions sont récurrentes, comme le prouvent les travaux académiques depuis le début des années 1990¹⁹. En France, l'intégration entre militaires et civils s'effectuent au plus haut niveau, celui de la Présidence de la République. Par ailleurs, officiers et fonctionnaires sont issus de deux mondes « étrangers l'un à l'autre ». Toutefois, le modèle des relations civilo-militaire français est proche du britannique et se caractérise plutôt par une coopération harmonieuse, à l'exception d'un sujet potentiel de tensions : celui de l'usage de la force, parce qu'il implique des débats sur l'objectif des missions, le dimensionnement et l'équipement des forces.

Le récent ouvrage de William Genieys, *l'Élite des politiques de l'Etat*, revient sur l'étude des élites dans leur rapport au pouvoir à partir de la comparaison de deux domaines, celui du social et celui de la défense, et en particulier, de la politique d'armement. L'auteur constate l'émergence de ce qu'il nomme l'élite des politiques, fortement institutionnalisée, spécialisée dans les politiques

18 Joana 2006. Jean Joana a par ailleurs co-dirigé un numéro spécial de la revue internationale de politique comparée consacré aux relations civilo-militaires (2008).

Enfin, on se référera à son état de l'art, unique en langue française, sur l'analyse des relations civils-militaires publié dans la revue française de sociologie en 2007.

19 Démocratie, Relations civilo-militaires et efficacité militaire (2008, p. 124-125)

sectorielles et qui, forte de ces ressources, arrive à imposer ses choix au détriment, notamment, des élites parlementaires. Pour la défense, il développe deux exemples, celui de la conception puis de la décision de construire le char Leclerc et la décision de professionnalisation des armées. Il montre comment ces actions collectives ont été portées par des « élites de projet », *ad hoc*, constituées de civils, d'ingénieurs et d'officiers. L'analyse de leurs relations montre leurs convergences cognitives plus que les tensions généralement dénoncées entre les univers de la DGA, de l'EMA, de l'EMAT et des hauts fonctionnaires.

En ce qui concerne les autres aspects des relations armées-société développés ci-dessous, une observation s'impose : quel que soit le thème, l'abondance des enquêtes, des données disponibles et exploitées est significative outre-Atlantique et ne s'est guère développée en France, malgré les souhaits exprimés par certains universitaires au moment de la décision de professionnalisation des armées²⁰. On pense notamment aux enquêtes sur le vote des militaires, nombreuses et aux résultats totalement accessibles, sur leurs valeurs comparées à celles en cours dans le reste de la société. Outre l'étude du TISS déjà mentionnée, on citera le programme de recherche dirigé par Michael Desch au Olin Center de l'Université de Harvard.

1.4. Lien armée-nation, relations armées-société ou défense et société ?

Les militaires et les politiques en charge des questions de défense ont longtemps utilisé l'expression « lien armée-nation ». Un glissement s'est opéré au cours de la dernière décennie le « lien armée nation » s'est vu progressivement remplacé par l'expression « relations armées-société ». Cette évolution sémantique est loin d'être neutre.

L'expression « lien armée nation », comme le constate Vincent Porteret (2007), à cause du terme de lien, et du singulier d'armée « confère une connotation affective d'union », et donne un sens positif qui relève, selon lui, de la « communion ». Cette connotation trouve ses racines dans l'histoire. La tradition républicaine veut que la défense soit l'affaire de tous les citoyens La

20 Voir la communication de Pascal Vennesson au colloque de l'ESM de Saint-Cyr en 2000, dans laquelle il soulignait que « Si les opinions et les analyses sont nombreuses, les enquêtes empiriques fondées sur des données quantitatives et qualitatives systématiquement collectées font assez largement défaut ». La situation ne s'est guère améliorée en 2009. Une enquête auprès des militaires fondée sur les mêmes questions que celles posées dans le baromètre « Les Français et la Défense » a bien été réalisée mais les résultats n'en n'ont jamais été rendus publics.

conscription a pendant longtemps été un moment privilégié d'association des citoyens à la défense de la Nation. Bien qu'elle fût créée dans sa forme obligatoire et universelle par une loi du 21 mars 1905, l'origine de la notion de "Nation en armes", faisant de chaque citoyen un soldat appelé à défendre la patrie, remonte à la Révolution et aux soldats, la plupart volontaires, venus en masse défendre la Nation et l'intégrité du territoire à Valmy, en septembre 1792.

L'expression n'est pas totalement tombée en désuétude mais elle a été progressivement remplacée par celle de « relations armées société ». La teneur de celle-ci, plus neutre symboliquement, reflète les évolutions du contexte stratégique de ces dernières années et traduit l'extension de la défense non plus au seul territoire mais aux valeurs qui fondent notre société.

Plus récemment, encore qu'elle date du Livre blanc de 1994, une nouvelle appellation a vu le jour, celle de « défense et société ». Cette expression est désormais celle qui prévaut dans la communication du ministère de la défense. Elle veut signifier l'intégration des civils, de plus en plus nombreux, et refléter l'interarmisation croissante des armées. Parallèlement, les universitaires ont désormais adopté le terme de relations civilo-militaires, traduction de l'expression en usage depuis cinquante ans dans les pays anglo-saxons.

2- Les outils d'évaluation des relations armées-société

Cette seconde partie est consacrée à la présentation critique des outils de mesure dont on dispose, en France, pour évaluer l'état des relations civilo-militaires. On y abordera successivement l'image des armées et des militaires telle qu'elle se dégage des sondages annuels, la manière dont les militaires se sentent perçus par le Français, l'adhésion de l'opinion publique aux différents usages de la force, les attitudes des militaires comparées à celles des civils face à un certain nombre de valeurs de société et enfin, l'évolution du mode de vie des militaires qui, pendant si longtemps, les a distingués du reste de la société.

2.1. L'image des armées et des militaires

L'état des relations entre les armées et la société peut se mesurer par l'image que les Français ont des armées. On dispose à cet effet de divers sondages d'opinion dont ceux que le ministère de la défense commande annuellement à des instituts de sondage depuis près de vingt ans.

Premièrement, il est établi que les armées, parmi d'autres institutions, bénéficient d'une confiance forte et en progression. Ainsi, les militaires arrivent en seconde position (82% des Français leur font confiance) après les pompiers (99%) et devant les enseignants, les policiers (74%), les fonctionnaires et les magistrats (60%)

L'opinion des Français envers les armées a connu deux évolutions majeures depuis 1990: l'image des armées est meilleure aujourd'hui qu'au début des années 90. La professionnalisation a eu un effet extrêmement positif car c'est à compter de 1997 que la plupart des appréciations progressent de manière positive.

L'image des armées n'a cessé de s'améliorer depuis trente ans. Au tout début des années 1980, seuls 65% des Français avaient une opinion positive des armées. En vingt-sept ans, l'image des armées s'est améliorée de plus de vingt points. Entre 1990 et 2007, le pourcentage de Français ayant une bonne opinion des armées est passé de 74% à 87%, et si l'augmentation n'a pas été linéaire tout au long de ces années, les opinions positives n'ont cessé de croître depuis 1997, date de la mise en œuvre de la professionnalisation des armées²¹.

Déclinée par armée, l'armée de l'air, en tête des préférences des Français au début des années 1990, juste devant la Marine, a été progressivement rattrapée par l'armée de terre et par la gendarmerie nationale. En 15 ans, l'ordre dans lequel les Français classent les armées les unes par rapport aux autres est cependant resté inchangé : l'armée de l'air en première position, (87 à 94 % d'avis positifs selon les années) puis la Marine nationale (entre 84 et 91% d'avis positifs). La gendarmerie nationale, en dernière position et, malgré un accroissement des opinions positives entre 1991 et 1996 (de 70 à 82%), n'a plus dépassé 77% d'avis positifs depuis cette date. C'est l'armée de terre qui a vu son score s'améliorer considérablement depuis 1997, passant de 74% d'opinions positives en 1997 à 83% en 2006.. Ceci étant, l'écart de 17 points entre l'armée de l'air et la gendarmerie nationale s'est maintenu entre 1991 et 2007.

Les caractéristiques sur lesquelles s'appuie cette image positive sont liées à la compétence des cadres qui s'est consolidée aux yeux de l'opinion publique, compétence acquise au cours de leur formation en grandes écoles. La confiance accordée aux militaires est attribuée à leur professionnalisme et à leur loyauté envers l'Etat et la République. Les valeurs qui les caractérisent sont

21 Source : Les Français et la défense, 10 ans de sondages, DiCoD, 2002 et Les Français et la défense, 15 ans de sondages, DiCoD, 2007 ?

essentiellement morales : les Français les considèrent avant tout comme animés par un idéal et ayant le sens de l'honneur.

Les qualités qui s'appliquent le moins aux officiers sont l'ouverture au dialogue et leur capacité à s'adapter. Ils sont vus comme repliés sur l'univers militaire, même si cette opinion tend à décroître, et porteurs d'une conception dépassée de l'autorité.

2.2. La perception des militaires

Comment les officiers se sentent-ils perçus par leurs concitoyens et comment se définissent-ils ? Les réponses à un sondage auprès d'officiers confirment ce qui ressort de nombreuses discussions informelles avec les militaires : ils se sentent bien moins perçus qu'ils ne le sont en réalité. On relève des écarts d'appréciation frappants. 30% des officiers pensent que leur image est « plutôt mauvaise » alors que seulement 12% des Français interrogés ont cette opinion. Seulement 4% d'officiers pensent que les Français ont une « très bonne image » des armées alors qu'ils sont 18% en réalité.

Autre distorsion relevée : interrogés sur la connaissance qu'ils estiment avoir du milieu dans lequel vivent et travaillent les militaires, 70% des Français reconnaissent leur ignorance. Mais celle-ci est surestimée par les officiers qui, à 97%, jugent que les Français ne connaissent pas le milieu dans lequel ils évoluent (ce qui représente près de 30 points d'écart)²².

Enfin, dans ce sondage annuel, il est demandé aux Français de dresser un portrait des militaires à partir d'une dizaine de qualificatifs. Les Français voient les militaires avant tout comme des gens « loyaux envers la P'Etat et la République », « bons professionnels », comme des « hommes et des femmes de caractère » et « animés du sens de l'honneur ». Les officiers se perçoivent avant tout comme des gens « sur qui on peut compter pour défendre le pays », et des « hommes et des femmes d'action », « bons professionnels ». Les Français définissent les militaires avant tout par des valeurs alors que ces derniers mettent en avant des compétences.

Certes, beaucoup d'officiers rétorqueront qu'une image favorable ne garantit pas nécessairement l'intérêt des Français pour les questions de défense et l'effort financier supposé l'accompagner. Mais la comparaison avec les années soixante, marquées à la fois par la guerre d'Algérie et les réticences à

22 Alain Lebaube, Officiers qui êtes-vous ? Révolution aux armées. Les nouveaux officiers. Les cahiers de génération n°8, pages 11-34.

L'introduction de l'arme nucléaire atteste du chemin parcouru et de l'ampleur du changement d'attitude de l'opinion publique.

2.3. Opinion publique et usage de la force

La multiplication des opérations militaires depuis le début des années 1990, qu'elles soient humanitaires, d'interposition entre belligérants, de rétablissement ou de maintien de la paix, a remis à l'ordre du jour la question du soutien de l'opinion publique envers ces engagements dans tous les pays qui envoient leurs troupes en intervention. C'est au moment où la guerre s'efface en Europe que la légitimation de l'action militaire se pose avec une acuité nouvelle.

En France, la question est d'autant plus importante que la projection des forces a pris une ampleur inégalée, au cours des dernières années : entre 10 000 et 15 000 militaires sont en permanence déployés dans une dizaine d'opérations à l'extérieur des frontières, et 13000 en janvier 2009.

En France on observe un consensus sur l'emploi des forces armées à des missions de projection au service de la paix ou pour des raisons humanitaires. Les sondages réalisés chaque année par la DICOd mettent en évidence une progression continue de l'adhésion des Français à trois types de missions relevant du maintien de la paix ou de la gestion de crise. Depuis 1991, le pourcentage de Français approuvant l'emploi des armées dans le cadre de l'ONU pour le respect du droit international oscille entre 82 et 87% (85% en 2006).

Les interventions contribuant à ramener la paix dans une région du monde, approuvées par 70% des Français en 1991 l'étaient par 85% d'entre eux en 2000. Le soutien a légèrement diminué depuis (77% d'approbation en 2006), mais demeure plus fort qu'au début de la période qui a vu ces opérations se multiplier et acquérir une visibilité qu'elles n'avaient pas jusqu'alors.

Les missions de type humanitaire sont celles qui sont le plus largement plébiscitées : 80% d'approbation en 1996 et 91% en 2006, après un pic à 96% atteint en 2003.

Toutefois, un constat majeur s'impose : les Français estiment prioritaire l'action des militaires sur le territoire national ou en faveur de leurs concitoyens. Les missions que plus de 90% de Français approuvent, quel que soit leur âge et leur niveau d'étude, sont dans l'ordre : « apporter des secours à la population française en cas de catastrophe » (un score qui a cru de 93 et 99% entre 1997 et

2006), « assurer des missions de sécurité intérieure, comme par exemple participer au plan Vigipirate », (situation d'emploi dont l'approbation est passée de 86% en 1997 à 96% en 2004 et 92% en 2006), et « préserver la vie des ressortissants français à l'étranger ou obtenir la libération d'otages français » (91% en 2006, contre 73% en 1991). On constate que les Français plébiscitent des missions dont le caractère militaire est moins affirmé, comme les missions de protection et de secours sur le territoire national ou l'aide humanitaire. L'approbation de l'emploi des militaires dans la participation à la lutte contre le terrorisme se maintient à un niveau stable (entre 83% et 86%) et les attentats de 2001 n'ont pas modifié la perception des Français.

Un sondage réalisé en 2001 auprès d'un échantillon d'officiers supérieurs révèle un degré d'adhésion différent entre les Français et les militaires sur l'usage de la force.²³ Les officiers approuvent à 98% les missions au cours desquelles il s'agit de protéger la vie de ressortissants Français à l'étranger. Apporter du secours à la population française en cas de catastrophe (inondations par exemple) est également une mission très légitime à leurs yeux (95%). Ces deux missions ont le même niveau de légitimité pour les militaires et pour la population dans son ensemble.

Pour les autres situations d'emploi de la force des lignes de différenciation se dessinent : les missions consistant à apporter de l'aide humanitaire n'arrivent qu'en septième position chez les officiers alors qu'elles sont classées au troisième rang par les Français.

Si les officiers sont prêts à intervenir pour aider leurs compatriotes en cas de catastrophe sur le territoire, ils trouvent moins légitime que les Français d'être employés pour des missions de sécurité intérieure (type Vigipirate), puisque ces dernières arrivent en avant-dernière position dans leur hiérarchie (avec 50% d'approbation contre 91% pour l'ensemble des Français). Ils préfèrent les interventions extérieures à celles sur le territoire national, à l'exception des secours d'urgence en cas de catastrophe. Dans les missions de projection, ils mettent l'accent sur des missions dont le cadre légal est bien défini comme intervenir dans le cas d'accords de défense ou sous mandat de l'ONU. Ils sont plus circonspects à l'égard de missions de projection dont la justification militaire n'est pas évidente, comme le fait d'apporter une aide humanitaire,

23 A. Lebaube, op.cit. Les résultats pour l'ensemble des Français sont tirés du baromètre de la DICod de la même année, c'est-à-dire 2001.

mission pourtant très appréciée des Français (93% d'entre eux estiment justifié d'envoyer des soldats dans ce cas-là contre 77% des officiers)²⁴.

L'emploi de la force armée peut impliquer que des soldats se battent au risque d'y perdre leur vie. Aux Etats-Unis, le débat et s'est focalisés sur une dimension aujourd'hui dépassée depuis l'intervention américaine en Irak, mais qui a fait couler beaucoup d'encre, à savoir la sensibilité aux pertes humaines en opérations et le concept de guerre zéro mort. De nombreux chercheurs américains ont développé la thèse selon laquelle l'aversion vis-à-vis des pertes humaines (*casualties aversion*) était un mythe²⁵. De fait, l'opinion publique est beaucoup plus tolérante envers les pertes subies parmi les soldats que ne le croient les décideurs politiques et la hiérarchie militaire. Le soutien à un engagement militaire ne dépend pas du nombre de pertes humaines. Cette variable doit être prise en compte uniquement avec des facteurs plus déterminants que sont le succès attendu et surtout le rapport entre les moyens déployés et les buts espérés.

On a demandé aux officiers comme Français de se prononcer sur cinq situations à risque en leur posant cette question : pour chacun des cas suivants, estimez-vous qu'il soit justifié ou non que des soldats français se battent au risque d'y laisser leur vie ? On touche, avec cette question, au cœur de la légitimité de l'usage de la force et à la reconnaissance, par leurs concitoyens, du sacrifice de leur vie que les militaires sont prêts à faire en s'engageant.

En premier lieu, les Français sont plus soucieux des risques qu'encourent les militaires que les militaires eux-mêmes puisque par exemple, l'invasion du territoire métropolitain justifie que des soldats perdent leur vie pour tous les officiers mais pour seulement 82% des Français. Les réponses sont plus contrastées entre les Français dans leur ensemble et les officiers concernant trois autres cas de figure. L'invasion de pays avec lesquels la France a des traités de coopération ou d'assistance justifie plus la mort de militaires aux yeux des officiers qu'aux yeux des Français. La participation de la France à une action militaire en coalition au sein de l'OTAN ou entre Européens, ce qui est tout de même le cas le plus fréquent ces dernières années, ne justifie que les soldats y perdent leur vie qu'aux yeux de 62% des Français.

24 Il aurait été extrêmement profitable que de tels sondages soient répétés dans la durée et rendus publics. Les données sur lesquelles nous nous appuyons commencent à dater.

25 Voir Hugh Smith (2005)

Une des situations d'intervention proposée mérite qu'on s'y arrête : la défense des valeurs de notre société justifie-t-elle que des soldats se battent au risque d'y laisser leur vie ? La défense des valeurs constitue la deuxième raison, après l'invasion du territoire à légitimer des pertes humaines aux yeux des Français. Ce n'est pas le cas chez les officiers, dont le taux d'adhésion est faible comparé aux autres missions.

Ainsi, la hiérarchie opérée par les officiers et celle des Français sont quasiment inverses. A part l'invasion de la France métropolitaine, les Français placent très haut l'idée que des militaires se battent pour la défense de valeurs au péril de leur vie. Les militaires y sont moins prêts. La hiérarchie qui se dégage entre les situations qui rendent plus envisageable que d'autres la perte de soldats met en évidence que pour les uns comme pour les autres, l'effondrement du bloc soviétique et les types de déploiements qu'il a engendré n'ont pas été parfaitement intégrés. Les situations les plus improbables aujourd'hui, comme l'invasion du territoire national, sont encore celles pour lesquelles on est le plus prêt à voir mourir des soldats, ou bien, pour les militaires, à envisager d'y perdre leur vie. Les interventions des forces armées d'aujourd'hui, la plupart du temps justifiées au nom de la défense de valeurs au premier rang desquelles la paix, n'ont pas encore acquis la même légitimité ni auprès du public, ni auprès des militaires.

On a pu observer à quel point le consensus sur l'usage de la force et l'engagement des troupes était fragile et pouvait être mis à l'épreuve, avec les réactions suite à l'embuscade d'Uzbin qui a causé la mort de dix soldats en août 2008. Les militaires français interviennent en Afghanistan depuis 2001 mais les Français en ont subitement pris conscience le 18 août 2008²⁶. L'effet immédiat, bien qu'il faille rester prudent sur des résultats de sondages réalisés à chaud, a été qu'une majorité de Français a aussitôt été en faveur du retrait des troupes du sol afghan (55%). Cependant, dès le 1^{er} avril, un sondage paru dans *Libération* indiquait que 68% des Français désapprouvaient l'envoi de troupes supplémentaires en Afghanistan. On a pu mesurer en France à cette occasion combien le maintien de la légitimité d'une opération militaire était une priorité de politique interne et une ressource en politique étrangère. Mais cette légitimité n'est jamais acquise. Elle dépend de la manière dont est expliqué l'enjeu de l'engagement, de la crédibilité de ceux qui énoncent les objectifs et par ailleurs, de la croyance au succès de l'opération combiné à l'effet produit par les pertes humaines (nos propres soldats comme les pertes civiles). Bien que les matériaux manquent pour faire des comparaisons fiables, les précédents engagements et

26 Voir l'ouvrage de Jean-Dominique Merchet (2008)

les pertes, certes moins nombreuses, occasionnées n'avaient pas rompu le consensus.

Enfin, il est à noter que la question de la légitimité ne touche pas les seules armées. Cette interrogation sur la légitimité traverse aujourd'hui nombre d'institutions (la justice, l'école..) mais également l'entreprise du secteur privé concurrentiel. Avec le thème très en vogue de la *Corporate Social Responsibility* émerge une approche renouvelée de ce qui fonde la légitimité de l'entreprise à la fois en interne et dans ses relations avec la société. Le management des entreprises cherche de plus en plus à exprimer une mission renouvelée (satisfaire les aspirations des individus, répondre à des défis environnementaux) et s'engage à se conduire de façon responsable. Faire adhérer aux valeurs, initier des actions permettant d'aller vers le développement durable sont quelques uns des changements les plus significatifs. En ce qui concerne l'engagement des troupes françaises, les réactions de l'opinion publique ne peuvent plus être considérées comme des données à la marge car elles sont le reflet de la légitimité que les Français accordent ou non aux opérations extérieures.

2.4. Militaires et civils face aux valeurs de société

Les valeurs sont des préférences collectives qui peuvent différencier les groupes sociaux les uns des autres et à ce titre, il est intéressant de connaître les échelles de valeurs propres aux groupes qu'on étudie. La question des valeurs, traitée la plupart du temps sous forme d'assertions difficiles à vérifier, nourrit sinon des études sérieuses, du moins un grand nombre de débats. Aux Etats-Unis, lorsque s'est amorcé le débat sur le *Gap* entre les valeurs des officiers généraux et celles de la classe politique, certains chercheurs ont posé la question « et alors ? » (*The gap, does it matter?*) Les réponses n'ont jamais convergé. Pour certains, il est parfaitement légitime que les militaires soient attachés à des valeurs qui ont moins cours dans la société, tel le sens du sacrifice, la discipline, l'honneur. Pour d'autres, à partir du moment où les militaires ont le sentiment d'être devenus les seuls détenteurs de valeurs qui se perdent et se replient sur le conservatisme, cela doit interroger. Cela fut le cas aux Etats-Unis dans les années 1990, lorsque les enquêtes ont mis en évidence que les militaires avaient un regard très pessimiste sur les valeurs en cours dans la société et jugeaient que les civils seraient bien inspirés de revenir à celles de l'institution militaire.

Une analyse comparée, systématique, et répétée dans la durée des valeurs des militaires avec celle des Français offrirait une manière de nourrir objectivement l'analyse des relations armées-société. Mais de telles enquêtes n'existent pas en

France et les connaissances empiriques font largement défaut. Le domaine des valeurs des militaires est celui dans lequel abondent les écrits personnels, les témoignages, les opinions, les essais qui soulignent en général le sentiment qu'ont les militaires de constituer un monde à part, animée de valeurs spécifiques telles que l'abnégation, le courage ou la solidarité.

Un sondage réalisé auprès d'officiers permet d'ébaucher quelques hypothèses sur les systèmes de valeurs de ces derniers. Lorsqu'on demande aux Français de classer, parmi une douzaine de valeurs, dont certaines sont relativement spécifiques au métier militaire, bien que non exclusives (sens de l'honneur, esprit de sacrifice, ordre et discipline, patriotisme) et d'autres, des valeurs républicaines, fondement des démocraties, comme les droits de l'homme, le sens de la justice et les libertés individuelles, les Français attachent le plus d'importance aux droits de l'homme, les officiers classant en premier le sens de l'honneur.

Si l'on prend en compte non plus première valeur mais les trois valeurs jugées fondamentales, les choix des officiers et des Français présentent beaucoup de similitudes. Tout d'abord, l'attachement au sens de la justice arrive en deuxième position pour les uns comme pour les autres. Les officiers choisissent ensuite la démocratie. Les Français les droits de l'homme et les libertés individuelles.

Les valeurs jugées les moins importantes méritent également d'être prises en compte. Les Français classent en dernier l'idéal européen, l'esprit de sacrifice, les devoirs civiques envers l'Etat, et les valeurs religieuses (moins de 12% pour chacun de ces items). Les officiers effectuent le même classement, et placent en dernier l'idéal européen, l'ordre et la discipline, l'esprit de sacrifice et le courage.

Il existe entre les militaires et l'ensemble des Français un assez large consensus sur les valeurs fondamentales. Les valeurs qui impliquent un dépassement moral de soi et de ses intérêts (l'esprit de sacrifice, les devoirs civiques envers l'Etat) de même que l'ordre et la discipline sont celles dans lesquelles les Français se reconnaissent le moins, qu'ils soient ou non militaires. En revanche, les militaires tout comme l'ensemble de la population attachent une grande importance aux valeurs de justice et de démocratie.

Une question posée dans l'enquête « Les valeurs des Français »²⁷, sur le degré de confiance accordé par les Français à des institutions faisant partie du paysage

27 P. Bréchon (dir), Les valeurs des Français. Evolutions de 1980 à 2000, Paris, Armand Colin, 2000. Les résultats sur lesquels nous nous appuyons sont ceux de

politique et social français ou international a également été posée à des officiers supérieurs. Les deux institutions dans lesquelles les Français ont le plus confiance sont le système de santé et l'enseignement. La police est placée en troisième position et les armées en cinquième. Qu'en est-il chez les officiers ? Une première différence n'a rien de surprenant : les militaires ont un degré de confiance quasi absolu dans les armées, placées en tête des institutions. Les officiers placent ensuite, comme les Français, leur confiance dans le système de santé et dans la police (2^{ème} et 3^{ème} position dans la hiérarchie de confiance) mais n'accordent pas le même crédit au système d'enseignement que leurs compatriotes. En revanche, ils manifestent une plus grande confiance que leurs concitoyens dans les institutions politiques comme le Parlement ou l'Union européenne, qui obtiennent des scores de 30 points supérieurs chez les officiers que chez les Français dans leur ensemble.

Les trois institutions qui inspirent le plus de défiance sont identiques chez tous : il s'agit des syndicats, de la presse, de l'administration publique. Le rapport aux institutions religieuses est en premier lieu différent selon l'âge : elles inspirent peu confiance aux jeunes (22 à 35% de taux de confiance selon le niveau scolaire, soit parmi les cinq dernières institutions du classement). Les militaires, comme les Français dans leur ensemble, les placent en position médiane dans leur hiérarchie, avec toutefois des taux de confiance supérieurs chez les militaires que chez les Français (48% chez les élèves officiers contre 35% chez les jeunes dans l'ensemble, 65% chez les officiers supérieurs contre 47% au sein de la population).

Mis à part quelques écarts qui ne sont toutefois pas très marqués, on observe que les officiers, comme les Français dans leur ensemble placent avant tout leur confiance dans les institutions symbolisant le pouvoir régalién comme la police ou les armées et dans les institutions sociales (santé, protection sociale, éducation). Ils sont très circonspects envers les syndicats, la presse et l'administration. les officiers ont largement plus confiance que leurs concitoyens dans les institutions politiques (Parlement, Union Européenne).

2.5. Les modes de vie des militaires

Le métier des armes impose une série d'obligations : disponibilité, qui prend toute sa signification en situation opérationnelle (encore que d'autres corps de métier partagent, dans une certaine mesure, cette contrainte), une discipline qui

l'enquête « les valeurs des Français » de 1999 (n=1615). Pour l'enquête auprès des officiers, voir Lebaube.

modèle les comportements, une mobilité géographique et professionnelle incontestablement élevée. Jusqu'à une période récente, ces impératifs professionnels pesaient sur les conditions de vie des militaires et généraient des formes d'existence spécifiques tant du point de vue professionnel que familial. La sociabilité, les caractéristiques de la cellule familiale, le travail des épouses, l'origine sociale et familiale des militaires différenciaient fortement ces derniers du reste de la population : forte endogamie, fécondité plus élevée, faible taux d'activité des conjointes. Qu'en est-il aujourd'hui ? Les militaires ont-ils encore des modes de vie singuliers ?

Les militaires sont encore nombreux à être issus de familles nombreuses : 55% d'entre eux font partie d'une famille de trois enfants dont 13% d'une famille de cinq enfants et plus. En comparaison avec la société dans son ensemble ces proportions restent élevées. Mais ces données rassemblent les militaires de tous âges. Or, si l'on s'attache à l'âge de la mère des militaires en question, plus les mères sont jeunes, plus la proportion de celles qui ont des familles nombreuses diminue.

L'endogamie des militaires a longuement focalisé l'attention. Un militaire sur cinq a un père militaire. Proportion à peu près équivalente dans toutes les armées, et plus élevée au service de santé des armées (29,1%), ce qui pourrait induire que l'endogamie des médecins est plus forte que celle des militaires. La proportion des militaires issus d'une famille de militaire est plus forte chez les officiers (33%) que chez les militaires du rang (16%). Enfin, toutes proportions gardées, le fait d'avoir un père militaire détermine davantage les femmes que les hommes à s'engager (23% contre 19,1% pour les hommes). Ceci ne doit pas occulter que huit militaires sur dix sont issus d'une famille de non militaires. Toutes générations confondues, ce sont les enfants d'ouvriers (33%) et de cadres moyens qui sont les plus représentés (27%)²⁸.

En revanche, dans le groupe des officiers, trois officiers sur quatre sont issus de familles de cadres supérieurs et de cadres moyens. Seulement 7% sont issus de familles d'ouvriers. Ceci reflète le mode de sélection des élites en France, par les grandes écoles, qui sont devenues au cours des trente dernières années, de plus en plus élitistes.

28 Sources : 1) enquête réalisée auprès de jeunes élèves officiers ayant intégré une des grandes écoles militaires en réalisée en 2001, 2002 et 2003. L'échantillon total représente 1541 cadets. 2) enquête de l'OSD : les familles de militaires (2003).

L'environnement familial des militaires est un élément déterminant d'appréciation de la condition militaire. En effet, même si elles sont acceptées, les conséquences de la spécificité professionnelle des militaires apparaissent toujours relativement lourdes pour leur entourage familial. Le militaire est d'autant plus disponible et mobile qu'il sait que sa famille bénéficie de bonnes conditions pour assumer son absence. Ce sont des exigences très concrètes dont l'impact sur la fidélisation est important. Le départ de l'institution dépend aujourd'hui de plus en plus de la famille.

Une caractéristique rend d'ailleurs presque impossible la comparaison de la population militaire avec la population française en général : les militaires constituent une population active jeune (60% ont moins de 35 ans) et essentiellement masculine. Or, le sexe et l'âge influent considérablement sur la situation familiale. Aussi, il ne faut pas interpréter les différences comme des différences culturelles car elles ne sont souvent que l'expression d'une différence de structure par sexe et âge.

L'âge du mariage a reculé en France, passant de 25 ans pour les hommes en 1980, à 29 ans en 2000. C'est une tendance que l'on retrouve chez les militaires quel que soit leur grade. Le concubinage s'est accru dans une proportion presque identique à celle qu'on observe dans le reste de la société, surtout chez les moins de 35 ans et dans l'armée de l'air. Trois militaires sur quatre vivent en couple. Cette situation varie avec l'âge puisque les moins de 25 ans ne sont que 30% à avoir un conjoint. En revanche, à partir de 35 ans, 90% des militaires vivent en couple. Les militaires ont-ils tendance à épouser des enfants de militaires ? Hormis les officiers supérieurs de recrutement direct dont plus de 25% épousent des filles de militaires, la proportion de militaires ayant une épouse fille de militaire est de 14%.

La moitié des militaires sont parents, avec en moyenne près de deux enfants. Les familles nombreuses sont rares : moins de 6% ont quatre enfants et plus. (cette proportion est plus élevée chez les officiers (12,6%). Autre caractéristique à souligner : les femmes militaires ont moins d'enfants que les hommes. A partir de 30 ans, les femmes militaires sont moins nombreuses que leurs collègues à avoir des enfants, et lorsqu'elles en ont, elles en ont en moyenne moins que les hommes

L'augmentation de l'activité des femmes de militaires est un des exemples les plus frappants de l'évolution des modes de vie des militaires. Les femmes de militaires travaillent de plus en plus et leur taux d'activité évolue parallèlement à celui des Françaises.

Il y a vingt ans, 38% de femmes de militaires travaillaient contre 65% des Françaises. En 2001, 7 conjointes de militaires sur 10 travaillaient. La même année, près de 80% des femmes françaises de 25 à 49 ans étaient actives. Les conjointes civiles des militaires n'occupent pas les mêmes emplois que les femmes françaises en couple. 55% sont employées, 32% sont cadres moyens. C'est à dire que ces deux catégories regroupent 9 femmes de militaires sur 10 alors que dans la société, elles n'en rassemblent que 7 sur 10.

La prise en compte de l'importance de la sphère familiale dans la vie des militaires se généralise. Les armées ont désormais pris conscience de l'importance du facteur familial sur l'équilibre du militaire et sur la fidélisation des personnels. Outre la prise en charge de certaines dimensions matérielles de la vie du militaire et de sa famille (construction de crèches, aide aux déménagement), les aspects psychologiques sont également pris en compte (soutien psychologique, avant, pendant et après les opérations extérieures). Le mouvement actuel de dissociation entre vie familiale et professionnelle se répand aussi dans les armées

3- L'importance des relations armées société

Pourquoi est-il important d'apprécier l'état des relations entre l'armée et la société dans laquelle elle s'inscrit ? A cette question les chercheurs ne répondent pas de manière unanime. Il n'existe pas de relations civilo-militaires « idéales » même si le modèle proposé par Huntington correspondant à un partage clair des responsabilités entre civils et militaires, sans interférence ni d'un côté ni de l'autre, maximise l'efficacité des armées. Dans un monde idéal, la division des tâches est claire. Une fois qu'une décision politique est prise, les militaires doivent avoir toute latitude pour manager l'usage de la force. (Brooks, 2008, p. 269). Mais aujourd'hui, cette vision est considérée comme trop normative et ne correspond plus à la réalité politique et stratégique de l'après guerre froide.

3.1. Le reflet de la société comme gage de légitimité

L'armée est une institution qui pour être légitime, doit être représentative de la société dans son ensemble. De nombreux auteurs avaient déjà souligné avant même la suspension de la conscription, que le mode de recrutement des jeunes appelés ne reflétait que très imparfaitement la composition socio-économique de la jeunesse française, et pas uniquement en raison de l'absence des jeunes femmes. Sur le strict plan de la représentativité, les deux dernières décennies ont correspondu à un rapprochement plus étroit entre les pratiques sociales en vigueur dans les armées et celle observées dans la société. Analyser et suivre la

manière dont les militaires sont ou non coupés de la société dans laquelle ils vivent est une question éminemment cruciale pour le bon fonctionnement institutionnel.

Toutefois, cette dimension de la représentativité des militaires vient se heurter à la spécificité du métier militaire qui de nombreux points de vue donne à l'institution militaire des caractéristiques qui la particularisent sinon l'isolent. C'est ainsi que certains chercheurs américains défendent l'idée selon laquelle on ne peut exiger des armées qu'elles reflètent parfaitement les caractéristiques sociodémographiques de la société dont elles sont issues. Parallèlement, elles ne doivent pas se considérer comme le refuge des seules valeurs défendables au sein d'une société considérée par eux comme déliquescence.

Enfin, les interrogations sur les relations armées société rejoignent le questionnement sur le sentiment d'appartenance à une communauté nationale. Les militaires se battent pour défendre sinon le territoire, peu menacé par les pays voisins et alliés depuis l'effondrement du bloc soviétique, du moins les valeurs de notre société. Un accord sur ces dernières est dès lors essentiel. C'est pourquoi il est si indispensable d'observer l'évolution des valeurs des uns et des autres et l'évolution du sens donné aux missions.

3.2. L'impératif du recrutement

Les armées recrutent environ 30 000 jeunes par an et doivent de ce fait répondre à leurs aspirations pour ne pas risquer de voir se tarir la ressource humaine. Toutes les armées professionnalisées depuis plusieurs décennies (celles des Etats-Unis, de la Grande-Bretagne ou du Canada) ont fait face à des problèmes de recrutement à un moment de leur histoire. La professionnalisation a conduit, du fait de ce besoin de recrutement, à une adaptation des armées aux aspirations nouvelles des jeunes en matière d'emploi. Une grande partie de la jeunesse refuse un certain état de la société basé sur la concurrence sauvage, la loi de la jungle, l'absence de règles et de fraternité ou de chaleur humaine.

Ce refus d'un monde déshumanisé est un élément d'attractivité pour l'armée. Il n'y a, en réalité, pas beaucoup d'autres milieux professionnels permettant de concilier l'exercice des responsabilités et le respect des autres, où le désir de réussir ne signifie pas forcément écraser le voisin. L'armée devrait également, si elle veut élargir la base de son recrutement, communiquer sur la discipline militaire et corriger des préjugés hors d'âge concernant la vie des casernes. Les jeunes sont prêts à vivre dans un milieu structuré, ils le souhaitent même souvent, mais ils refusent l'arbitraire. Il n'existe pas dans la vie militaire, et les

dérives individuelles, autrefois couvertes, sont désormais sanctionnées. (Boniface 1999)

3.3. Les relations civilo-militaires et la subordination au pouvoir civil

L'étude des relations armées société inclut également le contrôle démocratique des forces armées par le pouvoir politique. En France, c'est la Vème République qui va définitivement sceller le pouvoir du politique sur le militaire en faisant du chef de l'Etat le chef des armées²⁹. Tous les observateurs s'accordent pour affirmer que depuis, en France, la prééminence du politique n'a jamais été contestée et qu'il est normal et sain que les militaires, en tant qu'experts, aient une influence sur les décisions de défense. Ce qui poserait problème serait plutôt l'absence d'expertise du côté du politique et de diversité des avis dont s'entourent les politiques avant d'arbitrer.

Conclusion

Il y a douze ans, au moment où le processus de professionnalisation des armées était amorcé, la question des relations armées-société en France se posait surtout sous l'angle des ressources humaines. Les armées craignaient un tarissement des candidatures et un abaissement préjudiciable de leur niveau de qualification.

Depuis cette époque, au moins quatre évolutions sont venues transformer ou du moins élargir la manière de considérer le débat sur les relations armées-société :

- les armées françaises sont engagées dans de multiples déploiements et les débats, malgré une réforme du rôle du Parlement, ne se sont pas intensifiés. Or, l'adhésion des Français aux missions dans lesquelles sont employés les militaires ne peut se mesurer à la seule image positive que l'opinion publique a incontestablement aujourd'hui des militaires. Tôt ou tard, s'il se produisaient, des pertes importantes ou un scandale impliquant des militaires en OPEX, fragiliseraient le soutien populaire et délégitimeraient ces engagements, d'autant plus facilement que ces derniers n'auraient pas fait l'objet d'une information objective et pédagogique.

- les militaires ont évolué et leurs aspirations en matière de carrières, de modes de vie, de conciliation entre vie professionnelle et vie privée sont celles

²⁹ Voir le récapitulatif historique de Samy Cohen dans la revue Pouvoirs (2008)

de tous les Français. Cela n'implique en rien qu'ils renoncent au sacrifice de leur vie et qu'ils n'acceptent pas certaines contraintes du métier militaire. Mais cela façonne les conditions d'emploi.

- les armées françaises ne peuvent plus réguler les problèmes de manière autonome. L'internationalisation des missions, le rôle croissant du droit européen, la médiatisation des événements ne sont plus évitables et doivent être intégrés comme variables dans les relations civilo-militaires.

- Au-delà des représentations globales et du degré général d'adhésion de la population aux missions des armées, le lien armée-société s'exprime au niveau local dans les interrelations qui se tissent entre les implantations militaires et les territoires. Nombre de travaux ont révélé comment les casernes, les bases aériennes, les arsenaux façonnent les territoires selon des dimensions multiformes et avec des configurations souvent spécifiques en fonction de l'histoire et du contexte local. Une étude du C2SD (Leroux et alii) avait mis en évidence la civilianisation croissante des implantations militaires en centre ville, obligeant les militaires opérationnels, transférés en périphérie, à inventer de nouveaux liens avec les populations. L'annonce de la nouvelle carte militaire avec les projets de fermeture d'unité et le regroupement des bases a remis sur le devant de la scène la dimension locale et économique. Tout un chacun a pris conscience que le départ d'un régiment ou la fermeture d'une base allait affecter profondément le tissu économique local. Mais la dimension économique n'est qu'un des aspects de ce lien intime unissant l'armée et les communautés au niveau local. Le départ des militaires aura un impact sur les réseaux sociaux et les cultures locales, modifiant les représentations de la population de ces territoires vis-à-vis des armées.

Cette thématique ainsi que la bibliographie qui l'accompagne sont disponibles sur le site www.c2sd.defense.gouv.fr rubrique « Les thématiques ».

La diversité dans les armées

*Caroline VERSTAPPEN**

L'institution militaire a longtemps gardé l'image d'un univers masculin culturellement homogène. Si la diversité remonte à une époque lointaine puisque les femmes, les civils et les personnes issues de l'immigration ont participé aux efforts de guerre mais aussi au fonctionnement de l'institution en temps de paix, le mouvement s'est accéléré avec la professionnalisation avec l'objectif de s'assurer un niveau de recrutement satisfaisant aux plans qualitatif et quantitatif. Car la suspension de la conscription a nécessité de combler les postes et les compétences laissés vacants par les appelés. Elle a aussi introduit des questionnements sur la représentativité sociale des armées comme condition du maintien du lien armées-nation.

Des débats opposent toutefois les sociologues sur la réalité et la nécessité de la convergence entre l'évolution de l'institution militaire et les évolutions sociales.

A la suite d'Huntington dans les années 1950, les théoriciens conservateurs ont exprimé des doutes quant à la capacité de la culture militaire à s'adapter aux changements de la société. Pour eux, l'impératif fonctionnel exige même que demeure un cadre de valeurs conservateur dans la société.

Pour les progressistes, les forces armées modernes doivent se conformer aux valeurs civiles et s'ouvrir à toutes ses composantes.

Une position intermédiaire consiste à considérer que les armées répondent à deux impératifs l'un fonctionnel et l'autre sociétal. L'impératif fonctionnel exige que les dirigeants politiques et militaires mettent sur pied des organisations militairement efficaces. L'impératif sociétal nécessite que les dirigeants des régimes démocratiques s'assurent que les armées sont en phase avec la société qu'ils défendent qui, en contrepartie, les rétribue financièrement et symboliquement et garantit ainsi la légitimité de leur action sans laquelle ils ne pourraient atteindre que des objectifs limités.

* Caroline VERSTAPPEN est chargée d'études à la division recherche du C2SD

La question clé est le degré de compatibilité entre ces impératifs et la façon de trouver le juste équilibre. *Hubert Jean-Pierre Thomas [Officiers, sous-officiers. La dialectique des légitimités, 1994]* a défini l'existence au sein du système de défense de deux sous-systèmes : le sous-système opérationnel et le sous-système organisationnel mus par des rationalités et des légitimités différentes. Le premier a pour finalité l'exécution des missions de combat et aboutit à la production d'un discours militaire traditionnel et normatif qui induit un mouvement de divergence. Le second vise le maintien des échanges entre l'institution et son environnement et repose sur la mise en valeur d'un discours d'ouverture et une image de technicien. Le système militaire global repose sur une dialectique constante entre ces deux sous-systèmes, qui explique les mouvements simultanés de convergence / divergence avec le reste de la société.

Pour Morris Janowitz, les impératifs ne sont pas inconciliables. De plus, l'adaptation de la société militaire aux valeurs sociales ne doit pas nécessairement déboucher sur l'amoindrissement de l'efficacité militaire.

I. La féminisation des armées

Jusqu'au XX^{ème} siècle, l'activité militaire est restée un domaine essentiellement masculin même si les femmes ont joué un rôle non négligeable dans le soutien aux opérations pendant les conflits mondiaux. La féminisation des armées est un phénomène qui n'est pas totalement nouveau mais dont l'ampleur est sans précédent. Depuis les années 1970, l'emploi des femmes dans les forces armées s'est transformé avec la présence d'un personnel féminin assumant des rôles majeurs non seulement dans les services de soutien mais aussi dans des tâches opérationnelles. Celles-ci comprennent même des postes de combat dans la marine et l'aviation. Toutefois, dans des pays comme les Etats-Unis ou le Royaume-Uni, de tels postes dans l'armée de terre restent toujours fermés aux femmes.

La place des femmes dans l'armée illustre la manière dont les armées modernes ont dû concilier impératif fonctionnel et impératif sociétal. Elle interroge et bouscule les fondements de la culture et de l'identité militaires des armées professionnelles.

1. Les facteurs qui favorisent la féminisation

La féminisation des armées a été favorisée par la conjonction de divers facteurs internes et externes à l'institution militaire :

- une nécessité (besoins de médecins et infirmières au cours des conflits mondiaux)
- une pression sociale (les mouvements féministes)
- la dynamique d'égalité entre les sexes qui a conduit à une évolution des législations et notamment à l'avènement des politiques d'égalité des chances
- la professionnalisation des armées qui a nécessité de remplacer les appelés
- la technicisation croissante des armements dont l'usage repose moins sur la force physique
- une émergence des « nouvelles missions » qui valorisent des qualités humaines qui ne sont pas l'apanage des hommes.
- la professionnalisation qui opère une « mitigation du commandement » (Mispelblom), un commandement qui repose davantage sur le management participatif que sur une autorité pure. Les femmes peuvent apporter des compétences ou approches nouvelles.

2. Les freins à la féminisation

Martin Van Creveld, politiste israélien défend un point de vue minoritaire mais strict. Il conteste fermement le rôle positif de l'intégration des femmes dans les armées. La présence des femmes nuit à l'efficacité des armées et à l'atmosphère qui y règne.

Pour lui, trois arguments s'opposent à la féminisation des armées :

- a) La féminisation est utopique et paradoxale car en combattant la domination masculine sur son terrain elle ne fait que la renforcer. Dans les armes de combat, le culte de la masculinité demeure une composante importante du moral des troupes au combat. Il s'agit d'un mythe organisationnel puissant.

- b) La féminisation donnerait à l'opinion l'illusion d'une pacification du métier militaire alors que c'est toujours bien de violence et de guerre qu'il s'agit.
- c) La présence des femmes détournerait les hommes de leur mission principale : supprimer l'ennemi, la protection des membres féminins de l'équipe devenant prioritaire.

Selon un autre argument, souvent défendu par le passé, la société malgré son progressisme ne serait pas prête à envoyer des femmes à la guerre, par crainte de les voir revenir mortes ou blessées. Or, des conflits récents montrent que la réaction de l'opinion publique ne diffère pas en fonction du sexe des soldats morts.

3. Les femmes dans les armées occidentales

Le processus de féminisation n'a pas été déclenché au même moment dans tous les pays. Certains, comme le Canada, la France ou les Pays-Bas, accueillent depuis plusieurs décennies des femmes militaires, alors que d'autres, comme le Royaume-Uni ou l'Espagne, l'ont fait plus récemment. De même, le processus d'intégration n'a pas été le même pour tous.

L'intégration des femmes dans les forces armées s'est faite par étapes, souvent dans le cadre d'autres réformes plus générales comme la professionnalisation des armées ou la mise à l'agenda politique de la parité homme-femme dans le monde du travail ou de phénomènes de société tels que les évolutions de la cellule familiale.

Ainsi, le passage d'une armée de conscription à une armée d'engagés, à l'exception notable de l'Allemagne, a-t-il permis une remarquable progression de la visibilité des femmes dans les forces armées.

Les différences de niveaux d'intégration des femmes entre les pays ne résultent pas tant des politiques décrétées, mais bien de leur application.

- Celle-ci dépend très fortement de facteurs culturels, qui se révèlent être souvent les principaux obstacles à la participation des femmes. Ainsi, aux Pays-Bas où de très nombreux textes ont pourtant promu l'égalité, la société demeure conservatrice dans sa vision de la famille ou dans la division du travail entre hommes et femmes, d'ailleurs partagée et soutenue par beaucoup de femmes.

- du référentiel choisi : Selon les forces armées et les pays, les référentiels des politiques d'intégration des femmes ne sont pas les mêmes : égalité des chances (en Espagne), diversité (au Canada et au Royaume-Uni), égalité de traitement ou principe de non discrimination. Selon l'angle d'attaque, les résultats divergent. En Allemagne, l'intégration des femmes dans les forces armées se fait sur le principe de l'égalité de traitement : tout le monde doit remplir les critères pour la position convoitée, indépendamment du sexe. Au Canada, les femmes constituent un des quatre groupes victimes de discriminations sur le marché du travail, comme les peuples autochtones, les membres des minorités visibles et les personnes handicapées. Vis-à-vis de ces groupes, la fonction publique fédérale, y compris l'armée, doit faire un effort en matière d'intégration, et en rendre régulièrement compte. Ainsi, un objectif de recrutement est fixé, mais à titre indicatif seulement. En 2003, environ 12% des effectifs de la force régulière étaient des femmes.

- **de l'intériorisation par les femmes de leur propre rôle** dans la société.

Les enjeux majeurs de la féminisation concernent les aptitudes physiques et les critères de sélection, les relations entre les hommes et les femmes au sein des unités, et surtout la place des femmes dans les armes de combat. Ainsi, pour les aptitudes physiques et les critères de sélection, faut-il prendre en compte les particularités physiologiques des femmes ? Les armes de combat, traditionnellement réservées aux hommes ne se sont ouvertes que récemment aux femmes, pour des raisons qui tiennent aussi bien à des aspects matériels qu'à des visions culturelles de l'efficacité militaire.

Aujourd'hui, les femmes ont accès à tous les corps, postes et fonctions des forces armées dans certains pays (Allemagne, Canada et Pays-Bas).

La théorie féministe insiste sur l'existence d'un "plafond de verre" qui empêche la plupart des femmes d'accéder à des promotions au-delà de certains rangs. On note également la difficulté pour elles d'accéder aux postes de combat au sein de l'armée de terre américaine. Or les partisans de la féminisation soulignent que l'exclusion des postes de combat engendre l'exclusion des promotions de haut rang dans un système qui valorise plus les performances de combat que les rôles de soutien logistique.

4. La féminisation des armées en France

a) Les aspects juridiques

Trois temps forts ont marqué la féminisation des armées :

- La loi du 13 juillet 1972 portant statut général des militaires a instauré le principe d'égalité entre les hommes et femmes au sein des armées en supprimant les distinctions statutaires entre militaires des deux sexes. Désormais, ils servent sous le même régime avec les mêmes garanties. Les femmes peuvent accéder à tous les grades de la hiérarchie et ont vocation à occuper les mêmes emplois que leurs camarades. Elles ont les mêmes droits et les mêmes devoirs ;

- La professionnalisation des armées engagée en 1997 a permis un renouvellement profond de la population militaire et a entraîné le recrutement d'un nombre important de femmes dans toutes les catégories hiérarchiques et toutes les spécialités ;

- Enfin, la suppression en 1998 des quotas limitant l'accès des femmes à certains postes a donné aux militaires féminins la possibilité de servir dans la quasi-totalité des emplois. Le principe est désormais celui de l'égalité entre hommes et femmes pour l'accès aux différents corps militaires, sauf pour certains emplois très spécifiques de par leur nature ou leurs conditions d'exercice.

En 1998, les restrictions d'emploi fixées par l'arrêté du 29 avril pouvaient être classées en deux groupes :

1. les emplois impliquant la possibilité d'un contact direct et prolongé avec des forces hostiles
2. les emplois s'exerçant dans des conditions particulières, notamment de promiscuité.

Cette liste a depuis fait l'objet d'un réexamen périodique afin d'apprécier s'il était justifié de maintenir les restrictions en cause.

Aujourd'hui, l'arrêté du 12 décembre 2002 modifiant l'arrêté du 29 avril 1998 limite les restrictions d'emploi des femmes :

1. pour la marine : aux emplois à bord des sous-marins

2. pour la gendarmerie : aux emplois de sous-officiers relevant des branches et des unités de la subdivision d'arme de la gendarmerie mobile à l'exception de la garde républicaine et du groupement de sécurité et d'intervention de la gendarmerie nationale et de la musique de la gendarmerie mobile ;

3. pour le service de santé des armées : les restrictions énumérées précédemment s'appliquent au personnel affecté dans la marine et dans la gendarmerie.

b) Les données socio-démographiques²

Taux global de féminisation

Le taux global de féminisation n'a cessé de croître durant les dix dernières années. Si sa progression est restée faible entre 1995 et 1998, à partir de 1999, elle s'est nettement accentuée. La suppression des quotas en 1998 et la professionnalisation explique cela. Le taux de féminisation des armées de 7,7% en 1997, 11,4% en 2002. Plus de 20% des nouvelles recrues ont été des femmes en 2007, ce qui porte le taux de féminisation à 14,3% mais ce chiffre cache des disparités selon les armées et les catégories hiérarchiques

En 2007, au sein de la défense, les femmes représentent 18,9 % de l'ensemble du personnel : 14,3% des militaires et 39,5% du personnel civil.

Taux de féminisation par armée

Le service de santé des armées se distingue des autres armées avec son taux de féminisation à 46%. L'armée de l'air affiche également une proportion de femmes supérieure à celle des autres armées et directions (20%) Armée de terre : 10,8% Marine : 12,1%, 13% pour la gendarmerie

Taux de féminisation par grade

Quelle que soit la catégorie hiérarchique, l'année 1999 est un palier dans l'évolution de la féminisation des armées. De 1999 à 2005, le taux de

² Données tirées du rapport « Femmes militaires » de l'Observatoire de la féminisation, octobre 2006

féminisation des MDR gagne 5 points et celui des officiers et sous-officiers 4 points. Plus la catégorie hiérarchique est élevée et plus la part de femmes est réduite

Elles représentent 14,3% des militaires du rang, 13,7 % des sous-officiers, 10,1 % des officiers et 30,9 % des volontaires

Indépendamment de l'armée d'appartenance, la part des femmes officiers croît entre 2002 et 2005. Le taux global de féminisation de cette catégorie a globalement progressé de 34%. Mais cette augmentation traduit une importante croissance de la féminisation des officiers dans la marine (71%) et la gendarmerie (64%) bien que cette dernière conserve le taux de féminisation des officiers le plus faible

Les femmes militaires sont plus jeunes (79% ont moins de 35 ans, 59% chez les hommes) et ont moins d'ancienneté (7 ans contre 12 ans) que leurs homologues masculins

Là aussi, le développement récent de la féminisation dans les armées, les restrictions de recrutement et d'emploi jusqu'en 1998 sont en grande partie à l'origine de cet état de fait. Les femmes n'ont pas encore eu le temps de gravir en nombre significatif tous les échelons de la hiérarchie militaire. Par ailleurs, les femmes ont tendance à quitter l'institution plus tôt que les hommes, et sont plus souvent sous contrat, ce qui a également une incidence sur la pyramide des âges et des grades.

c) Les études

Des chercheurs ont interrogé les femmes dans différents corps, à différentes étapes de leur carrière. Ils retrouvent des constantes dans le vécu et les perceptions des femmes mais des nuances apparaissent dans leur discours en fonction de l'ancienneté (entre les pionnières et les recrues de la professionnalisation) et du grade.

Le recrutement

Les motivations à l'engagement³

La population féminine n'est pas une population homogène.

1- **La décision d'engagement des femmes apparaît plus mûrie**, leurs choix plus rationnels que celui des hommes.

2- Mais toutes les femmes ne donnent pas le même sens à leur engagement et ne formulent pas les mêmes attentes en termes de carrière vis-à-vis de l'institution. Plus que pour les hommes, la dimension familiale semble déterminante. Un modèle militaire paternel assorti de l'inculcation des valeurs de rigueur et de discipline qu'elles disent ne pas retrouver dans le monde civil préexiste dans la majorité des cas. L'engagement peut aussi s'apparenter à une affirmation de soi en rupture avec un milieu familial peu sécurisant.

-Pour certaines, issues d'un milieu défavorisé et en échec scolaire, l'armée de terre semble offrir un lien socialement structurant et une seconde chance.

-Pour les militaires du rang, elle permet une première expérience professionnelle, synonyme de rentabilisation de l'investissement dans la scolarité. Même la perspective d'une carrière courte semble suffire.

-Chez les sous-officiers, les chercheurs notent un clivage entre les « pionnières » et les nouvelles engagées. Les premières nourrissent parfois un sentiment d'amertume face aux difficultés rencontrées dans leur progression professionnelle. Selon elles, les nouveaux contrats et les nouvelles logiques d'avancement les desserviraient au profit des plus jeunes, hommes et femmes compris.

-Pour les jeunes élèves-officiers, diplômées de l'enseignement supérieur, Saint-Cyr représente l'aboutissement de la scolarité dans une école prestigieuse. L'obtention de postes à responsabilité et de

³ Daniel Lorient, Guy Friedmann, Leïla Benkara « Métiers de la défense, le choix des femmes. Identités et mixité des emplois dans l'armée de Terre », *Les documents du C2SD n°43*, novembre 2001, 207 pages.

commandement sont les principales raisons qui les poussent à s'engager.

- Les officiers sous contrat (OSC) sont davantage sensibles à la variable géographique (possibilité de rester dans leur région d'origine). Elles voient dans l'emploi militaire un tremplin professionnel et tiennent compte des possibilités de reconversion proposées par l'institution militaire. Peu d'entre elles ont une connaissance préalable du milieu militaire et une fois dans l'emploi, elles jugent leur formation militaire insuffisante.

Le regard des recruteurs et des instructeurs

Il semble que les orienteurs recourent davantage à l'intuition dans la sélection des candidates. Devant l'intérêt manifesté par les jeunes femmes vis-à-vis des « nouveaux métiers », les recruteurs, en grande majorité masculins, hésitent entre la volonté d'accéder à leurs demandes et leur représentation d'une distinction sexuelle traditionnelle entre rôles opérationnels et postes physiquement moins éprouvants. Ils sont partagés entre le respect des méthodes, leur propre représentation de la féminisation et leur capacité à innover. Les besoins en main-d'œuvre suggèrent que les représentations évoluent sur la distinction entre emplois masculins physiquement difficiles et emplois féminins moins éprouvants. Le recrutement est la première étape d'un parcours au cours duquel les femmes auront sans cesse à prouver que leur identité féminine est compatible avec l'identité militaire.

La carrière

C'est l'arrivée dans un monde professionnel majoritairement masculin. L'arrivée des femmes dans les armées n'est pas qu'une question de nombre. Elle transforme les représentations, elle suscite des interrogations et des craintes et peut affecter la gestion des personnels.

Une autre source d'autorité

La légitimité de l'autorité repose encore sur des attributs physiques sexuellement déterminés et regroupés sous le terme de virilité. Dépossédées de ces attributs, les femmes militaires proposent un modèle d'autorité fondé sur le respect, l'écoute et la relation de proximité. D'après les auteurs, les femmes seraient les initiatrices d'une autre façon d'être et de faire qui commencerait à se faire jour. L'influence féminine serait susceptible de transformer les modalités de commandement, la relation à l'autorité et la capacité d'écoute.

Une identité à construire et à faire reconnaître

La carrière des femmes fait figure de course d'obstacles. Lorsqu'elles s'engagent, elles entrent dans un univers marqué par une identité professionnelle masculine. Pour elles, la difficulté semble être de préserver leur identité de femme tout en adhérant aux valeurs du métier de militaire, traditionnellement masculin. Il s'agit de rester femmes mais de « faire comme les hommes ». Si leurs qualités professionnelles sont reconnues, leur qualité de militaire leur est parfois déniée. Les spécificités féminines doivent être gommées et ne pas faire l'objet de revendications. Selon les auteurs, l'attitude vis-à-vis des grossesses est symptomatique du déni de tout espace de féminité. Annonceuses d'un congé de maternité au cours duquel les officières ne seront pas remplacées, leurs grossesses sont appréhendées par leurs chefs et leurs collègues comme la source d'un surplus de travail. L'idée d'une incompatibilité entre identité féminine et identité militaire s'en trouve renforcée.

Des arbitrages tout au long de la carrière

Leur carrière sera donc un arbitrage permanent entre vie professionnelle et vie familiale. Même les avocates les plus ferventes d'une égalité stricte sont confrontées à leur propre intériorisation de la division sexuelle du travail, ce qui les amène à opérer des compromis. Pour relever le défi et concilier vie professionnelle et vie familiale, elles optent souvent pour une carrière moins valorisante que celle de leurs collègues masculins. Ces femmes sont amenées à faire des choix : celui du renoncement à la spécialisation, le choix de postes sédentaires, voire l'abandon de leur carrière pour suivre leur conjoint. Leurs efforts pour trouver un équilibre entre leur investissement dans la sphère professionnelle et leur investissement dans la sphère privée les conduisent à être considérées comme plus absentéistes, moins disponibles, moins opérationnelles et plus démissionnaires que leurs collègues.

Les femmes actrices du changement ?

La gestion des personnels féminins résulte d'une double logique : d'un côté, un discours égalitaire dans les textes et dans les principes de gestion des personnels qui repose sur une stricte égalité de traitement entre hommes et femmes au niveau des exigences de disponibilité et de mobilité ; de l'autre, une pratique qui permet des aménagements au cas par cas et qui exacerbe les tensions entre hommes et femmes, faisant paraître ces dernières comme des privilégiées. Les femmes quant à elles ont l'impression de payer ces avantages en termes d'avancement et de notation. Les principes de gestion « paternalistes », hérités de la période des quotas où les femmes étaient peu nombreuses, persistent. Les réticences face à la suppression des quotas révèlent l'ambiguïté d'une gestion qui se veut égalitariste et de dérogations officieuses octroyées dans la pratique.

Une différence sexuée oppose hommes et femmes sur la représentation de la disponibilité et de la temporalité. Pour les hommes, elle apparaît comme intemporelle, inconditionnelle et consubstantielle de l'engagement. Pour eux, le temps passé au travail fait partie de la mission. Pour les femmes, la disponibilité repose sur le volontariat et l'efficacité qui prime sur le temps effectif de travail. Les femmes semblent avoir un autre rapport au temps. Elles envisagent leur carrière potentielle en termes de séquences au cours desquelles les priorités sont réagencées au fur et à mesure : premier contrat, maternité, examens, reconversion.

La revendication d'une prise en compte de l'imbrication de la vie professionnelle et de la vie familiale apparaît davantage un phénomène générationnel qu'un clivage sexué. Les plus jeunes, hommes et femmes confondus, se déclarent moins disposés à répondre à l'exigence de don total de soi exprimée par l'institution. Ils sont concernés par l'individualisation des comportements et le repli sur le noyau familial que connaît la société française dans son ensemble. Plusieurs contraintes pèsent sur la gestion des personnels. Les femmes auraient ainsi contribué à introduire une réflexion et un débat qui ne concernent pas qu'elles mais l'ensemble des personnels militaires.

Des dimensions de la féminisation restent à explorer. Certaines dimensions privilégiées par la recherche anglo-saxonne sont négligées par la recherche sur la féminisation en France. C'est le cas du harcèlement sexuel.

II. La civilianisation

Le concept de civilianisation recouvre deux acceptions. Celle, entendue au sens de Charles Moskos dans les années 1960, d'une banalisation de l'institution militaire. Celle d'une présence croissante des civils dans l'institution militaire. L'une concerne l'introduction de normes et de comportements dits « civils », l'autre concerne le facteur humain (les personnels civils). C'est cette deuxième acception qui sera traitée ici.

1. Les civils dans les armées

Cette deuxième acception de la civilianisation fait référence à la présence croissante des civils au sein des armées.

« Le processus de civilianisation est compris comme inéluctable, inévitable et se déroule dans de bonnes conditions », telle est la conclusion d'une étude de l'Observatoire social de la défense intitulée « Etre civil au ministère de la défense en 2005 ».

Les civils sont considérés tout comme les militaires comme une composante du noyau dur de l'institution militaire. Le terme de socle utilisé pour les désigner dans l'armée de terre confirme l'importance de leur fonction. La loi de programmation affirme bien l'importance de leur rôle : « l'armée professionnelle s'appuiera sur trois composantes : des militaires de carrière ou sous contrat et des civils qui constituent le noyau dur , les autres composantes étant les réservistes et les volontaires.

a) Les facteurs de la civilianisation

Le recours à des personnels civils plutôt que militaires répond à plusieurs objectifs :

- Remplacer les appelés en nombre et dans des compétences spécifiques
- Permettre aux militaires de se recentrer sur le cœur de métier
- Assurer la mémoire d'un service face à la rotation des militaires sur un même poste
- Assurer la continuité du service quand les militaires sont en opex

b) Données socio-démographiques

Selon le bilan social, on compte 79 600 agents civils. Ils sont passés de 12% en 1997 à 18,6% en 2007. Cette population n'est pas homogène. Elle recouvre une multiplicité de statuts : fonctionnaires, agents sur contrats, ouvriers d'Etat aux rôles et aspirations diverses. Concernant dans une large mesure l'armée de terre, ces flux d'entrée ont introduit une population nouvelle qui, participant d'un côté au rajeunissement de la pyramide des âges du personnel civil, a aussi fortement contribué à renforcer la présence et le rôle des civils dans ses différentes formations.

Leur poids ne se mesure non pas seulement d'un point de vue numérique mais également à un niveau beaucoup plus qualitatif compte tenu de la modification structurelle dans leur répartition qu'a exigée la couverture des besoins en compétences.

En effet, autrefois constituée d'une large majorité d'ouvriers d'Etat, cette population civile est aujourd'hui formée pour moitié de fonctionnaires de toute catégorie, dans les corps techniques et administratifs, dans des emplois en états-majors, régiments et directions. Certains organismes de soutien comme ceux du matériel et du soutien comptent désormais davantage de civils que de militaires.

Un agent civil sur deux est fonctionnaire (13 % des personnels de catégorie A, 29 % de catégorie B et 58 % de catégorie C)
37,5 % sont des ouvriers d'Etat
11,5 % d'agents sur contrat

Les organismes administratifs et de soutien emploient un civil sur deux (dans des unités de soutien, en état-major ou administration centrale) et 20% travaillent en unité des forces (régiment, base aérienne, unité de gendarmerie, unité de la marine) employés essentiellement dans l'armée de terre, l'armée de l'air et la marine.

Cette population compte une majorité de femmes fonctionnaires et d'hommes ouvriers d'Etat. Leur âge moyen est de 45 ans (supérieur à celui des militaires de 33 ans). C'est une population fortement féminisée à hauteur de 38%.

2. Les études sur la cohabitation civils-militaires

La civilianisation n'est pas univoque et se décline en fonction des contextes de travail.

La professionnalisation a entraîné un recours accru à des personnels civils dans les armées. Cette présence des civils est ancienne et significative dans certaines unités. Pour d'autres, elle est inédite. L'étude⁴ de Jacques Capdevielle et Luc Chelly réalisée pour le C2SD avait pour objectif d'évaluer l'impact de cette « civilianisation » dans les représentations des acteurs, civils et militaires, qui la vivent au quotidien. L'équipe de chercheurs a procédé à des entretiens semi-directifs dans trois unités de l'armée de terre (transmissions, génie, matériel) et deux bases de l'armée de l'air. Un travail similaire avait déjà été réalisé par cette équipe qui portait exclusivement sur des unités de combat.

a) Une distinction en fonction de la nature de l'unité

Dans les unités de combat, la civilianisation est d'autant mieux acceptée qu'elle répond à la distinction entre « socle » (les civils) et « projetables » (les militaires). Les civils y font figure de « mémoire » des régiments. Dans les régiments de soutien et les bases aériennes, les termes de l'échange sont différents car cette division des tâches n'est pas aussi marquée. La présence des civils y est plus ancienne et proportionnellement plus importante, ce qui aboutit à une banalisation de la civilianisation. Les départs en opérations extérieures (OPEX) y sont moins fréquents et leur nature est différente.

La technique comme élément de convergence

Dans les unités de soutien et les bases aériennes, les savoir-faire professionnels des militaires rejoignent ceux des civils pour s'aligner sur des critères de compétence comparables. Les rapports de travail y sont plus vécus en termes d'interchangeabilité qu'en termes de complémentarité des personnels. Civils et militaires se côtoient et se rassemblent dans l'exercice partagé de savoir-faire de métier. La fonction prime sur le grade. La hiérarchie est moins ostentatoire et la place du rituel plus réduite. Le port de l'uniforme et l'exercice des rapports hiérarchiques y sont moins marqués. Par exemple, dans certains ateliers du génie, la blouse remplace l'uniforme et il arrive fréquemment que des civils supervisent des militaires. Les régiments de soutien et les bases aériennes semblent ainsi connaître une forte intégration fonctionnelle qui facilite les rapports entre civils et militaires.

⁴ Jacques Capdevielle, Luc Chelly, « La présence des civils dans les armées. Travailler ensemble ? Exercice du métier et interactions », *Les Documents du C2SD n°50*, juillet 2002, 66 pages.

Dans les régiments de soutien et sur les bases aériennes, la cohésion entre civils et militaires ne s'inscrit pas dans une distinction entre deux populations (ceux qui restent et ceux qui partent) mais dans la reconnaissance mutuelle d'une compétence professionnelle. Les personnels paraissent s'identifier davantage à la fonction qu'au statut et les clivages n'opposent pas civils et militaires de manière aussi nette que dans les unités de combat. L'importance de la technique dans les régiments et les bases aériennes semble représenter l'élément d'intégration à l'œuvre à tous les niveaux de la hiérarchie, tant chez les militaires que chez les civils.

Points de friction

- Des sources de conflictualité existent en raison des interactions constantes. Dans les régiments de soutien, la division du travail est plus technique et relève des savoir-faire des métiers. Elle est porteuse de plus de conflictualité entre les deux populations que dans les régiments de combat parce que les interactions dans le travail sont constantes. Les militaires des régiments de soutien et des bases aériennes semblent se placer dans une situation concurrentielle avec leurs homologues civils. Cette concurrence est renforcée par le fait que le statut des civils leur permet d'occuper leur poste plus longtemps. Certains militaires interrogés déplorent une désagrégation de la dimension militaire dans le métier au profit de sa dimension technique.
- civils et militaires se rejoignent dans un malaise partagé face au recours croissant à la sous-traitance. Ils expriment leur crainte de dysfonctionnements quant à l'approvisionnement en pièces détachées. Plus généralement, ils anticipent une perte des savoir-faire et, à terme, des emplois. Dans le génie, l'externalisation est une pratique plus ancienne et apparemment mieux acceptée. Elle participe de la valorisation des personnels dans leurs contacts avec le monde de l'entreprise et des services.
- les auteurs de l'étude ont constaté chez les civils et chez les militaires de toutes les unités une ignorance réciproque des statuts. Contre toute attente, l'antériorité et l'ampleur de la présence des civils dans les régiments de soutien ne s'accompagnent pas d'une meilleure connaissance des statuts mais au contraire d'une surévaluation fréquente

des bénéfices respectifs, notamment à propos du temps de travail et de l'application des 35 heures.

b) Une autre approche de la civilianisation : l'importance des facteurs socio-démographiques et organisationnels

La civilianisation croissante des armées va conduire des civils à prendre des temps de responsabilité sur des postes de commandement et d'autres à partir en opération (sous statut militaire provisoire) en l'absence de militaires compétents ou disponibles dans la spécialité requise. Cette civilianisation est parfois considérée comme une menace pour le maintien de la culture militaire, gage de l'efficacité opérationnelle. Les risques évoqués sont entre autres celui d'une frustration des militaires à l'égard des civils, source de démotivation peu propice à leur efficacité. On assisterait à un choc de cultures irréductibles. L'institution s'est attachée à mettre en œuvre des mesures pratiques consignées dans des documents officiels tels que les « plans d'action personnel civil » qui n'ont pas évité les problèmes voire incompréhensions dans certains services.

Les explications qui en sont données sont souvent de nature culturaliste ou psychologisante. L'angle psychologisant explique les tensions par des questions de personnes. L'explication culturaliste invoque l'incompatibilité supposée des cultures civiles et militaires compte tenu de la spécificité militaire faite de sujétions et de valeurs particulières.

➤ *Des militaires aux sujétions particulières*

Les militaires ne sont pas des agents publics comme les autres. Le caractère exorbitant de leur mission les assujettit à des devoirs spécifiques formalisés dans leur statut. Quatre principes nécessaires à l'accomplissement de la mission régissent le statut du militaire : le devoir de mobilité, de disponibilité, de loyauté et de réserve. Il doit être en tout temps et en tout lieu capable de servir l'Etat. Pour assurer la subordination du pouvoir militaire au pouvoir civil, la règle du cantonnement juridique en matière civile et politique a été instaurée. La liberté d'association professionnelle tout comme le droit de faire grève ne lui sont pas reconnus.

➤ *Des valeurs spécifiques*

A ces spécificités s'ajoute un aspect plus culturel : la cohésion au sein du groupe primaire qui est gage de motivation et d'efficacité opérationnelle. Davantage qu'ailleurs, la culture militaire repose sur le partage de valeurs telles que le

courage, la virilité, le désintéressement, le dévouement, la rigueur, la fraternité, la solidarité, l'importance du rituel. Davantage qu'ailleurs (sauf peut-être dans le sport) elle s'appuie sur des symboles et des rituels. Cette culture est réactivée à l'occasion d'activités de cohésion ritualisées institutionnellement (défilés, prises d'armes) ou plus conviviales (fêtes). Elle participe de la légitimation interne et externe de l'action du groupe. Elle permet de fédérer les groupes primaires autour de la finalité de la mission, de valeurs et de traditions, d'identification à un chef ou de la promesse de récompenses ou de sanctions collectives.

Dans cette optique, les caractéristiques respectives des groupes seraient incompatibles :

- les militaires sont disponibles, polyvalents et mobiles
- les civils sont spécialisés, peu mobiles et attachés à leurs horaires

Eric Letonturier⁵, remet en cause ce type d'explication. Pour lui, c'est l'ambiance concurrentielle nouvelle que la civilianisation entraîne, qui crée les tensions.

Il est parti d'un paradoxe : les études sur le moral menées par les organismes du ministère de la défense affichaient de forts taux de satisfaction des militaires et des civils quant à leur cohabitation. Or, dans les entretiens réalisés dans les unités, des tensions étaient perceptibles. Les explications sur les différences de culture ou les relations interpersonnelles ne lui semblaient pas satisfaisantes. En effet, dans une enquête qui portait sur quatre formations civilianisées de l'armée de terre, il apparaissait que les relations pouvaient aller du conflit ouvert à l'excellente entente.

Pour lui, les différences culturelles sont surestimées :

1. Toutes les valeurs et spécificités prêtées aux militaires sont en réalité constitutives de la mission qui exige, mobilité et disponibilité et loyauté.
2. Les civils se révèlent souvent disponibles et ont intégré la nécessité de mobilité dans leur trajectoire professionnelle.
3. Les civils apprécient l'univers militaire et sont même parfois déçus par un milieu qu'ils imaginaient « plus carré ». La participation aux manifestations purement militaires est très appréciée par ces jeunes civils pour l'esprit de cohésion qu'elles insufflent.

Selon son approche, l'état des relations dépendrait davantage de facteurs socio-démographiques et organisationnels.

⁵ Eric Letonturier, « Des civils chez les militaires, civilianisation de l'armée et culture militaire » in *La défense, Acteurs, légitimité, missions : perspectives sociologiques*, Vincent Porteret (dir.), l'Harmattan, 2007, 238 p.

- Il note l'importance de la rapidité et l'intensité du processus de civilisation. Plus la civilisation a été rapide et importante d'un point de vue numérique, plus élevés sont les risques de tensions. Le rôle de l'encadrement (civil ou militaire) en la matière est important.
- La prise en compte de la spécificité des métiers est importante. L'organisation du travail est parfois peu cohérente. ex : séparer les tâches de maîtrise d'ouvrage et de maîtrise d'œuvre et superposer les rôles des deux populations quand les individus ont une conception polyvalente de leur métier.
- L'intensité des transferts de connaissance et de compétence. Quand les échanges doivent être permanents pour mener une même mission, le risque de dysfonctionnements en raison de la concurrence introduite est plus élevé.
- l'importance des caractéristiques socio-démographiques tels que l'âge, le niveau de qualification et les objectifs de carrière (faire travailler ensemble des militaires en fin de carrière peu diplômés et dont les savoirs reposent sur l'expérience avec de jeunes civils fraîchement sortis de l'école peut être créateur de tensions).
- Les civils s'ils se disent globalement satisfaits de l'ambiance et de la qualité de leurs relations de travail avec les militaires (qu'ils soient leurs collègues et leurs supérieurs) déplorent la gestion des ressources humaines par l'institution. Pour eux l'institution valorise davantage dans l'avancement les militaires au détriment des civils.

Au final, l'ambiance générale dans une formation tiendrait moins à l'influence de la nature du statut (civil ou militaire) des individus et de leur culture respective qu'à la combinaison particulière de tous ces facteurs en son sein.

La civilisation entraîne aussi des adaptations mutuelles, positives ou négatives : certains civils montrent un attachement pour le respect de la hiérarchie, de l'ordre et de la discipline, participent aux manifestations militaires, intègrent la mobilité géographique et professionnelle comme un passage quasi obligé dans leur parcours professionnel. Quant aux militaires, l'arrivée des civils leur permet, dans un jeu de négociation avec l'institution, de demander d'alignement de leurs conditions professionnelles et matérielles. Un phénomène d'hybridation serait donc à l'œuvre. Une marge de manœuvre nouvelle s'offre ainsi à l'individu, civil ou militaire, dans l'institution.

III. Les « minorités visibles » dans les armées⁶

Deux arguments sont généralement invoqués pour promouvoir l'intégration des minorités ethniques dans les armées.

- L'argument politique et moral selon lequel la participation de toutes les composantes de la société dans toutes les institutions publiques est normale et souhaitable dans une société démocratique. Leur place dans les armées est d'autant plus symbolique que leur rôle consiste à défendre les intérêts de la nation. Pour obtenir le soutien de la nation et remplir leurs missions, les armées se doivent de refléter la composition de la nation. D'un autre côté, elles doivent transcender les différentes identités pour être efficaces.
- Un argument plus pragmatique d'efficacité selon lequel l'élargissement du recrutement aux minorités ethniques aura pour double effet d'augmenter le vivier de recrutement et d'élever le niveau qualitatif des recrues.

Les différents modèles de gestion de la diversité

La question de la représentation des minorités se pose aux armées occidentales dans des termes différents et dépend de l'ancienneté des vagues migratoires, des volumes de populations concernés, du code de la nationalité et du modèle d'intégration choisi.

On oppose traditionnellement le modèle français fondé sur l'assimilation au modèle anglo-saxon dans lequel les individus sont principalement définis par leur appartenance à des communautés diverses dont l'agrégation constitue la société. La reconnaissance des communautés ethniques ou des minorités visibles conditionne les modalités de gestion des minorités ethniques.

⁶ Cette partie reprend pour l'essentiel la thématique réalisée par *Eva Bertrand, Marie Melki, Ali Rached, Caroline Verstappen*, "Les minorités visibles au sein des armées françaises : un état des lieux", Thématiques du C2SD, n°13, 2008.

Le Centre for the democratic control of armed forces (DCAF) de Genève a distingué plusieurs modèles types d'armées dans des sociétés multiculturelles.

- Les pays dotés de programmes spécifiques destinés aux minorités. C'est le cas des Etats-Unis, de la Nouvelle Zélande et de l'Australie. Des mesures spécifiques sont prises pour assurer une large représentation des minorités si besoin au moyen de quotas.
- Les pays qui reconnaissent des statuts égaux à deux ou plusieurs groupes considérés comme constitutifs de la nation et qui encouragent leur représentation dans les armées mais accueillent aussi d'autres minorités visibles reconnues (Canada et Grande-Bretagne) ou non (Belgique et Suisse).
- Les pays qui n'ont pas de programmes spécifiques. Ce groupe inclut des pays qui ont une communauté nationale dominante et dans lesquels il existe des minorités nationales significatives mais qui ne sont pas reconnues comme telles. C'est le cas de la France, l'Allemagne, la Roumanie, la Bulgarie et la plupart des pays européens.

A. Les pays anglo-saxons : un volontarisme affiché

Dans certains pays comme les Etats-Unis ou la Grande-Bretagne, des statistiques officielles permettent de mesurer la représentativité des groupes minoritaires au sein des armées, en fonction de leur place dans la société. Partout, les résultats donnent à voir une sous représentation des « minorités visibles » (Grande-Bretagne, Canada, Belgique et Pays-Bas notamment). Des politiques actives ont donc été mises en place. Les actions sont lancées sur plusieurs fronts :

- promotion et valorisation de la diversité
- formation et sensibilisation à la diversité
- lutte contre les discriminations
- représentation des minorités et leur reconnaissance par l'institution

a) Promotion et valorisation de la diversité

L'institution militaire américaine constitue sans doute l'exemple le plus abouti d'intégration des minorités ethniques. "Aucune autre dans le monde ne voit autant de blancs être supervisés par des noirs", explique Alan L.Gropman. Selon un autre auteur de sciences sociales, Westbrook, "les leaders politiques ont

utilisé les forces armées comme un instrument pour encourager l'intégration raciale". De fait, les forces armées américaines ont mis en place une politique active d'ouverture aux minorités ethniques et de lutte contre les discriminations. Dès 1948, le Président Truman décrète, par l'*executive order* 9981, la déségrégation des forces armées des Etats-Unis à travers "la réalisation de l'égalité des chances pour tous au sein des forces armées sans considération de leur race, de leur couleur, de leur religion ou de leur origine".

Le Général Colin Powell est l'incarnation de la réussite de cette intégration, qui ne s'est pas faite sans heurts. Bien que la fin de la ségrégation soit décrétée en 1948, il faut attendre la guerre de Corée pour que des progrès soient accomplis en la matière. La fin de la guerre du Vietnam et les débuts de l'All Volunteer Force sont marqués par une sévère lutte raciale dans les rangs de l'armée. L'intégration raciale du corps des officiers n'intervient de manière substantielle que vers la fin des années 1970.

Les mesures de discrimination positive fixant des quotas pour l'accès des minorités ethniques dans les fonctions militaires ont dépassé les objectifs pour aboutir à une sur-représentation de la communauté noire américaine. L'objectif était de faire entrer rapidement les minorités ethniques dans les armées et de maintenir le niveau d'efficacité opérationnelle des troupes. Des mesures de discrimination positive ont été instaurées avec des formations spécifiques permettant aux membres des minorités ethniques d'atteindre les niveaux requis par la sélection. De même, les écoles et académies militaires ont dû ouvrir leurs promotions aux minorités. Aujourd'hui, plus de 90% des recrues ont des diplômes du secondaire et les noirs diplômés sont plus nombreux que les blancs.

En 1998, les noirs représentent environ 30% des militaires américains, 12 % de tous les officiers et 8% des généraux alors qu'ils ne représentent que 13% de la population américaine. Ils voient dans l'armée un ascenseur social, la possibilité d'accéder à des postes qui leur sont toujours fermés dans le civil, notamment des postes d'encadrement.

Malgré une attention constante de l'institution et des progrès réels, quelques difficultés demeurent :

- Les discriminations n'ont pas disparu complètement même si les minorités ethniques estiment que le climat social au sein des armées est plutôt bon (niveau 4 sur une échelle de 1 à 5).

- Les noirs américains restent encore sous-représentés dans certaines catégories comme le corps des officiers (notamment dans la marine) ou les forces spéciales.
- Les armées américaines sont aujourd'hui confrontées à un nouveau défi : l'intégration des hispaniques qui vont représenter à l'horizon 2010 la plus forte minorité ethnique des Etats-Unis.

En Grande-Bretagne, en 2000, une politique pour l'égalité de représentation a été amorcée pour corriger la sous-représentation des minorités ethniques dans les armées. Aujourd'hui les grandes orientations en matière de gestion de la diversité sont tracées dans le cadre de l'*Equality and Diversity Scheme 2006-2009* (EDS). Ce document cadre est complété par des rapports annuels d'évaluation des progrès en la matière. En 1991 des questions à caractère ethnique ont été introduites dans les recensements de la population britannique. Les quotas restent toutefois illégaux. Des objectifs chiffrés de recrutement ont cependant été fixés aux armées. Ils visent à augmenter la représentation des minorités ethniques de 1% par an (0.5% dans le plan 2006-2009) à concurrence de leur représentation dans la société britannique.

La voie choisie par les Britanniques est celle de l'incitation plutôt que de la coercition. Le Ministère de la Défense britannique s'est tournée vers des solutions d'inspiration libérale.

En 1998, le gouvernement britannique a pris acte de la sous représentation des militaires issus des groupes minoritaires au sein des armées (les minorités n'y représentaient alors que 1% contre 6% dans la société), et a fixé l'objectif d'améliorer cette situation. Aujourd'hui, les « minorités visibles » représentent 5,6% des effectifs totaux, l'objectif étant d'atteindre la barre des 8 % d'ici 2013. Sur le site officiel des armées britanniques, on peut lire qu'« aujourd'hui, les forces armées sont déterminées à être plus représentatives de la diversité de [la] société en valorisant la richesse de talents et de compétences des individus qui ont un bagage différent, en fonction de leur origine ethnique ou religieuse ».

Les données les plus récentes montrent un écart persistant entre le profil socio-culturel des forces armées et celui de la société civile même si l'engagement de jeunes issus des groupes ethniques minoritaires dans la British Army a légèrement augmenté. La sous-représentation est encore plus flagrante pour les personnes originaires du sous-continent indien.

De fait, les jeunes issus des minorités ethniques se montrent peu enclins à s'engager. Quelques raisons qui pourraient expliquer ce manque d'enthousiasme ont été avancées par des chercheurs. L'image de l'armée britannique est marquée par l'héritage colonial de la Grande-Bretagne, qui entretient l'idée d'une caste réservée aux hommes blancs dans laquelle les minorités ethniques étaient cantonnées à des postes subalternes. Des enquêtes récentes sur les attitudes des descendants de Pakistanais expliquent leur manque d'intérêt pour la carrière militaire par leur crainte du racisme et leur faible considération pour le statut militaire, jugé peu valorisant.

Au Canada, l'armée de terre s'est fixée en 2002, dans le cadre de la Loi sur l'équité en matière d'emploi, l'objectif de compter 9% de ses effectifs provenant des « minorités visibles » (ils ne sont encore que 3% aujourd'hui). Les mesures utilisées comprennent des initiatives de sensibilisation plus importantes et l'embauche d'agents de recrutement qui font eux-mêmes partie des minorités ciblées. Dans les centres de recrutement, le personnel reçoit une formation culturelle qui l'aide à intéresser les candidats de toutes origines, et des bornes automatiques d'information sur le recrutement sont placées dans des centres commerciaux, diffusant en plusieurs langues dont le mandarin ou l'espagnol. Le Canada a mis en place également tout un arsenal de mesures et d'institutions visant à la promotion des minorités visibles.

b) Une politique active de formation et de sensibilisation à la diversité

La Grande-Bretagne, a inauguré à la fin des années 1990 un collège militaire à *Shrivenham* dispensant une formation d'une journée à l'intention des colonels et généraux. L'objectif était explicitement de mettre fin à la culture d'une armée presque exclusivement « masculine et blanche » pour mieux refléter la société. Depuis son inauguration, plus de 300 officiers supplémentaires y ont suivi des formations. Une autre catégorie d'officiers, chargés de jouer le rôle de conseillers sur ces questions d'égalité, assiste à une formation concentrée sur cinq jours, à la suite de quoi ils servent d'intermédiaires entre les soldats et les officiers supérieurs en cas d'incident lié aux discriminations.

Aux Etats-Unis, on prend également très au sérieux l'importance de la formation à la diversité au sein de l'institution militaire. Des spécialistes du racisme et de la discrimination sont formés pour pouvoir conseiller ensuite les commandants de l'armée. Plus généralement, un processus de sensibilisation existe à tous les niveaux de la chaîne de commandement. Pendant longtemps, c'est la minorité afro-américaine qui faisait l'objet de la plus grande attention. Désormais, la représentativité des minorités hispaniques (en voie de devenir la plus importante du pays), est au centre des programmes élaborés et des politiques menées.

Dans d'autres pays également, des programmes de formation à la diversité en direction des officiers et des agents de recrutement existent, comme aux Pays Bas. En France, ce type de formation n'existe pas. Des cours sur les "grands problèmes contemporains" sont dispensés dans certaines formations militaires (à Saint-Maixent par exemple), mais il n'existe pas de formation particulière destinée aux officiers et sous-officiers, qui puisse leur fournir les outils nécessaires à la gestion de la diversité sociale et culturelle des rangs. L'idée de mettre en place une politique de formation et de sensibilisation à la diversité se heurte encore parfois aux valeurs républicaines, et notamment à l'attention portée à l'égalité entre les citoyens. On préfère alors la politique de "l'apprentissage sur le terrain", qui laisse chacun se former « sur le tas » à la diversité.

c) Une lutte agressive contre les discriminations ethniques

Les Etats-Unis ont opté pour une politique agressive et sans compromis. Comme le note Colin Powell, si la déségrégation a pris 6 ans dans l'armée américaine, l'intégration qui nécessite de changer les règles mais surtout les esprits et les comportements, a pris 200 ans.

La politique américaine en matière de lutte contre les discriminations a suivi quatre axes :

- une tolérance zéro vis-à-vis du racisme. Dans les notations des officiers, par exemple, une note est attribuée en fonction des efforts en matière de promotion de l'égalité des chances. Ceux qui sont convaincus de racisme risquent la radiation.
- un mécanisme de suivi : chaque service est tenu de présenter un rapport sur les résultats obtenus et les éventuels problèmes rencontrés, le *military equal opportunity assessment* (MEOA). Les promotions, les punitions, les missions, les primes font l'objet d'examen pour constater les éventuelles traces de discrimination. Chaque année, le département de la défense remet au Congrès un rapport sur la composition géographique, socio-économique et raciale des recrues. En 2003, la « Commission on Officer Diversity and Advancement » (CODA) a été créée. Sa mission, explicitée en 2005, est d'examiner la représentativité des militaires issus de minorités ethniques au niveau des officiers.
- une aide aux victimes de la discrimination : Un numéro vert est mis à la disposition du personnel militaire afin qu'il puisse se confier dans

l'anonymat. Un inspecteur général est chargé d'enquêter sur les allégations de racisme et de discrimination. Une aide est attribuée aux victimes de discrimination, pour laquelle l'inspecteur général joue un rôle clef.

En Grande-Bretagne, la lutte contre les discriminations passe par un circuit plus complexe, à travers une coopération entre plusieurs comités. Les forces armées britanniques ont signé des accords de partenariat avec la commission pour l'égalité raciale (The Commission for Racial Equality), qui ont pour but la promotion des minorités ethniques au sein de l'armée. En matière de système de veille, chaque service dans les forces armées britanniques possède sa propre équipe et transmet des rapports au responsable de l'implantation des politiques de l'égalité et de la diversité. Les rapports ainsi rédigés sont rendus publics. Comme aux Etats-Unis, un numéro vert (géré hors de l'institution militaire) est à la disposition des victimes de discrimination.

d) La représentation des minorités et leur reconnaissance par l'institution

Dans les pays qui autorisent les syndicats ou les associations de militaires des groupes représentant les membres des minorités ethniques se sont constitués. S'ils sont peu nombreux et encore peu organisés, il en existe aux Pays-Bas depuis 2002, ou en Suède.

B. La gestion de la diversité dans les autres armées

Dans les pays qui ne reconnaissent pas institutionnellement parlant l'existence de minorités ethniques, la question est encore quelque peu taboue, (jusque dans le vocabulaire employé) et les marges de manœuvre sont étroites quand il s'agit d'attirer les jeunes issus de l'immigration dans les rangs des armées. D'ailleurs les recensements interdisant les questions sur l'ethnicité comme en France la loi de 1978 ne permettent pas de déterminer le nombre de représentants des minorités ethniques. Mais les modèles types d'intégration font débat et la question de la réalité de l'égalité des chances fait naître des questionnements, des études qui parfois aboutissent à des mesures.

Plusieurs angles d'attaque de ces questions sont privilégiés :

- Une mise sur agenda politique de la question des inégalités. La considération reste socio-économique. On ne parle pas des minorités ethniques en tant que telles mais on constate les défaillances du système d'intégration économique des jeunes. En France par exemple, on parle des problèmes des banlieues. On ne parle pas explicitement des jeunes

issus de l'immigration mais des jeunes en difficulté, que les armées essaient de drainer dans les centres "Défense deuxième chance".

- Une lutte contre les discriminations. Toutes les armées et tous les systèmes institutionnels ont mis en place des instruments de veille, d'évaluation et parfois de répression des discriminations. On peut noter l'existence dans plusieurs armées européennes des ombudsmen qui sont des sortes de médiateurs chargés de recevoir les plaintes de harcèlement sexuel, moral ou de discriminations raciales. Des mécanismes de suivi sont mis en place:
 - Des inspecteurs généraux ou institutions qui reçoivent les plaintes de mauvais traitement et d'abus de caractère ethnique notamment.
 - Des comités de suivi et des groupes de travail qui évaluent les progrès réalisés.
- Une correction des dysfonctionnements institutionnels. Elle vise à améliorer le sort de ceux qui sont déjà engagés en prenant en considération certains aspects culturels qui ont jusqu'alors été négligés. On peut prendre l'exemple de la nomination récente d'aumôniers musulmans dans les armées françaises. Cette lutte contre les discriminations n'est pas comparable à la discrimination positive. Il s'agit ici de répondre à un impératif d'équité compatible avec les valeurs républicaines telles que la laïcité. Si on reprend l'exemple des aumôniers musulmans, la présence de rabbins ou de prêtres au sein des armées pouvait apparaître comme une forme de discrimination. Il ne s'agit pas de privilégier tel ou tel groupe mais de rétablir une égalité de traitement.
- Promotion de l'institution en vue du recrutement. Des initiatives telles que l'arrivée des aumôniers musulmans permettent de promouvoir une image ouverte et tolérante des armées auprès du public jeune. Elles passent aussi par des campagnes de communication montrant par exemple des engagés de couleur. Ces campagnes de publicité permettent ainsi l'identification plus aisée des jeunes issus des minorités ethniques aux militaires.
- L'appel à des compétences spécifiques : la gendarmerie française contrairement aux autres armées reconnaît un besoin de militaires issus de l'immigration notamment pour leurs connaissances linguistiques et culturelles, afin de faciliter le contact avec certaines catégories

d'administrés. Cela a également été le cas dans les polices allemandes et britanniques.

C. La gestion de la question en France : une approche socio-économique

Au nom de ses principes républicains et de son modèle d'intégration, la France réaffirme régulièrement son refus de prendre en compte toute dimension ethnique dans la mise en place de ses politiques. Elle met en place des politiques ciblées en faveur de certaines populations définies non par des critères ethniques mais par des critères sociaux ou territoriaux. C'est le cas en matière de politique de la ville ou la création des zones d'éducation prioritaires (ZEP) dans le domaine de l'éducation. C'est aussi le cas du plan défense deuxième chance du ministère de la défense. Cette approche socio-économique permet de traiter indirectement des discriminations, tout en évitant les statistiques ethniques et la discrimination positive.

En matière de prise en compte par l'institution de la diversité ethnique, deux angles sont privilégiés : favoriser le recrutement des jeunes issus de l'immigration tout en améliorant la vie quotidienne des militaires issus de l'immigration. Cette amélioration consiste notamment à veiller au respect des pratiques religieuses et des interdits alimentaires et à lutter contre les discriminations.

1. L'amélioration de la vie quotidienne des militaires issus de l'immigration

En 2003, le Centre d'Etudes en Sciences Sociales de la défense (C2SD), sur la demande de la DICO, a lancé une étude⁷, publiée en 2005, intitulée « Les militaires français issus de l'immigration ». Elle s'appuyait sur les témoignages de plusieurs dizaines de militaires français issus de l'immigration, toutes armées confondues.

Plusieurs conclusions essentielles avaient alors été dégagées. En premier lieu, l'attachement fort des militaires issus de l'immigration aux valeurs républicaines et démocratiques (égalité, fraternité, laïcité, respect d'autrui et liberté de

⁷ Wihl de Wenden (C), Bertossi (C), *Les militaires français issus de l'immigration*, « Les Documents du C2SD » n°78, 335 pages.

conscience) ainsi qu'aux valeurs militaires (discipline, loyauté, courage, patriotisme) était confirmé. Les militaires interviewés se considéraient avant tout comme Français et étaient fiers de servir leur pays, leur engagement étant la meilleure preuve de leur attachement à la nation française. De plus, leur allégeance ne portait pas à questionnement : leur attachement au pays d'origine des parents, même s'il restait affectif, s'effaçait devant une loyauté sans faille au drapeau français. Sur le plan religieux (souvent pour des militaires musulmans), la religion était vécue de manière discrète et individuelle, dans le respect de la laïcité et s'adaptait aux nécessités professionnelles. Aucune dérive communautaire n'avait été observée, et il n'existait pas de mouvement identitaire revendicatif, à caractère islamiste ou prosélyte.

En revanche, d'autres difficultés avaient été relevées. 1- Certains témoignages traduisaient la persistance de réflexions humiliantes, voire de brimades ou de plaisanteries déplacées, émanant plutôt de camarades proches, mais jamais de la hiérarchie. La déception des militaires concernés était d'autant plus forte qu'ils estimaient avoir rejoint l'armée précisément pour contourner les discriminations vécues dans le civil. 2- Par ailleurs ils déclaraient vivre assez mal les interrogations, perçues comme autant de suspicions, sur leur loyauté à l'égard de la France (exemple des enquêtes de sécurité nationale après un séjour dans le pays d'origine). 3- Certains militaires ont également souligné le fait qu'ils étaient vus et considérés par les autres comme différents, alors qu'ils faisaient tout pour gommer leurs particularités (cachant ainsi une double nationalité, étant discrets concernant la religion), et cherchaient à échapper aux déterminismes socioculturels. 4- La prise en compte des différences culturelles (religion, interdits alimentaires liés à celle-ci...) pouvait être améliorée. 5- Enfin, les chercheurs avaient constaté que les connaissances linguistiques des militaires issus d'autres cultures étaient peut-être trop peu exploitées alors qu'elles pouvaient être utilisées au profit de l'institution, dans des opérations de traduction ou de renseignement.

L'étude réalisée pour le C2SD et publiée en 2005 avait émis des propositions concrètes. Elle conseillait que soit respectée l'égalité du statut des religions dans les armées, avec par exemple la création d'une aumônerie musulmane et le libre exercice du culte. Elle conseillait encore de susciter davantage l'engagement des populations issues de l'immigration. Enfin, elle appelait à une lutte contre toute forme de discrimination. Sur ces trois points, des évolutions notables peuvent être enregistrées depuis 2005.

Les aumôniers musulmans

Si les Musulmans représentent la deuxième confession religieuse en France, en 2005 encore, la gestion au quotidien de l'islam dans les armées n'en était qu'à ses débuts. Une étape majeure a été franchie avec la création officielle d'une aumônerie militaire musulmane le 18 mars 2005. Celle-ci fait suite à la mise en place du Conseil français du culte musulman (CFCM), en mai 2003, qui a joué un rôle décisif dans l'introduction du culte musulman dans les armées. En effet, si la nécessité d'une aumônerie musulmane était connue des dirigeants militaires, il manquait un interlocuteur officiel apte à concrétiser l'organisation du culte. Une quarantaine d'aumôniers devraient être promus à l'horizon 2011, qui s'ajouteront aux 173 aumôniers catholiques, 37 protestants et 20 israélites. Notons que ces nominations obéissent à des règles strictes : nécessité de la nationalité française, un premier contrat de deux ans renouvelable pour une période de deux à huit ans.

La gestion de l'islam au quotidien

Cette première avancée se prolonge par une prise en compte plus précise de l'islam au quotidien. La question du respect des interdits alimentaires par les militaires musulmans semble sur le point d'être résolue. Jusqu'à une période récente, la question de l'alimentation se réglait au cas par cas, par un arrangement entre les militaires et leurs cuisiniers, voire par le remplacement de la nourriture *halal* par des barquettes *casber*. Au 1^{er} novembre 2007, des barquettes *halal* devaient être proposées par les mess de toutes les unités, en accès libre, disponibles également pour les non-musulmans.

On compte aujourd'hui seulement deux lieux de culte, l'un à l'école d'artillerie de Draguignan et l'autre sur le site de Balard à Paris. D'autres projets sont toutefois en cours. Un autre projet vise à créer des lieux neutres, dits polyculturels (déjà développés dans d'autres pays) en théâtre extérieur pour les OPEX, afin que les militaires disposent d'un lieu pour se recueillir quelle que soit leur confession. L'idée de « valises culturelles » contenant chacune les objets d'un culte est également à l'étude, qui corrobore cette idée. De tels aménagements pratiques permettent de rendre plus concret le droit des militaires à exercer librement leur culte dans les enceintes militaires (ou à bord des bâtiments de la flotte).

La question de l'adéquation de la vie militaire aux impératifs religieux (comme le ramadan ou les prières quotidiennes pour l'islam) est de nature plus globale. La ligne adoptée est celle des aménagements pratiques (la flexibilité des horaires d'ouverture des restaurants par exemple) à condition qu'ils ne puissent pas

constituer un prétexte pour déroger au service. Autre problème fréquent : l'ignorance des chefs de corps en ce qui concerne les pratiques de certains de leurs hommes (sur le culte musulman par exemple). Des notes de service leur sont désormais envoyées avec des informations techniques (dates de début et de fin du jeûne par exemple) ainsi que quelques explications. Ces notes visent à prévenir tout manque d'équité de la part du commandement, et à constituer une base fiable pour tout arrangement pratique.

Les armées face aux discriminations

Une convention entre la HALDE (Haute Autorité de Lutte contre les Discriminations et pour l'Égalité) et le ministère de la Défense, représentés respectivement par Louis Schweitzer et Michelle Alliot-Marie a été signée le 3 mai 2007 . Cette « convention pour une action concertée contre les discriminations prohibées par la loi » prévoit notamment des actions de sensibilisation des services du ministère par la HALDE, des actions de formation, ainsi que la promotion de différentes actions de la part des deux signataires. De signature encore récente, cette convention devra faire l'objet d'un suivi rigoureux pour ne pas rester lettre morte. Dans le même registre, un guide pratique de lutte contre les discriminations, destiné aux gendarmes, est actuellement en cours d'élaboration, sur le modèle de ce qui a été fait avec la Police nationale. La HALDE entend également étendre de telles dispositions aux autres corps d'armée, en prenant soin de ne pas mener d'actions en direction d'une communauté en particulier, afin de ne pas provoquer de stigmatisation.. La possibilité pour un militaire de saisir la HALDE (droit dont peut se prévaloir tout citoyen français), existe depuis la création de l'institution en décembre 2004. Les voies de recours sont nombreuses, en interne comme en externe, même s'il n'existe pas de processus spécifique réservé aux victimes de discrimination. Il est ainsi possible de saisir le Contrôle Général des Armées (CGA), l'Inspection Générale des Armées, les organismes spécialisés au niveau de chaque corps d'armée... Le recours administratif classique est mobilisable également, sachant que depuis le 1er septembre 2001, tout recours formé par un militaire contre des actes individuels le concernant fait obligatoirement l'objet d'un examen devant la commission de recours des militaires (CRM), comme recours administratif préalable au recours contentieux devant le juge administratif, qui permet le réexamen de la situation de l'intéressé.

2. La politique de recrutement : entre sensibilisation et incitation

a) Le rôle social de l'armée : les armées et les jeunes défavorisés

Concernant la réinsertion voire la simple insertion sociale, des mesures ciblées ont été mises en place pour répondre aux demandes sociales de ces jeunes. Des publics clairement définis ont été visés : les jeunes résidents ou nés dans les DOM-TOM pour le SMA (service militaire adapté), les jeunes délinquants pour l'association JET (jeunes en équipes de travail) et les jeunes issus des quartiers difficiles pour l'action des réservistes locaux à la jeunesse et à la citoyenneté. L'ensemble de ces initiatives œuvre à la réinsertion des jeunes appartenant entre autres aux « minorités visibles » et se caractérise par un taux de réussite appréciable. Grâce au SMA, chaque année, 80% des quelques 3.000 jeunes participant au programme obtiennent un diplôme de CAP.

Un plan plus global a été lancé par Michèle Alliot-Marie en 2005 : le « Plan Défense deuxième chance ». Il s'adresse à des jeunes de 16 à 18 ans en difficultés repérés par les missions locales ou au cours de la JAPD (journées d'appel de préparation à la Défense). Ces jeunes sont placés dans des centres « deuxième chance » où leur encadrement est confié à des militaires et leur enseignement assuré par du personnel de l'Education Nationale. Il existe actuellement vingt deux centres de ce type en France dont les taux de réussite sont encourageants malgré des difficultés. Depuis leur création, les centres ont accueilli 1580 jeunes. L'objectif de ce dispositif est de fournir à ces jeunes un parcours éducatif, scolaire et professionnel leur permettant d'obtenir à l'issue une formation et/ou un emploi. Si le taux d'échec atteint 25%, 92% des jeunes ayant terminé leur stage occupent un emploi de plus de trois mois. Cette réussite s'explique également par l'image positive des armées auprès des jeunes issus des « minorités visibles ».

b) Les armées se posent également comme un acteur important de la politique de l'emploi en France. Avec environ 35.000 embauches par an dont 7.000 jeunes en difficultés, le ministère de la Défense est le premier recruteur en France de jeunes peu ou pas qualifiés. Les armées participent là à une dynamique d'égalité des chances, de cohésion et de promotion sociale. Des postes sans qualification sont ainsi offerts dans la Marine au travers du programme des EICD (engagés initiaux de courte durée). De même, en 2006, 3.000 jeunes ont été recrutés dans le cadre des Contrats d'accompagnement dans l'emploi (CAE) qui permettent une réinsertion par l'emploi.

c) Le recrutement à tous les niveaux de la hiérarchie

Malgré ces points positifs, les sommets de la hiérarchie militaire demeurent peu représentatifs de la diversité sociale française, comme le débat public semblait le relever, à travers différents témoignages ou polémiques. En 2007, récemment nommé chef d'état-major de l'armée de terre, le général Cuche appelait de ses vœux un recrutement plus large d'officiers issus de l'immigration. Il déplorait en tant qu'ancien commandant des écoles d'officiers de Coetquidan leur absence à Saint-Cyr. Des mesures ont été annoncées par le ministre de la Défense Hervé Morin dans le but de favoriser l'accès des classes préparatoires militaires puis des grandes écoles de la Défense à une plus grande variété de jeunes.

- D'une part, le programme envisage la mise en place dès 2008 d'un **tutorat** dès la seconde, dans les lycées situés en ZEP. Les tuteurs devraient être des élèves-officiers des grandes écoles militaires comme Saint-Cyr, l'école Navale ou l'école de l'Air. Il s'agit ici de faire évoluer l'image d'une armée difficile d'accès, telle que la décrit le chef de bataillon Gilles de la Roque. Le tutorat repose sur un partenariat entre les écoles militaires et les lycées environnants.

- Les lycées militaires se sont ouverts à de jeunes boursiers (jusqu'ici enfants de militaires et de fonctionnaires) dès la seconde

- Des classes "tampons" ont été créées pour amener les jeunes sélectionnés au niveau des classes préparatoires militaires sur le modèle de ce qui a été impulsé au lycée Henri IV pour l'année 2006-2007 à savoir une sorte de "classe prépa à la prépa". La réalisation de ces mesures nécessite d'informer les lycéens des opportunités que leur proposent les armées, des officiers devraient donc être assignés à faire la tournée des lycées ciblés ; de même, les proviseurs sont invités à repérer les élèves afin de les orienter vers la carrière militaire.

- Sur le plan de la sensibilisation ou de l'acculturation : Le projet développe également l'idée d'un parrainage des « cadets », permettant à des jeunes de 14 à 16 ans issus des quartiers populaires de passer régulièrement une journée ou demi-journée dans un régiment ou une base navale ; cinq sites seront concernés en 2008 : Saint-Maixent et Montpellier pour l'armée de Terre, Toulon et Fort-de-France pour la Marine et Cambrai pour l'armée de l'Air. Le but est de faire découvrir le milieu militaire sans aller jusqu'à l'enseignement d'un métier militaire.

- Enfin, concernant l'apprentissage, les armées proposent aux jeunes des lycées professionnels de banlieues d'effectuer un stage professionnel, et des périodes militaires d'initiation ou de perfectionnement à la défense pour les jeunes de 16 à 30 ans.

Conclusion

Peut-être assiste-t-on à une convergence des modèles de gestion des populations minoritaires. Les modèles choisis par les institutions militaires des différents pays en conformité avec les constitutions n'apparaissent plus aussi tranchés qu'auparavant. Des pays comme la France, très attaché à son modèle assimilationniste et à l'indivisibilité de la nation, commencent à se poser la question de la discrimination positive comme correctrice des inégalités. De leur côté, les Anglo-saxons formulent des critiques à l'encontre du système de discrimination positive. Des instances supranationales telles que l'Union européenne tend aussi à une certaine convergence des modèles et des bonnes pratiques. C'est sous son impulsion qu'est née en France la Haute autorité contre les discriminations et pour l'égalité.

Le Chef d'Etat-Major des armées dans les forces européennes : une comparaison Allemagne, France, Royaume-Uni

*Irène EULRIET**

La question du rôle du Chef d'état-major des armées (CEMA) n'aurait pas éveillé grand intérêt, du moins en France, il y a seulement quelques décennies. Selon le général Bentégeat, un tel sujet d'étude « est symptomatique des changements intervenus au cours des 25 dernières années » (Bentégeat, 2007). Jusqu'à récemment, le CEMA demeurait en effet une fonction peu connue, même dans les armées, et son périmètre d'action et de responsabilités au sein du ministère de la Défense s'avérait, par certains aspects, passablement poreux.

Mais depuis la réforme de 2005, il en est tout autrement. Le décret n°2005-520 du 21 mai 2005 a permis de redéfinir les attributions du CEMA en des termes précis et de renforcer son pouvoir. Cette initiative a d'ailleurs suscité des commentaires nombreux et variés de la part d'observateurs ou d'acteurs des cercles politiques et militaires. Le débat initié par Gautier dans *Le Monde* (2005) ou par le biais de son ouvrage, *Face à la guerre* (2006), en témoigne.

Ces changements internes, et l'attention dont ils bénéficièrent, conduisent naturellement à vouloir mieux appréhender la place du CEMA dans la structure politico-administrative de la Défense, et plus encore, à comprendre le rôle de ses homologues en Europe. En 2005 également, l'Allemagne a engagé des réformes importantes concernant le poste de *Generalinspekteur* (équivalent du CEMA). Au Royaume-Uni, le *Chief of Defence Staff* bénéficie depuis de nombreuses années de responsabilités étendues au sein d'une structure politico-militaire fortement intégrée.

Cette étude s'attachera à apporter des précisions sur les fonctions du Chef d'état-major des armées en Allemagne, en France et au Royaume-Uni. Grands partenaires de la France dans la construction d'une Europe de la Défense, et

* Irène Eulriet est sociologue. Elle prépare un ouvrage, *Women in the Military : Public Rhetorics and Gendered Policies*, à paraître chez Palgrave MacMillan.

impliqués dans de nombreuses interventions internationales et multinationales, ces deux pays voisins présentent un intérêt particulier. Le premier en raison du changement de stature internationale que matérialisent les réformes récemment mises en oeuvre; le second pour son expérience désormais ancienne dans l'application de principes de management public au plus près des nécessités du terrain dans le domaine de la défense.

Objectifs de l'étude

Cette étude est un travail empirique : il s'agit d'une comparaison du rôle du Chef d'état-major des armées dans trois pays européens, l'Allemagne, la France, et le Royaume-Uni. Elle est cependant déterminée par une approche structurelle, et s'articulera autour d'une problématique institutionnelle¹. La recherche se focalisera sur la définition des attributions du Chef d'état-major des armées, et de ses relations avec ses interlocuteurs les plus habituels au sein de l'appareil d'Etat. Il s'agira de répondre aux deux questions principales suivantes : quelles sont les fonctions du Chef d'état-major des armées en Allemagne, en France et au Royaume-Uni? Quelle est sa place dans la structure décisionnelle de la défense de chacun de ces pays? [...]

Il s'agira d'identifier les différentes fonctions des Chefs d'état-major des armées, allemand, français et britannique, et de les apprécier à la fois comparativement et dans leur singularité. [...]

Sources, stratégie et méthode de recherche

1 L'approche « structurelle » fait référence à une tradition de science politique américaine qu'il ne faudrait confondre, en dépit d'une parenté terminologique évidente, avec le structuralisme issu de Lévi-Strauss. Alors que ce dernier exploite le modèle de la linguistique structurale de Saussure pour l'étude anthropologique de sociétés limitées du point de vue de leur degré de différenciation sociale, les auteurs se réclamant d'une approche de politique comparative structurelle se concentrent sur les réseaux de relations établis entre individus et organisations dans des sociétés complexes, et sur des échelles spatiales et temporelles étendues. Katznelson explique qu'une telle approche vise à explorer les « champs de relations structurelles », qui suscitent de la part des acteurs « un calcul de probabilités cognitives et comportementales en créant des ordres situationnels au sein desquels les individus pensent, interagissent et choisissent. » (1997, p. 83). Sur les différentes orientations théoriques de la comparaison en sciences politiques, voir par exemple Seiler, 2004; Lichbach et Zuckerman, 1997; Migdal, 1997; Hall, 1997.

Il faut remarquer d'emblée que les textes sur les Chefs d'état-major des armées demeurent clairsemés. [...] Les sources et données sont éparses, et qui plus est, parfois difficiles à obtenir ou à assimiler. Pour le dire rapidement, il n'existe pas à ce jour de tableau rigoureusement comparatif et synthétique des fonctions des Chefs d'état-major des armées, allemand, français et britannique. [...]

Cette étude s'appuiera sur la documentation accessible, ainsi que sur quelques entretiens menés auprès des attachés de défense et attachés militaires de l'ambassade d'Allemagne et du Royaume-Uni. Elle repose aussi sur la lecture d'ouvrages de portée plus générale, indispensable à une mise en récit éclairante des données recueillies au cours de l'enquête.

La méthode employée est comparative. Une fois collectées les données à partir des textes en vigueur, de la documentation ministérielle, des organigrammes, des déclarations significatives qui ont pu être faites çà et là par des acteurs de la défense, et de la littérature secondaire, le dépouillement fut effectué au prisme de 6 dimensions de comparaison. Ces dernières recouvrent un panel de fonctions incluant : a) le rôle du ministère et du gouvernement vis-à-vis du Chef d'état-major des armées ; b) la place du Chef d'état-major des armées par rapport aux chefs d'état-major d'armée ; c) sa fonction dans la gestion des opérations ; d) son rôle au niveau financier ; e) sa place dans l'élaboration générale de la politique de défense ; et f) ses relations avec le Parlement et ses instances éventuelles de contrôle. Ainsi, c'est la question de l'environnement immédiat, c'est-à-dire national, du Chef d'état-major des armées qui est au cœur de la présente étude. Il s'agit d'établir un tableau comparatif, à ce jour largement inexistant, des fonctions du Chef d'état-major des armées dans l'organisation politico-administrative interne des trois pays considérés.

Le premier volet de chaque partie de ce travail est consacré à la présentation d'éléments de contexte politico-culturel qui permettront au lecteur, par exemple, de bien apprécier la pesanteur de l'héritage historique de l'Allemagne, ou encore les implications de la culture manageraliste, mais aussi de la posture « *task orientated* », dominantes au Royaume-Uni. La seconde partie liste les attributions du Chef d'état-major des armées dans le pays considéré, en donnant un éclairage historique sur le développement de la fonction. La troisième partie se concentre sur les six dimensions fonctionnelles listées plus haut. Les trois parties sont autant de monographies, dont les résultats seront plus étroitement mis en relation en conclusion. [...]

I. Le rôle du Chef d'état-major des armées en Allemagne

Contexte politique et institutionnel

La politique de défense et de sécurité de l'Allemagne présente des caractéristiques profondément liées à son histoire, et au fort encadrement international qui présida à la re-fondation de son outil de défense après la Seconde Guerre mondiale. [...]

La fin de la Guerre froide eut des conséquences considérables pour l'Allemagne. Non seulement lui fallait-il, comme les autres pays, intégrer les paramètres du nouvel environnement international de défense et de sécurité ; mais les deux Allemagne devaient en outre régler les aspects militaires et de sécurité de la réunification. La conférence dite « Deux plus Quatre », qui aboutit au « Traité portant règlement définitif concernant l'Allemagne », signé à Moscou le 12 septembre 1990 entre la RFA, la RDA et les quatre puissances occupantes (Etats-Unis, France, Royaume-Uni et Union Soviétique), permit ainsi de fixer les conditions auxquelles la future Allemagne unifiée recouvrerait sa pleine souveraineté. Selon ce traité, l'Allemagne réunifiée s'engageait à réduire ses Forces armées (maximum 370 000 hommes), à respecter le tracé des frontières (notamment avec la Pologne), à continuer à participer aux organisations multilatérales de défense et de sécurité (telles l'OTAN), à renoncer à la fabrication et la possession d'armes atomiques, biologiques et chimiques (ABC) et à adhérer au Traité de non prolifération nucléaire (TNP). C'est sur cette base que le traité d'unification entre la RDA et la RFA put être signé à Berlin-Est le 31 août et entrer en vigueur le 3 octobre 1990.

Un des contrecoups immédiats de la nouvelle donne géostratégique fut l'implication plus importante des Forces armées allemandes dans les opérations internationales. Ceci fut, d'une certaine manière, encouragé par la première guerre du Golfe, qui contraignit, dès les premiers mois de l'après Guerre froide, les responsables politiques allemands à s'interroger sur les nouvelles « responsabilités » de leur pays dans le domaine militaire. [...] Les résistances intérieures qui s'étaient jusqu'à lors puissamment exprimées diminuèrent en intensité². Ainsi, des opérations de déminage dans le Golfe furent conduites après l'opération *Tempête du désert*, de même que des opérations de secours auprès des réfugiés kurdes entre

2 Notamment celles qui s'étaient faites jour concernant les opérations de déminage dans le Golfe persique avant le déclenchement de Desert Storm ou à propos de la dépêche de dix-huit Alpha Jets en Turquie à partir de l'été 1990.

avril et juin 1991. L'Allemagne participa également à l'opération de maintien de la paix UNTAC au Cambodge en 1992, et à l'opération de rétablissement de la paix UNOSOM II en Somalie en 1993. En plus des opérations menées par la Marine dans l'Adriatique pour la mise en œuvre des sanctions contre la Serbie et le Monténégro, des soldats allemands étaient présents dès juillet 1992 dans les AWACS de l'OTAN dans le cadre de la mission de surveillance de l'ex-Yougoslavie.

C'est justement un différend politique sur les conditions de ces dernières interventions qui aboutit à la clarification des principes de l'engagement militaire allemand au niveau international. Saisie par le SPD (*Sozialdemokratische Partei Deutschlands*) et le FDP (*Freie Demokratische Partei*), la Cour constitutionnelle (*Verfassungsgericht*) de Karlsruhe fut appelée à se prononcer sur les opérations dites « *out-of-area* », c'est-à-dire sur les opérations effectuées dans des zones extérieures au périmètre couvert par les organisations de sécurité collective dont l'Allemagne est membre (OTAN, UEO). Le 12 juillet 1994, la Cour invalida l'interprétation restrictive jusque là en vigueur de la Constitution, selon laquelle l'engagement des Forces allemandes était limité au cas de la menace à la sécurité collective et de défense territoriale. Elle ne jugea dès lors pas anti-constitutionnelle l'intervention des Forces allemandes « *out-of-area* », qu'il s'agisse de missions de maintien de la paix, ou même de missions de combat, sous réserve que ces interventions soient effectuées sous mandat de l'ONU. Concernant les missions extérieures armées (*bewaffnete Auslandseinsätze*), elle conditionna en outre chacune d'entre elles à un vote à majorité simple au *Bundestag*. Entérinant de la sorte la notion déjà mobilisée d'« armée parlementaire » (*Parlamentsheer*), le jugement de la Cour définit la base juridique de l'engagement des Forces allemandes et confirma la légalité des déploiements internationaux accomplis jusqu'alors. L'Allemagne a depuis été présente sur de nombreux théâtres d'opérations.

Face à l'évolution des missions, mais aussi en accord avec le traité signé à l'issue de la conférence dite « Deux plus Quatre », la réforme des Forces armées allemandes – la *Bundeswehr* – fit très tôt partie des objectifs des responsables politiques et militaires. Alors que la réorganisation de la structure des Forces constituait une préoccupation au sein des autres institutions de défense européennes, le changement à opérer en Allemagne représentait sans doute une transformation plus profonde encore que celle envisagée ailleurs. Tout au long des années 1990, plusieurs textes furent publiés concernant l'adaptation de l'outil militaire allemand³. Entre autres, ils aboutirent à la mise sur pied en 1995 d'un

³ Il est possible de considérer que le Stoltenberg Papier, publié en février 1992, a ouvert le bal des propositions de réforme. Il fut suivi d'un document publié sous l'égide du ministre de la Défense, Volker Rühle (1992-1998), intitulé *Verteidigungspolitische*

Commandement opérationnel de la *Bundeswehr* (*Führungszentrum der Bundeswehr* ou *FüZBW*) indépendant et interarmées, compétent pour les opérations autres que la guerre, ainsi que d'une Force de réaction rapide (*Krisenreaktionskräfte* ou *KRK*) et de Forces spéciales (*Kommando Spezialkräfte*)⁴. Il semblerait néanmoins qu'en dépit de ces avancées institutionnelles, l'allocation budgétaire réduite consentie au ministère de la Défense ainsi que les contraintes liées à l'incorporation des Forces des deux Allemagne en une entité unique, aient fortement grevé la capacité opérationnelle de la *Bundeswehr* au cours des premières années de la décade (Longhurst, 2004, p. 103).

Mais les efforts les plus considérables, et les plus suivis d'effets (bien qu'inégalement), furent accomplis après les élections fédérales de 1998⁵. Le nouveau ministre de la Défense, Rudolf Scharping (1998-2002), commença par procéder à un « inventaire » (*Bestandsaufnahme*) concernant la *Bundeswehr*. Celui-ci fut suivi de trois rapports importants, à savoir celui de la commission Weizsäcker (*Weizsäcker-Kommission*), celui résultant de l'audit mené par le *Generalinspekteur* von Kirchbach, et enfin le rapport publié par le ministre lui-même, dit *Eckpfeiler Papier*⁶. C'est ce dernier rapport, qui comportait des recommandations sur la taille, la structure et la composition de la *Bundeswehr*, qui fournit le cadre des réformes engagées au cours des années suivantes. L'arrivée de Peter Struck (2002-2005) à la tête du ministère fut en outre marquée par la publication de nouvelles *Directives pour la politique de défense* (*Verteidigungspolitische Richtlinien*) en 2003. Dans ce document, il soulignait – de façon désormais célèbre – la nécessité pour l'Allemagne de veiller aussi à la menace terroriste et de pouvoir se défendre aussi « sur l'Hindu Kush ». Il reprenait également des éléments du rapport Weizsäcker,

richtlinien en novembre 1992 (abrévés VPR). Plus fondamentalement, un Livre Blanc sur la Défense fut publié après la décision de la Cour constitutionnelle de 1994 tout comme les *Konzeptionellen Leitlinien zur Weiterentwicklung der Bundeswehr* (KLL). Au titre des documents importants émis au cours des années 1990, on peut également noter le *Bundeswehrplan* de 1997.

4 Pour plus de détails sur ces points, voir Young, 1996 ; Longhurst, p. 101 sq.

5 Cette alternance gouvernementale concorda avec plusieurs événements importants dans le domaine de la défense et de la sécurité : l'essor de la PESD suite au sommet de Saint-Malo de 1998, la déclaration du Conseil européen de Cologne en juin 1999, les conclusions du Conseil Européen d'Helsinki en décembre 1999, la déclaration de Brême de l'UEO de 1999, aussi bien que le lancement de la *Defence Capability Initiative* de l'OTAN à l'issue du sommet de Washington de 1999. L'expérience mitigée au Kosovo des institutions et forces européennes aura sans doute également eu une influence.

6 Dans son titre intégral : *Die Bundeswehr – sicher ins 21. Jahrhundert : Eckpfeiler für eine Erneuerung von Grund auf.*

entre autres concernant le besoin de développer les Forces d'intervention pour la gestion de crise. Tout récemment, enfin, le nouveau ministre de Franz Joseph Jung (2005-) a préparé un *Livre Blanc*, conformément au contrat de coalition (*Koalitionsvertrag*) passé entre la CDU/CSU et le SPD portés conjointement au pouvoir à l'issue des élections fédérales de 2005. Ce document a, une fois encore, abordé la question de la capacité des forces armées allemandes à prendre part à des opérations extérieures (Deschaux-Beaume, 2006).

A travers toute cette période réformatrice, l'Allemagne s'efforça en tout cas de demeurer fidèle à ses orientations politiques originelles, notamment en termes de multilatéralisme et d'atlantisme. Miskimmon et Paterson (2003, p. 339) remarquent ainsi que les responsables politiques allemands ont toujours été sensibles à ce que la *Bundeswehr* soit intégrée à la structure de commandement de l'OTAN, et à ce que tout développement au niveau européen se fasse en complément – du moins pas au détriment – de l'Alliance. [...] Le *Livre Blanc* de 2006, tout autant que, par exemple, le récent discours de la Chancelière Merkel à la Conférence sur la sécurité de Munich ont confirmé ces orientations⁷.

Responsabilités du Chef d'état-major des armées

C'est dans ce contexte que s'inscrit la rénovation des fonctions du *Generalinspekteur* effectuée au cours des vingt à vingt-cinq dernières années. Comme nous l'avons vu, les structures de commandement opérationnel de l'armée allemande étaient réduites au minimum dans l'immédiat après-guerre. Le rôle du *Generalinspekteur* – qu'il convient malgré tout de traduire par Chef d'état-major des armées – créé en 1957, s'avérait dès lors singulièrement limité, en plus d'être imprécis. Ce n'est qu'à travers le Décret de Blankenese (*Blankeneser Erlass*), signé du ministre Helmut Schmidt (1969-1972) en 1970, que la situation fut clarifiée. Selon ce texte, le *Generalinspekteur* était le « premier soldat » (*oberster Soldat*) de la *Bundeswehr*. A ce titre, il remplissait les fonctions de conseiller militaire principal du gouvernement et de représentant de la *Bundeswehr* auprès de l'OTAN. En outre, il était responsable de la conception de la politique de défense et de la planification de la *Bundeswehr*. En tant que président du Conseil de gestion militaire (*Militärischer Führungsrat*), il menait ces missions avec le soutien des autres Chefs d'état-major⁸. Il avait d'ailleurs un droit d'information et de regard sur les

7 A lire ou écouter à l'url suivante : [www. securityconference.de](http://www.securityconference.de)

8 Fondé dès 1955, le Conseil de gestion militaire avait pour but d'apporter conseil à la direction du ministère de la Défense. Depuis 1973, ses membres comptent le *Generalinspekteur*, ses représentant, ainsi que tous les autres *Inspekteure* de la

différentes forces. Mais il ne disposait ni du commandement national ni du commandement opérationnel des armées. Ce dernier revenait, en effet, aux chefs d'état-major (*Inspekteure*) de chaque armée, qui demeuraient responsables directement devant le ministre et auraient agi dans le cadre des structures de commandement alliées.

Young observa que le problème principal des responsables politiques et militaires allemands après octobre 1990 était de savoir selon quelles modalités les fonctions de commandement allaient pouvoir être centralisées au sein du ministère de la Défense (1996, p. 397, note 2). Car si la perspective de voir se reformer un *Generalstab* était éminemment sensible politiquement (au niveau national et international), il n'était pas moins clair – comme l'ont souligné à la fois le *Stoltenberg Papier* et les *VPR* de Volker Rühle dès 1992 – qu'une forme d'organe de commandement opérationnel interarmées serait nécessaire à la réalisation des nouvelles missions de la *Bundeswehr*. Parallèlement aux réformes structurelles engagées dès les premières années de la décennie – telles par exemple la mise sur pied d'un état-major de l'armée de Terre en 1994 –, la fonction de *Generalinspekteur* avait besoin d'évoluer. Selon une directive interne de 1993, citée par Young (1996, pp. 390-391) – directive étant d'ailleurs à l'origine de la création du Commandement opérationnel de la Bundeswehr (*Einsatzführung der Bundeswehr*), mentionné précédemment –, les prérogatives du *Generalinspekteur* furent étendues : dans toutes les opérations autres que la guerre, il avait désormais la responsabilité (en coordination avec les autres *Inspekteure*, dont il sera question un peu plus loin) de préparer, d'organiser et de contrôler les déploiements ; l'administration centrale des missions humanitaires conduites par la *Bundeswehr* relevait également de sa compétence.

Tout au long des années 1990 et 2000, la question de la centralisation des fonctions de commandement généra de nombreuses propositions convergentes. Durant le premier semestre 2000, le rapport de la commission *Weizsäcker*, prévoyant notamment la création d'un Conseil opérationnel (*Einsatzrat*), ou le rapport *von Kirchbach*, globalement moins ambitieux, mais insistant sur la capacité de déploiement stratégique, l'interarmisation et l'interopérabilité des Forces armées allemandes, formulèrent tous deux des recommandations dans le sens d'un renforcement du pouvoir du *Generalinspekteur*. Certaines de ces préconisations se concrétisèrent à la même période, c'est-à-dire après la validation des *VPR* de Rudolf Scharping en conseil des ministres (*Kabinett*), le 14 juin 2000, et l'élaboration d'un plan de réalisation (intitulé *Grobausplanung*), présenté en

Bundeswehr (y compris, naturellement, le Sanitäts- und Gesundheitswesens der Bundeswehr, et depuis 2001, de la Streitkräftebasis). Le Conseil de gestion n'a aucun pouvoir de commandement.

septembre 2000 par le ministère de la Défense. Ainsi, les fonctions de *Generalinspekteur* s'étoffèrent : il allait désormais présider deux instances à créer, à savoir le Conseil opérationnel (*Einsatzrat*) et le Conseil d'armement (*Rüstungsrat*). C'est très récemment que cette démarche centralisatrice a connu son dernier développement. La publication du Décret de Berlin (*Berliner Erlass*), le 21 janvier 2005, a une fois encore renouvelé les responsabilités du *Generalinspekteur* et modifié ses relations avec les *Inspektoren* ainsi qu'avec la direction politique du ministère. Ce décret a remplacé le *Blankeneser Erlass*, qui avait en son temps permis de corriger l'imprécision qui caractérisait jusqu'alors la fonction de *Generalinspekteur*, ainsi que les dispositions du 8 janvier 1990 (*Gesamtkonzeption der militärischen Verteidigung*). Dans l'instruction (*Weisung*) associée au décret de 2005, le ministre Struck précisait que les modifications de la fonction de *Generalinspekteur* formaient partie intégrante du processus de transformation de la *Bundeswehr*, lui-même nécessité par les contraintes opérationnelles du nouveau contexte de défense et de sécurité. Le *Livre blanc* de 2006 n'a pas apporté de rectifications aux dispositions relatives à la fonction de *Generalinspekteur* prises dans le *Berliner Erlass*.

Dans le cadre de ces récentes innovations, les fonctions de base – dont le *Generalinspekteur* était en charge depuis 1957 – n'ont pas subi d'altération⁹. Mais l'instruction (*Weisung*) de 2005 précise que ces fonctions, en particulier la fonction de conseil auprès de la direction du ministère et du gouvernement, prendront une ampleur nouvelle : les deux conseils créés en 2001 et présidés par le *Generalinspekteur* – le Conseil opérationnel et le Conseil d'armement – fonctionneront désormais de façon plus intégrée et verront leur rôle de soutien au *Generalinspekteur* renforcé¹⁰. En outre, de nettes évolutions sont apportées par le *Berliner Erlass* dans le domaine opérationnel. Premièrement, ce texte a confirmé, et précisé, les responsabilités du *Generalinspekteur* déjà contenues dans la directive interne de 1993 concernant la planification, la préparation, l'exécution et le traitement post-opérationnel (notamment le *debriefing*) des missions de la *Bundeswehr* (§ 2.1.2). Celles-ci couvrent toutes les opérations éventuelles, y compris les opérations extérieures ou les interventions de secours lors de

9 Le *Generalinspekteur* demeure le conseiller militaire de la direction du ministère de la Défense et du gouvernement ; en tant que « premier soldat », il est toujours le représentant le plus élevé de la *Bundeswehr* ; il reste également le représentant de la *Bundeswehr* dans les institutions internationales, au même titre que les chefs d'état-major des armées d'Etats amis ou alliés (*Berliner Erlass*, § 2.1.1.).

10 Selon l'instruction citée, ces nouvelles orientations visent à améliorer la qualité des recommandations et de l'aide à la décision apportée au ministre par la voix du *Generalinspekteur*. Quant au Conseil militaire, il poursuivra ses activités comme auparavant.

catastrophes naturelles et d'accidents particulièrement graves (§ 2.1.1.). Dans tous ces cas, le *Generalinspekteur* a autorité sur les chaînes de commandement impliquées, y compris sur les *Inspekteure* de chaque force. Deuxièmement, et de façon cruciale, ce texte a étendu les pouvoirs du *Generalinspekteur* concernant l'analyse et l'évaluation des besoins, ainsi que la planification et l'évolution capacitaires. Selon le § 2.1.2. du *Berliner Erlass*, il est donc responsable « du développement et de la réalisation de la conception globale de la défense militaire », ceux-ci comprenant les dimension de programmation et de gestion des opérations¹¹. En d'autres termes, et comme le souligne bien Rose (2005), le *Berliner Erlass* a confié au *Generalinspekteur* les pouvoirs d'un authentique *Generalstabschef*. Il ne lui manque à vrai dire que le nom.

Place dans la structure décisionnelle

La Constitution de 1949 contenait des dispositions minimales en matière militaire ou de défense, incluant l'article 26 énonçant l'interdiction absolue pour la R.F.A. de se livrer à une guerre d'agression (Pajon, 2001, p. 263)¹². Néanmoins, face à la dégradation de la situation internationale (notamment en Corée), la question de la mise en place en Allemagne de structures de défense devint plus pressante. Dans ce contexte, la refondation de l'outil de défense allemand entre 1954 et 1956 visa avant tout à prévenir tout risque de prise de contrôle de la politique de défense par les hauts gradés et le président de la République, tel que ce fut le cas sous la République de Weimar après 1926 (Frevert, 2001, p. 332). Selon la Constitution allemande (*Grundgesetz*), c'est donc le ministre de la Défense (*Bundesminister der Verteidigung*) qui a le pouvoir de commandement et la responsabilité opérationnelle (*Befehls- und Kommandogewalt*) en temps de paix (art. 65a GG). En temps de guerre, c'est le Chancelier fédéral (*Bundeskanzler*) qui devient chef des armées (art. 115b GG). Dans le cadre institutionnel actuel, le ministre est épaulé dans son action par quatre ministres délégués (*Staatssekretäre*), dont deux sont des

11 L'article 2.1.2 stipule précisément que ses responsabilités incluent « la planification de la Bundeswehr ; le développement de la Bundeswehr ; la capacité opérationnelle des Forces armées à travers la détermination des capacités nécessaires aux Forces armées pour l'accomplissement de leur missions et leur attribution aux différents services ; l'analyse des capacités de la Bundeswehr et l'évaluation des besoins en découlant (équipement en personnel et en matériel des Forces armées) ; la détermination, l'établissement des priorités, et l'imputation des dépenses aux services en charge des provisions. »

12 Il faut ajouter à cela deux articles : l'article 24, §5, qui spécifiait que la République appartenait à un système de sécurité collective (voir Pajon, 2001, p. 263) et l'article 4, § 3, qui garantissait l'objection de conscience.

élus (députés)¹³, et deux des hauts fonctionnaires. De même, le *Generalinspekteur* a depuis 2005 deux représentants (*Stellvertreter des Generalinspektors der Bundeswehr*), dont l'un est simultanément *Inspekteur* des Services de Soutien interarmées (*Inspekteur der Streitkräftebasis*), qui constituent un des cinq secteurs indépendants (avec l'armée de Terre, l'armée de l'Air, la Marine et le service de Santé) de la structure militaire allemande. Le premier adjoint au *Generalinspekteur* est responsable de la politique militaire, du contrôle de l'armement, des opérations et du renseignement militaire. Le second est responsable de la *Innere Führung*, de la formation, des universités de la *Bundeswehr*, de la logistique, de la défense et la protection contre les armes atomiques, biologiques et chimiques, de l'aide au commandement, ainsi que de ce qui a trait à la réserve.

Les Forces armées sont donc placées sous la direction, en quelque sorte, de sept chefs d'état-major : le *Generalinspekteur*, ses deux représentants, dont l'un porte la double casquette, comme mentionné, de *Inspekteur der Streitkräftebasis*, ainsi que les différents *Inspekteure* pour chacune des Forces, y compris le service de Santé (*Inspekteur der Luftwaffe*, *Inspekteur der Marine*, *Inspekteur des Heeres*, *Inspekteur der Sanitätsdienst*). Comme nous l'avons vu, le *Generalinspekteur* est désormais responsable de l'ensemble de la politique militaire. Cette évolution s'est faite au détriment des autres *Inspekteure*, qui, avant le *Berliner Erlass*, étaient assez indépendants du *Generalinspekteur* et responsables directement devant le ministre. Leur lien de subordination par rapport à celui-ci est désormais tout à fait clair. Et alors qu'ils restent chacun responsable de la préparation et de l'entraînement de leurs Forces, ils le sont « dans le cadre des forces et des moyens qui leur auront été attribués, et des structures qui leur auront été consenties » (*Berliner Erlass*, § 2.2.2.). L'évaluation des besoins et l'établissement des priorités dans la gestion des différentes Forces armées reviennent, en effet, au *Generalinspekteur* depuis 2005. Selon l'Amiral von Maltzan (2007), il est d'ailleurs à anticiper que ce dernier aura toujours un peu plus de responsabilités¹⁴. Néanmoins, l'aide à la prise de décision politique, bien qu'exprimée par le *Generalinspekteur*, est élaborée sur la base d'une

13 Ce système a été mis en place à partir de 1967 (voir Pajon, 2001, p. 271, note 47).

14 Dans cette perspective, il semblerait que l'actuel *Generalinspekteur*, le général Schneiderhahn, ait à un moment songé à intégrer tous les états-majors au sein de son propre Stab (*Führungsstab der Streitkräfte*). Que ce projet n'ait pas abouti semble tenir à deux raisons : premièrement, l'organisation pourrait s'avérer être trop difficile à gérer (les Pays-Bas ont mis en œuvre un état-major des armées intégré à partir de 2004, mais cela ne va pas sans problème) ; deuxièmement, des questions d'équilibre civilo-militaire au sein du ministère ont pu influencer sa réflexion : si une telle fusion était en effet accomplie, le *Generalinspekteur* deviendrait le seul représentant militaire dans toutes les instances du ministère face aux chefs de services ou de directions civils.

appréciation collégiale des enjeux militaires et de la faisabilité des opérations au sein du Conseil opérationnel (*Einsatzrat*). Celui-ci, créé sous le ministère Struck, regroupe les chefs d'état-major ainsi qu'un des représentants du *Generalinspekteur*, et les chefs de directions civiles concernées (Informatique, Administration de la défense, Armement, Budget, Personnel).

Au niveau opérationnel, le *Berliner Erlass* a doté le *Generalinspekteur* de pouvoirs plus étendus, et ce dans l'optique d'améliorer le commandement stratégique et opérationnel. Le *Generalinspekteur* est désormais responsable de la conduite, du développement et de la réalisation de la conception globale de la défense militaire, ce qui recouvre la planification militaire et la mise en œuvre des opérations extérieures. Son intervention revient à traduire les lignes politiques, issues d'un vote du *Bundestag* sur proposition du gouvernement pour toute opération en dehors du territoire national, en objectifs militaires praticables. Il intervient en soutien du ministre, qui a l'autorité de commandement et la responsabilité opérationnelle. En tout état de cause, la gestion des opérations extérieures proprement dites relève de l'*Einsatzführungskommando* créé en 2001 et basé à Potsdam. L'*Einsatzführungskommando* est l'unité de commandement chargée de la planification opérationnelle et stratégique des opérations extérieures de la *Bundeswehr*, qui assure l'interface entre les structures nationales (ministère, Forces armées) et internationales (commandement multinational) dans le cadre des missions. Il est l'équivalent du Centre de planification et de conduite des opérations militaires (CPCO) de l'Etat-major des armées (EMA) en France. Les Forces spéciales ne relèvent cependant pas de l'*Einsatzführungskommando*, mais du *Kommando Führung Operationen von Spezialkräften*. Au cas par cas, les armées peuvent avoir le commandement des opérations, en particulier lorsqu'elles interviennent seules. Pour toute intervention nationale, le *Generalinspekteur* serait alors en lien avec les commandements territoriaux. Afin de bien comprendre l'implication de l'état-major des armées allemandes dans la gestion des opérations, il faut mentionner ici le rôle de la *Streitkräftebasis* (SKB), créée à partir du 1^{er} octobre 2000. Ce nouveau service est « une véritable 4^{ème} armée », qui regroupe « 4000 organismes relevant de l'ancienne administration militaire centrale et des armées, réduits, après réorganisation, au nombre de 1600 », et qui représente la deuxième Force en termes de volume (Daniel, 2006, p. 103). Cette Force est interarmées et agit en soutien aux autres Forces. L'*Einsatzführungskommando* dépend, « pour la partie organique » (*ibidem*, p. 104) de la SKB. Qu'elle soit placée sous la direction de l'adjoint au *Generalinspekteur* témoigne suffisamment de son importance. Ainsi, l'interarmisation (*Jointness*) est une composante essentielle de la transformation de la *Bundeswehr*, qui se retrouve aujourd'hui au niveau des acquisitions, de l'entraînement, et bien entendu, des opérations (Schneiderhan, 2006, p. 33).

Comme évoqué précédemment, le *Generalinspekteur* a acquis depuis 2005 des responsabilités dans l'évaluation des besoins et de l'établissement des priorités. De même, les acquisitions sont pratiquées à un niveau interarmées. Concrètement, cela signifie que les besoins sont examinés et débattus au sein du Conseil d'armement (*Rüstungsrat*), présidé par le *Generalinspekteur*, et accueillant les cinq chefs d'état-major (Terre, Air, Marine, Santé, services de Soutien) ainsi que la direction du département du budget (*Abteilung Haushalt*), de l'armement (*Hauptabteilung Rüstung*), de l'administration de la défense (*Abteilung Wehrverwaltung*), des techniques d'information (*Informationstechnik*) et le chef du service financier (*Chef Controller*). Selon la *Grobsausplanung* de 2000, c'est au sein de ce conseil que la programmation est désormais élaborée en vue d'une décision par la direction du ministère, en prenant en compte les besoins globaux des Forces armées. Le *Berliner Erlass* a confirmé la fonction du conseil, qui s'occupe d'un point de vue général de la préparation des capacités matérielles de la *Bundeswehr*. En tout cas, l'approbation du *Bundestag* est nécessaire si le programme envisagé est supérieur à 50 millions d'euros (Brauer, 2001). Sinon, l'accord pour le provisionnement des fonds est donné en interne.

Une des innovations majeures introduites par le *Berliner Erlass* du 21 janvier 2005 tient à la création d'un collège de direction au sein du ministère, constitué du ministre et de ses quatre secrétaires d'Etat (*Staatssekretäre*). L'un des deux hauts fonctionnaires est d'ailleurs l'interlocuteur principal de la *Bundeswehr* et peut même représenter le ministre, y compris concernant l'exercice de l'autorité suprême dans le cadre d'une OPEX. C'est devant ce collège, et non pas simplement devant le ministre, que le *Generalinspekteur* est responsable. De même, les différents *Inspekteure*, bien que subordonnés au *Generalinspekteur*, sont responsables devant ce collège de direction et y ont un droit d'accès direct (*Berliner Erlass*, § 2.2.1 et 2.2.2). Du point de vue de l'élaboration plus générale de la politique de défense, le *Generalinspekteur* intervient, nous l'avons vu, en tant que conseil auprès de la direction du ministère et du gouvernement. Il s'appuie pour ce faire sur les trois conseils qu'il préside, le Conseil opérationnel, le Conseil d'armement, et le Conseil de gestion militaire (*Militärischer Führungsrat*) – dont nous savons, pour ce dernier, qu'il s'agit de l'instance la plus ancienne, en charge des « affaires communes aux Forces armées » (*Berliner Erlass*, § 2.1.3). Mais d'autres acteurs sont naturellement appelés à intervenir, à travers notamment un processus de consultation intra- et interministérielle. Pour la formulation du *Livre Blanc* de 2006, par exemple, le *Planungsstab* (qui se situe à mi-chemin entre le cabinet du ministre de la Défense et la DAS dans le système politico-militaire français) en a élaboré « une version provisoire... ensuite mise en circulation entre les divers services du ministère de la Défense et des autres ministères intéressés (Affaires étrangères, Finances, Développement...) qui sont tenus de donner leur point de vue sur le texte et proposent le cas échéant des amendements » (Deschaux-Beaume, 2006, p. 2). Le

texte a ensuite dû être « approuvé par l'ensemble des ministres réunis en [Conseil des ministres (*Kabinett*)] ... et ratifié par la Chancelière » (*ibidem*). Le fait que le *Livre Blanc* de 2006 soit un document fédéral, dont les implications concernent l'ensemble des acteurs étatiques, justifie ce traitement particulier et indique également le caractère fortement intégré du processus décisionnel relatif à la défense en Allemagne.

Enfin, et comme nous avons déjà eu l'occasion de le mentionner, le Parlement fut, dès la refondation de l'outil de défense allemand, engagé à jouer un rôle important. Ceci fut matérialisé en particulier par la création d'un poste de délégué à la Défense du *Bundestag* (*Wehrbeauftragter des Bundestages*). Si la fonction a en réalité mis du temps à s'imposer (Pajon, 2001, 264 sq.), le délégué veille au respect des droits fondamentaux au sein de l'institution militaire, à travers son droit de visite sur les sites militaires ainsi que le recueil des doléances de tout soldat estimant avoir relevé des manquements au principe célèbre de l'*Innere Führung*, élaboré par Baudissin dès les premières années d'existence de la *Bundeswehr*. Le délégué rend annuellement un rapport, qu'il présente au *Bundestag*. Bien entendu, le rôle du Parlement ne s'arrête pas là, puisqu'il est, comme dans les autres démocraties européennes, amené à voter l'adoption du budget de défense dans le cadre des lois de finances. Selon la Constitution, il doit également se prononcer, le cas échéant, sur « la reconnaissance de l'état de défense » (art. 115a et 115b) (Pajon, 2001, p. 264). En outre, depuis 1994, c'est-à-dire depuis le jugement de la Cour Constitutionnelle de Karlsruhe, le principe d'une « armée parlementaire » (*Parlamentswehr*) a été entériné et requiert un vote à majorité simple au sein du *Bundestag* pour tout engagement allemand dans le cadre d'une mission extérieure armée. Plus qu'en France cependant, la commission parlementaire de Défense (*Verteidigungsausschuss*) exerce un contrôle sur l'exécutif. En effet, elle prépare non seulement les débats à venir à la Chambre, mais dispose aussi du droit de former une commission d'enquête (Le Pape, 2000, p. 174). Dans ce contexte, le *Generalinspekteur* est potentiellement appelé à être en contact direct avec les instances parlementaires.

La position du *Generalinspekteur* au sein de la structure politico-militaire allemande a évolué de façon saisissante au cours des dernières décennies. Si le volet réglementaire de ces évolutions date seulement de 2005, la nécessité d'une consolidation de la fonction s'était déjà profilée dès les premières années de l'après Guerre froide. Dans un contexte politique interne encore sensible, il s'agissait de pouvoir répondre aux engagements opérationnels que l'Allemagne serait susceptible de prendre dans le cadre de missions extérieures. Ayant originellement des responsabilités fortement limitées, voire négligeables, dans le domaine du commandement – en raison de la forte intégration du pays au sein des organisations multilatérales de défense et de sécurité –, le *Generalinspekteur* est

devenu un acteur à part entière dans les affaires militaires nationales et internationales. Assisté de deux adjoints, il veille à la cohérence budgétaire, opérationnelle et organisationnelle des trois armées, ainsi que des services de Santé et de Soutien logistique, toutes dotées d'un chef d'état-major. Il est responsable devant un collègue décisionnaire civil – le ministre et ses quatre secrétaires d'Etat – récemment créé. Son action opérationnelle est également soumise à l'approbation du *Bundestag*. Les évolutions de la fonction de *Generalinspekteur* témoignent du changement de statut de l'Allemagne sur la scène internationale, mais également de l'attachement du peuple allemand à une tutelle politique et parlementaire puissante sur l'outil de défense.

II. Le rôle du Chef d'état-major des armées en France

Contexte politique et institutionnel

En France, la guerre du Golfe a révélé la relative inadéquation de l'outil militaire au contexte stratégique et de sécurité de l'après Guerre froide. Au niveau des Forces, l'expérience dans le Golfe persique mit en lumière des insuffisances militaires dans les domaines du matériel (notamment du point de vue de l'interopérabilité), du soutien logistique et, de façon importante, du renseignement. Au niveau du commandement, les structures existantes s'avérèrent partiellement inadéquates par rapport à la nature des opérations à mener : la participation aux opérations « Bouclier du désert » (*Desert Shield*) et « Tempête du désert » (*Desert Storm*) révéla le manque de coordination et de planification interarmées au sein des troupes françaises¹⁵. En d'autres termes, la guerre du Golfe démontra la nécessité d'une interarmisation accrue, autant que d'une coordination et d'une planification plus efficaces pour la projection de forces dans le cadre de missions extérieures proches ou lointaines. Si la réorganisation de la structure de commandement, le renforcement des fonctions de soutien logistique, la distinction entre responsabilités opérationnelles (emploi des forces) et responsabilités dites « organiques » (administration et préparation des forces), de même que l'accroissement de l'interarmisation, avaient déjà fait l'objet du plan *Armées 2000* lancé dès 1989 par Jean-Pierre Chevènement, alors

15 A ce propos, Irondele cite le bilan sans ambiguïté que dressa l'amiral Lanxade, à l'époque Chef d'état-major particulier du président de la République : « Je constate très vite que chacun des chefs d'état-major prend à son compte une large part des actions décidées. Cette pratique se renforce lorsque l'offensive de la coalition s'engage en janvier 1991 et je note que le CEMA rencontre beaucoup de difficultés de coordination. » (2003,p. 161)

ministre de la Défense, l'expérience pour le moins mitigée de la guerre du Golfe a impulsé leur pleine dynamique à cette réforme (Palmer 1997, p. 95).

Les efforts de transformation de l'outil de défense se matérialisèrent dès les premières années de la décennie 1990. Ils portèrent avant tout sur l'organisation des structures centrales militaires et civiles au sein du ministère français de la Défense. Concernant le premier volet, Palmer (1997, p. 104) souligne les processus d'emprunt à l'origine de la nouvelle architecture mise en place : le Commandement des opérations spéciales (COS) et la Direction du renseignement militaire (DRM) – tous deux créés en 1992, ayant une vocation interarmées et placés sous l'autorité du CEMA – s'inspirèrent de leurs équivalents aux Etats-Unis, dont la qualité avait été pleinement perçue lors des interventions dans le Golfe¹⁶. Par ailleurs, la consolidation du Centre opérationnel interarmées (COIA) à partir de 1991 (anciennement Centre opération des armées) et la mise sur pied de l'Etat-major interarmées de planification opérationnelle (EMIA) en 1993 fournirent au CEMA les outils précieux qui lui manquaient jusqu'alors pour le commandement, la planification et, d'un point de vue général, la coordination opérationnelle. L'objectif de donner aux responsables politiques et militaires des outils de gestion plus transversaux toucha également l'organisation civile du ministère : il se concrétisa principalement dans les années 1991-1992 par la revitalisation du Secrétariat général pour l'administration (SGA), la création de la Délégation aux restructurations (DAR) sous son autorité, ainsi que la mise sur pied de la Délégation aux affaires stratégiques (DAS), amenée à fournir aux décideurs de la Défense, plus précisément au ministre, une expertise politico-stratégique indépendante du ministère des Affaires étrangères.

Ces innovations organisationnelles importantes ne modifièrent cependant en profondeur ni la doctrine ni l'outil militaires français. La posture française resta marquée, au cours de ces années, par la théorie des « trois cercles », selon laquelle les objectifs stratégiques du pays recourent trois zones classées par ordre d'importance : le territoire national, l'Europe, et enfin, le reste du monde¹⁷. Le

16 A savoir, le U.S. Special Operation Command et la Defence Intelligence Agency. D'autres instances, tels le Commandement de la doctrine et de l'entraînement (CDE), le Commandement de la force aérienne de combat (CFAC) et la Force aérienne de projection, se seraient respectivement inspirées du U.S Army's Training and Doctrine Command, du U.S. Force's Air Combat Command et enfin du Air Mobility Command.

17 Formulée originellement dans l'ordonnance n° 59-147 du 7 janvier 1959 portant organisation générale de la défense – aujourd'hui abrogée dans le cadre de la formulation d'un nouveau code de la défense (voir l'ordonnance n°2004-1374 du 20 décembre 2004 relative à la partie législative du code de la défense), dont la partie réglementaire est toujours en cours de formulation – à laquelle se réfère encore le

contexte de l'après Guerre froide remit cependant en cause cet agencement hiérarchique, et, à vrai dire, l'inversa dans les faits. Or si le *Livre Blanc* de 1994 – fort attendu depuis son prédécesseur de 1972 – prit en compte l'internationalisation croissante des opérations militaires et la nécessaire modularité des Forces (voir Bloch, 2000), il ne tira pas toutes les conséquences que la permutation des priorités en faveur des engagements internationaux comportait pour les questions de planification et d'emploi des forces. Le *Livre blanc* confirma pleinement le choix de l'armée mixte, tout en œuvrant à son adaptation à travers « l'accroissement de la professionnalisation, la réduction des effectifs et l'amélioration de l'encadrement des armées. » (Irondele, 2003, p. 207) Il s'agissait de ne pas rompre avec un système par ailleurs satisfaisant du point de vue de l'attachement fort de beaucoup de militaires et de parlementaires au service national.

L'arrivée de Jacques Chirac à la tête de la République française en 1995 se traduisit par un bouleversement de ces préférences. Apparemment décidé à se démarquer de son prédécesseur, et désireux de tirer le meilleur profit des circonstances politiques du moment en développant un « projet de septennat » (*ibidem*, p. 602), le président de la République résolut, à l'issue des travaux largement tenus secrets du Comité stratégique créé le 11 juillet 1995, de professionnaliser les armées françaises à l'horizon 2002. Il l'annonça aux Français le 22 février 1996. Alors que les modalités pratiques (notamment au niveau des capacités) de la réforme était contenue dans le « modèle d'armée 2015 », les dispositions législatives de la professionnalisation et de la suspension des obligations liées au service national furent formalisées dans la loi du 28 octobre 1997, dite loi Richard. Décidée par un Président de droite et mise en œuvre par un gouvernement de gauche, le passage à une armée professionnelle en France matérialisa un changement de perspective fondamental des responsables politiques par rapport au contexte stratégique : l'importance accrue, et désormais prééminente, du « troisième cercle » aboutit à placer la capacité de projection de forces sur la scène internationale plus au centre de la réflexion et de l'activité militaro-stratégique .

ministère des Affaires étrangères pour caractériser le concept de défense français. Selon le site internet de ce ministère, la défense française est ainsi organisée autour des trois grands principes évoqués : premièrement, défense des intérêts vitaux du pays ; deuxièmement, développement de la construction européenne et stabilité du continent ; et troisièmement, contribution à la paix internationale par le biais d'une approche intégrée liant les aspects civils et militaires de la défense et de la sécurité. Voir http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/france_829/decouvrir-france_4177/france-a-z_2259/defense_2627/concept-francais_6040.html

Si le renouvellement du paradigme stratégique français représente un élément de contexte tout à fait significatif quant à l'évolution de la fonction de CEMA, les contraintes budgétaires pesant sur la défense et la relance de la modernisation de l'Etat en constituent deux autres, non moins remarquables.

Concernant le premier aspect, celui du budget, il faut remarquer que la situation du ministère de la Défense s'est dégradée tout au long des années 1980 et 1990. En témoignent le décalage persistant, à partir de cette époque, entre les lois de programmation militaire et les lois de finance, et l'obligation concomitante de procéder à des réajustements ou des déprogrammations au désavantage des armées. Comme l'a bien noté la Cour des comptes dans son rapport de 1997¹⁸, le budget militaire a en réalité servi, au cours de cette période, de variable d'ajustement du déficit budgétaire. Cette pratique se révéla plus tentante encore dans un contexte où en vinrent à prévaloir, pour les Etats signataires, les critères de convergence issus du traité de Maastricht. Les obligations contenues dans le traité eurent à vrai dire pour mérite de clarifier la situation : la Défense, comme les autres secteurs de l'administration publique, était désormais tenue de consentir des efforts afin de ramener le déficit du budget de l'Etat à 2,5% du PIB dans la loi de finances de 1997¹⁹. La régulation budgétaire à la baisse de juin 1995 fut ainsi suivie de l'injonction de préparer une nouvelle loi de programmation militaire sur la base de prévisions financières réduites (qui devint la loi de programmation 1997-2002). A l'instabilité initiale firent donc place, à partir du milieu des années 1990, des restrictions financières – ayant l'avantage formel d'être moins aléatoires – qui sont à appréhender par rapport à l'introduction d'une discipline budgétaire touchant l'Etat français dans son ensemble²⁰.

Concernant le deuxième aspect, concomitant au premier, à savoir la relance du processus de modernisation de l'Etat, il est jalonné de nombreux textes²¹ et

18 Sur ce rapport et les aspects précédents, voir Irondelle, 2003, p. 178-182.

19 Tel que prévu dans la loi du 26 janvier 1994 relative à la maîtrise des finances publiques.

20 Pour un éclairage exploratoire sur les autres facteurs ayant influencé les choix budgétaires en matière de la défense, notamment celui de l'appartenance politique, voir Foucault (2007).

21 Notamment la circulaire Rocard du 23 février 1989 relative au renouveau du service public, la circulaire Juppé du 26 juillet 1995 relative à la préparation et à la mise en œuvre de la réforme de l'État et des services publics, par le décret du 13 septembre de la même année prévoyant la mise en place de services interministériels dédié à cette réforme, par la circulaire Jospin de 1998 portant sur l'élaboration de Programmes pluriannuels de Modernisation (PPM), et enfin par la circulaire Raffarin de 2003 relative aux stratégies ministérielles de réformes (SMR).

englobe des domaines variés²². Mais il est fondamentalement associé, pour la période la plus récente, à la Loi organique relative aux lois de finances (Lolf) du 1^{er} août 2001. Destinée à améliorer la gestion des fonds publics, la Lolf a permis de remplacer les 848 chapitres du budget de l'Etat par 132 programmes, eux-mêmes regroupés au sein de missions, chacune dédiée à une politique publique donnée. Dans ce nouveau cadre budgétaire, les responsables de programmes disposent d'une très grande liberté pour redéployer les crédits, permettant ainsi une gestion plus souple et efficace des fonds alloués en vue de la réalisation des objectifs fixés. En contrepartie, les gestionnaires doivent rendre compte annuellement de leur action au Parlement sur la base d'indicateurs de performances préalablement définis. Si cette loi phare n'est entrée en vigueur qu'au moment de la préparation du budget 2006, le ministère de la Défense a néanmoins pu être considéré comme « pionnier » (Bentégeat, 2005, p. 538) dans le domaine de la modernisation. La professionnalisation des armées, encadrée par la loi de programmation militaire 1997-2002, est en effet considérée comme l'une des réformes de l'Etat les plus importantes et les mieux menées. La suspension du service national s'est accompagnée d'un resserrement des effectifs, de restructurations importantes, de la mise en œuvre de politiques du personnel innovantes, et de l'externalisation de certaines fonctions. En d'autres termes, elles s'est accompagnée d'une intégration des impératifs de « performance » et de « responsabilité des gestionnaires » dans le vocabulaire et la culture organisationnelles du ministère. Comme nous le verrons, les efforts de rationalisation induits par le processus de modernisation de l'Etat, et en particulier par l'introduction de la Lolf, constituent des paramètres contextuels décisifs pour l'appréhension de l'évolution récente de la fonction de CEMA.

Responsabilités du Chef d'état-major des armées

Depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, l'évolution de la fonction de Chef d'état-major des armées au sein des structures ministérielles et militaires françaises épouse plus ou moins la forme d'un oscillogramme. L'amplitude des responsabilités du CEMA n'a cessé d'être modulée au cours des cinquante dernières années²³. C'est à partir de 1962, à la suite du putsch d'Alger, que l'Etat-major des Armées (EMA), nouvellement créé – du moins au sein d'un cadre

22 Notamment le renouvellement des modes de gestion, la simplification administrative, l'adoption des nouvelles technologies et d'Internet au sein des administrations, mais aussi la poursuite de la déconcentration et de la décentralisation.

23 Pour un point sur les structures de décision, de commandement et de coordination militaire françaises avant la seconde Guerre mondiale, voir Vial (2007).

institutionnel remanié, aux sources de celui que nous connaissons actuellement –, assume des responsabilités plus importantes. Il soutient le CEMA, qui est devenu le conseiller du ministre de la Défense dans le domaine militaire et stratégique, et son adjoint direct en matière d'organisation, de préparation et d'emploi des Forces. Cependant, le CEMA demeure à cette époque *alias inter pares* et ne conseille pas non plus le gouvernement. Le décret du 26 avril 1968 corrige cette situation en conférant au CEMA une autorité directe sur les autres chefs d'état-major. Une telle configuration ne prévalut pourtant que trois années, puisque les attributions du CEMA en matière de programmes d'armement et d'équipement, ainsi que sa primauté hiérarchique par rapport aux autres chefs d'état-major, lui furent retirées à partir de la fin de l'année 1971. Le décret du 10 décembre de cette année ne lui consentait plus qu'une responsabilité dans l'élaboration des plans stratégiques en temps de paix, tout en le propulsant commandant en chef des armées en temps de crise, dans un cadre néanmoins fort contraint par le pouvoir politique. En 1975, un nouveau décret lève sensiblement la tutelle des autorités civiles sur le CEMA en l'autorisant à présider le comité des chefs d'état-major sur délégation du ministre et en lui accordant des responsabilités en matière de coordination budgétaire.

Le décret de 1982 redéfinit une fois encore les attributions du Chef d'état-major des armées, confirmant son autorité sur les chefs d'état-major en matière opérationnelle, sa fonction de conseil auprès du gouvernement, ses responsabilités dans le domaine des études, de l'enseignement supérieur, et des relations militaires internationales, et lui octroyant un rôle de consultation et de coordination plus important relativement à la programmation (armement et nucléaire). Néanmoins, ce décret consacre aussi l'autorité des chefs d'état-major sur leur propre armée, notamment en matière budgétaire et de programmation (art. 1, 16 et 17). Le décret de 1982 constitue de ce point de vue une limitation objective au renforcement de la position du CEMA dans les années 1990. Car si, sous la pression de l'internationalisation et de l'interarmisation des missions, l'amélioration des outils de coordination opérationnelle s'est faite au bénéfice du CEMA, les prérogatives étendues des chefs d'état-major en matière budgétaire et leur relation directe au ministre dans ce domaine ont longtemps représenté des « acquis » âprement défendus. Cela a été particulièrement bien illustré lors de la préparation du modèle d'armée 2015 dans le cadre des travaux du Comité stratégique. Alors que le CEMA jouissait d'une capacité d'arbitrage largement acceptée sur les programmes communs aux trois armées ou le calendrier de livraison, les chefs d'état-major lui récusait, en s'appuyant sur la formulation du décret de 1982, toute autorité concernant la définition ou la maîtrise du budget de leur armée²⁴. Il est dès lors possible de constater une « dynamique divergente ...

24 Sur ce point, voir par exemple, Irondele 2003, p. 562 sq.

entre le secteur opérationnel marqué par l'augmentation de la coopération interarmées, le renforcement du pouvoir du CEMA, et l'absence de ce phénomène dans le domaine de la programmation militaire » (Irondele 2003, p. 421).

Ainsi, lorsque les responsabilités opérationnelles du CEMA ont été étoffées dans les premières années de la décennie 1990²⁵, ses attributions en matière budgétaires et de programmation demeuraient très limitées. Ceci n'est sans doute pas sans lien avec le fait que sa fonction soit apparemment longtemps demeurée mal connue des acteurs de la défense (militaires et civils inclus) (Bentégeat, 2007)²⁶. C'est ici que la saisie de la problématique budgétaire et de la dynamique de modernisation de l'Etat prend toute son importance pour la compréhension de l'évolution de la fonction du CEMA au cours des dernières années. Ce point a d'ailleurs été bien perçu et exposé peu de temps avant l'entrée en vigueur de la Lolf dans un article paru dans la *Tribune du CID* et intitulé « Vers la fin des états-majors d'armée ? »²⁷. L'auteur y remarquait que la réorganisation des structures militaires induite par la Lolf supposait de créer huit responsables de programmes correspondant aux huit systèmes de forces définis par la loi de programmation militaire 2003-2008 (du 27 janvier 2003). Dans cette perspective, il soulignait – en s'appuyant sur des rapports parlementaires consacrés à la mise en œuvre de la nouvelle architecture budgétaire dans le secteur de la défense – que l'autorité ou plutôt l'utilité des chefs d'état-major d'armée était vouée à devenir marginale, voire totalement redondante (bien qu'écartant la possibilité qu'une telle option soit réaliste à court terme). Il ne fait cependant aucun doute que l'élargissement des attributions du CEMA a un lien avec ces développements. Le général Bentégeat déclarait dans sa présentation de la réforme du ministère de la Défense en mai 2005 qu'elle était le résultat « de deux années de préparation de la mise en œuvre de la nouvelle procédure budgétaire de la Lolf » (2005, p. 538). Les décrets de 2005 portant réorganisation du ministère, redéfinissant des attributions du ministre de la Défense et fixant les attributions du Chef d'état-major sont de ce point de vue l'aboutissement d'une évolution des pratiques militaires et

25 Le plaçant ainsi à la tête de la direction du service de Santé des armées, du service des Essences, du renseignement militaire (suite au décret de 1992) ; il avait également sous son autorité l'état-major interarmées de planification opérationnelle, le commandement des opérations spéciales, et l'enseignement militaire supérieur. Sur ces évolutions, voir Vaïsse et Cadet (2000).

26 Que le poste ait traditionnellement été réservé, jusqu'à la prise de fonction de l'Amiral Lanxade de 1991 à 1995, à un membre de l'armée de Terre n'a certainement pas non plus contribué à sa notoriété dans l'ensemble du ministère, armées incluses.

27 Voir Tourtet, 2004.

administratives allant dans le sens d'une concentration de l'ensemble des compétences opérationnelles et budgétaires au sein de la fonction de CEMA.

Le décret du 22 mai 2005 a confirmé le CEMA dans les fonctions qu'il avait acquises antérieurement²⁸. Mais les principaux changements introduits par ce décret résident premièrement dans l'article 2, qui stipule : « Le Chef d'état-major des armées à autorité sur les chefs d'état-major de l'armée de Terre, de la Marine et de l'armée de l'Air ». Son autorité n'est plus limitée au domaine opérationnel mais est valable « en permanence et dans tous les domaines » (Bentégeat, 2005, p. 542). Deuxièmement, la préparation du budget se fait sous l'autorité du CEMA, qui a aussi une responsabilité importante et clairement définie en matière de planification et de programmation (art. 3, 4, 5, 6 et 7). Troisièmement, le CEMA détermine, sur proposition des chefs d'état-major, la politique des ressources humaines des armées, alors que ces derniers en gardent la gestion (art. 14). Quatrièmement, le rôle du CEMA est renforcé au niveau international (art. 11), non seulement en vertu de la participation de la France au Comité militaire de l'OTAN et au comité militaire de l'Union européenne, mais également à travers l'implication du CEMA dans l'élaboration de la position de la France au sein du ministère et dans le processus des nominations militaires à l'étranger (art. 13). Remarquons enfin que ce décret a également une incidence sur l'Etat-major des armées (EMA), qui à partir de 2005 était appelé à monter en régime, comme en témoigne le récent décret du 12 juin 2007 en portant réorganisation. Ce texte a permis d'établir avec plus de précision le champ de compétence de chacun des sous-chefs d'état-major²⁹, mais aussi de signaler avec une plus grande vigueur l'importance cardinale de la division « études stratégie militaire générale, pilotage » (ESMG-P), sur laquelle nous reviendrons dans la section suivante.

28 Dont celles de conseil au gouvernement, de responsable du commandement opérationnel et des structures interarmées, et de tutelle de la Direction du renseignement militaire et de directeur de l'enseignement militaire supérieur interarmées.

29 Aujourd'hui, le CEMA est aidé d'un major général, lui-même assisté d'un officier général adjoint et de quatre directeurs : le sous-chef « opérations », qui s'occupe de questions éponymes dans un cadre interarmées ; le sous-chef « relations internationales », dont les fonctions portent sur la conduite et la coordination des relations avec les institutions de défense étrangères, et qui assure l'interface entre les ces dernières et les différents services ou ministères français impliqués ; le sous-chef « plan » qui s'affaire plus particulièrement à la préparation et à l'équipement des Forces armées ; et le sous-chef « organisation », en charge des questions relatives aux politiques du personnel et des ressources humaines, et de l'organisation et du soutien logistique des armées.

Place dans la structure décisionnelle

Selon la Constitution de la V^e République du 4 octobre 1958, le président de la République est garant de l'intégrité du territoire (article 5) et chef des armées (article 15). A ce titre, il préside les conseils et comités supérieurs de Défense nationale (*ibidem*) et peut engager les forces nucléaires, le cas échéant. Le président de la République dispose d'un état-major particulier dirigé par un officier général, qui est en liaison avec les ministères concernés par les décisions de défense, et assisté par des représentants des trois armées. Quant au Premier ministre, il est responsable de la Défense nationale, et peut éventuellement suppléer le Président dans ses fonctions à la tête des conseils et comités supérieurs de Défense nationale (article 21). Il dispose d'un cabinet militaire, qui le conseille dans ses attributions. En plus des différentes instances dépendant directement du Premier ministre, le Secrétariat général de la défense nationale (SGDN) est placé sous son autorité. Le SGDN représente un organe central pour la coordination de l'action gouvernementale en matière de sécurité intérieure et extérieure du pays. Il travaille en relation étroite avec la présidence de la République et prépare les Conseils de défense. Le ministre de la Défense, pour sa part, est chargé de l'administration et de la mobilisation des forces. Outre son cabinet militaire, il s'appuie sur plusieurs directions ou services, dont les principaux sont la Délégation générale pour l'armement (DGA) pour tout ce qui concerne les recherches et la production en matière d'armement, et le Secrétariat général pour l'administration (SGA) dans les domaines administratifs, juridiques, financiers, sociaux, de ressources humaines, et patrimoniaux. Placée à un niveau moins élevé dans l'organigramme, la Délégation aux affaires stratégiques (DAS) représente l'outil du ministre pour l'analyse des implications des développements internationaux pour la défense et la sécurité. Plus fondamentalement, l'Etat-major des armées (EMA) apporte par le biais du CEMA son conseil au ministre – mais également au gouvernement et à la Présidence – en matière de planification, d'organisation et d'emploi des forces armées françaises. Par ailleurs, la Constitution française prévoit qu'il revient au Parlement de déterminer « les grandes principes fondamentaux de l'organisation générale de la Défense Nationale », de voter le budget de la défense, et de fixer « les sujétions imposées par la Défense Nationale aux citoyens en leur personne et en leurs biens » (article 34). Le Parlement autorise également les déclarations de guerre (article 35) et ratifie les traités internationaux (article 53).

Les relations du Chef d'état-major des armées aux chefs d'état-major de chaque armée sont doubles : d'une part, il est leur supérieur hiérarchique, garant de la cohérence budgétaire et capacitaire des trois armées, et il définit les paramètres des missions qu'ils doivent réaliser en tant que détenteur de l'autorité

opérationnelle sur leurs armées ; d'autre part, les chefs d'état-major de chaque Force conseillent le CEMA sur tous les sujets l'intéressant. Le décret du 21 mai 2005 articule bien la double responsabilité des chefs d'état-major concernant la mise en œuvre des actions décidées par le CEMA, et la remontée d'information sur les orientations capacitaires, budgétaires et généralement opérationnelles (article 18 à 24). C'est dans le cadre de ces dernières fonctions que les quatre chefs d'état-major se réunissent sous la présidence du CEMA au sein du Comité des chefs d'état-major. L'artisan clef de la réforme des attributions du CEMA, le général Bentégeat, caractérisait les modalités des relations entre le Chef d'état-major des armées et les chefs d'état-major de chaque armée en énonçant deux principes : le premier est celui de la subsidiarité, et consiste en ce que les chefs d'état-major d'armée continuent à exercer leur responsabilité en pleine indépendance (dans le domaine de la gestion des ressources humaines, de la formation des personnels, des choix de planification opérationnelle, notamment au niveau de la désignation des unités destinées à participer à telle ou telle mission, etc.) ; le second réside dans un mode de fonctionnement dit de « collégialité arbitrée » au sein du Comité militaire des chefs d'état-major (Bentégeat, 2005, pp. 542-543). Précisons que le décret de 2005 n'indique pas que les chefs d'état-major d'armée ont un droit d'accès direct au ministre.

Au niveau opérationnel, il revient au président de la République, chef des armées, de prendre la décision ou non d'engager les forces françaises. Le CEMA lui propose, en conseil restreint, des solutions stratégiques militaires pour la réalisation d'objectifs politiques donnés. Pour ce faire, il s'appuie sur le Centre de planification et de conduite des opérations (CPCO), créé au premier juin 2003 en remplacement du COIA dans le cadre de la réalisation du « pôle stratégique de Paris » (PSP), destiné à permettre de répondre aux engagements européens de la France. Le CPCO dispose d'équipes de veille stratégique et d'analyse dite « pré-décisionnelle », dont les travaux visent à décliner les différentes options stratégiques militaires envisageables. Une fois l'option stratégique retenue par le chef des armées, c'est également au CPCO qu'il revient d'élaborer la planification opérationnelle et de suivre la conduite des opérations – en lien avec les états-majors opérationnels de chaque armée ou avec le EMIA-FE (ayant succédé en 2002 à son ancêtre EMIA-PO) pour les actions interarmées –, afin d'en informer le CEMA en temps opportun. Une des fonctions du CPCO tient également à mettre en place, à la demande de l'Union européenne, un état-major multinational de niveau stratégique dans le cadre d'une opération relevant de la PESD et qui

serait, le cas échéant, localisé au Mont-Valérien³⁰. Le CPCO est un instrument capital à la disposition du CEMA pour la gestion des opérations.

Le général Le Riche (2007) tout comme Darrason et le général Ranou (2005) ont bien souligné que les réformes de 2005 ont eu pour objectif de placer plus au centre de l'administration des Forces la problématique capacitaire. Il s'agit là d'une démarche qui avait déjà été initiée, puis abandonnée, au cours des travaux du Comité de pilotage du Comité stratégique en 1995 (Irondele, 2003, p. 427 sq.). Aujourd'hui, le CEMA est l'arbitre principal en matière budgétaire. Dans le cadre de la Lof, il intervient, seul ou en tandem, au niveau des quatre programmes budgétaires de la mission « Défense ». Il est responsable, en concertation avec le Directeur général pour l'armement (DGA), de l'élaboration du programme 146 portant sur les « équipements militaires ». Il présente ses priorités en matière d'infrastructure au responsable du programme éponyme (numéro 212), qui n'est autre que le Secrétaire général pour l'administration (SGA). Le CEMA est également associé à la définition des priorités concernant le programme 144 « environnement et prospective de la défense », par ailleurs piloté par le Directeur aux affaires stratégiques (DAS). Enfin, il est pleinement responsable du programme 178 « préparation et emploi des forces ». C'est dans le cadre de ces fonctions accrues d'arbitrage physico-financier que le CEMA est devenu président du Conseil de systèmes de forces, créé par arrêté du 13 avril 2006, auquel assistent entre autres le DGA et le SGA, ainsi que les chefs d'état-major d'armée, le directeur général de la Gendarmerie nationale, le major général des armées, éventuellement le chef du Contrôle général des armées et toute autre personne dont la présence aura été jugée pertinente par le CEMA³¹. En interne, les « contrats opérationnels » passés avec chacune des armées (outil de gestion issu de la professionnalisation), et articulés dans le cadre des lois de programmation militaires, définissent les paramètres des actions envisagées. C'est la division « études stratégie militaire générale, pilotage » (ESMG-P) qui a en charge de coordonner et d'évaluer la bonne réalisation de ces missions, et leur pertinence par rapport à la finalité opérationnelle totale des armées françaises. Si le budget est, d'un point de vue formel, élaboré et présenté par le SGA, le CEMA dispose néanmoins d'une vision globale des décisions d'investissement et de la bonne exécution des dits programmes. Les mécanismes introduits par la Lof lui

30 Au niveau de la doctrine, le Centre interarmées de concepts, de doctrines et d'expérimentations (CICDE), créé en 2005, travaille à ce que les doctrines d'emploi des Forces soient plus étroitement ajustées à la doctrine interarmées.

31 Selon l'article 1 de cet arrêté, le conseil des systèmes de forces « assiste le Chef d'état-major des armées pour lui permettre, dans le cadre de sa mission de garant de la cohérence capacitaire des opérations d'armement, de rendre des arbitrages ou de les soumettre à la décision du ministre de la Défense ».

permettent en outre de procéder, en cours de gestion, à des arbitrages entre les différents programmes.

Le vice-amiral Teule (2007) souligne que le CEMA se trouve « au cœur du processus décisionnel national de gestion de crises » (2007, p. 64). En tant que conseiller du gouvernement, mais également commandant opérationnel, le CEMA est impliqué à tous les niveaux de concertation et de décision. Comme cela a déjà été évoqué, c'est le chef de l'Etat, en tant que chef des armées, qui décide d'engager les Forces françaises. En dehors des cas de déclaration de guerre, le Parlement – au contraire de la situation prévalant en Allemagne – n'est pas consulté, même s'il est tenu informé de façon régulière de l'évolution de la situation. Les acteurs directement concernés par une situation de crise sont l'Etat-major particulier de la Présidence (EMP), le cabinet du Premier ministre, le cabinet du ministre de la Défense et les cabinets de différents autres ministères – en particulier les Affaires étrangères et les Finances, mais aussi l'Intérieur –, tout autant que l'EMA et la Direction du renseignement militaire (DRM) placée sous la direction du CEMA. Sur la base des analyses conduites par chacun de ces acteurs, des décisions sont prises au sein du Conseil restreint, qui est l'instrument décisionnel du président de la République. Le comité restreint, dont le secrétariat est assuré par le SGDN et qui est l'outil du Premier ministre, prépare la décision et assure la conduite politique de la crise, en s'appuyant, si le Premier ministre a décidé de la constituer, sur une cellule de crise interministérielle. Précisons qu'en temps de paix, les décisions relatives à la politique de défense (par exemple la loi de programmation militaire) sont préparées par le ministère de la Défense, avalisées en conseil de défense sous l'autorité du Président de la République, et validées en conseil des ministres avant d'être présentées au Parlement.

Comme cela a été brièvement mentionné, c'est le Parlement français qui détermine les grandes lignes de l'organisation de la défense, vote le budget et fixe les obligations des citoyens induites par la défense, en plus d'autoriser les déclarations de guerre et de ratifier les traités internationaux. Malgré cela, certains ont pu déplorer le fait que les décisions de défense soient prises en France en dehors de toute discussion parlementaire, ou plus généralement publique (par exemple, Gautier, 2005, 2007). Contrairement aux deux autres cas examinés ici, il est en effet notoire que la commission parlementaire de Défense française joue un rôle moindre par rapport à ses équivalents britanniques ou allemands. La majeure partie du travail de la commission de Défense réside dans l'examen des lois de finances. Si le travail du rapporteur est important, les commissions n'ont cependant qu'un droit d'amendement limité en matière financière, qui ne peut en aucun cas s'exercer dans le sens d'une augmentation des charges publiques, et tend rarement à être utilisé dans le sens d'un accroissement des recettes par le biais d'un alourdissement de la fiscalité. Ainsi, même si l'examen législatif est

beaucoup plus poussé lors des séances plénières en France qu'au Royaume-Uni, par exemple, il apparaît que le rôle du Parlement français en matière de défense s'est jusqu'à présent généralement révélé plus restreint que celui des Parlements étrangers³².

Les récents textes portant réforme de la fonction de Chef d'état-major des armées ont correspondu à un renforcement indéniable de la représentation et de l'autorité militaires au sein du ministère français de la Défense. Si les décisions politiques n'en reviennent jamais à entériner les évolutions supposées naturelles d'une société, il n'en est pas moins vrai que l'extension des attributions du CEMA – au détriment de celles des chefs d'état-major d'armée – répond à des logiques opérationnelles et administratives spécifiques. A la fois symptôme et aboutissement du changement de paradigme militaire et budgétaire opéré au tournant de la décennie 1990 en France, le CEMA dispose de capacités d'influence, d'arbitrage et de décisions étendues en matière de planification et de programmation, ainsi que de définition des paramètres opérationnels et politiques de la défense française. Celles-ci s'exercent dans le cadre d'interactions fortes avec les autres responsables civils (SGA, DGA, DAS) et militaires (les chefs d'état-major d'armée) du ministère. Présent au sein des plus hautes instances de décision, le CEMA – tel que la fonction est exercée aujourd'hui – est un produit de la professionnalisation des Forces armées françaises ainsi que de l'intégration de nouveaux modes de gestion publique dans le secteur de la défense.

32 Ces derniers s'avèrent en effet, en raison de la plus grande marge de manœuvre laissée à l'opposition, plus à même d'exercer un contrôle sur l'action gouvernementale. Il faut néanmoins observer que la présidence de la commission des Finances de l'Assemblée Nationale, qui a acquis, tout comme son équivalent de la chambre haute, des pouvoirs plus importants depuis la mise en œuvre de la Lof, a été confiée depuis le début de la nouvelle législature à un membre de l'opposition. Il reste donc aujourd'hui aux parlementaires français à se saisir du rôle plus important qui leur a été consenti dans la loi de 2001, relativement à l'approbation des actions de gestion passées et à l'attribution de moyens financiers nécessaires à la réalisation des objectifs définis pour l'année suivante. Sur les différences nationales en matière parlementaire, voir par exemple Denoix de Saint-Marc, 2007.

III. Le rôle du Chef d'état-major des armées au Royaume-Uni

Contexte politique et institutionnel

Comme dans les deux pays étudiés précédemment, un travail de restructuration de l'outil de défense fut mené par les responsables politiques et militaires du Royaume-Uni au cours des deux dernières décennies. En témoigne la pléiade de rapports et *Livres blancs* émis depuis le début des années 1990. En 1990, le *Programme d'options pour le changement (Options for Change Programme)* fut publié sous le ministère de Tom King, suivi de l'*Etude sur les dépenses de la défense (Defence Cost Study: Front Line First)* en 1994 sous l'égide de Malcolm Rifkind. Dès 1998, le nouveau gouvernement travailliste dressa un *Bilan sur la défense stratégique (Strategic Defence Review* ou *SDR*), présenté par le ministre de la Défense, George Robertson. Son successeur, Geoff Hoon, le compléta d'un important chapitre sur la question du personnel (*A Policy for People*) en 1999, ainsi que d'une réflexion sur les implications de la menace terroriste internationale pour le pays publiée en 2002. Dans le *Livre blanc* de 2003, *Apporter la sécurité dans un monde changeant (Delivering Security in a Changing World)*, une vision stratégique rénovée fut développée, et enrichie en 2004 d'un chapitre sur les évolutions capacitaires des Forces armées (*Delivering Security in a Changing World: Future Capabilities*). En 2006, c'est dans un contexte politique agité³³ que le *Livre blanc* sur le renouvellement de la dissuasion nucléaire britannique à travers le système d'armes Trident parut (*The Future of the United Kingdom's Nuclear Deterrent: Defence White Paper*). Abordant un vaste panel de questions, ces publications témoignent du processus de transformation stratégique, structurel et également culturel (notamment au niveau des politiques du personnel) engagé au sein des Forces armées du Royaume-Uni depuis plusieurs années.

Et pourtant, la date de 1989 souvent invoquée comme une rupture en tout domaine ne saurait masquer les origines plus lointaines des processus en cours. Edmonds souligne que depuis 1965, c'est-à-dire depuis que les différentes Forces armées ont été associées au sein d'un ministère de la Défense intégré, « il y a eu un certain nombre de réformes organisationnelles et structurelles majeures, à la fois au sein des Forces armées et du ministère de la Défense. » (2003, p. 3). Il

33 L'opposition est constituée d'anciens militaires, mais aussi du Old Labour, de Green Peace, du Parti libéral (Liberal Democrats) ainsi que d'autres organisations issues de la société civile et du Scottish National Party (SNP), qui s'oppose naturellement – avec d'autres – au stationnement du futur sous-marin nucléaire sur la base de Faslane (côte ouest écossaise).

ajoute : « Réorganiser semble avoir été une activité continue, et au moment où une série de réformes organisationnelle a été assimilée, une autre série est déjà en cours. » (2003, p. 3)³⁴

Pour notre propos, l'année 1985 est importante. C'est à cette date que fut mis en œuvre le programme dit « *Central Organisation for Defence* ». Il eut deux conséquences importantes, à savoir, premièrement, la création d'un état-major unifié (Etat-major des armées), et deuxièmement, la création d'un bureau du management et du budget (OMB). Une des faiblesses de l'organisation pré-existante tenait en effet à l'indépendance, voire à l'autonomisme, des différents services et forces. Greenwood souligne dans cette perspective que lors des « examens de défense [*defence reviews*] de 1964-68 et de 1974-75, par exemple, les officiers supérieurs et les hauts responsables semblaient plus animés par une détermination à protéger leurs propres projets et priorités, que par un engagement à façonner le meilleur programme global » (1994, p. 289). Afin de résoudre ces tensions internes, il ne fut maintenu au sein des différentes Forces (presque) que leur organe exécutif, alors que leurs équipes de planification et de définition des politiques rejoignirent (pour la majeure partie) un état-major intégré placé sous la direction du vice-chef d'état-major des armées (*Vice Chief of Defence Staff*) (Greenwood, 1994, p. 289). De même, les services civils se trouvèrent privés de leurs responsables de la planification financière à long terme, de l'allocation des ressources et du contrôle des dépenses, qui intégrèrent le *Office of Management and Budget* (OMB) placé sous l'autorité du secrétaire général adjoint (*Deputy Permanent Under Secretary*). Launay indique dès lors que les réformes entreprises ont été, depuis 1985, « dominées par trois grands principes : délégation des responsabilités, développement de 'l'interarmisation' et création d'une structure combinant civils et militaires » (2006, p. 98).

Sans doute faut-il préciser ici que le premier principe directeur, la délégation des responsabilités, s'inscrit dans un mouvement, intimement lié, de rationalisation budgétaire, qui n'est d'ailleurs pas sans incidence sur les deux autres principes cités. Alors que les réformes engagées en Allemagne depuis la réunification ont été guidées par l'objectif principal de rétablir et de centraliser le commandement

34 Le ministère de la Défense britannique existe dans sa forme actuelle depuis 1964, date à laquelle furent réunis en une seule administration les cinq bureaux qui lui préexistaient, à savoir le ministère de la Marine (Admiralty), le ministère de la Guerre (War Office), le ministère de l'Air (Air Ministry), le ministère de l'Aéronautique ou de l'Aviation (Ministry of Aviation) et le ministère de la Défense (Ministry of Defence). Launay (2006) signale que le décret-cadre de 1975 intitulé *The Queen's regulations for the Army* avait permis en son temps de régler le partage des compétences au sein du ministère.

au sein d'une même fonction – le *Generalinspekteur* –, afin de satisfaire aux exigences du nouvel environnement de sécurité, le processus de transformation de l'outil de défense au Royaume-Uni a été régi pour une part importante par un souci combiné de rationalisation budgétaire et d'accroissement de l'efficacité opérationnelle. La fin de la Guerre froide n'a fait que consolider cette orientation : les « dividendes de la paix » devaient permettre de dégager des ressources budgétaires pour d'autres domaines d'intervention de l'Etat. En d'autres termes, la motivation sous-jacente aux réformes britanniques n'est évidemment pas à dissocier des changements intervenus dans le contexte international de sécurité, mais elle est également à situer par rapport à des politiques pilotées par les gouvernements Thatcher successifs, et tombant sous le label de *Nouveau Management Public* (*New Public Management*). Les dogmes fondateurs du Nouveau Management Public stipulent, entre autres, « l'accroissement de l'autonomie de gestion (*managerialization*) (...), le suivi permanent des moyens mis en œuvre (*value for money*), une gestion tournée vers le changement (*management for change*) plutôt que vers le maintien des structures existantes (*maintenance management*), une gestion des ressources humaines visant à donner une plus grande autonomie aux individus et aux groupes » (Chevallier, 2004, p. 66)³⁵. Ils furent appliqués, selon des moyens et à des rythmes différenciés, dans tous les secteurs de l'Etat, depuis les universités³⁶ jusqu'aux Forces armées en passant par la Santé (*NHS*).

Dans le secteur de la défense, le *New Management Strategy* de 1990 fut une réponse à deux initiatives gouvernementales³⁷, qui visaient à améliorer l'emploi des ressources et à mesurer la performance pour tout objectif donné (entre autres à travers la délégation de certaines tâches à des « agences » d'exécution)³⁸. Conformément à ces dispositions, une décentralisation et une délégation des responsabilités financières plus grandes furent introduites au sein du ministère de la Défense. En 1994, le *Defence Cost Study : Front Line First* y adjoignit un certain nombre de mesures, dont la réduction des effectifs civils et militaires de respectivement 7% et 5%. Plus profondément, il aboutit au remplacement de

35 Plusieurs analystes ont pourtant remarqué que les politiques mises en œuvre sous Thatcher ont dans bien des cas formalisé des pratiques naissantes spontanées de rationalisation dans divers institutions. Pour le secteur universitaire, voir par exemple Taylor (2005) ou Soares (1999) ; pour le secteur militaire, voir Dorman, 2002.

36 Qui sont certes un cas particulier et en rien comparable au système français, puisqu'elles appartiennent à un secteur dit « autonome ». Néanmoins, elles n'ont pas échappé à l'entreprise de rationalisation conduite à partir de la fin des années 1970.

37 A savoir l'Initiative pour le management financier (*Financial Management Initiative*) issu du Livre blanc, *Efficiency and Effectiveness* (Efficiency and Effectiveness) de 1982, et les Prochaines étapes (*Next Steps*) dérivé du rapport éponyme.

38 Sur ces points, voir par exemple le *Public Service Report* (HL55) de 1998 de la House of Lord, publié par le Stationary Office.

l'OMB par un Bureau Central (*Head Office*) couvrant à la fois les fonctions militaires (quartier général) et civiles (ministère)³⁹. C'est également dans son sillage que fut créé l'important Quartier général interarmées permanent (*Permanent Joint Headquarter*), placé sous la direction du Chef des opérations interarmées (*Chief of Joint Operations*) et basé à Northwood. Nous reviendrons ultérieurement sur son rôle. En tout cas, le récent document *Departmental Framework* édité par le ministère de la Défense britannique souligne à quel point « l'expérience a confirmé que cette approche intégrée est à la fois plus efficace et plus efficace que les approches antérieures fondées sur des 'hiérarchies parallèles' » (2006, p. 4). L'interarmisation et l'assimilation des civils et des militaires au sein des structures ministérielles, autant que la délégation budgétaire et opérationnelle accrue, sont donc à mettre en rapport avec la logique financière et managériale impulsée à partir de la fin des années 1980.

Le ministère de la Défense britannique a poussé très loin cette logique au cours de la précédente décennie. De ce point de vue, Makki remarque à la suite de Leruez ou Freedman, que « la politique de délégation à des entreprises privées de la gestion de certains services publics, initiée par les gouvernements conservateurs à partir de 1979, n'a pas été remise en cause par le gouvernement de Tony Blair » (2004, p. 26). La *Strategic Defence Review* a ainsi prolongé les voies empruntées en termes d'interarmisation et d'intégration civilo-militaire à travers, par exemple, la création d'un service logistique interarmées (*Defence Logistics Organisation*)⁴⁰, ou encore la mise sur pied d'une Force de réaction rapide interarmées (*Joint Rapid Reaction Force*) et l'accroissement du pouvoir du *Chief of Joint Operations*. Ce document de 1998 a aussi introduit de nouvelles procédures concernant les marchés publics (*Smart Procurement*, désormais *Smart Acquisition*), comprenant « l'achat progressif ; des équipes de projet intégrées (y compris avec l'industrie) ; des partenariats avec l'industrie (lorsque la compétition n'est pas possible) ; et le contrôle de l'inflation de défense » (Hartley, 2002, p. 2). Depuis 1998, l'externalisation s'est en outre largement développée, en particulier grâce à l'adoption par le nouveau gouvernement travailliste des mécanismes *Private Finance Initiative* et *Public Private Partnership* inaugurés par John Major. Les contrats d'externalisation au sein du ministère de la Défense portent désormais sur des activités aussi variées que les chantiers navals, la formation, le parc immobilier ou encore la logistique sur les théâtres d'opération. Depuis 2002, la modernisation

39 Sur ces points, voir le *Departmental Framework*, édité par le Ministry of Defence (MoD).

40 A la suite d'une fusion avec la Defence Procurement Agency (DPA), la Defence Logistics Organisation (DLO) a été remplacée depuis le 1er avril 2007 par le Defence Equipment and Support (DE&S).

des structures existantes s'appuie sur le *Programme sur le changement dans la défense (Defence Change Programme)*⁴¹. Les résultats de la *Capability Review*, c'est-à-dire de l'audit interne sur les capacités du ministère conduit en cette année 2007, viendront sans doute étayer cette démarche⁴². Le *Departmental Framework* souligne qu'une telle organisation du ministère centrée sur l'initiative, la flexibilité et la responsabilité reprend à vrai dire par bien des aspects le « principe militaire de *Mission Command* » (2006, 4)⁴³.

Responsabilités du Chef d'état-major des armées

Dans ce cadre politique et institutionnel « en mouvement », la fonction du Chef d'état-major des armées a naturellement évolué⁴⁴. La fonction de *Chief of Defence*

41 Voir le *Departmental Framework* pour plus de détails.

42 En d'autres termes, la réorganisation du ministère de la Défense britannique, encouragée par l'évolution de l'environnement international de défense et de sécurité, suit un mouvement parallèle de concentration verticale et de répartition horizontale. Alors que l'impulsion et l'évaluation émanent des organes centraux du ministère, la réalisation et l'ajustement des programmes se fait par des managers – au sein d'organisations publiques ou privées – qui disposent d'une liberté importante d'action et de décision concernant les budgets et les opérations qui leur ont été confiés. En outre, les organisations exécutantes peuvent passer entre elles des contrats internes connus sous le nom d'« accords client-fournisseur » (*Customer-Supplier Agreements*). Cette articulation fonctionnelle entre « centre » et « non-centre », qui vise à permettre plus d'autonomie, de responsabilité, de flexibilité et d'efficacité dans la gestion des ressources et l'accomplissement des missions, repose en dernière instance sur les pouvoirs d'évaluation et de contrôle conférés au « centre ». En France, la LOLF tend précisément à réaliser ces objectifs, qui passent par la concentration des tâches de programmation et de pilotage au sein des structures centrales du ministère, l'allègement de ces structures, une gestion plus transversale des projets et une évaluation rigoureuse des performances de chaque opérateur ou chef de programme. L'expérience britannique au sein du ministère de la Défense au cours des vingt-cinq dernières années fournit un précédent riche d'enseignements, dans ses réussites comme dans ses échecs.

43 Pour une courte introduction à ce principe, voir Melvin, 2002.

44 Cependant, et contrairement aux autres cas abordés ici, les textes sur le *Chief of Defence Staff* sont peu nombreux. A vrai dire, il n'y a pléthore de textes ni en France, ni en Allemagne, mais il découle de la tradition de *Common Law* du Royaume-Uni qu'il n'y a pas vraiment de décret fixant une fois pour toutes les attributions du *Chief of Defence Staff*. Les textes les plus facilement accessibles sont des textes officiels, mais n'ayant pas la force d'un texte juridique, mis à disposition par le ministère de la Défense britannique.

Staff (CDS) fut créée au milieu des années 1950. Elle s'appuyait sur l'existence antérieure, remontant à l'année 1923, du Comité des chefs d'état-major (*Chiefs of Staff Defence Committee*), à la présidence duquel était nommé l'un des trois chefs d'état-major d'armée. Ce comité avait déjà pour mission de conseiller, sur une base collégiale, le pouvoir politique (Strachan, 1997, p. 149). Mais le fait que le président soit simultanément chef d'état-major d'une des Forces ne facilitait pas l'accomplissement dans la pratique d'un tel programme collectif (*ibidem*, pp. 238 sq.). Dès l'après-guerre, les efforts se conjuguèrent pour créer un poste de chef d'état-major des armées indépendant, et présidant le comité des chefs d'état-major en dehors de tout biais en faveur de sa force d'origine. En 1955, Eden, alors Premier ministre, nomma un président distinct et supérieur aux trois membres initiaux. En 1956, Dickson lui succéda en tant que premier Chef d'état-major des forces armées britanniques, poste qui fut ensuite occupé pour deux mandats par Mountbatten. Ce dernier utilisa ses six années de poste pour mettre en place, entre autres, un état-major de planification interarmées (*joint planning staff*), qui permit au CDS d'exercer un certain contrôle opérationnel (*ibid.*, p. 246). Si les successeurs de ces pionniers sont aujourd'hui nombreux et ont chacun contribué à développer la fonction de CDS au cours des années, les résistances à toute entreprise de centralisation furent néanmoins puissantes (*ibid.*, p. 245 sq.).

C'est d'une part grâce au renforcement du pouvoir civil à partir de 1964 (qui reposait sur la rivalité persistante et féroce entre les services) et aux coupes budgétaires successives au long des années 1960 et 1970 (qui se traduisirent entre autres par la suppression du poste de chef d'état-major adjoint en 1968 et de vice-chef d'état major en 1984) que la centralisation au niveau militaire put réellement prendre forme. Strachan indique que c'est à partir des réformes « Nott-Lewin de 1982 que le chef d'état-major devint moins un président représentant les vues souvent discordantes des trois armées indépendantes qu'un conseiller principal stratégique du ministre de la Défense » (*ibid.*, p. 257). Il signale qu'un poste d'adjoint fut créé « afin de coordonner les requêtes des trois services ». De manière importante, « les commandants sur le terrain » furent désormais tenus d'en rapporter au *Chief of Defence Staff* plutôt qu'au *Chiefs of Staff Defence Committee* (Comité des chefs d'état-major) (*ibid.*). En outre, le CDS fut le seul, durant la guerre des Malouines, à assister aux réunions du Conseil de guerre (*War Office*). Ainsi, la fonction de CDS parvint-elle à s'étoffer par touches successives, et à la faveur d'un pouvoir civil devenu plus puissant dans le domaine stratégique que les Forces armées. Malgré sa position de surplomb, et en dépit de l'interarmisation croissante au cours des quinze dernières années, il est à noter que le CDS n'est pas censé être lui-même un « produit » interarmées. Au contraire, il est souhaité qu'il dispose d'une expertise militaire spécifique.

Aujourd'hui, le *Chief of Defence Staff* (CDS) a cinq fonctions principales. Premièrement, il a une fonction de conseil militaire auprès de la reine, qui est le chef des armées, du gouvernement et du ministre de la Défense, qui est en charge de la conduite de la politique de défense. Cette fonction couvre les opérations, les aspects militaires du management de crise, les ressources et les capacités (*capability requirements*) et, d'un point de vue général, les implications militaires des décisions politiques. Dans ces tâches, il bénéficie de l'assistance du *Chiefs of Staff Committee*, qu'il préside, nous l'avons vu, depuis la fin des années 1950. Deuxièmement, le *Chief of Defence Staff* est responsable de la direction stratégique des opérations : il est *Strategic Level Military Commander*. C'est une responsabilité déléguée par le ministre au CDS, qui implique concrètement de convertir la stratégie globale élaborée par les instances politiques en une stratégie militaire avec, une fois encore, le soutien des autres chefs d'état-major au sein du *Chiefs of Staff Committee*. En tout cas, le CDS est absolument indépendant dans cette fonction : le ministre n'est en effet pas en mesure de lui donner un quelconque ordre (*legal order*) ; le CDS peut refuser d'exécuter un vœu du ministre, aussi pressant qu'il soit, sans crainte de poursuite. Troisièmement, le *Chief of Defence Staff* est, comme nous l'avons déjà relevé – et c'est là sa fonction historiquement la plus ancienne –, président du Comité des chefs d'état-major (*Chiefs of Staff Committee*). La quatrième et cinquième fonction du CDS tiennent à ce qu'il est membre de deux comités clefs pour la direction du ministère de la Défense, à savoir le Conseil supérieur de la défense (*Defence Council*) et le Comité de gestion de la défense (*Defence Management Board*). Le rôle du chef d'état-major dans ces instances est bien entendu de faire entendre la voix des armées dans les processus de décision. Tournons-nous maintenant plus précisément vers l'architecture générale de la conduite des politiques de défense au Royaume-Uni et vers la place du Chef d'état-major en leur sein.

Place dans la structure décisionnelle

Le monarque est le chef des armées au Royaume-Uni. Lui seul peut déclarer la guerre ou faire la paix. Lors de leur engagement, les membres des Forces armées sont légalement tenus de faire allégeance au monarque. Le monarque est conseillé par le *Chief of Defence Staff* ainsi que par son secrétaire privé pour la défense, le *Defence Services Secretary* (qui s'occupe cependant seulement des affaires routinières). Ce dernier est officiellement chargé des échanges entre, en l'occurrence, la Reine – par le biais de son secrétaire personnel (*Private Secretary*) – et le ministre de la Défense. Néanmoins, toute décision importante est prise sur les conseils des ministres concernés. Le monarque rencontre le Premier ministre

de façon hebdomadaire, et peut exiger une entrevue à tout moment. Le rôle du Premier ministre est important, puisqu'en cas de guerre, c'est le Conseil des ministres (*Cabinet Office Briefing Room*) qui deviendrait le centre névralgique du pouvoir et coordonnerait la réponse du gouvernement aux attaques éventuelles (Feldman, 2004, § 3.80). En dehors de ces circonstances, c'est le ministre de la Défense qui est responsable de la formulation et de la conduite de la politique de défense. Il est entouré pour la réalisation de ses missions d'un ministre délégué pour les Forces armées (*Minister of State for the Armed Forces*), ainsi que de deux secrétaires d'Etat parlementaires, l'un délégué aux Acquisitions de la défense (*Parliamentary Under Secretary of State and Minister for Defence Equipment and Support*), l'autre aux Anciens Combattants (*Parliamentary Under Secretary of State and Minister for Veterans*). Le ministre de la Défense bénéficie également du conseil du CDS, comme cela a déjà été évoqué, et du Secrétaire général (*Permanent Under Secretary* ou *PUS*). L'un et l'autre sont conjointement responsables de la gestion du ministère, le premier s'occupant de la préparation et de l'administration des Forces armées, le second de la cohérence budgétaire au sein du ministère (il est le *Departmental Accounting Officer*). Le Secrétaire général, qui est aidé d'un adjoint (*Second Permanent Under Secretary*), est directement responsable à la fois devant son ministre, et devant le Parlement.

Les Forces armées britanniques sont placées sous la direction de cinq chefs d'état-major : le *Chief of Defence Staff* (ou *CDS*), son chef délégué (*Vice-Chief of Defence Staff* ou *VCDS*), le chef d'état-major de la Marine (*Chief of the Naval Staff* ou *CNS*), le Chef d'état-major de l'armée de Terre (*Chief of the General Staff* ou *CGS*) et le chef d'état-major de l'armée de l'Air (*Chief of the Air Staff* ou *CAS*). Il faut signaler ici que, conformément à la dissociation progressive des fonctions de pilotage et des fonctions d'exécution esquissées précédemment, les différents chefs d'état-major s'affairent principalement à des activités de planification pour leurs propres Forces et de conseil au CDS, alors que le commandement, et plus généralement, la gestion du quotidien revient au Commandant en chef (*Commander in Chief* ou *CinC*). Cela a des implications sur la taille des états-majors, qui sont de petites structures, comprenant ordinairement de 40 à 60 personnes.⁴⁵ Les chefs d'état-major sont donc avant tout responsables de la préparation, de l'efficacité et du moral de leurs soldats, ainsi que de l'exposition des besoins de

45 Selon le général Thomas (2007), l'existence des états-majors des différentes armées est parfois remise en cause de nos jours, notamment en raison de leurs ressources financières limitées et de leur format réduit (l'état-major de l'armée de l'Air comprend par exemple une quarantaine de personnes). Cependant, une division de responsabilités émerge entre les responsabilités stratégiques et à plus long terme du Chef de l'état-major, et les responsabilités à court et moyen terme (y compris la gestion du budget) du *Commander in Chief*.

leur Force auprès du *Defence Management Board*. Tout comme le CDS, les chefs d'état-major ont un égal droit d'accès direct au Premier ministre. Ce droit (comme la structure de promotion hiérarchique au sein de chaque force) a été maintenu pour les trois chefs d'état-major lors des importants changements intervenus au début des années soixante, juste après la création du poste de *Chief of Defence Staff* indépendant (Strachan, 1997, p. 247). Néanmoins, le lien de subordination entre le CDS, d'une part, et le CNS, le CGS et le CAS, de l'autre, est sans ambiguïté. L'initiative que pourrait prendre le chef d'état-major de l'une des armées de rencontrer le Premier ministre dénoterait une divergence de vue évidente avec celle du *Chief of Defence Staff*, et une telle situation ne s'est – depuis les discussions tendues ayant précédé la réforme de 1985 (voir Strachan, 1997, p. 258) – pas présentée.

Au niveau opérationnel, le *Chief of Defence Staff* est *Strategic Level Military Commander*. Nous avons vu que cela impliquait la conversion d'une stratégie politique en stratégie militaire. Cette stratégie est élaborée au sein du Conseil des ministres, en particulier au niveau du Conseil de défense et des politiques d'outre-mer (*Defence and Overseas Policy Committee*), en consultation avec la direction politique du ministère de la Défense et du CDS. Dans sa tâche de conversion des objectifs politiques en objectifs militaires, le CDS est secondé par les différents chefs d'état-major au sein du *Chiefs of Staff Committee*. Mais une fois élaborée, la mise en œuvre de la stratégie militaire passe par le Centre de gestion des crises (*Defence Crisis Management Centre*), à la tête duquel se trouve placé le CDS. Ce Centre comprend une bonne dizaine de représentants civils et militaires, dont un représentant de chaque armée, le Secrétaire général (*Permanent Under Secretary*), un membre des services de la logistique, des opérations, de renseignement, de l'équipement, ainsi que le *Policy Director* (équivalent du directeur aux Affaires stratégiques en France), un représentant du *Foreign Office*, et un représentant du *Cabinet Office*, c'est-à-dire du Premier ministre⁴⁶. Le Centre permet une articulation fine et réactive entre le pouvoir politique et le commandement opérationnel, pour lequel le CDS n'intervient pas directement. En effet, pour les opérations interarmées dans un contexte multinational, une telle responsabilité revient au *Chief of Joint Operations* (CJO) dirigeant le *Permanent Joint Headquarters* (PJHQ) de Northwood⁴⁷. Pour toute autre opération, il revient au commandant de la Force armée impliquée.

46 Ainsi que l'adjoint au Chef d'état-major (Vice-Chief of Defence Staff), un représentant du service des ressources humaines, et quelques autres, dont un responsable de la Communication.

47 Du moins depuis 12 ans, c'est-à-dire depuis la date de création du PJHQ. Avant, il existait 3 QG. Aujourd'hui, tous trois sont regroupés à Northwood, qui était anciennement le QG de la Marine (il a été choisi car il était proche de Londres et déjà sécurisé).

Le *Chief of Defence Staff* ne dispose d'aucun budget. Son intervention au niveau budgétaire et financier passe par deux voies principales. Afin d'en saisir les caractéristiques, il faut rappeler que c'est à l'année 1985, qui a marqué des changements dans les structures militaires (création d'un état-major unifié) et civiles (création du OMB) du ministère, que remonte la délégation des responsabilités budgétaires à un groupe de détenteurs du « budget de haut niveau » (*Top Level Budget*). Cette structure, comme le système d'agences⁴⁸, permet « à la différence des ministères qui disposent d'un portefeuille de compétence, (...) d'associer UNE responsabilité à UN service » (Chemla-Lafay et Chol, 2006, p. 15) et ainsi de gérer les programmes au plus près des besoins et des contraintes de mise en œuvre. Au sein de cette organisation, le CDS est contractant – en tandem avec le *Permanent Under Secretary (PUS)* – avec les 11 détenteurs de budget de haut niveau existant aujourd'hui concernant la livraison de prestations de services variées. Les moyens dédiés et les objectifs à atteindre sont spécifiés dans un « accord de prestation de services » (*Service Delivery Agreement*) conclu entre le *PUS*, le *CDS*, et le responsable du *Top Level Budget* ou le chef de service concerné (MoD, 2006, p. 5). Les armées ont chacune un *Top Level Budget*. La somme allouée dans ce cadre ne concerne cependant que les frais de gestion quotidienne. Les acquisitions en équipement passent par d'autres canaux, en particulier par le *Defence Management Board*. Si c'est le *Deputy Chief of Defence Staff* (qui correspond au sous-chef plan et programmes) qui a la responsabilité des capacités, les besoins de chaque armée sont examinés en l'absence des chefs d'état-major des armées concernées, mais en présence du *Chief of Defence Staff*, sur la base de la vision interarmées et politico-militaire dont peut se prévaloir le *Defence Management Board*.

Comme nous l'avons vu, le *Chief of Defence Staff* est – en sa qualité de plus haut gradé dans la gestion du ministère et de conseiller principal du gouvernement – présent au sein de trois organes de décision et de direction majeurs : le Conseil supérieur de la défense (*Defence Council*), le Conseil de gestion de la défense (*Defence Management Board*), et le Comité des chefs d'état-major (*Chiefs of Staff Committee*). Le Conseil supérieur de la défense, est présidé par le ministre et composé de 14 membres, incluant les 4 ministres ou secrétaires d'Etat, les CDS, les trois chefs d'état-major, l'adjoint du CDS, le deuxième secrétaire, le conseiller en chef scientifique, le directeur des acquisitions et de la logistique, ainsi que les officiers supérieurs et les hauts fonctionnaires à la tête des Forces et des Services le plus importants. Ce Conseil a l'autorité légale pour la conduite la politique de

48 Le ministère de la Défense britannique disposait en 2004 de 26 agences (elles ont été depuis réduites) et de 5 sociétés d'exploitation commerciale. (voir SGA/DASA, 2004, p. 33)

défense du pays, en accord avec les codes et lettres de patente existants. Le Conseil de gestion de défense, pour sa part, est « considéré comme le bureau exécutif » (Launay, 2006, p. 100) du Conseil supérieur de défense. Il est présidé par le secrétaire général adjoint (*Permanent Under Secretary*). Sa fonction est de faire en sorte que les objectifs contenus dans l'« accord de service public » (*Public Service Agreement* ou *PSA*)⁴⁹ signé entre les autorités centrales du gouvernement et le ministère de la Défense, et reformulées avec plus de précision au sein du Conseil supérieur de défense, soient réalisées. Nous ne reviendrons pas sur les attributions du *Chiefs of Staff Committee*.

Par ailleurs, il faut souligner le rôle important du Parlement dans le processus décisionnel britannique, puisqu'il lui revient de confirmer annuellement la nécessité du maintien d'une Force armée professionnelle. En effet, la *Bill of Right* de 1689 « interdit la levée ou le maintien d'armées permanentes au sein du Royaume-Uni pendant les périodes de paix, à moins que le Parlement n'y consente » (Feldman, 2004, § 3.8). Depuis 1955, une loi sur les Forces armées (*Army Act*, devenu *Armed Forces Act* en 1981) est promulguée tous les cinq ans, mais l'autorité nécessaire au maintien des forces armées en temps de paix est tout de même votée tous les ans par la Chambre des Communes (Strachan, 1997, p.48-49). Un contrôle du Parlement s'effectue donc lors des débats conduits au moment de l'examen de ces lois, mais également, à un niveau plus routinier et commun, par la voie des questions orales ou écrites qui peuvent être posées au gouvernement. Un organe particulièrement important, actif, et certains diront, agressif, est en outre le Comité parlementaire de la défense de la Chambre des Communes (*Select Committee on Defence*). Cette commission parlementaire a des pouvoirs et une activité beaucoup plus étendus que son équivalent français (mais moins que son analogue allemand, qui dispose d'un droit d'enquête). Le *Defence Committee* examine les projets de lois quinquennales ou annuelles, et collecte des témoignages oraux et écrits pour ensuite les rapporter à la Chambre. En vérité, son activité couvre un vaste champ de sujets, comprenant l'examen et l'évaluation des dépenses, de la législation, de l'efficacité des directions administratives du ministère et des autres organismes publics qui lui sont associés, de la mise en œuvre des politiques, des nominations importantes et de l'exportation d'armement ou de technologie militaire⁵⁰ (entre autres). Dans ce cadre, le *Defence*

49 Les PSA ont été mis en place depuis 1998, c'est-à-dire depuis l'arrivée des travaillistes au pouvoir.

50 Ce dernier aspect est traité en collaboration avec trois autres Commissions parlementaires.

Chief of Staff est susceptible, comme tout membre du personnel du ministère de la Défense britannique, d'être interrogé⁵¹.

L'évolution de la fonction de *Defence Chief of Staff* au Royaume-Uni s'est faite sur fond de forte rivalité entre les différentes armées et, en conséquence, de perte d'influence des responsables militaires par rapport au pouvoir politique. Elle s'inscrit également dans un processus de réforme de l'Etat, au sein duquel l'introduction de nouveaux modes de management public a profondément influencé l'architecture institutionnelle du ministère de la Défense, aboutissant à un découplage systématique des fonctions stratégiques et opérationnelles ou d'exécution. Dans ce contexte, le *Defence Chief of Staff* est devenu au cours des 30 dernières années, en tant que premier interlocuteur du gouvernement et du monarque sur les affaires militaires, un acteur incontournable de la politique de défense britannique. A priori compétent sur tout dossier touchant aux questions militaires et indépendant du pouvoir politique, son action en matière de planification, ainsi que dans les domaines opérationnel et budgétaire, est soutenue par un adjoint (VCDS) et relayée par les trois chefs d'état-major d'armée. La fonction de *Defence Chief of Staff* est exercée dans un environnement décisionnel fortement intégré, où le mode d'engagement entre civils et militaires des différents ministères et directions concernés est, en plus d'être dense, étroitement ajusté aux spécificités de la mission à réaliser.

Conclusion

La pratique de nos voisins britannique et allemand, qui sont également nos partenaires principaux dans la construction d'une Europe de la défense et la conduite d'opérations multinationales, éclaire les réformes introduites au sein du ministère français de la Défense en 2005. L'étude comparée de la fonction de Chef d'état-major des armées permet d'établir un tableau « d'équivalences » et de « différences fonctionnelles ». De l'analyse des différents domaines abordés ici, en particulier des six dimensions de comparaison retenues, découlent les conclusions suivantes.

Premièrement, le positionnement du Chef d'état-major des armées par rapport aux instances décisionnelles civiles est variable. Dans tous les pays, il exerce une fonction de conseil auprès de son ministre, du gouvernement et du Chef des

51 Les activités du ministère de la Défense britannique sont bien entendu également auditées par l'équivalent de notre Cour des comptes (National Audit Office) ainsi que par des organes de contrôle internes.

armées. Mais en Allemagne, il est responsable devant un *collège* de décision ministériel, et la politique de défense est fortement teintée d'interministérialité. Au Royaume-Uni, il est sur un pied d'égalité avec le Secrétaire général du ministère de la Défense et les deux secrétaires d'État parlementaires, au sein d'une *organisation intégrée, tant au niveau interarmées que civilo-militaire*. En France, le CEMA occupe une place éminente par rapport au DGA et au SGA, mais il doit, selon les circonstances, tenir compte de leur avis, ainsi que de celui des autres acteurs institutionnels de la Défense (notamment du chef d'état-major particulier du chef de l'Etat), dans un contexte où la *prééminence de la Présidence de la République* n'est plus à démontrer.

Deuxièmement, les relations du Chef d'état-major des armées aux chefs d'état-major d'armée divergent. Tout d'abord, le nombre de chefs d'état-major placés sous l'autorité du Chef d'état-major des armées varie : cinq au Royaume-Uni et en Allemagne contre trois en France. Ensuite, le CEMA n'a pas d'adjoint direct, alors que ses homologues britannique et allemand disposent d'un ou de deux adjoints. La taille des états-majors d'armées diffère également considérablement, le Royaume-Uni ayant les structures les plus resserrées. Enfin, si les chefs d'état-major d'armée font tous partie d'une instance dédiée à seconder le Chef d'état-major des armées dans ses attributions – qu'il s'agisse du Conseil militaire des chefs d'état-major, de l'*Einsatzrat* ou du *Chiefs of Staff Committee* –, seuls les chefs d'état-major d'armée allemand et britannique ont un droit d'accès direct à leur ministre.

Troisièmement, des similitudes manifestes sont à relever concernant le rôle des Chefs d'état-major des armées dans la gestion des opérations. Certaines des *structures de commandement sont d'ailleurs globalement identiques*, notamment les centres de planification et de commandement interarmées permanents créés en Allemagne, en France et au Royaume-Uni au cours des quinze dernières années. Mais des différences majeures subsistent. Ainsi, l'Allemagne se singularise-t-elle par la fondation, en 2000, d'une force de Soutien Interarmées (*SKB*) indépendantes dotée d'un Chef d'état-major. Le Royaume-Uni, quant à lui, témoigne dans le domaine opérationnel *aussi* de l'intégration interministérielle de ses instances de décision à travers l'existence du *Defence Crisis Management Centre*.

Quatrièmement, un autre élément de convergence a trait aux responsabilités accrues des Chefs d'état-major des armées en matière budgétaire. Cet élargissement de leur champ de compétences s'est fait au détriment des chefs d'état-major d'armée. Alors que ces derniers font encore état de leurs besoins, il revient à leur supérieur d'arbitrer entre les différents souhaits exprimés, soit au sein d'instances collégiales, comme par exemple le *Defence Management Board* au Royaume-Uni ou le *Rüstungsrat* en Allemagne, ou en collaboration avec d'autres

acteurs du ministère de la Défense, comme le fait le CEMA concernant différents programmes budgétaires. Une telle démarche témoigne de *l'harmonisation des pratiques de gestion*, basées désormais dans les trois pays sur la prise en compte de l'équilibre de l'ensemble du budget consacré à l'outil de défense.

Cinquièmement, la place tout à fait centrale qu'occupe désormais le Chef d'état-major des armées dans l'élaboration générale de la politique de défense constitue un dernier cas d'homologie entre l'Allemagne, la France et le Royaume-Uni. En raison de ses fonctions dans les domaines opérationnel et budgétaire, le Chef d'état-major des armées est en effet présent dans toutes les instances majeures de décision de chacun des pays examinés. Remarquons que la subordination des Chefs d'état-major au pouvoir civil est une évidence et une constante, même si le *Chief of Defence Staff* a cette particularité de n'être pas susceptible de sanctions légales en cas de non exécution d'ordres émis par son ministre.

Sixièmement, remarquons enfin que le rôle respectif des instances démocratiques dans l'élaboration et le contrôle de la politique de défense – et par conséquent par rapport aux attributions du Chef d'état-major des armées – présente des variations importantes. Deux dimensions principales matérialisent ces différences: premièrement, la nécessité de l'assentiment du Parlement pour l'engagement des forces armées dans des opérations extérieures en Allemagne, au contraire de la France et du Royaume-Uni; et deuxièmement, le rôle important des commissions de Défense au Royaume-Uni et en Allemagne (cette dernière étant dotée d'un droit d'enquête) par comparaison avec la France.

En résumé, certaines équivalences fonctionnelles sont à observer entre les attributions des Chefs d'état-major des trois pays sur les questions de programmation, de planification et de gestion opérationnelle. Les nouveaux impératifs opérationnels – la nécessaire interarmisation – ainsi que la mise en oeuvre de nouveaux principes de gestion publique, sont globalement à la source de cette symétrie. Néanmoins, les contextes institutionnels et politico-culturels des pays considérés sont largement diversifiés et apportent un éclairage sur les différences fonctionnelles constatées concernant les relations des Chefs d'état-major des armées avec les instances politiques (gouvernement et Parlement) et militaires (les autres chefs d'état-major). Des disparités sont également à distinguer au niveau du calendrier de la rénovation de la fonction, le Royaume-Uni faisant figure de précurseur par rapport à la France et l'Allemagne. Le fait que la fonction ait évolué selon des rythmes et des modalités différenciés dans les différents pays montre en réalité bien l'importance du contexte national quant à la définition des problématiques et des ordres du jour.

Remarquons qu'à l'issue de cette étude, qui avait pour but de se concentrer exclusivement sur l'environnement « interne » des Chefs d'état-major des armées, c'est-à-dire sur sa position dans les structures politico-administratives nationales, la question du rôle du Chef d'état-major des armées au sein des grandes organisations internationales de défense émerge avec force. En attendant de pouvoir livrer les résultats d'un travail consacré à cette question, les éléments réunis ici témoignent de la diversité et de la complexité des processus endogènes de transformation de la fonction de Chef d'état-major des armées en Allemagne, en France et au Royaume-Uni.

Cette thématique dans son intégralité ainsi que la bibliographie qui l'accompagne sont disponibles sur le site www.c2sd.defense.gouv.fr rubrique « Les thématiques ».

Deuxième partie : les armées françaises en opérations

Les militaires français en Opex et leurs perceptions des populations locales

*Jean SAINTOT**

Les évolutions géopolitiques de ces deux dernières décennies ont profondément transformé la nature et les missions des forces armées françaises. Leur rôle traditionnel de défense du territoire et de la souveraineté nationale s'est progressivement effacé, au profit d'une participation accrue à des « opérations de paix » souvent menées dans un cadre multinational, onusien, otanien ou européen. De telles missions sont par nature tout aussi politiques que militaires, et l'usage de la force y est relativement limité : il ne s'agit pas d'écraser un adversaire, mais d'encadrer un processus électoral, de séparer des belligérants, ou encore de prévenir une éventuelle reprise des hostilités dans un pays jugé instable. Dans ce genre de configuration, le succès d'une opération dépend de facteurs « humains », et non pas seulement militaires. Pour que le volet « politique » de leur mission aboutisse, les militaires doivent ainsi gagner la confiance - les « cœurs et les esprits », pour reprendre l'expression consacrée - des populations auprès desquelles ils interviennent. Cet objectif est poursuivi par les « actions civilo-militaires » (ACM) françaises, les opérations de Civil Military Cooperation (CIMIC) de l'OTAN, ou la création d'unités spécialisées dans les Civil Affairs au sein de l'armée américaine. Au « soldat-combattant » de la Guerre froide, succède ainsi un soldat polyvalent, à la fois guerrier et diplomate, humanitaire et administrateur. Les Américains utilisent le terme de « caporal stratégique » pour désigner le « militaire idéal », flexible et adaptable à toutes les missions, de guerre comme de paix ; et les instituts de recherche militaires occidentaux se penchent de plus en plus sur les doctrines coloniales du dix-neuvième siècle pour en tirer des enseignements applicables aux campagnes d'Afghanistan et d'Irak.

Toutefois, ces études traitent rarement de la question de l'image que se font les militaires des populations civiles auprès desquelles ils interviennent¹. Cette question n'est d'ailleurs le plus souvent posée que dans les ouvrages

* Jean SAINTOT est diplômé de l'Institut d'Etudes Politiques de Lille

1 À ce titre, le deuxième tome de l'ouvrage d'André Thiéblemont sur les Expériences opérationnelles dans l'armée de Terre. Unités de combat en Bosnie (1992-1995), Paris, Les Documents du C2SD, n°42, novembre 2001, fait figure d'exception.

s'intéressant à la problématique « inverse » de la perception des militaires par les populations locales². Pourtant, la question du regard militaire sur les populations des pays en crise est cruciale, et ce, pour plusieurs raisons.

- Tout d'abord, elle participe de la problématique générale du « sens de la mission. » Des militaires qui ne savent pas pourquoi ou « pour qui » ils se battent, ou qui mesurent mal l'intérêt ou la légitimité de leur travail, perdent en motivation et donc en efficacité – et ce d'autant plus s'ils se sentent rejetés par les populations auxquelles ils sont censés « venir en aide. »

- On se doute que des militaires méfiants ou hostiles envers la population locale (que cette attitude soit ou non motivée par le comportement de cette population) seront moins enclins à entretenir avec elle des rapports cordiaux et durables. Or, l'entretien de bonnes relations avec les civils revêt une importance opérationnelle, dans la mesure où elle permet parfois aux soldats d'obtenir des renseignements utiles sur un plan politique ou militaire. À l'inverse, une méfiance injustifiée envers les populations locales prive nos soldats d'un soutien potentiellement vital, empêche une compréhension objective de leur rôle et de leur présence sur le terrain, et, lorsqu'elle se manifeste dans les actes par un biais évident ou un comportement inutilement agressif, sape le principe de « neutralité » qui constitue la base du mandat de nombreuses interventions et nuit à l'image de l'armée française et de la nation qu'elle représente.

- L'établissement de liens de confiance avec les populations locales est d'autant plus important que les missions des militaires s'inscrivent aujourd'hui dans des contextes de conflits de longue durée, dans lesquels la population civile – ou des éléments de la population civile – jouent un rôle important, que ce soit par la participation directe aux combats, le soutien plus ou moins poussé ou volontaire aux belligérants ou la simple passivité. En outre, les conflits n'échappent plus à la médiatisation – notamment par les relais locaux, souvent inféodés à l'une des parties au conflit –, ce qui rend d'autant plus indispensable la bonne conduite des militaires en opération extérieure.

Dès lors, il importe de mieux connaître les « déterminants » du regard porté par les militaires français sur les populations locales, ainsi que leur incidence sur le déroulement des Opex. Tout d'abord, nous devons nous pencher sur les éléments doctrinaux et réglementaires en lien avec cette question, ainsi que sur

2 En la matière, l'ouvrage de Béatrice Pouligny, *Ils nous avaient promis la paix*, Paris, Presses de Sciences-Po, 2004, constitue une référence incontournable.

les informations fournies aux militaires lors des « mises en condition opérationnelles » effectuées avant leur départ ou à leur arrivée sur le théâtre des opérations. Ces enseignements « officiels » sur la façon de traiter avec les populations locales et sur la nature des forces en présence seront ensuite mis en parallèle avec les témoignages de vingt militaires du rang, sous-officiers et officiers subalternes de l'armée de Terre, rencontrés à l'École militaire de Paris et ayant accepté de participer à des entretiens. Bien évidemment, cet « échantillon » relativement limité ne nous permet pas de tirer des conclusions définitives sur la question du regard militaire sur les populations locales, dont cette thématique vise surtout à dégager les « lignes de force » : comment les militaires français sont-ils préparés au contact avec l'autre ? Comment cette préparation influence-t-elle leur vision des populations sur le terrain ? Inversement, comment l'expérience du terrain joue-t-elle sur leurs représentations de l'autre ?

La préparation des militaires au contact avec les populations locales

On aurait tort d'affirmer que l'armée française ne tient aucun compte des relations entre militaires et populations locales. La nécessité d'établir une confiance entre les forces armées et les populations est à la fois inscrite dans la doctrine française et intégrée au « code du soldat » censé guider le comportement des militaires ; en outre, les troupes détachées en opération extérieure passent normalement par une préparation opérationnelle comprenant un volet « sensibilisation culturelle », qui doit leur présenter le contexte politique et culturel de leur futur théâtre d'opération. C'est donc sous les trois angles de la doctrine, du code du soldat et de la préparation opérationnelle que nous évoquerons la préparation « formelle » des militaires au contact avec les populations locales.

La doctrine

Par « doctrine militaire », on entend l'ensemble des documents régissant l'emploi des forces armées, les procédures, les méthodes et les techniques d'état-major. La « doctrine » est donc un champ très vaste, qui inclut des sujets aussi divers que les « règles d'engagement » des militaires français, les différentes techniques d'obtention du renseignement, ou l'organisation des forces armées au niveau opérationnel. Comme de nombreux textes doctrinaux font l'objet d'un accès restreint, voire limité aux officiers supérieurs, nous fonderons notre étude de la doctrine sur ses orientations générales, et notamment sur le regain d'intérêt porté par l'institution militaire aux textes de la

« doctrine coloniale », qui dénote un souci croissant d'améliorer les relations entre populations civiles et forces armées.

Un réel intérêt doctrinal pour la question des relations entre forces armées et populations locales

Les textes doctrinaux en vigueur recommandent de façon très claire l'établissement de relations cordiales entre populations locales et militaires, en présentant cette stratégie comme une nécessité tactique, voire stratégique. C'est d'ailleurs à travers le prisme de ce nouvel impératif que les doctrines coloniales sont aujourd'hui revisitées.

La prise en compte de la problématique des relations armées-populations locales par les grandes textes de la doctrine

Du point de vue doctrinal, l'entretien de liens cordiaux entre les forces armées et les populations locales n'est pas un objectif en soi, mais la condition du bon déroulement de la mission et, à bien des égards, celle de son succès. C'est ainsi que le « Concept de gestion de crise » du 10 janvier 2008 élaboré par le Centre interarmées de concepts, de doctrines et d'expérimentations³ affirme que l'« adhésion des populations est un point déterminant du succès tant tactique que stratégique » ; sans cette adhésion, il devient impossible de « discréditer ou contrer les tentatives de recomposition de la violence [ou de favoriser] l'ancrage dynamique des acteurs locaux et internationaux devant œuvrer à l'instauration de la normalisation. » La présence de la force⁴ doit donc apparaître légitime, non seulement « au niveau international » mais également « à l'échelon du théâtre. » C'est ainsi que, dans une configuration où « [l]'une des difficultés récurrentes est notamment la capacité à discriminer clairement des adversaires souvent dissimulés au sein de tiers plus ou moins neutres », la force doit résister à la tentation du « repli sur soi », sous peine de ne pouvoir « répondre aux besoins d'urgence, ni mener les actions opérationnelles concourant à la maîtrise du milieu, ni maintenir tout simplement son acceptation par la population. » Il y a également une concurrence entre les forces armées et les groupes locaux « subversifs » pour gagner les « cœurs et les esprits » d'une population enjeu du processus de résolution de conflit : ne pas obtenir sa confiance, c'est donc potentiellement fournir des armes aux factions défavorables à la stabilisation. À

3 Référence : PIA 00.150 n°033 DEF/CICDE/NP du 10 janvier 2008.

4 Dans le langage militaire, le mot « force » renvoie à « force d'intervention en Opex ».

la notion de « contrôle de zone », qui se satisfait d'une simple présence physique des militaires sur le théâtre, succède ainsi la notion de « contrôle de milieu », qui intègre les dimensions « humaines » de l'action militaire.

Outre cet intérêt stratégique, l'instauration de rapports de confiance entre la force et les populations locales revêt un intérêt opérationnel, puisqu'elle permet aux militaires d'obtenir des « renseignements humains » utiles à la poursuite de la mission. Dans la Doctrine du renseignement de l'armée de Terre, la « totalité des unités présentes sur le théâtre voient croître la part de leur action dédiée à la recherche du renseignement, notamment du renseignement d'environnement », renseignement notamment collecté à l'occasion des ACM (« Actions Civilo-Militaires », généralement d'ordre humanitaire) qui mettent directement en présence militaires et populations locales⁵. Les populations peuvent ainsi informer les militaires des déplacements de groupes paramilitaires, de l'emplacement des caches d'armes, voire de la position d'unités directement hostiles à la force⁶.

« Le guérillero doit être dans le peuple comme un poisson dans l'eau » : les propos de Mao Zedong sur la guerre insurrectionnelle pourraient presque s'appliquer aux armées régulières chargées de missions de stabilisation. Les intervenants d'un séminaire tactique récemment organisé par le Centre de doctrine d'emploi des forces et portant sur « Combats d'aujourd'hui, tactiques émergentes » ont ainsi recommandé à leurs interlocuteurs militaires d'éviter tout « mépris » envers l'adversaire, mais de chercher à adopter son mode de pensée pour mieux prévoir son comportement, ce qui implique un rapprochement réel avec la population à laquelle la force est censée venir en aide⁷.

Regard sur l'international : les doctrines de nos voisins européens

Le survol de la doctrine des autres puissances européennes démontre que l'intérêt porté au bon déroulement des relations entre militaires et populations locales est un phénomène à portée internationale.

5 Doctrine du renseignement de l'armée de Terre, tome I, Cadre général, CEDF, juin 2007.

6 Lire à ce titre les témoignages recueillis par André Thiéblemont dans son rapport sur les Expériences opérationnelles dans l'armée de Terre. Unités de combat en Bosnie (1992-1995) et plus particulièrement le tome II portant sur les « Conditions de vie, pratiques tactiques, techniques et sociales, les sentiments » Les Documents du C2SD, n°42, novembre 2001.

7 Compte-rendu du Séminaire tactique du 27 novembre 2007, Les Cahiers de la Réflexion doctrinale, CDEF.

Depuis la chute du mur de Berlin, l'Allemagne s'est découvert un rôle de « puissance humanitaire » sur la scène internationale : sa participation aux opérations de l'OTAN en Afghanistan est ainsi limitée à la participation aux efforts de stabilisation et de reconstruction de la FIAS (Force Internationale d'Assistance à la Sécurité), et ne s'étend pas aux opérations de contre-insurrection proprement dite menée dans le cadre de l'opération Enduring Freedom. Cette identité « humanitaire » de la Bundeswehr n'est d'ailleurs pas une invention de l'après-guerre froide, mais l'héritage des réformes entamées dans la RFA de l'après-guerre. En effet, l'armée ouest-allemande établit alors le principe de l'Innere Führung, c'est à dire de l'autonomie morale des militaires : l'institution militaire allemande reconnaît au soldat la possibilité de refuser d'obéir à un ordre au nom de valeurs morales supérieures. Autre spécificité allemande, soulignée par Christophe Pajon dans son étude sur La coopération militaire franco-allemande au concret : cultures, structures, acteurs, le travail militaire est considéré en Allemagne comme un « métier comme un autre. »⁸ Ces deux spécificités, qui tendent à rapprocher civils et militaires en Opex comme sur le territoire national, ont sans doute facilité l'acceptation par l'institution militaire allemande de la nécessité d'établir des rapports cordiaux avec les populations locales en opération extérieure. Sur le théâtre afghan, et à la différence des Britanniques et des Américains, l'Allemagne a mis en place des PRT⁹ à structure civile, où les militaires n'interviennent qu'en mission de protection et soutien, ce qui leur permet d'entretenir de meilleurs contacts avec les ONG locales¹⁰.

Dans la doctrine britannique, l'établissement de relations entre militaires et populations locales fait partie intégrante des « missions élargies » (broader utility) des forces armées et notamment de la stabilisation post-conflit. La British Army revendique d'ailleurs une compétence spéciale dans le domaine de la guerre contre-insurrectionnelle en général et de l'établissement de liens de confiance avec les populations locales en particulier. Une récente enquête du Foreign Policy Research Institute¹¹ révèle que cette « supériorité » des troupes

8 Christophe Pajon, La coopération militaire franco-allemande au concret : cultures, structures, acteurs, Les Documents du C2SD, n°82.

9 « Provincial Reconstruction Teams », mises en place par certaines armées de la Coalition présente en Afghanistan et visant à asseoir le nouvel État afghan dans ses différentes provinces, en participant à des projets de reconstruction.

10 Colonel Gerd Brandstetter, Nation-building in Afghanistan: The German Provincial Reconstruction Team Concept – Means To Improve Efficiency or Effort?, US Army War College, Carlisle, mars 2005.

11 Andrew Garfield, Succeeding in Phase IV : British Perspectives on the U.S. Effort To Stabilize and Reconstruct Iraq, Foreign Policy Research Institute, Philadelphie, septembre 2006. Pour un accès direct aux textes de doctrine britanniques se référant

britanniques est reconnue par les forces américaines en Irak. Héritée de la période coloniale, la doctrine britannique en matière de contre-insurrection se fonde sur les principes suivants : la recherche d'objectifs stratégiques limités et réalistes (à l'opposé des « grands desseins » des néoconservateurs américains), la recherche de la légitimité de la force aux yeux des populations locales, la patience, la connaissance culturelle du terrain, intégration des populations locales dans le processus de stabilisation, la proportionnalité de l'usage de la force, et surtout le population control (que l'on pourrait traduire par « contrôle de milieu »), qui vise à séparer la population des éléments terroristes ou « subversifs ». L'échec des troupes américaines à appliquer ces principes en Irak serait à l'origine de l'escalade de la violence après la défaite de l'ennemi « conventionnel ».

Quant à elle, la doctrine italienne en matière de relations avec les populations locales capitalise sur l'expérience de l'armée au plan interne, dans le cadre de missions de lutte antiterroriste ou d'aide aux populations à la suite d'une catastrophe naturelle. Les militaires italiens auraient ainsi développé une « culture de la stabilisation » et du contact avec les civils. L'armée italienne peut également compter sur les compétences de ses carabinieri (gendarmes) en matière de maintien de l'ordre, ainsi que sur les personnels de la « Réserve spécialisée », qui comprend des techniciens, des scientifiques, mais aussi des juristes, des interprètes, des anthropologues... disposant d'un entraînement militaire minimal et pouvant faire bénéficier les forces armées de leurs compétences à toutes les phases d'une mission de paix¹².

La doctrine espagnole a pour sa part considérablement évolué lors de ces quinze dernières années, avec un intérêt renouvelé à l'adaptation des forces terrestres aux guerres asymétriques, axé sur la problématique de la communication auprès des populations locales (opérations d'information, opérations psychologiques, coopération civilo-militaire¹³).

à notre problématique, se référer aux publications du « Development, Concepts and Doctrine Centre », *The Military Contribution to Peace Support Operations* (juin 2004) et *Civil-Military Co-Operation (CIMIC)* (avril 2006), ainsi qu'au chapitre 4 (« The United Kingdom's Response ») de la *National Security Strategy of the United Kingdom* (mars 2008).

12 Colonel Gaetano Zauner, *Stabilization and Reconstruction Operation. A Bridge Between Conflict Termination And Nation-Building. Roles, Tasks and Capabilities of the Italian Army*, US Army War College, Carlisle, 15 mars 2006.

13 Lieutenant-colonel Calvo Alberro, « Le rôle des forces terrestres dans la doctrine militaire espagnole aux niveaux stratégique, opératif et tactique », *Doctrine*, n°7, décembre 2005.

Autre signe de l'intérêt actuellement porté au « soldat polyvalent », le changement de statut des forces de réserve. Une enquête du Strategic Studies Institute de l'US War College souligne en effet qu'en dépit des différences d'ordre culturel ou doctrinal, les armées occidentales passent d'un modèle où les troupes de réserve visent avant tout à assurer la défense territoriale de la nation en cas de conflit majeur, à un modèle plus souple, où les commandants de force cherchent à exploiter au mieux les compétences « civiles » des réservistes dans le cadre de missions où le combat n'est qu'un aspect de la mission parmi d'autres¹⁴.

Nouvelles missions et doctrines issues de l'expérience coloniale

Depuis la fin de la Guerre froide et faute d'un « rival stratégique » clairement identifié, les forces armées françaises ne sont plus conçues exclusivement ni même principalement comme un instrument de défense de la souveraineté nationale et territoriale, mais comme un outil d'influence politique, destiné à participer à des « opérations de paix » visant non pas tant la destruction physique d'un ennemi par ailleurs de moins en moins identifiable que la stabilisation d'États en proie à la guerre civile. C'est dans le contexte de ces « nouvelles missions » que l'institution militaire se penche sur les doctrines dites « coloniales », opposant le soldat « simple combattant » à la figure du « soldat colonial », décrit comme polyvalent, capable de passer d'une posture combattante à un travail d'ordre humanitaire, relationnel ou administratif, et qui, sous certains aspects, pourrait encore inspirer le savoir-faire des forces armées du vingt-et-unième siècle, intervenant en Afghanistan, au Darfour ou dans les Balkans.

Le récent ouvrage de Jacques Frémeaux, *Intervention et humanisme : le style des armées françaises en Afrique au dix-neuvième siècle*, dresse un portrait flatteur des officiers des troupes coloniales : « Le type d'homme combine le généraliste et le spécialiste. Généraliste, il l'est par sa formation avant tout de terrain, acquise au hasard des affectations, et complétée par des expériences souvent plus variées qu'approfondies. « Maître Jacques de la colonisation », il doit savoir aussi bien tracer une route ou établir un budget que commander sa section ou sa compagnie, être capable de se comporter en chef patriarcal aussi bien qu'en sous-préfet, en juge de paix, ou en commandant de colonne. Il s'affirme spécialiste par sa connaissance du pays, sa disposition à privilégier le renseignement et surtout par le sens de la « politique indigène », c'est-à-dire sa

14 Richard Weitz, *The Reserve Policies of Nations : A Comparative Analysis*, US War College, Carlisle, Strategic Studies Institute, septembre 2007.

capacité à traduire les exigences des autorités françaises dans un langage acceptable par les populations, en passant par le truchement de leurs notables traditionnels, et en évitant de heurter de front les traditions et les mœurs. » Suite à l'exposé de telles qualités, l'auteur conclut que si « [les] expériences vécues par les officiers aux colonies sont (...) bien révolues, [il] n'est pas évident, cependant, que l'esprit qui anima les meilleurs d'entre eux ne puisse plus inspirer des comportements présents. »¹⁵

L'étude de M. Frémeaux fut d'ailleurs préfacée par le général de corps d'armée Xavier de Zuchowicz, qui fait l'éloge de la « modernité » de la doctrine coloniale au regard des Opex actuelles : « On ne peut être que frappé du caractère novateur de cette conception globale du rôle des forces armées dont on fait preuve nos anciens. Les opérations contemporaines de maintien ou de rétablissement de la paix n'ont pu que réinventer, ou au mieux imiter, cette approche large qui prend en compte les aspects culturels, politiques et économiques, tout autant que militaires (...) [Le travail de Jacques Frémeaux] met en évidence la priorité donnée au renseignement militaire mais aussi politique et rappelle que l'objectif ne se limitait pas à la cartographie des points d'eau mais visait à identifier des interlocuteurs influents dans les sociétés indigènes. (...) En 1903, nous le rappelle le professeur Frémeaux, Jean Jaurès exposait dans un projet de loi son intention de "développer pacifiquement chez les tribus musulmanes avoisinant l'Algérie (...) des œuvres de civilisations : caisses de réserves contre la famine et distribution de grains, écoles, infirmeries, soins médicaux, marchés, voies de communication ". N'y retrouve-t-on pas de manière saisissante le programme actuel des actions civilo-militaires qui soutiennent de manière désormais systématique l'action des forces en opération ? »

Regard sur l'international : l'officier colonial comme modèle universel ?

Ce « retour aux sources » n'est pas spécifique à la doctrine française : ce sont d'abord les États-Unis qui, à la suite de leurs déconvenues en Irak, se sont tournés vers les doctrines anciennes afin d'en tirer des enseignements applicables à leurs missions actuelles. On assiste ainsi à un regain d'intérêt pour le military nation-building américain des années 1960-1970, les doctrines françaises et britanniques de l'époque coloniale¹⁶, voire aux méthodes

15 Jacques Frémeaux, *Intervention et humanisme : le style des armées françaises en Afrique au dix-neuvième siècle*, Paris, Economica, coll. « Stratégies et doctrines », 2006.

16 Durant l'été 2003, des officiers du Pentagone organisèrent ainsi une diffusion du film de Gillo Pontecorvo sur La Bataille d'Alger (1965) ; depuis le début de la guerre

employées par les Américains durant les guerres indiennes du dix-neuvième siècle¹⁷.

Dans cette configuration, l'officier colonial décrit par Jacques Frémeaux revient dans la doctrine américaine sous la forme du « caporal stratégique », c'est à dire de l'officier de terrain capable de prendre des décisions importantes sans directives claires de sa hiérarchie, et d'assumer des rôles de meneur d'hommes, de combattant, mais aussi de gendarme, d'humanitaire et de communicant. Pour donner une épaisseur historique à ce « revirement doctrinal » faisant suite à l'idéologie du « tout-militaire », les responsables américains se réfèrent à l'Auftragstaktik, un mode de gouvernance militaire originellement théorisé par le général von Moltke, qui fut chef d'état-major de Bismarck, et qui consiste à encourager l'initiative des militaires sur le terrain en leur donnant des objectifs sans instructions précises sur la façon de les remplir. Ce mode de décision serait adapté aux contextes imprévisibles et changeants de l'Irak et de l'Afghanistan¹⁸.

Autre signe de l'intérêt actuellement porté au « soldat polyvalent », le changement de statut des forces de réserve. Une enquête du Strategic Studies Institute de l'US War College souligne en effet qu'en dépit des différences d'ordre culturel ou doctrinal, les armées occidentales passent d'un modèle où les troupes de réserve visent avant tout à assurer la défense territoriale de la nation en cas de conflit majeur, à un modèle plus souple, où les commandants de force cherchent à exploiter au mieux les compétences « civiles » des réservistes dans le cadre de missions où le combat n'est qu'un aspect de la mission parmi d'autres¹⁹.

d'Irak, les Sept Piliers de la Sagesse de T.E. Lawrence, qui relate l'organisation de la révolte arabe contre les Ottomans du point de vue du célèbre officier britannique, serait le second livre le plus lu par les officiers d'active du corps des Marines.

17 Lire à ce sujet Robert M. Cassidy, *Counterinsurgency Techniques Revisited, the Global War on Terror: Military Culture and Irregular War*, Praeger Security International, mai 2007.

18 Général d'état-major Werner Widder, « Auftragspolitik and Innere Führung: Trademarks of German Leadership », *Military Review*, septembre-octobre 2002. Pour la notion de « caporal stratégique », lire général Charles C. Krulak, « Strategic Corporal: Leadership in the Three Block War », *Marines Magazine*, n°28, n°1, janvier 1999.

19 Richard Weitz, *The Reserve Policies of Nations: A Comparative Analysis*, US War College, Carlisle, Strategic Studies Institute, septembre 2007.

Les limites de l'expérience coloniale

Cependant, on peut se demander si l'héritage doctrinal, forgé par l'expérience coloniale de l'armée, n'est pas porteur de certaines limites. Ne peut-on pas craindre que le retour aux textes coloniaux, si pertinents soient-ils du point de vue opérationnel, ne soit porteur de stéréotypes sur les populations locales – perçues comme « arriérées » et obéissant à des « chefs traditionnels et religieux » plutôt qu'à des leaders porteurs d'intérêts politiques et économiques ? Stéréotypes qui détermineraient des « techniques d'approche » (cooptation des notables, distribution de vivres...) pas nécessairement adaptées au contexte actuel de la mission. Les doctrines coloniales concernaient des sociétés faiblement ou pas du tout occidentalisées, où le critère d'appartenance collective de l'indigène était le clan, la tribu ou la communauté, ce qui expliquait, de la part des puissances coloniales, des stratégies comme la division des tribus ou la promotion des « chefs de village. » Les conflits dans lesquels interviennent actuellement les troupes occidentales concernent au contraire des sociétés diverses dont certaines peuvent être encore mues par des sentiments « tribaux », mais d'autres par une conscience politique nationale, ou transnationale (celle de l'islam politique, par exemple.)

Les enseignements d'un Lyautey ou d'un Gallieni sont d'une grande richesse, mais ils sont le fruit d'expériences circonscrites à un espace géographique donné, à une époque donnée, en même temps que le reflet des mentalités de l'époque. Il paraît donc difficile d'appliquer ces enseignements à des situations aussi diverses que celles de l'Afghanistan, de l'ex-Yougoslavie, de la Côte-d'Ivoire ou de Haïti – d'autant que les objectifs des opérations militaires actuelles sont loin de recouper ceux des conflits coloniaux²⁰.

La portée des doctrines issues de l'expérience coloniale mérite également d'être remise en question. Sur le plan intellectuel, en premier lieu : leur transmission d'une « génération » de militaires à l'autre a-t-elle été systématique ? Cette croyance ne relève-t-elle pas plutôt d'un « mythe fondateur » qui serait porté par les anciennes armées coloniales, voire de l'idéologie ? Sur le plan politicostratégique, en second lieu : après tout, les doctrines coloniales n'ont pas évité aux armées métropolitaines d'être désignées comme ennemies par les « mouvements de libération nationale » et les populations ralliées à leur cause.

Somme toute, ce que l'on retient surtout de la doctrine coloniale, c'est l'intérêt d'établir des liens de confiance entre militaires et populations locales : dès lors,

20 Lire à ce propos Mary Kaldor et Andrew Salmen, « Military Force and European Strategy », *Survival*, vol. 48, n°1, juillet 2006.

les moyens d'obtention de cette confiance peuvent et doivent varier selon les théâtres. Du reste, les textes doctrinaux, conçus pour régir le comportement des soldats, ignorent nécessairement le point de vue « subjectif » de ces derniers sur leur cadre d'intervention. Il faut donc quitter les sphères théoriques de la doctrine pour nous rapprocher des directives appliquées par les militaires sur le terrain. Or la traduction opérationnelle de la doctrine se fait par deux canaux : d'une part, le cadre réglementaire du comportement du soldat, d'autre part, la préparation opérationnelle des militaires à la conduite des Opex.

Les règlements

Le comportement des militaires français en Opex est réglé par un certain nombre de règles, dont les principes généraux sont édictés dans le « code du soldat » : un document très court, dont chaque militaire dispose d'une copie et qu'il doit connaître par cœur. De ces principes généraux sont dérivées les consignes concrètes appliquées dans des activités.

Le code du soldat

Le code du soldat comprend un certain nombre d'obligations régissant la conduite du militaire dans le contexte de ses missions extérieures. Nombre de ces règles portent directement ou indirectement sur l'attitude à avoir envers les populations locales :

3^{ème} point : « Maître de sa force, il respecte l'adversaire et veille à épargner les populations. »

4^{ème} point : « Il obéit aux ordres, dans le respect des lois, des coutumes de la guerre et des conventions internationales. »

5^{ème} point : « Il fait preuve d'initiative et s'adapte en toutes circonstances. »

9^{ème} point : « Il est ouvert sur le monde et la société, et en respecte les différences. »

10^{ème} point : « Il s'exprime avec réserve pour ne pas porter atteinte à la neutralité des armées en matière philosophique, politique et religieuse. »

11^{ème} point : « Fier de son engagement, il est toujours et partout, un ambassadeur de son régiment, de l'armée de Terre et de la France. »

Le soldat français n'est donc pas un pur « guerrier » : au devoir d'obéissance aux ordres s'ajoutent des exigences d'ordre éthique, visant directement ou indirectement la prévention de tout conflit avec les populations locales. L'usage de la force est « maîtrisé », la « neutralité » des militaires est imposée et « l'ouverture à l'autre » est encouragée, le tout au nom de l'image de la France et

de ses forces armées. Dans le cadre des « opérations de paix » dont relèvent désormais la quasi-totalité des Opex, il s'agit de prévenir les dérives « impérialistes » (mépris des populations locales par les militaires, imposition des valeurs des militaires aux populations locales) et d'empêcher l'apparition d'un « fossé » entre militaires et populations locales qui ferait le jeu des éléments hostiles au processus de stabilisation²¹.

Les autres textes réglementaires

Les principes du code du soldat se retrouvent en filigrane dans les textes réglementaires régissant les activités mettant en relation militaires et populations locales. Nous prendrons ici deux exemples : d'une part, un extrait du manuel d'emploi des forces TouTes Armes (TTA) n°950²², d'autre part l'Instruction ministérielle (IM) 500 sur le contrôle des foules en dehors du territoire national²³.

L'annexe B du TTA n°950 établit ainsi dans son article R23 que « [l]es fouilles ne doivent pas être source d'humiliations ou de tracasseries excessives. Leur but doit être explicité dans les ordres donnés. Dans la mesure du possible, les femmes sont fouillées par d'autres femmes ou par scanner. Les fouilles ne doivent pas être conduites avec arrogance ou excès de familiarité. (...) Les fouilles de biens et d'immeubles, de véhicules ou d'animaux de bât doivent être conçues et conduites dans le souci d'éviter les dégradations. »

Le souci légitime de résultat est donc placé à pied d'égalité avec celui de ne pas déclencher l'hostilité des populations locales : à ce titre, le comportement des militaires français pourrait faire office d'exemple par rapport à celui de leurs homologues américains stationnés en Irak, aujourd'hui dénoncé comme suivant une pure logique de court terme (la « culture du résultat », immédiat et tangible) au détriment de l'intérêt long terme (en l'occurrence l'instauration de liens de confiance entre la population irakienne et ses « libérateurs. ») Un récent article du magazine Doctrine donne un exemple de cette erreur : « Le 29 avril 2003 à Falloujah, lorsque des manifestants se massent devant une école de filles occupée par les parachutistes de la 82^e Airborne, ceux-ci voient surtout les

21 Code du soldat, ministère de la Défense, 2008. Ce document est téléchargeable sur la section « Découverte » du site web du ministère.

22 TTA 950, annexe B, article R 23, p. 129, citée dans CDES, Les Cahiers du RETEX, n°5, janvier 2006.

23 Mentionnée par le colonel de Laforcade dans son article « Contrôle des foules – Maintien de l'ordre, une différence conceptuelle majeure », CDES, Les Cahiers du RETEX, n°10, juin 2006.

portraits de Saddam Hussein brandis par la foule, puis les tireurs isolés qui profitent du masque de la population pour les harceler. Leur riposte meurtrière (13 morts dont six enfants, 45 blessés) a écarté la menace de mort à court terme, mais celle-ci s'est au contraire accrue à long terme par le fossé qui s'est créé avec la population. » Pour remporter leur « guerre contre la terreur », les Américains auraient dû prendre en compte « la façon dont la population civile voyait les choses. »²⁴

L'IM 500 porte elle sur les modalités du « contrôle des foules » par les militaires. Comme le souligne le colonel de Laforcade, « [l']un [des facteurs polluants des forces armées] est relativement nouveau à la résolution des crises d'aujourd'hui : c'est la population. Nos hommes la côtoient en permanence : contacts quotidiens avec tel ou tel groupe ethnique ou confessionnel, rencontre avec un leader, partenariat ponctuel ou assistance. Dès lors qu'il s'agit d'un événement la rassemblant en masse, cette population devient alors une foule. Et dans une opération extérieure, dans un pays en proie à une violence diffuse où la force publique est affaiblie ou inexistante, cette foule doit toujours être considérée comme un adversaire potentiel et anonyme. »

En effet, la foule « n'est pas uniquement la réunion, en un même lieu, d'un très grand nombre de personnes mais peut être encline à entraver volontairement ou non l'accomplissement de la mission de la force. C'est pour cette raison et pour cette seule raison que la Force peut être appelée à traiter cette foule, à la 'contrôler'. » Dès lors, le contrôle des foules n'est ni du « maintien de l'ordre » (qui ne relève du métier de militaire que de façon exceptionnelle), ni une « fin en soi » : « [I]l s'agit de contrôler, d'une manière ou d'une autre l'obstacle que représente ou que pourrait représenter cette foule au regard de la mission reçue. » Les foules ne sont donc pas considérées comme uniformément hostiles, dangereuses, et nécessitant l'emploi de la force. Ce n'est que si la foule s'avère à la fois violente et menaçante pour la mise en œuvre d'une mission que « la force (...) doit être en mesure de passer sans préavis d'un mode d'action au contact d'une foule vers un mode d'action de combat, nécessitant l'emploi de l'armement organique incluant l'emploi de la force létale. » On retrouve ici les exigences de proportionnalité et de légitime défense comme condition de l'emploi de la force armée, et donc la volonté de ne pas développer ou accroître l'hostilité éventuelle de la population vis à vis des forces armées.

24 CDEF, « Les comptes des 1001 ennuis », Doctrine, numéro spécial 28, mars 2005.

La préparation opérationnelle

Tout aussi importante que l'apprentissage des règlements militaires est la préparation opérationnelle des militaires. Or l'étude de la « préparation opérationnelle » des hommes de l'armée de Terre révèle que si la sensibilisation des militaires à la problématique des rapports avec les populations civiles n'est pas ignorée, elle souffre de carences d'ordre quantitatif et qualitatif.

Des militaires relativement bien préparés au contact avec l'altérité

On remarque ainsi que les différents paliers de la préparation opérationnelle des militaires, qui précède et conditionne leur départ en Opex, ne comprennent aucune sensibilisation à la question du comportement à avoir face aux populations locales. L'objectif est plus d'améliorer les capacités combattives des troupes par le biais d'épreuves d'endurance, d'instructions sur le tir de combat (ISTC), de passages en centres spécialisés d'entraînement au combat (à l'instar du Centre d'entraînement aux actions en zone urbaine, CENZUB, ou du Centre d'entraînement tactique, CENTAC.) La sensibilisation culturelle s'opère par contre à l'occasion des stages de mise en condition opérationnelle, qui comprennent systématiquement un briefing – d'une durée dépassant rarement la journée - sur la situation du théâtre où les militaires seront projetés²⁵. Cet enseignement est pris en charge par des personnels spécialistes du théâtre (il peut s'agir de membres de la Direction du renseignement militaire, de l'École militaire de spécialisation de l'outre-mer et de l'étranger - anciennement CMIDOM, Centre militaire d'information sur l'outre-mer – ou de représentants de l'état-major.) Outre des données géopolitiques, ces briefings abordent des questions culturelles, portant notamment sur la conduite à avoir vis-à-vis des populations locales en fonction de leurs codes sociaux ou religieux.

Les entretiens réalisés dans le cadre de cette étude tendent à prouver que les militaires jugent positivement cette préparation culturelle et politique à la projection : tous déclarent que les organismes ou militaires chargés de ce travail font « du bon boulot », « très complet », dont il reconnaissent la caractère « vraiment professionnel. »²⁶ La moitié d'entre eux insistent, non seulement sur

25 Pour une description détaillée des différentes phases de la préparation opérationnelle, se référer à l'article « La préparation opérationnelle », Terre Information Magazine, n°191, page 27, février 2008.

26 Ce constat rejoint celui de l'étude menée par Nadège Ragaru sur La coopération militaire en opération extérieure : l'exemple de la force multinationale de stabilisation de l'Union européenne (EUFOR) en Bosnie-Herzégovine, Les Documents du C2SD, à paraître.

la qualité des formations à la culture du théâtre de projection, mais sur son caractère indispensable – « faut pas qu'on arrive sur place sans rien savoir de ce qu'il se passe », « On part jamais tête baissée : d'ailleurs, ce serait un gros échec si vous le faisiez » – en justifiant cette position par leurs expériences personnelles en Opex. On souligne ainsi l'importance du langage corporel dans les rapports quotidiens avec les locaux – « au Cambodge, c'est très mal vu de caresser la tête d'un enfant » ; « Lever le pouce pour dire 'tout va bien', [en Afghanistan] ça veut dire : 'va te faire f...' » ; « Avec les femmes aussi, il faut pas les regarder en face, il faut attendre qu'elles te parlent pour leur adresser la parole » –ou encore des façons de se vêtir : « Au Tchad, faut pas se balader en short, parce que c'est associé aux homosexuels. » Outre l'importance des codes comportementaux, les militaires interrogés citent également « l'aspect civilisation », à savoir la connaissance des différentes ethnies ou religions présentes sur le théâtre des opérations. Les militaires français ont donc parfaitement intégré la nécessité d'être préparés à l'interaction avec les populations sur le théâtre.

Les limites matérielles et psychologiques de la préparation culturelle

Cependant, tous les militaires ne bénéficient pas d'une préparation optimale : c'est notamment le cas lorsque le militaire en question est un spécialiste, dépêché sur place pour des missions très brèves et faisant appel à ses seules compétences techniques, ou encore en cas d'urgence, lorsqu'il faut partir « tout de suite », et que la présentation du théâtre est soit inexistante, soit très rapide : « On devait partir pour ainsi dire au pied levé, donc ça a été très succinct, on a reçu des gens de Paris mais ça a été très rapide, on n'a pas eu le temps de s'appesantir », se rappelle un caporal ayant participé à la K-FOR en 2001. Qui plus est, la plupart des militaires n'accordent à la sensibilisation culturelle qu'une importance relative, proportionnelle à la fréquence des contacts qu'ils sont amenés à avoir avec les locaux. En effet, la « sensibilité culturelle » n'est pas considérée comme une fin, mais comme un moyen. Dès lors, le militaire du rang ne se reconnaît pas une légitimité à acquérir des connaissances étendues sur le théâtre où il est amené à intervenir. « C'est pas non plus notre but en tant que militaires d'être au courant sur tout », précise un caporal-chef. Certains militaires interrogés ajoutent que ces journées de préparation sont assez lourdes (« [Faut] déjà digérer tout le truc, la préparation c'est des séances de trois-quatre heures d'affilée, c'est assez lourd, tu sors de là t'as pas envie de te remettre à réfléchir » juge un caporal-chef), et sont peu disposés à recevoir une formation plus consistante - type de formation qui devrait rester l'apanage des seuls officiers : « On comptait vachement sur le lieutenant, chaque section comptait sur son lieutenant pour transmettre toutes les informations qu'y pouvait avoir par sa hiérarchie. C'est le rôle du chef de section d'informer ses

gars sur la situation en fonction des infos. » Cette vision semble partagée par les sous-officiers et les officiers subalternes. Comme le rappelle un adjudant, « [la sensibilisation], c'est quand même utile. Maintenant, c'est aussi en fonction du niveau des gars qui partent et pour y faire quoi... Tout le monde sera pas informé pareil. » Un capitaine souligne quant à lui qu'« un seul jour d'enseignements sur la culture du théâtre... ça suffit pas ! Surtout pour les officiers, il faudrait qu'ils soient mieux formés à ces questions. »

La sensibilisation culturelle étant d'un intérêt purement opérationnel, elle doit donc – aux yeux des militaires, et comme c'est le cas par ailleurs – être adaptée aux missions et à la situation hiérarchique des militaires. On voit donc que la position des militaires face à la problématique de la « sensibilité culturelle » est paradoxale : reconnue comme utile, voire indispensable, au bon déroulement de la mission, elle n'en est pas moins considérée comme un simple outil opérationnel, extrinsèque au métier de soldat.

Aux origines de la perception militaire des populations locales : entre préjugés, éthique professionnelle et expériences concrètes

Nous avons passé en revue les différents canaux officiels par lesquels les soldats de l'armée de Terre étaient sensibilisés à la question du rapport avec les populations locales en opération extérieure. Reste à savoir comment les militaires eux-mêmes perçoivent ces populations ; ou plutôt – puisqu'il est évidemment impossible de considérer les « populations locales » auxquelles nos militaires sont confrontés comme un tout homogène – de mieux connaître les facteurs qui conditionnent cette vision. Pour cela, nous avons effectué vingt entretiens auprès de militaires du rang, de sous-officiers et d'officiers subalternes de l'armée de Terre, portant sur une de leurs opérations extérieures et organisés autour de cinq thèmes majeurs : les raisons de leur engagement dans l'armée de Terre, la connaissance préalable du « terrain » avant la projection, la nature des contacts avec les populations locales, les différences observées entre militaires français et étrangers sur le plan des rapports avec ces populations, et les facteurs contribuant au bon déroulement d'une opération extérieure²⁷. Si les questions posées abordaient rarement la question du regard porté par les militaires sur les populations locales de façon directe, elles ont toutes permis d'aborder un pan de cette problématique. En effet, on peut difficilement décrire les relations quotidiennes entre locaux et militaires sans évoquer les « regards croisés » entre ces mêmes locaux et militaires. De même, les questions portant sur les raisons de l'engagement ou la définition d'une

27 La « grille d'entretien » utilisée pour cette recherche est disponible en annexe.

« bonne » Opex s'avèrent révélatrices de la plus ou moins grande importance accordée par les militaires aux interactions avec les locaux.

L'analyse des entretiens tend à prouver que le regard militaire sur les populations locales est déterminé par trois facteurs d'importance inégale:

- 1) les préjugés divers, positifs et négatifs, avérés ou non, entretenus à l'égard des populations, et qui peuvent être de sources variées (clichés culturalistes, informations tirées de la presse, propos tenus par des collègues militaires...), et qui dans l'ensemble n'ont qu'une influence marginale sur le regard des militaires sur les locaux ;
- 2) le déroulement concret de l'opération, qui constitue le facteur d'explication principal de l'image que se font les militaires des populations locales ;
- 3) certains éléments de l'éthique professionnelle militaire, qui constituent quant à eux le facteur explicatif le plus déterminant de l'attitude de nos soldats vis-à-vis des populations locales.

Chacun de ces facteurs sera examiné séparément afin de mieux expliciter son rôle, son importance et ses limites dans la vision des militaires.

Les jugements a priori sur les populations

Avant d'être rencontrées physiquement, les « populations locales » font partie de l'imaginaire aventureux qui se trouve fréquemment à l'origine de la vocation militaire ; puis, elles sont appréhendées à travers les filtres des médias, des récits d'autres militaires et des « clichés » véhiculés par l'opinion publique. Cependant et comme nous le verrons, la plupart des militaires n'ont pas d'a priori fortement établis envers une population avant d'être amenés à la côtoyer.

Les populations locales dans la vocation militaire

L'envie de voyager et la recherche de dépaysement sont les motifs les plus fréquemment avancés par les militaires pour expliquer leur engagement : la moitié des sondés évoquent l'« envie de voir du pays », de « partir » comme une des raisons de leur vocation. Cette envie de voyager va généralement de pair avec celle de découvrir un métier considéré comme unique, « quelque chose qui est pas commun », de « ne pas rester toute la journée à faire la même chose » ou de ne pas « rester derrière un bureau comme les civils. » Il s'agit de faire un métier où « on bouge » : on évoque l'importance du « sport », de l'« aventure », la diversité des missions (« A l'armée, t'as une grande diversité des missions, t'es quatre mois à Paris, puis quatre mois en Opex, puis tu

rentres, etc. ») et l'attrait du combat : « Quand j'étais petit, ce que je voulais, c'est être un commando, un guerrier ! » Cette recherche de l'exotisme et du danger passe devant d'autres motifs comme la recherche de stabilité (à la suite de difficultés psychologiques et/ou familiales), l'envie de « gagner sa vie », ou encore l'envie de « servir la France », ce qui laisse penser que si le patriotisme a pris une place moins évidente dans la vocation militaire, le « rêve colonial » n'est pas mort.

Même si le voyage et la découverte constituent une motivation centrale dans l'imaginaire des militaires, les populations locales n'y jouent pas un rôle décisif. Le départ en Opex est davantage perçu comme une « aventure » exotique que comme un moyen d'entrer en contact avec des cultures et des populations différentes. L'« exotisme paysager » l'emporte sur l'attraction pour les populations locales : sur les vingt militaires interrogés, seuls deux évoquent « l'esprit humanitaire » comme raison de leur engagement, et deux autres évoquent l'envie de « partir à la rencontre de gens autres qu'en France et qu'en Europe. » On recherche d'abord l'action militaire et la découverte touristique plus que le dialogue des cultures. Cette attraction pour l'action se retrouve également à la base du choix des militaires qui, en raison de leur spécialité, ont eu la possibilité de se porter volontaires pour partir en Opex : « Le Kosovo, c'était quelque chose qui bouge, c'est plus intéressant qu'une Opex tranquille car ça permet de faire vraiment son métier, car on n'est pas militaire pour aller faire le gendarme. » ; « Quand t'es militaire, t'es là à Paris dans un bureau... on te propose de partir, tu pars ! » expliquent deux sergents membres d'un régiment de Transmissions.

Les connaissances préalables des militaires sur les populations locales

Les entretiens révèlent en outre que les militaires du rang et les sous-officiers n'ont le plus souvent que des connaissances très limitées sur les populations des différents théâtres d'intervention de l'armée de Terre, les officiers subalternes étant quant à eux plus au fait de l'actualité internationale : « Je connaissais la situation [ivoirienne], se rappelle un capitaine ayant séjourné en Côte-d'Ivoire en 2003. Je m'intéresse à la politique. Disons que je connaissais la situation, pas en tant qu'expert, mais comme quelqu'un qui lit la presse, qui s'intéresse à l'actualité internationale. »

Néanmoins, si certains militaires suivent l'actualité des conflits internationaux, c'est davantage parce qu'ils pourraient s'y trouver impliquer qu'en raison de leur intérêt intrinsèque : « Comme je suis militaire, je préfère quand même faire attention à ce qui se passe à l'étranger », explique un sergent-chef d'un régiment

de Transmissions. Un sergent du 45^{ème} RT ayant participé aux opérations de l'OTAN au Kosovo et n'ayant pu recevoir de préparation sur le théâtre a décidé de « chercher par lui-même des infos sur les parties en présence, sur pourquoi ça merdait, les enjeux... » Un caporal-chef du 121^e régiment du Train déclare quant à lui : « Parce que j'ai une femme et des enfants, donc je dois m'informer au cas où je dois partir. » Dans cette perspective « utilitariste », les populations sont d'abord étudiées en tant qu'acteurs stratégiques (forces en présence, armements...) qu'acteurs culturels : il s'agit plus de connaître un ennemi à combattre qu'un étranger à rencontrer.

La plupart des militaires du rang et sous-officiers interrogés reconnaissent ne pas suivre l'actualité internationale, aussi n'avaient-ils qu'une connaissance extrêmement limitée de leurs futurs théâtres de projection : « Je savais pas grand-chose [à propos de la Côte-d'Ivoire], admet un chasseur alpin. Je savais que c'était la merde, mais c'est tout. Je lisais pas plus les journaux que ça. » Le plus souvent, la connaissance préalable d'un théâtre se borne à sa « situation géographique » et à « ce que l'on [peut] percevoir du pays dans l'actualité », pour reprendre l'expression d'un sergent-chef.

Dès lors, la connaissance des populations locales se limite le plus souvent à des clichés : « Je savais qu'y en avaient qu'étaient pour la démocratie et d'autres pour les Taliban. (...) Les Afghans, c'était surtout l'image des médias : des Taliban, des fanatiques, etc. », se rappelle un soldat parti en Afghanistan durant l'hiver 2004-2005. « Ben pour moi les Cambodgiens c'était l'image d'un peuple meurtri, par la guerre et par la dictature surtout », se souvient un démineur en poste au Cambodge au début des années 1990. « Pour moi l'Afrique c'était la pauvreté, enfin, c'est le truc bateau à dire, mais bon c'est tout ce que je savais ou presque », reconnaît un caporal ayant séjourné à Ndjaména en 2003.

Ce manque d'information peut déboucher sur une vision faussée du conflit, laquelle a souvent pour corollaire une essentialisation d'une population ou d'une région du monde, qui se voit attribuer « en bloc » certains qualificatifs, le plus souvent péjoratifs. Un adjudant-chef se souvient de son état d'esprit avant sa projection à Djibouti en 2001 : « (...) oui j'avais une perception négative des Africains en général. Enfin vous savez bien, quoi : feignants, profiteurs du système... tout ce qu'on voit à la télé, avec l'argent qu'on dépense. » Ces stéréotypes vont de pair avec un certain pessimisme à l'égard des possibilités pour cette population ou cette région du monde de connaître la paix ou le développement économique : « Alors moi je suis pas raciste, mais on finit quand même par avoir de sacrés a priori, on se demande si ces peuples-là ils finiront par s'en sortir un jour », déplore un sergent-chef en poste au Tchad en 2004. Cette essentialisation se trouve fréquemment des arguments historiques :

« Les Balkans c'est des pays qui historiquement ont toujours été un peu bordéliques », résume un sergent sur un ton fataliste.

Plus simplement, le manque d'information sur le théâtre mène à des phénomènes d'incompréhension de l'attitude des populations locales, qui aggravent parfois le choc culturel. « J'avais pas vraiment d'image, enfin l'image que j'avais c'était celle de gens retournés à l'état sauvage. Ben oui, parce que sinon comment expliquer que du jour au lendemain, quelqu'un va se lever et massacrer ses voisins ? », s'interroge ainsi un adjudant ayant participé à l'opération Turquoise au Rwanda. Un sergent ayant participé à l'opération Enduring Freedom en Afghanistan se rappelle que, pour lui, « Le changement [de perception a] surtout été sur le plan culturel. (...) Et j'ai trouvé que les gens étaient bien plus tolérants que l'image que j'en avais avant, point de vue islam. (...) En Afghanistan, alors qu'ils sont chez eux, ils prient toujours en retrait, ils s'exposent pas aux autres, ils restent discrets dessus. J'ai même pu discuter du peu de connaissances que j'avais sur l'Islam. Alors que par manque de connaissances, je pensais que j'allais arriver dans un pays où ils allaient vouloir s'imposer, nous contraindre de nous adapter, faire du prosélytisme et tout. Donc il y avait un très gros décalage avec l'image que moi j'avais avant de partir. » Même constat chez un soldat de l'Eurocorps en garnison à Kaboul durant l'hiver 2004-2005 : « [j'ai vu] des trucs auxquels moi je m'attendais pas du tout et qui m'ont surpris, qui m'ont choqué. Par exemple moi on m'a toujours dit que les moudjahidines ils étaient contre les Taliban, mais en fait, ouais ils sont opposés au régime des Taliban mais ça les empêchait pas de mettre la burqa à leurs femmes et tout ça. Je comprends pas comment on peut avoir cette mentalité-là de priver comme ça son peuple de tout, au niveau liberté. »

Dans la plupart des cas, cependant, les clichés ne jouent qu'un rôle marginal dans le jugement des militaires sur les populations locales. La plupart d'entre eux affirment ainsi la nécessité de se rendre sur place pour se faire une opinion sur le théâtre : « Je savais pas du tout à quoi m'en tenir, tant qu'on arrive pas sur le territoire on arrive pas réellement à savoir ce qui se passe, on a beau avoir vu des trucs à la télé faut se rendre sur place » ; « Euh, franchement j'avais pas vraiment de sentiments à cette époque, avant de me déplacer là-bas j'avais pas trop d'idées positives ou négatives sur les uns et les autres. Faut voir et juger, quoi » ; « Partir à l'étranger ça permet de mieux analyser ce que racontent les médias, car c'est toujours plus facile de juger les événements quand on est dans son fauteuil ».

« Voir et juger » : un regard a posteriori sur les populations locales

Si les militaires du rang et les sous-officiers n'entretiennent pas d'a priori particulièrement forts sur les populations des théâtres d'intervention, ce n'est pas uniquement par manque d'information sur ces populations, mais aussi parce que la culture militaire française accorde une place prépondérante à l'idée de neutralité. Dès lors, les militaires ne se sentent ni culturellement aptes, ni professionnellement habilités à émettre des jugements sur des populations avant d'y être confrontés, ce qui équivaudrait pour eux à « prendre parti ». C'est donc essentiellement au contact des populations que se forment leurs opinions sur ces dernières. L'expérience du terrain, bien plus que les stéréotypes entretenus par les militaires, inspire leur vision des populations locales, et ce d'autant plus que les forces terrestres françaises sont rarement isolées des populations de leurs théâtres d'intervention.

Cette proximité s'explique tant par la nature des missions qui leur sont confiées (opérations de maintien de la paix, missions de présence, de renseignement ou d'aide humanitaire...) que par une organisation et une culture particulières, issues de la période coloniale et valorisant le contact avec les populations « indigènes ». Il convient de passer en revue les différentes occasions qu'ont nos soldats de rencontrer des « locaux » en opération extérieure et d'élaborer une typologie des regards militaires sur les populations locales, laquelle dépend essentiellement de ces contextes relationnels. On verra ainsi que la nature des relations entretenues avec les locaux joue un rôle primordial dans la problématique du « sens de la mission » chez les militaires.

La neutralité comme clé de voûte de la pensée des militaires

Quel que soit leur degré d'information sur les théâtres où ils sont projetés, les militaires insistent sur leur neutralité à l'égard des populations locales. Cette neutralité est perçue d'une part comme faisant partie intégrante de l'identité militaire contemporaine, d'autre part comme une nécessité opérationnelle et un devoir moral.

La « neutralité des armées en matière philosophique, politique et religieuse » est l'un des principes-clés du « code du soldat » et constitue un critère de l'État de droit. En démocratie, l'armée n'est qu'un instrument au service du politique : dès lors, le soldat doit respecter cette neutralité. La neutralité militaire est donc avant tout une règle interne, qui vise à circonscrire les forces armées dans cette position instrumentale. Cette règle s'impose également en dehors des frontières nationales, mais pour des raisons différentes : en Opex, la neutralité reste un

devoir « professionnel » pour les militaires, dans la mesure où ils n'ont pas à exprimer d'opinions politiques, mais elle prend surtout une dimension opérationnelle. Il s'agit de ne pas éveiller l'hostilité de la population locale, en évitant toute ingérence politique ou religieuse dans ses affaires internes.

Des entretiens que nous avons menés, il ressort que ces deux aspects (politique et opérationnel) de la neutralité militaire ont été intériorisés par les militaires français : « On n'est pas là pour juger, en tant que militaires », résume un sous-officier ayant participé à l'opération Licorne en Côte-d'Ivoire. Cette importance donnée au devoir de neutralité se retrouve chez tous les militaires, quand bien même leur vision de la population locale serait empreinte de mépris. Tel militaire, qualifiant les Tchadiens de « feignants » et d'« hommes de Cro-Magnon », reconnaîtra malgré tout la nécessité pour les militaires d'être neutres et ouverts vis-à-vis des populations locales, quelle qu'elles soient : « les Américains (...) ont jamais su géré les relations avec la population. Ils arrivent en pays conquis, ils arrivent et c'est chez eux. Tandis que nous Français on arrive dans le village, on va voir le chef de village (...) et on essaie de comprendre leur culture. »

Cette affirmation de la neutralité comme élément essentiel du métier de soldat va parfois de pair avec une méfiance envers les « opérations de paix » impliquant un volet politique (réforme des institutions, promotion de la bonne gouvernance...) Un caporal ayant participé à l'EUFOR en Bosnie-Herzégovine estime ainsi que « faut pas arriver dans un pays où t'es pas chez toi et dire 'votre gouvernement c'est de la merde', 'la démocratie c'est bien' (...) On n'a pas d'exemple à leur donner. C'est pas sain. »

Ce sentiment est d'autant plus fort que les missions des forces armées placent souvent les militaires français dans une position « neutre » au sein d'un conflit, en tant que force d'interposition par exemple. Comme le dit un caporal-chef à propos de l'opération Licorne en Côte-d'Ivoire, « l'armée de toute façon elle doit rester neutre. (...) Dans l'histoire l'armée française elle était là pour empêcher le Nord de taper sur le Sud, et inversement. » Même chose pour les missions effectuées dans un cadre onusien : « Faut voir et juger, quoi. Surtout qu'en plus la mission [FINUL] c'était dans le cadre de l'ONU, donc normalement on reste totalement neutre », explique un sergent-chef du 1er régiment de Spahis.

Dès lors, les militaires ont parfois du mal à accepter l'animosité d'une partie au conflit, lorsque cette animosité repose sur une accusation d'impartialité : « Déjà ils nous ont vus comme prenant parti, car bon juste avant la guerre on les avait armés quoi. Mais bon, ça c'est la politique ! La politique elle dit à l'armée, 'vous

êtes bleu', après elle dit 'vous êtes rouge', nous on choisit pas, on est neutre dans la politique. » Le même problème surgit lorsque le « gel » d'une situation de conflit par les militaires avantage un camp sur l'autre. Un caporal de retour de Bosnie-Herzégovine se rappelle avec émotion la « rage incroyable » entre Serbes et Bosniaques : « Une fois y'a une femme qui nous a dit, 'Quand est-ce que vous partez, qu'on puisse finir ce qu'on a commencé ?' » Le paradoxe de la neutralité militaire apparaît alors pleinement : car si l'armée est un outil au service du politique, elle n'est précisément « neutre » qu'en tant qu'elle est un outil, car ses objectifs et ses missions ne sauraient l'être. Dans les cas où la position des militaires français déclenche l'hostilité d'une partie de la population locale, le décalage entre la vision qu'ils ont d'eux-mêmes et le caractère éminemment politique de leur mission peut donner lieu à des incompréhensions, tout spécialement lorsque les militaires ont du mal à replacer cette mission dans son contexte géopolitique.

Les insuffisances de la mise en condition opérationnelle et le caractère central du principe de neutralité dans l'identité militaire viennent limiter la propension des militaires à former des jugements sur les populations avant leur départ. Dès lors, le regard militaire sur les populations locales sera conditionné par les contacts tissés au cours de leur expérience de terrain, autrement dit, par les cadres dans lesquels les relations se déploient.

Le travailleur local, le marchand et la victime : contexte des contacts avec les locaux et jugements militaires

En Opex, l'habitant du pays d'intervention se présente le plus souvent sous quatre visages différents :

- le travailleur local, lorsque des habitants sont engagés par les forces terrestres pour des tâches d'interprétariat, de ménage, de cuisine, de maçonnerie, ou encore lorsque les forces françaises travaillent de concert avec les militaires locaux ;
- le marchand, les militaires français étant des clients relativement fortunés, dont il s'agit de profiter au maximum de la présence. Cette catégorie englobe tous les locaux entretenant des rapports marchands avec les militaires : commerçants, artisans, gérants de restaurants ou de discothèques, mais aussi prostituées et trafiquants divers ;
- la victime, lorsque les militaires participent à des missions d'aide humanitaire ou cherchent à aider les populations victimes de la guerre ou du sous-développement de leur propre chef ;

- l'ennemi, au sens large de tout individu combattant ou non combattant, et dont les activités nuisent à la force de quelque façon que ce soit.

Le travailleur local

Loin d'être un ennemi, l'autochtone est généralement et tout d'abord un partenaire de travail. Les militaires français participent en effet à de nombreuses missions de coopération technique, dans le cadre d'accords bilatéraux avec des pays amis, principalement en Afrique. En outre, les camps militaires français accueillent des travailleurs locaux, embauchés pour des tâches « non militaires » et rémunérés à un salaire supérieur au salaire moyen du théâtre.

Cette façon d'intégrer des « locaux » à la vie quotidienne des camps militaires est très bien perçue par les militaires interrogés. Cette coopération est d'abord vécue comme un moyen de rencontrer des habitants et de mieux comprendre leur culture : « Moi [des contacts avec les locaux] j'en avais tous les jours, car je travaillais avec un interprète afghan qui bossait essentiellement avec moi. Il était fils de médecins, il venait d'une très bonne famille et il parlait super bien français. Plus y'avait un mécanicien qui venait pour s'occuper des véhicules quasiment tous les jours. Donc on avait un très bon contact avec eux, ce sont des gens très généreux, ils donnent beaucoup », se rappelle avec plaisir un sergent-chef en poste à Kaboul en 2007-2008.

Aux yeux des militaires, l'embauche de locaux participe de l'aide humanitaire et revêt un intérêt opérationnel. En participant à la vie économique locale et en côtoyant les locaux au sein de leurs bases, les militaires français se dotent d'une légitimité qui facilite leur mission : comme l'explique un sergent en poste au Kosovo en 2005, « [Les Kosovars] aimaient la présence française, ça leur donnait beaucoup de boulot ». La rémunération relativement élevée accordée aux travailleurs locaux y est évidemment pour beaucoup : « Dans le camp y'a beaucoup de gens locaux, qu'on engage pour gendre tondre la pelouse ou la restauration et tout. Ils sont mieux payés que les autres donc forcément ils sont contents, et ça se passe super bien avec eux », résume un sergent du 1^{er} RT en poste au Gabon en 2007. L'essentiel est d'apporter quelque chose à la population : comme l'explique un adjudant ayant participé à la mission des Nations Unies au Cambodge, « [les Français avaient] des contacts qui étaient excellents (...) Parce que déjà on n'avait pas une mission militaire pure, on avait une mission de formation pour les gens du pays, on en a formé comme ça quatre-vingt dix dans mon équipe de huit, et en plus on les nourrissait et on les payait chaque fin de semaine et chaque fin de mois, avec un salaire qui pour leur pays était énorme, car un démineur chez nous devait toucher le salaire d'un

professeur quoi ». Outre la dimension financière, la simple possibilité laissée aux locaux de rencontrer les militaires français contribue à apaiser les relations entre ces deux « communautés » : « Quand [je] suis allé [au Kosovo], ce qu'on faisait c'était qu'on faisait participer la population à notre vie de tous les jours. On embauche des mecs pour bosser dans les mess, dans la restauration... c'est des gens sur place et nous on les intègre à nos vies. Et ça, je pense que ça a aidé pas mal », juge un sergent ayant participé aux débuts de la KFOR. A contrario, l'arrêt de l'aide économique induite par les militaires engendrerait une perte de confiance des populations locales : « A partir du moment où on donnait plus de sous, on n'était plus les patrons », regrette un sergent-chef ayant séjourné au Tchad en 1998 et en 2004.

Sur certains théâtres, l'embauche de travailleurs locaux suscite parfois de la méfiance, voire de la peur. Un soldat en poste en Afghanistan entre 2004 et 2005 parle ainsi de « psychose » : « Y'en a qui disaient que les gens ils étaient sournois, et que nous on avait peut-être trop fait confiance trop tôt aux ouvriers du quartier, mais y'avait cette idée qu'ils pouvaient nous trahir du jour au lendemain sans prévenir quoi. C'est ce qu'on racontait. Y'en avait aussi qui avaient une image très négative de la population afghane et des alliances qu'on pouvait faire avec les Afghans. Mais bon de mon point de vue, ils étaient toujours très gentils, car bon de toute façon si y'avait le moindre problème ils auraient été virés. Après, peut-être que quand ils rentraient chez eux le soir, ils disaient du mal de nous, qu'ils étaient hypocrites. On sait pas, ça. (...) Mais dans d'autres sections, c'était vraiment mais la parano quoi. Pendant un moment y'avait une rumeur qui circulait, comme quoi qu'y fallait pas leur serrer la main parce qu'ils véhiculaient des maladies de peau exprès. Et évidemment c'est de la psychose, nous on leur a serré la main pendant six mois on n'est pas morts. Mais y'en avait ils refusaient totalement de leur serrer la main, c'était incroyable. Ils tombaient dans la psychose quoi ! (...) Le 11 septembre aussi, ça a fait flipper certains, y'en avaient qui ont perdu la tête, ils s'attendaient à ce qu'il y ait un gros attentat, comme un anniversaire quoi, alors que bon c'est absurde. Certains voulaient pas sortir du quartier alors du coup ils servaient plus à rien. Même dehors ils étaient pas sereins, ils se baladaient comme ça avec le fusil comme ça et le doigt sur la gâchette, alors que bon avec cette attitude-là la population elle est forcément méfiante, au contraire faudrait montrer qu'on leur fait confiance. »

La méfiance reste cependant extrêmement rare à l'égard des travailleurs locaux, dont l'embauche n'est rendue possible que par l'existence d'un seuil minimal de confiance mutuelle entre militaires et populations. Même au Tchad, où les relations avec la population sont tendues depuis quelques années, les travailleurs locaux sont relativement bien perçus : « Sinon bon au poste de

garde y'avait des lavandiers (...) Là y'a jamais eu aucun souci avec eux » ; « y'avait aussi les gens qui bossaient sur la base (...) On avait un très bon contact, car ils ont besoin de nous. » Dans l'ensemble, les soldats de l'armée de Terre voient d'un bon œil la coopération professionnelle avec les locaux, dans la mesure où elle légitime leur présence et permet de prévenir d'éventuels conflits.

Le marchand

La présence de militaires dans un pays le plus souvent très pauvre entraîne nécessairement le développement de trafics divers, allant des produits artisanaux aux contrefaçons de vêtements de marque, en passant par l'alcool, la drogue ou la prostitution. Du reste, il est très rare que les bases de l'armée de Terre fonctionnent en autarcie et n'aient pas besoin de ravitaillement. Intervient alors la deuxième figure de la population locale : celle du marchand.

De l'avis général, les contacts entretenus avec les commerçants locaux ont d'abord un intérêt opérationnel. La fréquentation des marchés permet, en effet, d'avoir « tout de suite une vue d'ensemble de la population », de « prendre la température », de recueillir du renseignement d'ambiance. Qui plus est, la contribution des militaires à l'économie locale est vécue comme un facteur de légitimation de la force : interrogé sur les différences entre les forces terrestres françaises et étrangères présentes au Cambodge au début des années 1990, un sous-officier déclare que « déjà nous par rapport aux autres nations, les militaires français vivent pas dans un milieu clos (...) on s'étonne que les Américains ils soient mal vus, déjà en Allemagne dans les années 1970 ils étaient mal vus, car ils n'apportaient rien à l'économie allemande, ils font tout venir de chez eux ». Interrogé sur les raisons de l'impopularité de la présence française au Tchad, un caporal explique que « la population tchadienne elle a pas un intérêt propre à nous voir là. On leur apporte rien, mais vraiment rien. » Les rapports marchands entretenus avec les populations sont également d'ordre récréatif, et ce, plus particulièrement sur les théâtres pacifiques, où la confiance des populations est acquise. Nombreux sont les militaires à évoquer les « marins », c'est à dire les prostituées, les sorties en discothèque ou au bar, ou encore la contrebande : « Ah ben y'avait énormément de contrebande, se rappelle un soldat en poste au Kosovo en 2001-2002. Niveau prostitution aussi, ça s'est clair. On était au belvédère pas loin de Mitrovica, donc on voyait à des kilomètres à la ronde, et on voyait une maison qu'on savait que c'était un bordel. Y'avait pas mal de trafics de faux vêtements aussi. Les militaires ils y allaient, genre par exemple une chemise Ralph Lauren qui coûte cent euros en France t'en trouvais une à 15 euros. Y'avait aussi des trafics de CD et là c'était

énorme.» À ce titre, les militaires sont des clients de choix, et font parfois l'objet d'une attention vécue comme une forme de harcèlement, mais qui ne déclenche pas chez eux de réaction négative : « On croirait qu'ils essaient vraiment de nous piquer notre pognon, quoi, mais bon ils ont raison, c'est des pauvres et nous on est riches », déclare un sergent du 1^{er} RT de retour du Gabon ; un caporal des Chasseurs alpins en poste au Tchad en 2003 tient le même raisonnement : « Ils nous voient sortir de l'avion, ils voient pas des treillis, ils voient pas des uniformes, ils voient des paquets de dollars. En même temps ils ont rien, donc c'est normal. »

La victime

Autre figure principale de l'autochtone aux yeux des militaires, celle de la « victime ». C'est à travers l'image traditionnelle de la victime comme impuissante, passive et dépendante de l'aide internationale que sont appréhendées non seulement les victimes directes des conflits (réfugiés, blessés...), mais aussi les populations vivant dans la misère, que le théâtre soit ou non sujet à des désordres violents. À cet égard, les témoignages des militaires du rang et des sous-officiers de tous les grades se font écho de façon frappante et ce, quel que soit le type ou le théâtre des missions qui leur aient été confiées : « Le truc qui m'a marqué c'est la misère » ; « une autre image que y'avait sur eux, c'est que ben on avait pitié pour eux, nous au sein de notre section on s'est toujours dit eux ils étaient là, sans rien, et que nous on était là pour les aider » ; « après sur place, ce que racontaient les officiers c'était la commisération, c'est le regard d'un pays riche sur un pays pauvre, on s'apitoie sur le sort des gens et sur celui des enfants notamment. » ; « une fois sur place j'ai trouvé que [les Cambodgiens] étaient encore plus meurtris par le régime de Pol Pot que ce qu'on nous a dit aux informations »...

Confronté à des niveaux de vie difficilement imaginables en France, le soldat en vient parfois à ressentir une « obligation humanitaire ». Pour reprendre les propos d'un caporal-chef en poste en Bosnie en 2001, « il faut les aider. Maintenant, le militaire il peut pas tout faire non plus. Y'a le boulot des ONG aussi, mais là où j'étais, les ONG c'était nous ». Ce sentiment d'obligation humanitaire se retrouve même chez des militaires dont la vocation première n'était pas de venir en aide à des populations en détresse, et il dépasse le cadre des missions. On assiste à des situations où les militaires cherchent à aider les populations par eux-mêmes : « J'avais apporté des choses de chez moi pour les donner, par exemple je distribuais des stylos aux enfants parce qu'eux ils en ont pas. J'essayais de soit donner des choses, soit de faire du troc, d'échanger », raconte un militaire du rang présent au Tchad en 2001-2002. D'après certains

témoignages, cette commisération friserait parfois la condescendance : un capitaine affirme ainsi que « généralement, donc dans l'armée française on retrouve une certaine condescendance, parfois à la limite de l'esprit colonial, à venir aider les populations locales », chose dont les militaires du rang eux-mêmes ont parfois conscience. C'est ainsi qu'un caporal-chef se souvient de la charité des militaires français à l'égard de la population de Mostar, en Bosnie-Herzégovine : « Imagine, quand tu sors du camp, bon t'as des rations et ce qu'on faisait, on virait tous les chewing-gums, le chocolat, le rab et on le laissait à l'entrée du camp pour que les Bosniaques ils puissent le prendre. Déjà ça fait un peu, 'eh les chiens galeux ! Vous savez, c'est pas digne. »

Plus fréquemment, les militaires considèrent l'aide aux populations – qu'elle soit un élément de la mission ou le fait des militaires eux-mêmes – comme un moyen de gagner la confiance des populations, ou du moins de prévenir tout ressentiment de ces dernières à leur égard. Un sergent-chef du 1^{er} régiment de Spahis ayant séjourné à Djibouti l'explique très franchement : « On est bien accueillis parce qu'on apporte toujours quelque chose, les soldats ils apportent des friandises aux enfants, et puis même on leur donne des rations. Y'a un accueil très bon, parce qu'on va vers eux. » Ce « côté bakchich », pour reprendre l'expression d'un sergent-chef, est généralement assumé et accepté par les militaires : « Évidemment ils ont une tendance à réclamer, mais bon, c'est de bonne guerre, c'est le jeu », affirme l'un d'eux.

Dans certains cas cependant, les militaires ne cachent pas un sentiment de lassitude face aux « réclamations » des locaux. Un sous-officier en poste au Tchad en 2004 interprète ainsi la dégradation des rapports entre Français et civils tchadiens faisant suite à la réduction de l'aide humanitaire apportée à ce pays comme la preuve de la duplicité et de l'ingratitude des populations : « Je vous le dis, hein, [les Tchadiens] c'est des feignants les mecs, ils se posent là ! Les mecs, ils ont jamais rien foutu ! Ils profitent du système quoi, ils profitent de l'aide de la France. En 98, on allait là-bas, on était bien accueillis, parce qu'on donnait des sous aux gens. En 2004 on donnait plus d'argent, alors on recevait des caillasses. En plus au nord y'a l'Iran, non, la Libye avec Kadhafi qui pousse son idéologie et à grand renfort de dollars il arrive à retourner la population comme une crêpe. En 2002, à N'Djamena on était chez nous, en 2004 on n'étais plus chez nous. Alors qu'on voulait les aider ! On leur filait plus d'argent directement, mais on voulait leur montrer comment faire pour se développer, et là, ben ça va plus. »²⁸

28 Pour une étude détaillée de la désillusion des militaires, voir Donna Winslow, « Le stress des soldats de la paix face à l'expérience de l'étrangeté : le cas du régiment aéroporté du Canada en Somalie », *Les Champs de Mars*, n°10, second semestre

On observe alors un glissement de la figure de la victime à celle de l' « ennemi », au sens large d'individu dont les activités nuisent à la force. Cette catégorie peut donc regrouper des individus ne se trouvant pas dans une situation de guerre ouverte, « formelle » avec les militaires, mais également les populations locales dans leur ensemble.

Les populations locales envisagées comme « ennemies »

Ce changement de perception pose problème dans la mesure où il nuit à la motivation des militaires. Un sous-officier de retour du Tchad conclut son récit des « caillassages » et autres signes d'hostilité de la population locale à l'égard des Français par ces mots : « Par rapport au Tchad, j'ai bien perçu la légitimité de notre position au niveau stratégique, par contre en tant que force coopérante, le volet qu'on apporte à la population, ben j'ai pas perçu l'utilité quoi. Le Tchad, c'est évident il faut qu'on y soit, sinon Idriss Déby il serait parti depuis longtemps et ce serait le chaos. Mais au niveau de ce qu'on apporte aux populations, on leur apporte presque rien et ça, les populations nous le font bien ressentir. Malheureusement. Donc je suis aigri. »

Ce désenchantement débouche parfois sur des comportements hostiles à l'égard des locaux, présentés comme une forme d'autodéfense. Un caporal des Chasseurs alpins se souvient des « caillassages » des forces françaises au Tchad : « On n'avait pas le droit de riposter. On se retrouve un peu dans une situation où dans les règles françaises on ne peut riposter qu'en cas de légitime défense, c'est à dire qu'on ne peut tirer que si vraiment on risque d'être blessé. Donc bon on pouvait rien faire, on pétait un peu les plombs, se faire caillasser ça va bien cinq minutes, mais après y'en a marre. Donc les réactions des soldats elles étaient pas forcément super sympathiques. Donc c'est vrai qu'une fois y'a un copain qui en a attrapé un et qu'on l'a retenu un bout de temps pour lui faire comprendre qu'on en avait marre (...) Faut bien les empêcher de venir piquer des trucs. »

On retrouve dans ce cas de figure certains aspects de la dérive observée par la chercheuse canadienne Donna Winslow chez les hommes du régiment

2001, ou, dans le cas de l'armée française, Vincent Porteret, Emmanuelle Prévot, Katia Sorin, Armée de Terre et armée de l'Air : l'adaptation des militaires aux missions, Les Documents du C2SD, n°85, 2006.

aéroporté du Canada en Somalie en 1992-1993²⁹ : une préparation insuffisante au théâtre renforce le choc culturel et les désillusions des militaires, qui en viennent alors à considérer l'ensemble de la population locale comme hostile et dangereuse – vision qui peut à son tour entraîner des comportements pouvant envenimer des rapports déjà difficiles avec les locaux³⁰. Rappelons à ce titre que l'étude de Mme Winslow a été commanditée par les autorités canadiennes à la suite du scandale provoqué par la torture et l'assassinat d'un Somalien de seize ans, Shidane Arone, par des militaires canadiens.

Cependant, on aurait tort de plaquer intégralement l'analyse de Donna Winslow sur les troupes françaises déployées au Tchad ou dans tout autre contexte où la présence française est mal accueillie par les populations.

Tout d'abord, les Français sont le plus souvent mieux préparés au choc culturel que les militaires canadiens décrits par Donna Winslow, qui ne disposaient comme source d'information sur la Somalie qu'un précis très court, dont trois paragraphes seulement traitaient des Somaliens eux-mêmes, se bornant par ailleurs à recommander aux soldats une vigilance constante à leur égard.

Qui plus est, les soldats canadiens ne partageaient pas l'« éthique de la neutralité » des militaires français, mais sont arrivés en Somalie avec une vocation de libérateurs et d'humanitaires. L'un des hommes interrogés par Donna Winslow déclarait par exemple : « Nous voulions apporter de la nourriture aux bons et tuer les méchants. (...) Si seulement ça avait été aussi simple, une fois rendus là-bas. Ils sont tous noirs, alors qui est quoi ? Ils se ressemblent tous. Qui sont nos amis et qui sont nos ennemis ? » Dans ces conditions, le mauvais accueil qui leur a été fait n'a pu que renforcer leur désenchantement à la suite des manifestations d'animosité dont ils ont fait l'objet. À l'inverse, les militaires français ne perçoivent généralement pas les différentes parties en présence sur le théâtre comme des « ennemis » ou des « amis » : « L'armée prenait pas parti. (...) on disait pas : ça c'est les gentils, ça c'est les méchants. L'armée de toute façon elle doit rester neutre », insiste un caporal-chef. Dans le cas d'un conflit « chaud », les forces en présence sont plutôt appréhendées en termes ethniques et religieux, indifféremment de leur plus ou moins grande hostilité à la force : « T'as à côté des peuples différents

29 Donna Winslow, « Le stress des soldats de la paix face à l'expérience de l'étrangeté : le cas du régiment aéroporté du Canada en Somalie », *Les Champs de Mars* n°10, second semestre 2001.

30 Pour une étude récente sur le sujet, lire par exemple Liora Sion, « Dutch Peacekeepers and Host Environments in the Balkans : An Ethnographic Perspective », *International Peacekeeping*, vol. 15, n°2, avril 2008.

puis l'un vit sur le territoire de l'autre, alors forcément ça pète. » ; « [au Kosovo] y'avait deux parties, deux côtés, le côté orthodoxe, et le côté musulman de l'autre. C'était deux civilisations avec des moeurs différentes, des armées et des cultures différentes, qui se partageaient le même sol. » ; « dans les pays africains c'est comme ça, c'est des problèmes ethniques »... Ces explications données au conflit peuvent être simplistes, mais elles ne sont pas vecteurs d'illusions quant à l'attitude des populations locales.

Enfin, les militaires étudiés par Donna Winslow ne parvenaient pas à s'expliquer l'hostilité des Somaliens, alors que les militaires français interrogés dans le cadre de cette étude avancent une explication à l'hostilité des populations tchadiennes, à savoir l'absence d'intérêt réel et direct de la population à la présence française : « Ben déjà la population tchadienne elle a pas un intérêt propre à nous voir là, explique un militaire du rang. On leur apporte rien, mais vraiment rien. Bien au contraire, quand on arrive on est un peu le symbole de toutes les richesses de l'Europe. Pis c'est des gens qui ont pas l'habitude de voir des étrangers, donc bon ils ont un peu l'impression qu'on parade devant eux et ça nous rend antipathiques à leurs yeux. » « Le Tchad, c'est évident il faut qu'on y soit, sinon Idriss Déby il serait parti depuis longtemps et ce serait le chaos, reconnaît un sous-officier. Mais au niveau de ce qu'on apporte aux populations, on leur apporte presque rien et ça, les populations nous le font bien ressentir. (...) Le problème c'est que si toi, t'arrêtes de les aider, de leur filer de l'argent, ben t'as la Chine et le Soudan qui se ramènent et les Tchadiens ils ont tôt fait de retourner leur veste. » Les militaires ne considèrent donc pas l'hostilité de la population tchadienne comme irrationnelle, ce qui leur permet de mieux l'accepter.

Il n'en demeure pas moins que cette rationalisation de l'attitude des populations, pour justifiée qu'elle puisse être, se fonde uniquement sur les phénomènes directement observables par les militaires. Or les changements d'attitude de la population à l'égard de la force peuvent avoir des raisons politiques, pas nécessairement incompatibles avec l'explication militaire du paiement ou non du « bakchich ». Cependant, les populations locales ne sont jamais appréhendées comme des acteurs politiques en tant que tels, mais toujours en fonction de leur rapport immédiat à la force : marchands, victimes.

Populations locales et « sens de la mission »

L'existence de rapports de confiance avec les populations est à la base de la construction du « sens de la mission » chez les militaires. Interrogés sur les critères d'une opération extérieure bien menée, plus de la moitié des hommes

interrogés invoque l'existence de bons rapports avec les populations du théâtre : « On a eu de bons contacts avec les populations, et voyager sur une majeure partie du territoire. C'est beaucoup mieux que d'autres missions où on reste cantonné et à l'écart des gens. » « Une Opex réussie, c'est une Opex qui est constructive sur le plan professionnel et sur le plan personnel. Que ça permette d'évoluer, de développer sa capacité à apprendre. C'est le plus important, d'apprendre au maximum. On revient enrichis à tous points de vues de sa mission. » « On part à la découverte d'un autre continent, d'une autre population, on va dans des endroits pas du tout comme le monde occidental. » « C'est faire son travail normalement, sans être tout le temps camouflé, où on peut rencontrer des gens tranquillement. »

Cette importance donnée à la bonne entente avec les locaux se retrouve particulièrement chez les militaires dont la vocation initiale était de partir à la rencontre de cultures étrangères et de venir en aide à des populations en détresse : « À la fin tu te dis que tu repars d'un pays où ils sont un peu plus soulagés quoi. Ça c'est bien, c'est ce qui est motivant quoi » ; « [en] Côte-d'Ivoire (...) la population nous attendait. Là, on avait l'impression de servir à quelque chose, les gens ben ils étaient contents de nous voir, c'était sympa. »

L'entretien de bons contacts avec la population fournissent donc au militaire un sentiment de reconnaissance et donc d'utilité. Inversement, un sentiment d'hostilité et de rejet génère du stress et de la démotivation. Un ancien de la première FINUL se rappelle de son passage au Liban : « On savait pas vraiment à quoi on servait, c'était plus de la diplomatie qu'une mission militaire quoi. Pis bon les rapports avec l'une des parties, les Israéliens, étaient pas super cordiaux. » Pour améliorer les relations avec les populations locales, les militaires jugent qu'il faudrait davantage agir auprès d'elles, notamment sur le plan humanitaire. Un militaire du rang, présent au Tchad en 2001-2002, interrogé sur les critères d'une bonne Opex affirme ainsi : « Après, je trouve qu'on aidait pas assez les populations. On peut faire plus de choses quoi » – analyse que rejoint un sous-officier : « Par rapport au Tchad, j'ai bien perçu la légitimité de notre position au niveau stratégique, par contre en tant que force coopérante, le volet qu'on apporte à la population, ben j'ai pas perçu l'utilité quoi. »

Conclusion : la boîte à outils relationnelle du militaire français

Au terme de cette étude, il est possible de tirer quelques conclusions générales sur le regard porté par les militaires de l'armée de Terre sur les populations locales en opération extérieure, et plus largement sur la « boîte à outils

relationnelle » des militaires français. L'approche des militaires français à l'égard des populations locales suit ainsi quatre constantes : l'absence d'a priori sur les locaux, la neutralité vis-à-vis des groupes armés en lutte, l'envie de partir à la découverte de terres étrangères et la recherche de la proximité avec les populations locales.

Cette posture, qui s'explique essentiellement par l'intériorisation par les soldats d'une éthique professionnelle militaire fondée sur le principe de neutralité, et plus marginalement par des facteurs d'ordre personnel, facilite généralement l'établissement de rapports de confiance avec les populations - les éventuels points de vue négatifs des militaires français à l'égard des locaux s'expliquant par leur expérience de terrain plutôt que par des préjugés.

D'aucuns parlent de French Touch pour décrire le « sens du contact » des militaires français, souvent mis en parallèle avec les problèmes de légitimité rencontrés par les forces armées américaines en Irak et en Afghanistan. En réalité, la notion de « spécificité française » doit être relativisée, d'une part parce que les militaires français n'ont pas le monopole du « sens du contact » et de la « sensibilité culturelle » en opération extérieure, d'autre part parce que l'existence de bons rapports entretenus par les militaires français avec les populations locales dépend aussi des règles d'engagement de l'armée française sur les différents théâtres. C'est ainsi qu'un sous-officier en poste au Cambodge explique la relative popularité des militaires français par des différences sur le plan des règles de sécurité imposées aux militaires : « Là où on était y'avait les Marines hollandais, c'était tout autre chose que nous. Moi quand j'allais par exemple dans un village, j'étais en short, chemisette et bob, tandis que les Hollandais eux allaient en groupes de combat, en armes, c'est un peu comme les Américains qui arrivent en débarquement militaire. » Un sergent-chef de retour d'Afghanistan accuse les règles d'engagement des armées britannique et américaine d'attiser la colère des populations locales, évoquant notamment l'exemple des règles de sécurité suivies par les convois militaires : « Quand c'est un convoi français, le canon est tourné vers le bas, et le mec a pas le doigt sur la gâchette, et on vise pas le véhicule derrière. Les Britanniques et les Américains eux ils mettent en joue le véhicule, d'emblée ! C'est peu considérer tous les Afghans comme des ennemis potentiels. Bon avec le terrorisme, c'est un peu vrai, c'est un bon moyen de protection, mais au final non, car c'est eux qui sont le plus touchés ! »

En l'absence d'un cadre doctrinal et réglementaire favorable à l'établissement de la confiance avec les populations locales, il n'est pas dit que le « sens du contact » prêté aux soldats français suffirait à pallier ce manque. Comme le laisse d'ailleurs entendre un capitaine des Chasseurs alpins : « Oui on a le sens

du contact, mais ça va se perdre. Car à force de copier les Américains dans les règles de sécurité, on est en train de le perdre, le sens du contact. »

Cette thématique dans son intégralité ainsi que la bibliographie qui l'accompagne sont disponibles sur le site www.c2sd.defense.gouv.fr rubrique « Les thématiques ».

Retour sur l'expérience du détachement aérien français à Douchanbe, Tadjikistan (2001-2007)

Antoine PETIT-LAURENT *

Inenvisageable il y a encore quelques années, la présence de troupes françaises en Asie centrale est pourtant une réalité depuis près de 6 ans. Traditionnellement limitée à l'Afrique et à l'Europe du sud-est dans l'après Guerre froide, la zone géographique d'intervention de l'armée française s'est considérablement étendue au cours des 15 dernières années. A tel point que la projection des forces semble être devenue consubstantielle aux interventions militaires modernes (opérations extérieures ou opex) des armées occidentales.

Appréhendée il y a encore peu comme une *terra incognita* par la diplomatie et la défense française, l'Asie centrale post-soviétique est désormais au cœur des préoccupations des militaires français qui, à la suite des attaques terroristes du 11 septembre 2001, ont été amenés à multiplier les expériences dans la région. Avec près de 34 aéronefs déployés sur un total de 110 avions présents sur le théâtre d'opération afghan, la France représente le deuxième contributeur en termes de moyens aériens¹. Deux détachements aériens (detair) ont été envoyés à Manas, au Kirghizstan, et à Douchanbe, au Tadjikistan où des militaires français ont participé, dans un cadre « franco-français » (Douchanbe) ou multinational (Manas), à la projection et la mise en œuvre de plateformes aériennes. Dans les deux cas de figure, ce sont des aéroports civils aux infrastructures héritées de l'ère soviétique qui ont accueilli au cœur du continent eurasiatique les éléments projetés. En l'absence de forces pré-positionnées et compte tenu du délabrement des infrastructures présentes sur place, la projection de bases de soutien a nécessité un effort considérable pour les armées concernées, portant autant sur l'acheminement par avions « gros porteurs » du matériel sur place que sur la réfection et la construction *in situ*

* Antoine PETIT-LAURENT est diplômé de l'Institut d'Etudes Politiques de Paris et du King's College de Londres.

¹ Estimations issues de Bernard, Bombeau, « Rafale sur l'Afghanistan : opération Serpente 2 », Air et Cosmos, 13/04/2007.

d'infrastructures (pistes, taxiways, dépôt à munitions) nécessaires au déploiement des aéronefs.

L'envoi d'hommes et de matériels dans la région a constitué un test « grandeur nature » pour les moyens de projection français à l'heure où les mutations du contexte géostratégique imposent aux armées modernes de savoir se déployer rapidement vers des foyers de crise de plus en plus lointains. Enfin, l'expérience française au Tadjikistan constitue une expérience humaine et opérationnelle inédite pour les militaires français, davantage familiers avec les pays africains ou l'Europe du Sud-Est que « l'orient russe ».

L'objet de cette thématique est d'esquisser, dans un premier temps, le quotidien qui a rythmé la vie du détachement aérien français au Tadjikistan en croisant, dans la mesure du possible, les perspectives des différents métiers et acteurs présents sur le site de Douchanbe afin de mieux cerner certains des défis humains, organisationnels et logistiques auxquels ont été confrontés le commandement et l'ensemble des personnels déployés sur place.

Des contraintes de temps et de faisabilité nous ont obligé à borner le champ d'investigation de la présente étude en privilégiant certains axes de recherche : conditions de vie, de travail, difficultés rencontrées dans l'exercice de leur travail ou encore nature des interactions avec la population locale, perception et évolution des « nouvelles » missions aériennes.

Pour ce faire, une série d'entretiens avec différents acteurs de terrain déployés sur les sites de Douchanbe et Manas a pu être réalisée principalement auprès de personnels navigants, de commissaires de base ainsi que de l'un des commandants du détachement français à Manas². Si la présente étude ne peut

2 Outre les entretiens effectués avec quelques acteurs de terrain, la thématique a été réalisée à partir :

- de la documentation existante sur l'expérience du détachement français au Tadjikistan (brèves officielles, dépêches et articles issus de la presse, publications institutionnelles de l'armée ainsi que périodiques). Les fonds documentaires du C2SD, de l'IHEDN, du CESA, de la DICOD ont ainsi été consultés dans le cadre de cette étude ;
- d'articles, d'ouvrages de fond sur l'organisation actuelle de l'armée de l'Air, les restructurations en cours qui touchent l'institution (et notamment l'importance croissante conférée au concept de 'projection') ;
- de témoignages (écrits) français et étrangers sur les expériences les plus récentes de militaires occidentaux en OPEX (Balkans, Afrique, Proche-Orient), notamment ceux qui abordent :

* les questions de moral et de cohésion des troupes déployées ;

* les précédents français en matière de 'projection' de base au cours des années 90 ;

ainsi prétendre à l'exhaustivité, elle présente en revanche un panorama des défis associés à la projection et au fonctionnement d'une base au cœur de l'Eurasie en prenant le parti d'insister sur deux dimensions qui s'avèrent structurantes pour les nouvelles pratiques des militaires de l'armée de l'Air en Opex.

D'une part, il faut remarquer l'importance croissante conférée à l'idée de projection, aux implications multiples (tant logistiques qu'opérationnelles) pour l'appareil de défense lorsqu'il est mobilisé en opération. Pour l'armée de l'Air, contrainte dans ses déploiements par la présence d'aéronefs et donc par la nécessité de disposer d'aérodromes temporaires, l'intégration de l'idée de projection dans ses modes opératoires a conduit à l'élaboration d'un concept de base projetable (BAP, base aérienne projetée), organisée comme en métropole, selon le principe de modularité. Sa mise en œuvre à Douchanbe et Manas et notamment son organisation modulaire ont pu, dans un contexte « relativement pacifié », avoir un certain nombre d'incidences sur la cohésion du groupe. A cet égard, l'analyse du fonctionnement du Detair Douchanbe et plus généralement des autres détachements aériens français en Asie centrale suggère que c'est une forme de cohésion fonctionnelle qui sous-tend le fonctionnement des structures projetées.

D'autre part, l'intégration croissante du progrès technologique (notamment les NTIC) dans les matériels et armements utilisés par les militaires influe, dans le cas présent à Douchanbe, fortement sur la conduite et la perception des missions aériennes. Nous nous sommes concentrés sur les conditions de travail des personnels navigants (PN), et non sur celles des personnels au sol, dans la mesure où ils sont parmi les personnels militaires les plus affectés par l'essor de la guerre technologique et parce qu'ils constituent le groupe de métier présent sur la base à propos duquel le plus d'informations et de témoignages ont été recueillis dans le cadre de nos recherches.

I. Le contexte du déploiement français au Tadjikistan

L'analyse du contexte diplomatique et juridique du déploiement français au Tadjikistan ne rentre pas dans le cadre *stricto sensu* de la thématique. Pourtant il importe de les mentionner brièvement pour mieux souligner la spécificité des défis, humain, logistique, organisationnel, auxquels les hommes et les femmes du Detair Douchanbe ont été confrontés.

* la vie sur les autres bases de soutien projetées en Asie centrale : Bagram, Kaboul, Kandahar (Afghanistan), Manas (Kirghizstan), Karshi-Khanabad, Termez (Ouzbékistan).

La constitution de corridors aériens permettant d'acheminer les hommes et le fret depuis la France vers l'Asie centrale a tout d'abord dû être réalisée dans des délais assez brefs. Elle a constitué le premier défi d'ordre diplomatique rencontré en amont de la projection.

Mais au-delà de la problématique des accords diplomatiques nécessaires au survol des territoires traversés pendant la phase initiale de la projection, l'installation d'une base au cœur de l'Asie centrale a requis, d'une part, un travail de négociation avec les différents gouvernements de la région (essentiellement des ex-républiques soviétiques d'Asie centrale situées sur le versant nord de l'Afghanistan) et, d'autre part, la constitution rapide d'un réseau de connaissances et d'interlocuteurs sur place (autorités locales, politiques et militaires, aéroportuaires), une fois qu'un accord de principe avec l'éventuel Etat-hôte a été conclu.

Ce travail fut le fait d'équipes de « précurseurs » militaires dont le rôle était de préparer l'installation de la base en évaluant les carences et les potentialités du site choisi. La présence du détachement aérien en Asie centrale a ainsi mobilisé diplomates et militaires avant même qu'une seule unité opérationnelle n'ait pris position sur le sol tadjik et cela dans un contexte très spécifique, puisque la France ne disposait d'aucune représentation diplomatique sur place en 2001.

Une antenne diplomatique a été ouverte par la suite, transformée en ambassade consécutivement à la venue du ministre de la Défense au Tadjikistan fin 2002. Or, les éléments précurseurs sont traditionnellement assistés dans leur « mission d'identification de sites militaires » par les responsables du Quai d'Orsay en poste sur place. L'absence d'expertise (notamment diplomatique) dans le pays a constitué un défi additionnel pour les précurseurs présents au Tadjikistan : il ne s'agissait pas d'activer un réseau préexistant de connaissances et de contacts sur place, mais d'en constituer un de toutes pièces et cela dans des délais extrêmement réduits.

L'incertitude relative à la durée des opérations (et donc à la durée du stationnement des unités et des moyens français sur le sol tadjik) a eu des répercussions sur l'aménagement du site. Sans garantie claire concernant l'éventuelle prorogation de l'accord franco-tadjik, il était difficile de planifier et d'engager, à moyen terme, des travaux conséquents de modification et d'aménagement du site, ce qui a conduit les militaires présents pendant les premières années du détachement à faire « du précaire dans la durée » en pérennisant certaines installations conçues pour être temporaires.

Les déclarations des officiels tadjiks les plus récentes³ suggèrent que la durée de l'implantation militaire française, bien qu'initialement conçue comme temporaire, est désormais présentée comme étant dépendante de l'amélioration de la situation en Afghanistan. Après plusieurs années, la présence française semble, dans l'ensemble, bien acceptée⁴ d'autant plus qu'elle constitue une manne financière intéressante et, de façon indirecte, une garantie pour la sécurité du pays, mise à mal au cours des années 90 en raison de sa proximité avec l'Afghanistan voisin et à la suite de sa propre expérience de la guerre civile.

La présence française sur le territoire tadjik résulte d'un accord bilatéral conclu le 8 décembre 2001 (soit moins de quatre mois après les attaques du 11 septembre) entre les gouvernements français et tadjik stipulant que l'utilisation du site de l'aéroport civil de Douchanbe par l'armée française ne se ferait pas en l'échange d'une contrepartie financière. L'échange de notes datées du 7 décembre 2001 entre le gouvernement français et tadjik fixe les conditions du déploiement et du stationnement temporaire des forces armées françaises. Le paragraphe 11 de l'accord stipule que « la République du Tadjikistan doit s'efforcer de prendre en charge, dans la limite de ses disponibilités, le soutien logistique nécessaire aux opérations, comprenant notamment l'hébergement, l'alimentation et les moyens de transport local fournis à titre onéreux »⁵.

En revanche, les militaires français se sont engagés à mener un certain nombre de travaux de rénovation/réfection de l'aéroport. La visite du ministre de la

3 Notamment la déclaration faite en janvier 2007 par M.Saidmumin Yatimov, représentant du ministère des Affaires étrangères tadjik, dans laquelle il indique qu'aucune date butoir n'a été fixée pour le retrait des troupes françaises du territoire tadjik.

4 Certains observateurs tadjiks soulignant même que l'un des traits distinctifs de la présence militaire française dans la région et notamment au Tadjikistan réside dans le fait qu'elle n'était pas une source d'irritation et de protestation pour le Tadjikistan ou ailleurs en Asie centrale. (Selon les déclarations de l'universitaire Khodi Abdudjabbor cité in « French Military to Remain », (21/01/2007), agence NBCentralAsia (News Briefing CentralAsia), dépêche parue sur le site de l'Institute of War & Peace Reporting (IWPR) www.iwpr.net/index.php?m=v&apc_state=henbbtj328805)

5 Décret n°2003-667 portant publication de l'accord franco-tadjik relatif aux conditions de déploiement et de stationnement temporaire sur le territoire de la République du Tadjikistan des Forces armées de la République française, Journal officiel de la République française, 24 Juillet 2003. L'accord a été modifié en 2005 afin d'autoriser l'arrivée d'aéronefs de combat sur le site de Douchanbe ainsi que la construction d'infrastructures destinées au stockage des munitions sur le site.

Défense dans la région a abouti à un accord informel selon lequel la France se déclarait disposée à assurer des travaux de rénovation et des infrastructures aéroportuaires dans le cadre de transferts financiers de l'ordre de 7 millions d'euros⁶.

La mise en œuvre de cet « accord » s'est heurtée par la suite à la question du financement des travaux. La solution envisagée du côté français consiste à accorder un prêt à taux préférentiels aux autorités tadjiks alors que celles-ci semblent très réticentes à l'idée de devoir participer au financement de travaux dont elles escomptent qu'ils devraient être intégralement pris en charge par les Français.

L'incertitude relative à la prise en charge de ces travaux n'a pas occasionné de différents majeurs jusqu'à présent mais elle pourrait devenir avec le temps un argument, ou un prétexte, permettant aux autorités tadjiks de se montrer moins réceptives aux demandes françaises en limitant ainsi les marges de manœuvre dont ont disposé jusqu'à présent les militaires du Detair⁷.

Enfin, de nombreux efforts ont également été déployés par les militaires et le commandement français pour inciter le plus fréquemment possible les rapprochements avec les acteurs locaux⁸, notamment par le biais de l'embauche de main-d'œuvre tadjik, de la mise sur pied de coopérations militaires avec leurs homologues tadjiks, de l'achat et du ravitaillement en eau et en carburant ainsi que de la mise en œuvre de projets civilo-militaires (voir *infra*). La volonté de multiplier les rapprochements bénéfiques à l'Etat-hôte s'inscrit dans une

6 Jean Guisnel, « Michèle Alliot-Marie à l'exercice en Afghanistan », Le Point, n°1788, 21 décembre 2006.

7 Les termes de l'accord américano-kirghiz relatif au prêt de la base de Manas au Kirghizstan ont ainsi été modifiés fin 2006 suite à plusieurs incidents constatés sur le site (cf. collision d'un avion de ligne kirghiz avec un tanker américain KC-135 en septembre 2006 ou encore la mort d'un citoyen kirghiz survenue à la suite d'une altercation avec un militaire américain à l'un des checkpoints de la base de Manas en décembre de la même année). Face aux pressions des officiels kirghizes irrités par la multiplication de ces événements, les autorités américaines ont consenti à une augmentation substantielle du montant payé annuellement auprès des autorités kirghizes puisque celui-ci serait passé de \$2 millions à \$150 millions ; voir à ce sujet : Yulia Savchenko, « US-Kyrgyz back on solid ground but for how long? » (23/08/2006) ; Joshua Kucera, « Kyrgyz officials: let's renegotiate US Air Base deal » (02/02/2007) ; Daniel Serhsen, « An anti-Western mood gains strength in Kyrgyzstan » (22/05/2007), accessibles sur le site www.eurasianet.org

8 Terre Magazine, n°166, juillet-août 2006, p 23.

démarche plus large « d'échanges de bons procédés » censés compenser la modestie des transferts financiers versés par la France au Tadjikistan.

II. Le DETAIR

La place du DETAIR Douchanbe dans le dispositif militaire français en Afghanistan

Une vocation initialement logistique

C'est dans le cadre des opérations de lutte contre le terrorisme et de stabilisation à l'œuvre en Afghanistan que le site de l'aéroport international de Douchanbe accueille, depuis décembre 2001, l'une des composantes de l'opération Héraclès Nord⁹. L'aéroport a accueilli dans un premier temps un groupement de transport opérationnel (GTO), chargé des missions de transport tactique réalisées au profit des éléments français et alliés stationnés ailleurs dans la région.

Composée d'environ 150 personnels, le GTO désigne l'ensemble des personnels navigants, les mécaniciens, la cellule de renseignement ainsi que les fusiliers commandos déployés pour assurer la sécurité du site. Il inclut également le détachement de transit inter-armée¹⁰ aérien (DETIA), dont l'expertise réside dans la «rupture de charge», terminologie désignant le transfert des personnels et du matériel dans le cadre du transit inter-théâtres (France

9 Depuis le début des opérations, il est possible de distinguer quatre zones géographiques de stationnement pour les éléments français participant à l'opération OEF :

- HERACLES Nord : deux zones de stationnement dans des pays limitrophes situés au nord de l'Afghanistan (respectivement les détachements de Douchanbe au Tadjikistan et de Manas au Kirghizstan (présence française sur place jusque fin 2002, date de leur relève par des militaires hollandais et scandinaves);

- HERACLES Sud/ Air Indien : d'une part, la présence d'environ 200 unités des forces spéciales à Spin Boldak (localité située dans le sud-est du pays à proximité de Kandahar), chargées de la neutralisation des groupes armés pro-talibans toujours actifs dans les régions à dominante pachtoune, frontalières avec le Pakistan .D'autre part, la présence d'un groupe aéronaval (dans le cadre Task-force 473) composé de 6 bâtiments (dont le porte-avions CDG) pour des missions de contrôle maritime en mer d'Arabie et des missions au dessus du territoire afghan par les forces aériennes de l'aéronautique naval (super étendards et Rafale);

10 Entité inter-armée dans la mesure où elle incorpore des éléments du régiment de train parachutiste de l'armée de Terre.

[Istres ou Châteauroux]-Tadjikistan [Douchanbe]) et intra-théâtre (Douchanbe-Kaboul ; Douchanbe-Kandahar ou encore Douchanbe-Manas)¹¹ assurés respectivement par des avions de transport stratégique (Hercules C-130) et tactique (Transall C-160), ces derniers étant les seuls à même d'atterrir à Kaboul. Le Detia participe en outre au convoyage du fret à bord des avions tactiques partant depuis Douchanbe.

Selon les termes employés par le ministre de la Défense lors de son allocution faite à Douchanbe en 2004 : « Le site [de Douchanbe] peut être défini comme plaque tournante, point d'entrée et de sortie du théâtre d'opérations pour l'ensemble des Forces françaises et internationales présentes en Afghanistan. »¹² En moins de trois ans, près de 30 000 personnels et 8000 tonnes de fret sont estimés y avoir transité. En 2005, près de 400 militaires (majoritairement des soldats de l'armée de Terre stationnés à Kaboul dans le cadre de l'opération Pamir) transitaient par Douchanbe tous les dix jours en provenance ou à destination de la métropole dans le cadre des relèves de régiment. Point d'intersection des flux logistiques français en Asie centrale, le Detair Douchanbe a constitué la colonne vertébrale du « soutien opérationnel et humain » des militaires français présents dans la région depuis 2001.

Les périodes de relève des régiments français de la FIAS à Kaboul pendant lesquelles l'ensemble des unités stationnées à Kaboul transitent vers Douchanbe pour regagner la métropole¹³ constituent indéniablement les pics d'activité pour les différents métiers associés au transport et la rupture de charge sur la base. Des périodes de relative accalmie opérationnelle succèdent à ses périodes d'intense activité pendant lesquelles plusieurs rotations hebdomadaires vers Kaboul ou les autres bases de la région et une à deux rotations vers la métropole sont assurées.

Evolution des missions dévolues au Detair: le déploiement des aéronefs de combat, deuxième raison d'être du site de Douchanbe.

11 Sabine, Fosseux, « Militaires en transit – En passant par Douchanbe », Terre Magazine, n°166, juillet-août 2005, p 23.

12 Allocution du ministre de la Défense, Mme Michèle Alliot-Marie, lors de son déplacement au Tadjikistan (3/09/2004).

13 Ciechowowski (Lt), « Le détachement de transit interarmées aérien de Douchanbe », Le Pélican. (accessible sur <http://www.symbolles-et-traditions.com/articlesmembres/targui/lpa/opex-rla/page-heracles.htm>)

Au-delà de sa vocation première de pivot logistique, la base a, dans un second temps, accueilli des avions de chasse destinés à assurer le soutien des troupes françaises et alliées en Afghanistan dans le cadre de missions de patrouille aérienne. Les moyens aériens déployés au Tadjikistan ne se sont donc plus limités au transport tactique et au ravitaillement. A l'approche des élections afghanes et à la suite de la réfection de la piste de l'aéroport par le 25^e régiment du Génie de l'Air, le dispositif de Douchanbe a connu une montée en puissance : c'est à ce titre que six aéronefs de combat (Mirage) ainsi que leurs équipages associés ont été déployés au Tadjikistan dans le cadre de l'opération Serpentine en août 2005.

L'implantation du site, lorsque ce dernier accueille des avions d'arme, est soumise à un certain nombre de contraintes techniques. A la différence des avions de transport, les avions de chasse requièrent pour leur mise en œuvre une piste en état correct. Les sites où les pistes sont plus sommaires étant traditionnellement cantonnés au ravitaillement. Cette période de travaux nécessaires à la mise en œuvre de l'aviation de combat a constitué un défi additionnel pour les divers personnels sur place, notamment les pilotes et les équipages assurant les missions de transport tactique dont les aéronefs devaient continuer à atterrir et décoller malgré la conduite simultanée de travaux sur leur « lieu de travail ».

Renouvelée fin 2006 pour une durée d'un an par les autorités françaises, l'opération Serpentine désigne l'ensemble des actions de soutien aérien menées par les avions de combat français¹⁴ au profit de la FIAS et des unités engagées dans l'OEF. L'éventail des missions dévolues aux chasseurs du détachement Serpentine va de la reconnaissance, à l'appui feu (avec armement à guidage laser) en passant par la démonstration de force, l'essentiel étant d'assurer conjointement avec les autres aéronefs de combat alliés une permanence aérienne continue au dessus de l'Afghanistan.

La gamme des moyens déployés et le volume des troupes projetées ont ainsi fluctué en fonction des besoins opérationnels rencontrés sur le terrain et des impératifs liés à la maintenance du matériel projeté. La composition de la base et les profils des personnels présents sur place ont, en conséquence, évolué et des périodes de relative accalmie opérationnelle (notamment lors du retrait des éléments chasse déployés dans le cadre de l'opération Serpentine) ont succédé à des phases d'activité intense pendant lesquelles les aéronefs de transport et de chasse sont mis en œuvre simultanément. Le détachement abrite en

14 Mirage (2000 D et F1 CR) dans un premier temps. Le Detair Douchanbe accueille depuis Mars 2007 les premiers Rafale opérationnels de l'armée de l'Air.

conséquence une multitude de métiers et de savoir-faire. Pour autant, il est dominé par les personnels de l'armée de l'Air comme son nom (DETAIR) l'indique. D'autres caractéristiques de la base sont à souligner : la taille relativement réduite de ses effectifs [entre 150 (période GTO) et 400 (période GTO+Serpentaire) personnels en fonction des périodes d'activité et si l'on inclut les militaires en transit] par rapport à celle des autres bases projetées sur le théâtre ainsi que la faible proportion des militaires du rang dans le détachement, caractéristique des déploiements de l'armée de l'Air en Opex.

Le déploiement des unités « opérationnelles » (transport, chasse, unités de protection) n'est pas concevable dans la durée sans la présence de personnels qui se consacrent à la satisfaction des besoins élémentaires des hommes et des femmes assurant les missions opérationnelles¹⁵. En dépit de sa moindre visibilité, l'action des unités de soutien demeure primordiale dans la mesure où elles prennent en charge le logement, la restauration des unités ou encore leur approvisionnement en eau, énergie et pétrole. Au regard des expériences de l'armée de l'Air les plus récentes, le *ratio* unités de soutien/ unités opérationnelles est d'environ un tiers des effectifs engagés¹⁶. Toutefois, il est difficile d'édicter une règle définitive sur le soutien tant celui-ci est pensé et conçu en fonction des caractéristiques de l'opération, des potentialités et des contraintes propres au lieu d'implantation.

L'environnement tadjik

Spécificités du contexte tadjik

Pays disposant de peu de ressources économiques (exception faite des substantielles réserves hydrauliques qui constituent un atout majeur dans une région où l'eau fait défaut) et enclavé géographiquement, le Tadjikistan a vécu douloureusement le démembrement de l'URSS et l'accession à l'indépendance qu'elle a acceptée à contre cœur. Considéré comme l'une des républiques les plus pauvres de l'ex-Union soviétique, le Tadjikistan a hérité de peu de capacités de production de la période soviétique. L'économie tadjike, maintenue à flot jusqu'en 1991 grâce aux transferts financiers soviétiques, reste, dans une large mesure, tributaire de l'aide internationale et de l'argent envoyé au pays par ses

15 Les termes consacrés pour désigner ces fonctions sont le soutien de l'homme et/ou le soutien opérationnel.

16 Nancy Bonche, La Base aérienne projetable, mémoire de Mastère, armée de l'Air/DCIA (Direction Central de l'Infrastructure de l'Air), 2004, p 10.

citoyens travaillant dans les pays de la CEI, principalement en Russie. La guerre civile a aggravé la situation en dissuadant les investisseurs potentiels de venir. Et le faible niveau de ressources dont dispose l'Etat tadjik a certainement contribué à le rendre réceptif aux demandes formulées par les Etats désireux d'utiliser son territoire ou certaines de ses infrastructures comme base arrière dans l'après-11 septembre.

Les autorités tadjikes, en raison de la proximité de leur pays avec l'Afghanistan et de son instabilité chronique (guerre civile au cours des années 90), ont déjà été sollicitées à plusieurs reprises par d'autres armées au cours des années 90 (notamment l'armée russe présente sur le territoire tadjik sous la forme d'une division motorisée et de gardes-frontières postés à la frontière afghano-tadjike) pour que celles-ci puissent stationner des troupes sur son territoire¹⁷. A chaque fois, la menace islamiste provenant du sud afghan ou le souhait de vouloir stabiliser le pays (notamment pendant la période de guerre civile entre 1992 et 1997) ont été invoqués. Si l'on met à part la Russie, la France n'est d'ailleurs pas le seul pays à disposer de troupes sur le sol tadjik. L'Inde est également installée sur la base aérienne de Farkhor située à proximité de la capitale.

Un environnement toujours marqué par l'expérience du conflit : retour sur la guerre civile tadjike (1992-1997)

Le Tadjikistan est le seul pays de l'Asie centrale post-soviétique à avoir connu une véritable guerre civile menée sur le mode de la guérilla au cours de sa première décennie d'indépendance. Les protagonistes de la guerre civile étaient, d'un côté, les clans héritiers du pouvoir ex-communiste des régions de Khoujand et Kouliab (dont est originaire le président Emomali Rakhmonov en fonction depuis 1992) et, de l'autre, les clans associés au front nationaliste-islamiste de l'OTU (Opposition tadjike unifiée) dans les régions de Kougian-Toubé, Tavildara, Qarategin. Mais le conflit répondait également à une logique plus classique de lutte pour la conquête du pouvoir central. Les affrontements étaient ainsi structurés par trois logiques distinctes mais interdépendantes : politique, clanique et idéologique.

17 Des cinq républiques post-soviétiques d'Asie centrale, le Tadjikistan est probablement le pays où l'influence russe reste la plus prégnante comme l'atteste la signature en octobre 2004 entre le Président russe, Vladimir Poutine, et son homologue tadjik, Emomali Rakhmonov, d'un protocole d'accord concernant l'installation d'une base russe permanente sur le sol tadjik.

Ces affrontements ont donné lieu à des actions traditionnelles de guérilla et à des opérations de « nettoyage » dans les villages soupçonnés de soutenir l'autre camp, les combats faisant entre 60 000 et 100 000 morts selon les estimations et entraînant le départ de près de 100 000 réfugiés (principalement vers le nord de l'Afghanistan). La constatation de part et d'autre, de l'équilibre du rapport de forces incita finalement les deux camps à signer un cessez-le feu en 1997 aboutissant à l'intégration des islamistes dans un gouvernement de coalition nationale.

Bien que toujours en proie à des violences épisodiques entre ex-islamistes et chefs de guerre dissident et forces gouvernementales, le pays estime que sa « sortie de conflit » constitue un modèle pour la région, car elle a abouti à l'intégration de la composante politique islamiste dans le jeu politique national, situation inconcevable dans les pays voisins d'Asie centrale.

Cette brève présentation des antécédents du conflit tadjik au cours des années 90 est nécessaire pour mieux saisir la spécificité de l'environnement sécuritaire dans lequel évolue le Detair Douchanbe. Ce dernier se distingue de l'expérience des troupes stationnées dans le Kirghizstan voisin qui constitue lui aussi une « zone de stationnement situé à la périphérie du théâtre d'intervention ». Comme nous le verrons par la suite, la différence de contexte sécuritaire constatée d'un site à l'autre et notamment la perception qu'en ont les militaires présents sur place peuvent influencer sur le degré de cohésion du détachement concerné.

Configuration des lieux: topographie, climat, et leurs incidences sur les conditions de travail du personnel

L'Afghanistan, le Kirghizstan et le Tadjikistan sont des pays dont les reliefs sont parmi les plus accidentés dans la région et à l'échelle de la planète. Au Tadjikistan, près de la moitié du territoire se situe à plus de 3000 mètres d'altitude et les sommets les plus hauts culminent parfois à plus de 6000 m d'altitudes. Située à l'intersection de la chaîne Himalayenne, du Pamir et du Tian Shan, la région a ainsi constitué un environnement opérationnel inédit pour les militaires français.

La topographie et le climat des lieux ont eu plusieurs implications de taille pour le détachement et particulièrement pour les personnels navigants, dans la mesure où la performance des aéronefs est fonction des conditions climatiques (et notamment de la chaleur qui influe sur la densité de l'air qui influe à son tour sur les performances du matériel) et aéronautiques (altitude de vol).

La présence de montagnes culminant régulièrement entre 4000 et 5000 m dans un pays (Afghanistan) où la présence d'armements sol-air est avérée a également eu des répercussions sur la sécurité des vols. Car ces montagnes constituent des « miradors naturels » à partir desquels un belligérant, posté en altitude, est en mesure d'atteindre théoriquement un aéronef en vol à l'aide d'une simple arme légère.

Mais les conditions climatiques locales affectent plus généralement tous les personnels, qu'ils soient navigants ou qu'ils restent « au sol ». L'amplitude thermique est considérable avec des températures sub-polaires en période hivernale et des températures avoisinant les 35°/40° en été.

Pour les personnels mécaniciens, les rythmes soutenus exigés par la maintenance des matériels et aéronefs en Opex doivent être maintenus en dépit des chaleurs parfois caniculaires sur le tarmac de l'aéroport.

La performance des aéronefs étant dépendante des conditions climatiques (notamment pour les avions de transport de type Transall qui sont en été aux limites de leur performance), l'horaire des missions est programmée tôt le matin afin d'atténuer les effets de la chaleur sur les hommes et les aéronefs.

Les températures estivales contraignent également les Mirage de l'opération Serpentine à décoller en « pleins partiels »¹⁸ (soit avec les réservoirs largables vides), de telle sorte qu'un ravitaillement est nécessaire dès l'arrivée de l'aéronef sur le théâtre. Les personnels doivent également s'habiller chaudement, en dépit de la chaleur parfois étouffante qui règne au décollage dans leur cockpit, pour se prémunir contre le froid si une éjection en haute montagne devait être envisagée.

De même, pour l'aviation de transport, la charge de l'aéronef est parfois revue à son minimum en anticipation d'une éventuelle panne de moteur lors du décollage depuis Kaboul situé dans une cuvette à 2000 m, une telle précaution permettant de prendre une altitude minimale nécessaire pour pouvoir se poser. Dans ce dernier cas de figure, le facteur climatique (chaleur) et aéronautique (altitude) se combinent pour créer des conditions de vol inédites selon les propos recueillis auprès d'un personnel navigant présent sur place.

18 Témoignage du lieutenant-colonel Lherbette, commandant du détachement chasse à Douchanbe, Air Actualités, n°592, juin 2006, p24.

Nature et étendue des interactions avec la population tadjike

La base, un milieu « ouvert », à forte interpénétration avec la population locale

Le site de Douchanbe, tout en accueillant le détachement français, a maintenu ses activités aéroportuaires civiles qui ont connu un second souffle grâce aux travaux de rénovation effectués sur la piste par le génie militaire. Bien que sécurisée, la base est demeurée un milieu « ouvert » à forte interpénétration avec la population locale. L'autonomie de la structure est mise en avant mais elle ne confine pas les militaires français à l'isolement, comme cela peut être constaté dans d'autres campements. Cela se fait parfois au détriment de la sécurité du site mais contribue indéniablement à véhiculer une image plutôt positive de la présence française dans les perceptions locales.

Les relations avec la population locale : diversité des situations et des postures

Plusieurs études abordent la question des relations entretenues par les militaires français avec la population locale¹⁹ dans le cadre des Opex. Aucune règle générale ne peut en être dérivée tant la nature des contacts tissés entre militaires et populations locales dépend d'une variété de facteurs : contexte opérationnel, type de missions assignées aux unités, degré de pacification de la zone de stationnement des troupes étudiées, personnalité et expérience antérieure des personnels déployés.

Dans son étude consacrée à l'expérience française en Bosnie, André Thiéblemont effectue une typologie des relations qu'entretiennent les militaires avec la population locale. Il distingue les relations « non-encadrées » par la hiérarchie (qui tendent à être le fait d'individus ou de petits groupes) de celles qui sont organisées, voire encadrées, par le bataillon.

19 Voir à ce sujet Michel Bodin, « Le combattant français du corps expéditionnaire en Extrême Orient (1945-1954) », *Guerres mondiales et conflits contemporains*, 1992, pp 175-193, ou, plus récemment, l'étude consacrée par André Thiéblemont (2001) à l'expérience des militaires français en Bosnie, notamment la partie intitulée « des relations avec la population », tome II, p 296.

Appliquée à l'expérience des militaires français sur la base de Douchanbe, cette grille de lecture des relations militaires français-population tadjike permet de mieux appréhender la diversité des situations rencontrées. Compte tenu des spécificités inhérentes à l'arme aérienne, certains métiers présents sur la base (notamment le personnel navigant) ont « structurellement » moins d'opportunités de côtoyer et de travailler avec des Tadjiks, contrairement à certains des personnels restés au sol. De plus, la langue constitue souvent une barrière, « un mur » pour reprendre l'expression d'un PN interviewé. Sans connaissance du dari²⁰ ou du russe et en l'absence d'interprètes, les personnels français éprouvent d'évidentes difficultés à développer des contacts avec les Tadjiks rencontrés hors de l'enceinte de la base.

Un commissaire de base, rencontré dans le cadre de nos recherches, a fait état, lors d'un entretien avec l'auteur, des relations amicales qu'il entretenait avec plusieurs de ses interlocuteurs tadjiks rencontrés lors de visites officielles. En tant que responsable du soutien de l'homme et de la gestion du personnel recruté sur place, le commissaire de base occupe une position qui l'amène à rencontrer régulièrement des locaux, notamment ceux recrutés dans l'enceinte de la base. Des relations chaleureuses avec des universitaires tadjiks ont aussi été tissées et certains militaires français ont consacré une part de leur temps libre à l'enseignement du français à la faculté de Douchanbe. Ces « interactions », qui sont le fait de militaires agissant la plupart du temps à titre individuel, ne sont anodines qu'en apparence. La personnalité des personnels concernés (disponibilité, curiosité, ouverture d'esprit) rentre évidemment en ligne de compte pour expliquer la propension plus ou moins forte des uns et des autres à nouer des liens amicaux avec certains locaux. Les personnels navigants interrogés à ce sujet semblent avoir eu moins de contacts avec des tadjiks et cela pour des raisons évidentes dans la mesure où la réalisation de leurs missions les amène à quitter l'enceinte de la base et même le territoire tadjik. En règle générale, les PN rencontrés ne s'étendent pas sur le sujet. Le facteur humain est encore une fois déterminant car d'un détachement à l'autre, les situations rencontrées peuvent parfois substantiellement changer.

20 Langue d'origine persane pratiquée historiquement par les élites urbaines d'Asie centrale, elle est désormais pratiquée par les populations tadjiks d'Afghanistan et du Tadjikistan.

Des relations encadrées. Le rôle des ACM (actions civilo-militaires) et des programmes bilatéraux de coopération militaire

Par relations encadrées, nous faisons référence aux actions initiées à titre collectif, menées hors du cadre opérationnel des missions aériennes mais censées avoir une incidence positive sur la conduite des opérations. Elles renvoient notamment à l'ensemble des projets et actions de nature civilo-militaire (ACM) mis en oeuvre par les hommes et les femmes du Detair sur place. L'impulsion initiale de ces « actions », si elle résulte le plus souvent d'une politique officielle²¹ émanant de l'état-major, peut également être la conséquence d'une initiative individuelle (ou de quelques individus) relayée ensuite par l'ensemble du groupe.

Les ACM

Ces actions visent à créer les conditions d'une meilleure insertion du détachement dans le contexte socioculturel local en mobilisant le savoir-faire des militaires français à des fins civiles. Les textes de référence de l'armée française sur le rôle et l'emploi des ACM sont explicites sur la finalité de ces actions censées faciliter l'implantation des troupes dans un pays en crise.

Traditionnellement, le pays en crise auquel il est fait référence désigne la zone de théâtre. Sur le théâtre afghan, cette approche et cette pratique semblent s'être généralisées sur toutes les différentes zones d'implantation de troupes alliées dans la région, depuis les *PRT* répartis dans les différentes zones de l'Afghanistan jusqu'aux projets civilo-militaires ciblés vers la population des pays situés à la « périphérie » du théâtre et donc théoriquement hors du périmètre de la « crise » au sens qui lui est donné pour décrire la situation en Afghanistan.

A ce titre, les opérations menées en Afghanistan constituent une nouvelle étape dans la généralisation et l'institutionnalisation des ACM parmi les pratiques des militaires associées aux Opex, contemporaines puisqu'elles semblent désormais être employées quasi-systématiquement là où les militaires se trouvent, y compris lorsqu'ils sont

21 Les premières unités d'action civilo-militaires ont été créées en 1997 au sein de l'armée française. C'est désormais le GIACM (groupement inter-armée d'action civilo-militaire) qui prend en charge l'ensemble des coopérations civilo-militaires en Opex, depuis son fonctionnement effectif en 2004. Une fois la zone de crise identifiée, un spécialiste du GIACM est envoyé sur place afin d'expertiser les lieux et d'évaluer les besoins les plus pressants.

stationnés en dehors de la zone de guerre *stricto sensu*. La nature asymétrique du conflit en Afghanistan, où les insurgés se fondent aisément dans la population locale, oblige les armées intervenantes à entretenir des relations de confiance avec les civils rencontrés dans le cadre de leurs opérations, pour faciliter la coopération et notamment l'obtention du renseignement qui est vitale dans ce type de conflit. Les ACM constituent dans un tel contexte un précieux levier permettant de mieux faire accepter la présence militaire étrangère, voire de la rendre désirable. Compte tenu des nombreux précédents qui jalonnent l'histoire de l'Afghanistan en matière de résistance armée à une présence militaire étrangère, les nations intervenantes, dont la France, sont particulièrement soucieuses de ne pas susciter l'irritation de la population et multiplient en conséquence les projets civilo-militaires.

La problématique des ACM est au Tadjikistan sensiblement différente dans la mesure où :

- 1) le pays constitue un point d'appui et n'est donc pas le pays autour duquel les opérations sont centrées ;
- 2) le détachement français au Tadjikistan avait été initialement conçu du côté français comme une structure temporaire. Implantée dans un pays avec lequel elle n'était, jusqu'alors, guère familière, l'armée Française a donc cherché à faire profil bas tout en multipliant les ACM pour faire bénéficier la population de sa présence ;
- 3) la présence française sur le sol tadjik résulte d'un accord qui semble favorable à la partie française au regard des sommes payées pour les autres bases utilisées dans la région. En conséquence, les militaires du détachement ont favorisé les rapprochements locaux et les éventuels bénéfices que la population locale pouvait tirer de la présence française par le biais notamment des ACM ;
- 4) On ne peut exclure catégoriquement que le Tadjikistan, aujourd'hui pacifié, puisse abriter des éléments terroristes actifs et présents dans toute la région. Une menace, même minime, pèse sur le détachement. Les ACM permettent là encore de prévenir et d'empêcher toute dégradation de l'image du détachement qui résulterait d'une présence dont la durée ne serait pas comprise par certaines franges de la population.

En bénéficiant directement à la population, les ACM prouvent la valeur ajoutée de la présence militaire française et permettent ainsi de mitiger les effets néfastes que la « routinisation » d'une présence militaire étrangère (dans la durée) peut avoir sur l'image du détachement. Dans un pays comme le Tadjikistan où la situation socio-économique est extrêmement précaire, les ACM agissent ainsi comme substituts ponctuels à l'action/inaction d'un Etat

défaillant (et/ou aux ressources limitées). Il s'agit de mettre en avant les aptitudes non-militaires de l'outil militaire français en montrant celui-ci non pas comme une machine de guerre mais d'avantage comme une machine à résoudre les problèmes d'ordre logistique. Le colonel Moreau, issu du bureau A9 de l'EMAO (Etat-major opérationnel de l'armée de l'Air), sous la tutelle duquel la cellule CIMIC/ACM de l'armée de l'Air est placée, soulignait ainsi que « nous ne sommes pas là pour faire de l'humanitaire. Nous intervenons dans l'immédiat lorsque nous constatons l'absence de moyens fondamentaux. Nous relayons ensuite notre action auprès de différentes organisations (OI, ONG) »²². Les militaires appuient ainsi des programmes de développement ou à caractère civilo-militaire déjà préexistants et secondent l'action d'instances onusiennes (UNICEF par exemple au Tadjikistan) ou d'ONG (comme par exemple *The Legal Children Center*²³) présentes sur place, comme ce fut le cas à Douchanbe lors de la participation d'unités françaises à un programme de déminage et de formation au déminage.

Les projets ont également, entre autres, porté sur la rénovation de bâtiments scolaires et de centres d'accueil pour des jeunes en difficulté. Au Tadjikistan, les secteurs visés par les ACM ont souvent trait aux secteurs publics et parapublics, plus particulièrement ceux qui concernent l'enfance, la jeunesse et le système éducatif.

Le choix des projets qui constitueront le cœur des ACM doit donc être judicieusement préparé en s'imprégnant de l'environnement local, afin de ne pas heurter les susceptibilités locales et d'identifier les carences matérielles que les militaires français sont en mesure de prendre en charge, autant sur le plan du financement que du savoir-faire et de la faisabilité : « Sur le terrain, la cellule effectue un travail comparable à celui d'un service de relations publiques. Elle prend contact avec les responsables locaux et les représentants de toute tendance, politique ou religieuse, en prenant soin de ne pas donner l'impression de privilégier une partie »²⁴, et cela d'autant plus que le Tadjikistan a connu dans un passé récent une guerre civile qui a polarisé la société tadjike.

Enfin, peuvent être également mentionnées d'autres actions menées hors du strict cadre des ACM, telle que la participation à des tournois sportifs avec des équipes locales. Ces événements, dont « l'intérêt matériel » est évidemment moindre pour la population, sont néanmoins nécessaires pour « briser la glace », instaurer un climat de confiance et créer ainsi des formes de connivence et de familiarité.

22 Air Actualités, février 2007, p 17.

23 La Lettre d'info du GIACM, mai 2006, pp 6-7.

24 Air Actualités, février 2007, p 17.

Les autres actions encadrées

Au-delà des ACM, pendant lesquelles des militaires français côtoient et interagissent directement avec certaines franges de la population, il est possible de distinguer un deuxième type de « relations encadrées », inspirées en partie de l'expérience française sur la base multinationale de Manas où des coopérations militaires avaient été mises sur pied avec l'Etat-hôte sur initiative française.

Initiées au Kirghizstan pour pallier les déficiences constatées en matière de communication²⁵ avec les autorités locales, ces coopérations, qui ont notamment porté à Douchanbe sur le déminage²⁶ et la formation et l'entraînement à l'aide et au secours en haute montagne, permettent d'approfondir les liens franco-tadjiks. Elles contribuent aussi à améliorer l'image du détachement en favorisant l'implication des forces armées locales qui sont placées, de ce fait, dans une posture de partenaire militaire à part entière²⁷ et non plus de simples récipiendaires de la manne financière apportée par l'armée française. Constatant les bons résultats obtenus à la suite de la mise en œuvre de

25 Le Général Denuel, dans un article retraçant son expérience de commandant du détachement aérien français sur la base multinationale de Manas, fait, à plusieurs reprises, référence à des « difficultés de communication » rencontrées sur place avec les interlocuteurs kirghizes. Malentendu concernant tout d'abord un « bâtiment prévu [par les Américains] pour le centre opérationnel [qui] appartenait en fait à des riches musulmans qui le réservaient à des pèlerins se rendant à la Mecque » mais également portant sur « l'apparente liberté que prenaient les Américains à s'installer chez eux [les Kirghizes] avec leurs moyens impressionnants » in Jean-Marc Denuel, « Manager les hommes dans une situation extrême », Journal de l'Ecole de Management de Paris, n°48, juillet/août 2004, pp. 15-16.

26 La coopération franco-tadjike en matière de déminage n'est pas la conséquence d'une initiative locale. Elle s'inscrit dans le cadre d'une coopération préexistante initiée à plus haut niveau (en l'occurrence par la DCMD (Direction centrale de la coopération militaire)) suite à la signature du traité d'Ottawa. Inséré au titre de cette coopération au sein d'une ONG suisse (Fondation Suisse de Déminage) entre mars et juillet 2004, le détachement de démineurs français a contribué à la formation de plus d'une centaine de démineurs tadjiks, cf. « Mission de coopération : Le génie forme des démineurs tadjiks », La Lettre du Génie, n°33.

27 Au Tadjikistan et au Kirghizstan, les hélicoptères alliés n'étant pas adaptés aux altitudes de vol parfois très élevées, le choix a été pris d'utiliser des hélicoptères appartenant aux forces armées locales, constituées dans leur ensemble de stocks soviétiques, pour pouvoir assurer les opérations de secours et d'évacuation sanitaire. Des unités locales ont également apporté une assistance aux Forces françaises concernant l'approche à adopter pour pouvoir se poser compte tenu de la géographie parfois extrêmement accidentée dans la région.

ces coopérations, la pratique semble avoir été exportée et perpétuée au Tadjikistan où elles ont également été un facteur de rapprochement avec les militaires du pays-hôte.

Spécificités de la « palabre » tadjike

Pesanteurs des traditions « bureaucratiques » héritées de l'ère soviétique

Les tractations et les négociations menées en amont par les commissaires de base avec les propriétaires tadjiks des villas ont souvent donné lieu à des discussions ardues : les accords verbaux établis de façon informelle devenaient ainsi caducs le jour suivant. Inversement, des discussions apparemment non concluantes aboutissaient dès que les propriétaires s'entretenaient directement avec le commandant de base. Ce respect de l'autorité et des règles de préséance n'est pas unique au contexte tadjik. Il résulte d'une culture de la déférence devant les dépositaires de l'autorité, toujours prégnante dans l'Asie centrale post-soviétique. La révérence des administrés tadjiks devant toute personne dépositaire de l'autorité centrale (qu'elle soit militaire ou civile) peut être également perçue comme un héritage de la période soviétique, pendant laquelle le respect des usages et du protocole devant les membres du PC était particulièrement ancré dans les mœurs afin d'empêcher que tout écart soit interprété comme un acte de dissidence.

La réfection de la piste a nécessité l'acheminement par train d'une machine volumineuse (nécessaire aux travaux d'enrobage et de bétonnage) vers Douchanbe depuis Bangalore. L'importation de la machine a été une première source d'irritation pour les autorités locales qui auraient souhaité que soit privilégié l'usage des moyens offerts sur place. Ainsi, les « tracasseries administratives »²⁸ rencontrées lors du déploiement de la 1^{ère} compagnie opérationnelle du Génie de l'Air (COGA) n'ont-elles pas permis à cette dernière de terminer les travaux dans les délais impartis faute d'accord émanant des autorités locales. Afin de terminer les travaux de réfection, un second détachement du Génie a donc dû être envoyé sur place par la suite. La période de travaux a ainsi été une période propice aux blocages administratifs, ces derniers affectant non seulement les unités du génie mais également les autres unités opérationnelles qui devaient assurer la continuité des missions de transport malgré la conduite simultanée de travaux sur la piste. Ainsi, pour permettre le décollage des avions de transport, qui ne nécessite que peu de longueur de piste, une demande d'autorisation devait être néanmoins adressée

28 La Lettre du Génie, n°35, p 5.

préalablement aux contrôleurs aériens tadjiks. Là encore, les rigidités bureaucratiques locales ont parfois pu réapparaître.

Bien que soulignées à plusieurs reprises lors de nos entretiens, ces pesanteurs bureaucratiques ne semblent pas avoir constitué d'entrave majeure à la bonne conduite des opérations aériennes menées depuis Douchanbe. Elles ont néanmoins représenté une caractéristique avec laquelle les militaires du Detair ont du apprendre à composer dans le cadre des négociations engagées avec leurs interlocuteurs tadjiks.

III. L'organisation de la base projetée : mise en œuvre du concept « BAP »

Le concept « BAP »²⁹

Organisation de la base projetée: application(s) du principe de modularité

L'armée française a été amenée dans un passé récent à projeter hommes et matériels dans des circonstances similaires, voire beaucoup plus sensibles sur le plan sécuritaire³⁰. A la suite des nouvelles orientations formulées pour l'organisation future de l'armée de l'Air, la pratique de la projection des forces et des bases de soutien tend à se formaliser à travers notamment l'élaboration du concept opérationnel de BAP (base aérienne projetée). Les bases de Douchanbe et celle de Manas³¹, dans une moindre mesure, consacrent et valident ce concept. Ce dernier a été pensé et conçu pour atténuer, dans la mesure du possible, les « éléments de rupture » dans la routine opérationnelle des militaires et mitiger ainsi les effets du dépaysement inhérent à tout déploiement en Opex.

Il s'agit donc de projeter une structure « familière » au sein de laquelle les unités déployées retrouveront facilement les automatismes acquis sur les bases en métropole et dans le cadre de leur entraînement.

29 Base aérienne projetée.

30 Notamment pour le cas du détachement de l'armée de l'Air sur l'aéroport de Sarajevo.

31 L'expérience sur la base de Manas valide, quant à elle, le concept dans un cadre multinational

Le principe directeur qui guide l'organisation et la composition du personnel de la base est celui de modularité. La base, telle qu'elle est définie dans l'instruction n°1247³² est un «lieu de stationnement et de mise en œuvre des unités de l'armée de l'Air», organisé de façon modulaire, chaque module représentant une fonction assurée sur la base, de la gestion administrative à la maintenance du matériel en passant par la sécurité et les escadrons de vol. En opération, les personnels composant les différents modules sont prélevés sur plusieurs bases en métropole pour reconstituer des modules, identiques dans leur fonctionnement à ceux auxquels ils appartiennent en métropole. Chacun occupe la même position qu'en métropole mais au sein d'équipages/entourages entièrement recomposés, le défi pour le commandant et les chefs de cellule/module étant « d'amalgamer » ces personnels issus de bases différentes en métropole.

Le schéma fonctionnel³³ de la BAP reprend celui des bases en métropole. En fonction des contraintes physiques propres au site choisi pour la base et de l'évolution des besoins opérationnels, il peut être aménagé et modifié. Selon les carences et les possibilités offertes par la zone d'implantation, il connaîtra un certain nombre de modifications comme à Douchanbe, l'accent étant mis sur l'autonomie et la mobilité de la structure projetée, la rapidité de la projection, la flexibilité de la base ainsi que sa capacité à être opérationnelle dans les plus brefs délais.

La structure de la base, tout en étant une réplique du schéma métropolitain, peut ainsi s'accommoder des contraintes locales et offre de ce fait une certaine latitude aux militaires pour s'insérer dans l'environnement local. La capacité d'adaptation, d'insertion d'une structure militaire lourde dans un environnement jusqu'alors étranger est d'autant plus importante que la présence du détachement aérien s'inscrit dans la durée (près de 6 ans en 2007). Une présence dans la durée induit certainement une différence d'approche qui se reflète dans la relative discrétion des postures adoptées par les Français à Douchanbe, désireux de ne pas apparaître pour une armée d'occupation, alors même que les raisons de leur présence sur le sol tadjik ne sont probablement pas bien connues de certaines franges de la population.

32 L'instruction n°1747 de 1964, modifiée en 1998, est le texte réglementaire régissant l'organisation des bases aériennes de l'armée française.

33 Voir l'annexe n°3.

Aménagement de la base et logement du personnel : la nécessaire prise en compte de l'exiguïté du site de l'aéroport de Douchanbe

Une capacité d'adaptation éprouvée

L'exiguïté du site et l'état de délabrement extrême des infrastructures tadjikes, héritées dans leur grande majorité de la période soviétique, n'ont pas permis aux personnels déployés d'être logés directement dans l'enceinte de l'aéroport. Le détachement français occupait une zone mitoyenne au parking réservé à l'aviation civile de la Tajik Air. Seuls les « militaires en transit », en provenance d'Afghanistan, étaient logés dans des tentes sur place pour une période d'environ trois jours. Les responsables du soutien de l'homme du DETAIR avaient à charge de s'occuper et d'occuper ces personnels en transit, souvent éprouvés par leurs missions à Kaboul ou dans le sud-est de l'Afghanistan et impatients de retrouver au plus vite la métropole.

A l'exception des militaires en transit logés dans des tentes situées dans l'enceinte même de l'aéroport, l'ensemble des militaires responsables de la mise en œuvre et du fonctionnement de la base était logé dans des hôtels en ville et, dans un second temps, dans des villas-appartements loués pour l'occasion une fois leurs missions achevées.

Spécificités de la base de Douchanbe par rapport aux autres installations militaires alliées dans la région.

Ainsi, la base de Douchanbe n'a-t-elle été qu'un lieu de travail et de stationnement pour les personnels déployés et non un lieu de vie contrairement à la base de Manas³⁴. La particularité de cette situation, qui réside dans l'éclatement et l'éloignement entre les zones d'habitation et celles de travail (aéroport), explique pourquoi le site de Douchanbe ne fonctionne pas sur un mode autarcique. Par « mode autarcique » de fonctionnement, nous faisons référence aux bases de grande taille comme le camp Warehouse (d'une superficie de 40 hectares), la base aérienne américaine de Bagram abritant 14 000 hommes en Afghanistan ou encore la Victory base en Irak qui sont organisées et gérées en vase clos, privilégiant l'autosuffisance de la structure.

34 Du moins, dans un second temps car les unités françaises stationnées à Manas ont été initialement logées dans des conditions très similaires à celles du personnel de Douchanbe, à savoir hors de la base dans des hôtels, des villas ou encore des locaux loués à cet effet. Suite à des problèmes de cohésion rencontrés sur place, le commandement des éléments français a obligé ses troupes à réintégrer, sur le mode de la contrainte, le camp de tentes au confort plus spartiate situé dans la base de Manas.

Cette culture de l'autarcie/autosuffisance prévaut dans une certaine mesure dans les bases alliées implantées en Afghanistan dans la mesure où les Etats-Unis constituent la nation-lead (la «nation-cadre») qui pilote les opérations militaires. L'approche américaine en matière de sécurité/sécurisation des structures projetées, particulièrement sur les théâtres afghan et irakien, répond à une logique de précaution maximale qui les a guidés après les événements du 11 septembre. Elle est caractérisée par davantage de restrictions et de contraintes pour ses personnels stationnant sur place. De plus, les militaires américains sont déployés sur des périodes plus longues, ce qui implique un effort constant pour améliorer les conditions de vie du soldat à travers les activités relevant du welfare³⁵.

Les militaires français insistent, quant à eux, sur la différence culturelle (au sens de culture militaire, appréhendée ici comme la somme des enseignements tirés des interventions militaires passées). L'armée française, forte de ses expériences coloniales parfois difficiles et de la grande diversité des Opex auxquelles elle a participé, semble entretenir une différence d'approche dans les relations qu'elle entretient avec les populations des pays dans lesquelles elle est amenée à intervenir. Celle-ci s'exprime par la volonté de ne pas installer un climat de défiance entre militaires et civils en insistant sur la multiplication des contacts informels avec le plus grand nombre d'interlocuteurs locaux. Une telle approche qui vise à mieux s'insérer et être accepté dans le milieu local a d'ailleurs constitué l'une des spécificités des militaires de l'armée de Terre à Kaboul.

L'exemple le plus symptomatique et le plus souvent mentionné pour illustrer cette différence est celui des patrouilles réalisées par les Français dans les environs de Kaboul au cours desquelles les militaires français, une fois arrivés à leur zone d'affectation, sortent de leurs véhicules blindés et ôtent leurs casques ainsi que leurs lunettes avant de s'entretenir avec les habitants. Une telle différence d'approche³⁶ contraste avec la politique « de cloisonnement » (rendue parfois nécessaire par l'étendue et la fugacité de la menace) constatée chez les militaires d'autres nations qui limitent au strict minimum leurs contacts avec les locaux et les déplacements hors des campements sécurisés.

Les personnels de l'armée de l'Air ont, d'une certaine manière, perpétué cette spécificité française traditionnellement associée à l'armée de Terre en adoptant une approche similaire avec la population tadjik côtoyant la base. A titre d'exemple, l'achat de jeeps

35 « Bien-être » en anglais, ce terme tend à désigner désormais l'ensemble des activités et des services proposés dans l'enceinte même du site (salles de sport, café/cafeteria, postes internet...) pour améliorer l'ordinaire du soldat en opération.

36 Approche qui n'est d'ailleurs pas le seul apanage de l'armée française. L'armée britannique se distingue également par les spécificités propres à sa culture de patrouille forgée par de nombreuses expériences coloniales, ainsi que par sa longue expérience d'occupation militaro-policière en Irlande du Nord.

UAZ de fabrication russe auprès de négociants locaux est préconisé et préféré à l'importation de ses propres matériels, comme cela peut se constater avec les hummers américains. Une telle différence d'approche résulte également des limitations budgétaires propres à l'outil de défense français qui, comme d'autres nations européennes, telle que la Grande-Bretagne, ne dispose pas des mêmes moyens financiers que l'armée américaine et doit en conséquence fonctionner de façon plus « contrainte » et parfois recourir au « système D ».

La comparaison entre les sites est également compliquée par les différences d'échelle et de taille : Manas accueille plusieurs milliers d'hommes appartenant à différents contingents nationaux alors que le site au Tadjikistan accueille entre 150 (période GTO) et 400 (GTO+Serpentaire) personnels issus du même contingent national durant les périodes d'activité les plus intenses³⁷.

Bien que les personnels aient réussi à s'affranchir in fine de la taille limitée du site pour mener à bien les missions de soutien dévolues au détachement, cette caractéristique a influé lourdement sur l'aménagement et l'organisation de la base, obligeant même à faire des compromis sur certains aspects de la sécurité du site. Les personnels rencontrés ont mentionné à titre d'exemple le cas des locaux du commandant surplombés par les ailes d'un avion de transport, dont l'emplacement de parking ne pouvait être éloigné faute de place.

Le site est par ailleurs à proximité de routes avoisinantes où déambulent badauds et passants. La proximité de ces routes avec l'aéroport a été soulignée à plusieurs reprises, suggérant implicitement que le site de Douchanbe ne disposait pas du même degré de sécurisation du site que les autres « mégastructures » implantées par les alliés dans la région.

Le logement des militaires en Opex : un sujet controversé

Le choix de loger des unités dans des conditions qui s'éloignent en apparence d'un cadre opérationnel (hôtels et villas) ne fait pas l'unanimité chez les personnels déployés en Opex et fait l'objet d'une controverse assez ancienne. Au Kosovo, certaines unités auraient émis des réserves quant aux « conditions de vie trop favorables » (cf. « manque de rusticité ») des grandes bases abritant

37 A savoir les moments où la base accueillait simultanément le GTO (deux aéronefs de transport Transall), les éléments chasse, 6 Mirage dans le cadre de l'opération Serpentaire, et leurs équipages correspondants sans oublier les militaires en transit (provenant dans leur grande majorité de l'armée de Terre).

des milliers d'hommes, aussi appelées camps « mille hommes »³⁸. Dans une telle analyse, des conditions de vie trop favorables auraient un effet délétère sur la cohésion des unités stationnées en Opex. D'autres témoignages recueillis par A.Thiéblemont dans son étude consacrée aux soldats français en Bosnie révèlent que de nombreuses unités préfèrent –en dépit du confort matériel associé aux bases de compagnie- la vie en poste surtout lorsque celle-ci est organisée autour d'une communauté restreinte. La discipline collective y étant moins formalisée, on y est « entre soi »³⁹.

Pour certains commentateurs, la « question du logement peut être tenue comme un signe d'une individualisation des manières d'être et de faire »⁴⁰, ce que soulignaient déjà A-M Jeay et S.Schehr à propos des comportements des militaires travaillant sur des bases aériennes en métropole. Ils poursuivaient en indiquant que « la vie sur la base, c'est aussi les temps libres dans les quartiers de logement et les zones de loisir et de sport, perçus comme une permanence sur le lieu de travail et une non-liberté ce qui entraîne un désir de sortir ».

La situation à Douchanbe

La vie sur la base de Douchanbe, même lorsque les effectifs atteignent leur maximum (450 hommes environ), n'a rien de comparable. Elle ne renvoie ni à la vie en poste retranchée dont parle A.Thiéblemont à propos de la Bosnie ni à celle des camps « mille hommes » évoquée ci-dessus mais plutôt à une situation intermédiaire.

Logés à proximité de Douchanbe (capitale de 850 000 habitants), la vie des militaires participant au Detair ne s'apparente en rien à la « rusticité » des conditions de vie des unités françaises sur le Mont Igman (Balkans), telle qu'elles sont décrites par Thiéblemont. La situation et plus généralement le niveau de confort dont disposent les personnels déployés à Douchanbe n'est cependant pas comparable à ce qu'ont connu les personnels qui, dans le cadre des opérations aériennes menées au Kosovo, logeaient dans des villas en Italie à Vicence (dans un pays membre de l'UE, culturellement et géographiquement proche de la France) où les aéronefs de l'alliance étaient stationnées. Une

38 Damien Meslot, Bernadette Paix, «Les conditions de vie des militaires en OPEX» in Damien, Meslot, Bernadette, Paix, La Condition Militaire, Rapport d'information de l'Assemblée Nationale, n°2760, décembre 2005, p 33.

39 André Thiéblemont, Expériences Opérationnelles dans l'Armée de Terre – Unités de combat en Bosnie (1992-1995), Les Documents du C2SD,n°42, 2001, p 39.

40 Anne-Marie Jeay et Sébastien Schehr, « Le processus d'individualisation du travail dans l'armée de l'Air », Les Champs de Mars, 2ème semestre 2003, p 46.

comparaison, même succincte, des zones de stationnement en Opex souligne donc la grande diversité des contextes dans lesquels les militaires sont amenés à travailler ainsi que la nécessaire capacité d'adaptation dont ils doivent faire preuve une fois sur place.

Le logement en hôtel/villas

Loger les militaires déployés en Opex dans des hôtels peut paraître surprenant à premier abord. Pourtant, cette pratique n'est pas inhabituelle au regard des expériences passées des militaires de l'armée de l'Air en Afrique (Tchad) et dans les Balkans (Bosnie, Kosovo). Elle répond également à la nécessité de « faire avec les moyens du bord », particulièrement lorsque l'armée intervenante se déploie en terre inconnue.

L'absence de logements sécurisés et directement opérationnels sur le site de l'aéroport, l'attrait des tarifs hôteliers pratiqués et le contexte sécuritaire⁴¹ de la ville ont constitué autant d'arguments justifiant le choix d'hôtels ou de villas pour loger le personnel.

Des jalousies interarmes ?

Au Tadjikistan, le logement des militaires du Detair Douchanbe est indéniablement un élément distinctif de l'armée de l'Air en Opex lorsqu'on la compare aux autres armes impliquées sur le théâtre afghan. Cet état de fait n'est pourtant pas nouveau et il alimente depuis longtemps les rivalités entre les différentes armes qui se reprochent l'excès ou l'absence de rusticité des conditions de vie et de travail des uns et des autres en opération. Encore faut-il nuancer cette affirmation tant les conditions de vie des militaires français (issus de l'armée de Terre) implantés à Kaboul ont évolué à mesure que la présence française s'inscrivait dans la durée. L'ordinaire des soldats à Kaboul s'est ainsi nettement amélioré lorsqu'ils ont changé de campement pour s'installer sur le site multinational de Warehouse. Evoquant la vie et la routine opérationnelle sur place, le commandant du bataillon de Chasseurs français responsable de la sécurité et de la protection du campement soulignait ainsi « la fausse impression de sécurité dans un camp trop confortable [ce qui] ajoute très

41 Après cinq ans de guerre civile, Douchanbe avait développé une réputation de ville « dangereuse », où les échanges de tir étaient fréquents la nuit tombée. Depuis 2000, la situation sécuritaire de la capitale s'est nettement améliorée. Cf. International Crisis Group, « La politique au Tadjikistan : confrontation ou consolidation ? », Asia Briefing (International Crisis Group), n°33, 19 mai 2004, accessible sur www.crisisgroup.org

rapidement à la confusion des genres, pouvant donner le sentiment à certains jeunes soldats d'évoluer dans le même environnement, peu ou prou, que les camps de manœuvre français »⁴².

Conséquence de l'éloignement du logement sur les conditions de vie

« S'il est [facteur d'intégration] dans le monde militaire, [le port de l'uniforme] devient [facteur de désintégration] dans la vie civile »⁴³. Cette remarque faite à propos des militaires de l'armée de l'Air en métropole semble également pertinente en Opex, et notamment dans le cas du Tadjikistan, compte tenu de la sensibilité du contexte de l'après-11 septembre. Si l'uniforme est un marqueur pour celui qui le porte, permettant de distinguer le civil du militaire en métropole, il devient en Opex un marqueur désignant non seulement le statut militaire de celui qui le porte mais également son « altérité » par rapport à la population locale.

Pour les armées intervenantes, dont l'objectif initial est le démantèlement du régime des Talibans ainsi que des réseaux Al-Qaida actifs sur le territoire afghan, il s'agit de faire profil bas et de minimiser, dans la mesure du possible, leur visibilité dans les pays musulmans accueillant leurs soldats ainsi que leurs bases de soutien. Les problèmes rencontrés à la suite de la première guerre du Golfe où la présence et le stationnement de troupes occidentales en « terre sainte » (cf. Arabie Saoudite) avaient été exploités par des islamistes pour appeler au djihad contre ce qui était alors perçu comme des « troupes infidèles » ayant bafoué la « terre sainte » par leur simple présence.

C'est pourquoi le choix a été pris de proscrire le port de l'uniforme hors de la base de Douchanbe. Même si le rigorisme religieux qui caractérise l'Arabie Saoudite n'est pas de mise en Asie centrale où l'héritage soviétique est toujours prégnant, une telle décision relève avant tout des principes de précaution et de discrétion mentionnés ci-dessus.

Le précédent de la première guerre du Golfe n'est pas le seul élément expliquant une telle décision. L'incertitude concernant la sécurité des républiques post-soviétiques d'Asie centrale, alimentée par le flou entourant le

42 Christophe Soriano (Cpt) « La routine en opération : une habitude mortelle », *Casoar*, n°185, avril 2007, p.24.

43 *Ibidem*, p 50.

MIO⁴⁴, mouvance islamiste présente dans toute la région, a également pesé dans ce choix.

Réflexions autour du lieu d'implantation de la base : le dilemme sécurité/réactivité

Implication(s) du lieu d'implantation de la BAP : le dilemme sécurité / réactivité

En amont de la projection, des éléments « précurseurs » ont été envoyés dans les pays limitrophes de l'Afghanistan afin d'identifier les différents sites disponibles et exploitables et d'évaluer les besoins⁴⁵ à pourvoir, une fois sur place.

Le commandement militaire effectue dans la phase de planification des opérations un arbitrage entre la sécurité du dispositif et la réactivité de ce dernier. Sans pour autant compromettre la réactivité du dispositif français, le commandement français a privilégié, compte tenu du contexte sécuritaire afghan, l'option de la sécurité que confère l'installation d'une base de soutien à la périphérie de la zone d'opérations. En augmentant substantiellement le rayon d'action des aéronefs, le ravitaillement en vol rend possible le déploiement de la base de soutien à plusieurs heures de vol de la zone de guerre. Placée à distance

44 Mouvement islamique d'Ouzbékistan. Responsable de plusieurs incursions armées et d'attaques à la bombe dans les républiques d'Asie centrale (Ouzbékistan, Kirghizstan) à la fin des années 90 et au début des années 2000, le MIO est traditionnellement présenté comme la plus grande menace terroriste dans la région hors d'Afghanistan. Recrutant ses membres sur une base multiethnique (Ouzbeks, Tadjiks, Kirghizes, Kazakhs...), le MIO aurait entretenu de nombreux liens avec les réseaux islamistes d'Afghanistan. Le parrainage de la mouvance par les Talibans aurait pris fin suite aux opérations militaires en Afghanistan et le leader du MIO, Juma Namangani, aurait péri lors de la prise de Mazar-e- Sharif fin 2001. Le risque d'une attaque terroriste dirigée par le MIO contre les éléments alliés (et donc français) stationnés en Asie centrale semble avoir été pris en compte dès le départ par les armées intervenantes.

45 Notamment en termes d'approvisionnement (énergie électrique, fuel et eau courante) sur place, d'infrastructures (maintenance, logements, présence ou non de sociétés de travaux publics qui pourraient être amenées à réaliser en conjonction avec les unités du génie le « gros œuvre » des travaux de rénovation/modernisation de la piste) et de main d'œuvre (interprètes notamment).

raisonnable des « zones de combat », la base de soutien est ainsi censée ne pas être affectée dans son fonctionnement par les effets de la crise. L'implantation dans un lieu relativement sécurisé permet par ailleurs aux personnels qui s'y trouvent de se consacrer totalement à la réalisation des missions aériennes et non à la sécurisation du site.

L'actualité des troupes alliées en Afghanistan nous rappelle la pertinence des débats actuels sur la place et le rôle des bases de soutien en Opex : l'attaque-suicide⁴⁶ qui a visé début 2007 la base de Bagram (à proximité de Kaboul) à l'occasion de la venue du vice-président américain, Dick Cheney, montre bien qu'il n'existe jamais de garantie totale en matière de sécurité pour les installations projetées, d'autant plus lorsque celles-ci se trouvent « au cœur géographique de l'action ».

IV. Des conditions de travail particulières : le cas des personnels navigants

Spécificités des missions aériennes en Afghanistan

Les opérations aériennes en Afghanistan constituent, dans une certaine mesure, des missions d'un genre nouveau tant dans la durée que dans leur dimension interarmées, les aéronefs de chasse agissant par exemple en coordination étroite avec des troupes au sol pour le guidage laser de leurs munitions. Ce mode de bombardement par guidage laser est censé offrir une « précision métrique » (de l'ordre d'une dizaine de mètres) permettant aux militaires de mieux répondre aux exigences formulées⁴⁷ par le pouvoir politique en matière de précision des frappes et de limitation des dommages collatéraux.

46 De même, les attaques aux mortiers dont a fait l'objet la « zone verte » de Bagdad à la fin du mois de mars 2007 soulignent les limites de la sanctuarisation à l'œuvre dans les bases militaires américaines. Ces divers éléments, même s'ils ne rentrent pas dans le cadre de notre étude, doivent être pris en compte pour comprendre les raisons de l'excentricité du détachement aérien français par rapport au théâtre afghan.

47 Au Kosovo, les frappes aériennes, lorsqu'elles concernaient des cibles sensibles (i.e. situées à proximité de zones d'habitation) devaient déjà être « validées » par le pouvoir politique. Craignant de devoir à nouveau mener une « guerre en comité » caractérisée par un mécanisme collégial de prise de décision trop contraignant

Exigences d'autant plus impérieuses que la menace est diffuse dans ce qu'il est convenu d'appeler un conflit asymétrique, les belligérants Talibans se confondant avec la population civile. L'objectif étant d'atteindre une cache d'armes, un véhicule parmi d'autres ou encore l'entrée d'une grotte. En dépit des avancées considérables réalisées dans le domaine du ciblage, des erreurs de frappes ne peuvent être exclues d'autant plus que la géographie montagneuse de la région rend la visualisation et le repérage au sol particulièrement difficiles.

A plusieurs occasions, le choix a ainsi été pris de ne pas ouvrir le feu et de faire demi-tour quand le doute subsistait quant à la nature de la cible désignée. Il faut, à cet égard, remarquer la différence entre les forces aériennes présentes au dessus de l'Afghanistan dans la manière de conduire les opérations. D'un détachement à l'autre, les ordres de tirs des avions de combat sont soumis à des règles d'engagement plus ou moins strictes. Pour les pilotes français, tout tir sur cible située à moins de 300 mètres d'une zone d'habitation est proscrit par les autorités françaises. Cette différence d'approche est imputable aux cultures militaires spécifiques à chaque contingent national mais également aux différences en termes d'objectif politique que les nations intervenantes cherchent à atteindre sur le théâtre afghan. Un officier supérieur français, cité dans un article de presse, soulignait ainsi : « Pour nous, l'Afghanistan n'est pas un pays ennemi mais ami. Les Américains ont une autre approche : ils sont en guerre globale contre le terrorisme, et cela justifie des méthodes différentes. »⁴⁸

Profil des missions (chasse et transport)

Les personnels navigants lorsqu'ils sont appelés à partir en mission sont mobilisés pendant une période s'échelonnant environ sur 6 heures. En incluant la planification (1h/1h30) et le débriefing (1h/1h30), auxquels s'ajoutent les (4 à 6 h)⁴⁹ de mission de vol, la phase de travail prise dans son ensemble atteint une durée considérable.

comme au Kosovo, les Etats-Unis ont privilégié la mise sur pied d'une coalition ad-hoc, plus flexible, dans l'immédiat post-11 septembre afin d'accroître sa réactivité et sa marge de manœuvre dans la planification des opérations en Afghanistan.

48 Laurent Zecchini, « Duo de portes-avions dans la guerre afghane », *Le Monde*, 11/04/2007.

49 Les durées de vol indiquées correspondent à des ordres de grandeur. Ils ont été obtenus en recoupant les informations transmises par les PN interviewés et celles obtenues dans les articles consacrés aux opérations aériennes menées au-dessus de l'Afghanistan.

Traditionnellement, seules les missions nucléaires imposent une durée de vol prolongée nécessitant plusieurs ravitaillements et s'étalant sur plusieurs heures. Sur le théâtre afghan, l'éloignement des aérodromes de stationnement (Manas, Douchanbe, GAN) a pesé sur la durée des missions dont la réalisation nécessite en moyenne trois ravitaillements en cours de vol. A Douchanbe, l'accès au territoire afghan se fait après seulement 15 minutes de vol.

Etant donné que la ville de Douchanbe est « ceinturée » par des chaînes montagneuses, l'aéroport donne l'impression d'être enserré dans une cuvette faite de hauts reliefs. Cette configuration explique pourquoi le climat a peut-être été moins perçu comme une contrainte : les différentiels de température observés dans la même journée, qui s'avèrent parfois brutaux ailleurs en Asie centrale, sont moins marqués à proximité de Douchanbe. Néanmoins, la situation climatique demeure éprouvante, l'été venu, pour l'ensemble du personnel qui doit être en mesure d'exercer son métier avec des températures avoisinant les 40° l'ombre. C'est pourquoi les équipages ont été amenés à débiter leurs missions à 4h du matin pour atténuer les effets de la chaleur sur le comportement et le niveau de fatigue du personnel.

Durée, conditions aéronautiques, climatiques et stress induit par la répétition de la procédure de ravitaillement en vol

Les massifs montagneux d'Asie centrale qui sont parmi les plus élevés sur terre ont constitué l'environnement immédiat des PN, la toile de fond de leurs missions de vol. La spécificité topographique des missions aériennes en Afghanistan a été soulignée par tous, transport comme chasse. La perspective offerte par cabine/cockpit révèle aux équipages des paysages majestueux mais d'une grande hostilité. « Vu du ciel, ce en sont que montagnes, gorges profondes, déserts, quelques villes et parfois, au fond d'un canyon, un peu de verdure. »⁵⁰

Certains personnels ont fait part du sentiment d'angoisse et d'appréhension à l'approche du ravitaillement car la technicité de la procédure rend l'approche délicate : certains avions ne disposaient pas de système élaborée de reconnaissance air-air indispensable dans le cadre du ravitaillement en vol du

50 Témoignage du lieutenant-colonel Lherbette, commandant du détachement chasse à Douchanbe, Air Actualités, n°592, Juin 2006, p24.

moins durant la première phase des opérations. Ce stress⁵¹, ou plutôt faudrait-il parler d'appréhension, est d'autant plus grand qu'il existe peu de terrains de déroutement⁵² si la procédure de ravitaillement ne peut être accomplie dans les délais impartis. L'éjection dans un environnement hostile doit donc être envisagée par les équipages des avions de chasse persuadés que, dans un tel cas de figure, « ils se casseraient les jambes »⁵³. La nécessité de considérer une telle éventualité a soulevé un autre problème, celui de secours en haute montagne (recherche et sauvetage). Les carences constatées en la matière ont amené les Français à initier un certain nombre de coopérations militaires bilatérales avec les pays hôtes notamment en matière de secours en haute montagne.

Des missions soumettant les personnels à de « nouvelles formes de pression »

L'incertitude qui caractérise l'issue des missions aériennes a indéniablement été un facteur supplémentaire de stress pour les personnels navigants impliqués. Cette incertitude concernant l'issue des missions, soulignée à plusieurs reprises, est d'autant plus déstabilisatrice qu'elle s'inscrit dans des missions de vol de longue durée. Les aéronefs stationnés hors du théâtre doivent, dans un premier temps, accéder au territoire aérien afghan⁵⁴ et ensuite entamer une patrouille au-dessus du ciel afghan dans l'attente d'une demande d'appui émanant des troupes au sol.

De même, les conditions climatiques, topographiques et aéronautiques propres à l'Afghanistan ont constitué autant de contraintes pour le personnel navigant assurant les missions aériennes de transport tactique depuis Douchanbe vers les différents aérodromes situés en Afghanistan. Robuste mais vieillissant, le Transall C-160 est particulièrement sensible aux conditions aéronautiques et climatiques du théâtre. Sa performance est ainsi fonction du

51 Le stress désigne, au sens médical du terme, un agent physique ou psychologique provoquant une réaction de l'organisme. Par extension, il renvoie à « l'ensemble des réactions non spécifiques (physiologique, psychologique et métabolique) à cet agent agressif » (définition issue du Petit Robert, édition 2006).

52 Terrains, pistes vers lesquels les aéronefs qui n'ont plus suffisamment de carburant pour retourner vers leur lieu de stationnement d'origine peuvent se diriger en dernier recours.

53 Jean-Marc, Denuel, op.cit., p. 14.

54 La durée de vol nécessaire pour atteindre le ciel afghan depuis Douchanbe est d'environ 15 minutes alors qu'une heure était nécessaire aux avions de chasse alliés opérant depuis Manas au Kirghizstan avant de rejoindre le territoire afghan.

climat et de l'altitude de vol qui a été, compte tenu du risque d'attaques sol-air, revue à la hausse.

La question de la sécurité des vols

La sécurité des vols est également problématique pour les PN des avions de transport. Bien que diffuse, la menace sol-air est réelle sur le théâtre afghan qu'il s'agisse des missiles ou d'armes de petit calibre. Les belligérants afghans, rompus aux techniques de guérilla, ont hérité des savoir-faire militaires acquis aux termes de plus de 25 ans de conflit menées de façon discontinue soit dans le cadre du djihad anti-soviétique des années 80, soit au cours de la guerre civile qui lui a succédé pendant les années 90. Les moyens anti-aériens tels que les missiles portatifs infrarouges dont disposent les combattants affiliés aux Talibans constituent une menace prise en compte dès le début des opérations par les équipages. Le recours quasi-systématique aux atterrissages « grande pente »⁵⁵ pour les avions de transport lors des descentes vers les aérodromes afghans, où la menace sol-air était la plus forte (Kaboul et Kandahar notamment), a ainsi été souligné par les personnels rencontrés. Bien que leur formation les prépare à ce type de procédure, la répétition de celle-ci est, compte tenu des conditions de vol mentionnées ci-dessus, éprouvante.

Les phases de décollage et d'atterrissage, notamment depuis les aérodromes en Afghanistan (où le niveau de menace sol - air est le plus élevé), sont des moments particulièrement intenses pour les personnels navigants et les équipages des aéronefs de transport. Lors des premières missions réalisées par l'aviation de transport tactique au-dessus de l'Afghanistan, les systèmes de détection de missiles et de leurre électromagnétique installés sur les aéronefs se déclenchaient de façon récurrente mais sans incident notable pour les avions concernés. Chacune de ces alertes est néanmoins particulièrement anxiogène pour les équipages concernés.

Irrégularité des horaires et absence de prévisibilité des missions : le syndrome du « désert des Tartares » dans les airs?

55 Atterrissages consistant à faire piquer l'aéronef vers le sol, quasiment à la vertical, en vue de limiter, dans la mesure du possible, son exposition durant l'approche vers l'aérodrome. A cinquante mètres du sol, le pilote opère un virage pour se mettre dans le sens de la piste.

Irrégularité des horaires de mission

Le personnel navigant n'est pas en mesure d'anticiper avec exactitude quand aura lieu sa prochaine sortie. Il n'est donc pas en mesure d'adapter son rythme/horloge biologique (alimentation et sommeil) de vie en fonction d'échéances prévisibles. Il doit en conséquence l'adapter en fonction d'horaires qui seront potentiellement modifiés à chaque mission et cela en fonction des besoins opérationnels et des consignes fixées par le commandement.

S'agissant de la chaîne de commandement OEF (Héraclès) dirigée par les Américains, près de dix heures de décalage horaire séparent le commandement du site de Douchanbe. Les ordres de mission (task en anglais) étaient ainsi parfois transmis la veille à 19h pour un départ le lendemain matin à 5h. Parfois, les ordres de mission sont transmis plus tard dans la soirée (environ minuit) limitant considérablement le temps de repos du personnel navigant.

L'historien militaire américain William T. Dean évoque les incidences des problèmes de commandement et de planification rencontrés dans le cadre des premières opérations aériennes, menées en Afghanistan sur la conduite de celles-ci, notamment l'opération Anaconda (sous-composante de l'OEF) à laquelle les escadrons de chasse français basés à Manas ont participé en 2002. Selon W Dean, il y a eu une coordination insuffisante entre les états-majors de l'armée de Terre et ceux des forces aériennes. L'opération terrestre étant programmée sans concertation avec les forces aériennes, mises dans la boucle avec un préavis de seulement 40 heures alors que la préparation d'un ATO (Air Tasking Order) nécessite environ 72 heures. La lenteur de la chaîne de décision est, selon W. Dean, incompatible avec ce type de guerre qui requiert rapidité et réactivité. En ce sens, les difficultés rencontrées dans le cadre du CAS (Close Air Support) est de nature organisationnelle et sont imputables, dans une certaine mesure, aux déficiences de communication relevées entre l'état-major de l'armée de Terre américaine (Army)⁵⁶ et le Centre d'opérations aériennes combinées situé dans la péninsule arabique.

56 Cette remarque s'applique avant tout au cas de figure américain. William Dean parle même « d'échec de communication interarmées et de communication » entre notamment le général Hagenbeck de l'Army et le CAOC in William, Dean, « Small Wars and the Future of Air Power : lessons from the past », *Penser les Ailes Françaises*, n°12, janvier 2007, pp 98-99.

Le syndrome du « désert des Tartares » dans les airs ?

« A patrouiller dans le ciel en attente d'un ordre et cela de façon prolongée, on en oublie que des soldats se battent au sol », (PN chasse). Les missions aériennes des chasseurs français se sont déroulées la plupart du temps sur le mode de la patrouille, le PN n'étant pas systématiquement informé de l'objectif ou de la cible à atteindre. Le CAOC⁵⁷ (Combined Air Operation Center) a procédé à un quadrillage de l'espace aérien afghan en zones que se répartissent les différents aéronefs de la coalition dans le cadre de leurs missions de permanence aérienne. Une fois présent sur la zone vers laquelle il a été dirigé, l'aéronef stationne dans le ciel en attente d'un ordre qui peut ne jamais survenir.

Plusieurs « sorties » d'aéronefs de combat peuvent ainsi se succéder sans événement notable mais, à tout moment, le PN doit être en mesure de réagir à un ordre donné. La particularité de ces missions d'appui aérien réside dans la disponibilité totale des PN à laquelle elles font appel⁵⁸. Elles imposent, par ailleurs, au personnel navigant une réactivité à chaque instant et une maîtrise préalable des différents scénarii envisageables.

Les centres de commandement éparpillés géographiquement constituent, avec les différentes bases et aires de stationnement des unités alliées sur le théâtre, les différents maillons d'un réseau quadrillant l'ensemble du théâtre et de sa périphérie immédiate. La conduite d'une guerre réseau-centrée, censée être plus rapide, précise et « efficace » grâce aux apports des NTIC et à l'ascendant en matière d'information et de communication qu'elles confèrent sur le champ de bataille (a fortiori lorsqu'il s'agit d'un conflit asymétrique), repose également sur

57 Symptomatique de « la guerre aérienne menée à distance » en Afghanistan, le Centre d'opérations aériennes combinées (CAOC), qui est implanté sur la base d'Al-Udeid au Qatar, supervise l'ensemble des opérations aériennes effectuées au-dessus du ciel afghan. Le centre d'Al-Kharj en Arabie Saoudite est également utilisé au profit des moyens aériens utilisés en Afghanistan. Les demandes d'appui aérien sont transmises par le centre de coordination de l'espace aérien situé Kaboul au CAOC qui les traduit en consignes opérationnelles (ATO AirTask Order) puis les relaye aux unités concernées. Mais c'est depuis le centcom de Tampa en Floride qu'ont été planifiées les opérations menées dans le cadre de l'OEF.

58 On peut légitimement contester ou du moins nuancer le caractère inédit des missions aériennes en Afghanistan en argumentant que l'utilisation (quelle qu'elle soit) de l'arme aérienne implique, par définition, la disponibilité totale des personnels navigants. Le parti a pourtant été pris d'insister sur cette dimension en dépit de l'apparente banalité d'une telle affirmation tant les témoignages des pilotes reviennent sur cet aspect.

la qualité et la réactivité des fonctions dites de C&C (Command & Control, cf. le commandement et le contrôle à distance par la hiérarchie depuis les centres de commandement). Car c'est de la communication entre unités exécutantes et centres de commandement que dépendent, en partie, la bonne conduite des opérations, la capacité à déterminer le tempo des opérations et la réactivité de l'ensemble du dispositif allié. Les opérations aériennes en Afghanistan posent plus généralement le problème de l'articulation entre les différents niveaux de commandement locaux (Afghanistan, Asie centrale) et centraux (Tampa, péninsule arabe), ainsi que celui de la distribution de l'information au sein de « l'architecture de commandement ». Dans le cadre d'une coalition ad hoc, structurée autour de la « nation-cadre » américaine, la persistance de problèmes d'interopérabilité entre les systèmes d'information et de transmission des différentes armées intervenantes n'a pas facilité l'articulation entre le local et le central, générant parfois une perte de réactivité. Voir à ce sujet Jean-Pierre Maulny, « Le glaive et le bouclier : les leçons des guerres en Afghanistan et en Irak » in Jean-Pierre Maulny, *La Guerre en Réseau au XXI^e siècle – Internet sur les champs de bataille*, 2006, pp 84-94.

Stress du combattant ou stress du gestionnaire?

Interrogé sur la place de l'arme aérienne dans les opérations militaires en Afghanistan, le lieutenant-colonel Louis Pena, commandant du détachement chasse à Douchanbe, résumait en ces termes le rôle des avions de combat sur le théâtre afghan : « Nous sommes prestataires de services pour les troupes au sol. »⁵⁹

Ce qui est vrai pour les avions de combat l'est également pour les autres moyens déployés sur le site de Douchanbe. Les aéronefs de transport tactique, qui constituaient initialement le cœur de métier du site, assurent d'une certaine manière un « service logistique » au profit des troupes françaises et alliées présentes à Kaboul, Manas, Kandahar ou Kunduz. Cette façon d'appréhender son propre rôle, de se définir en tant que « prestataire de service » plus que combattant ou pilote n'est pas anodine. Apparenter la réalisation d'une mission aérienne militaire à la « prestation d'un service » revient à minimiser la dimension combattante/militaire de l'action aérienne pour mieux souligner la diversité des tâches qui incombent à cette dernière.

Car pour les éléments de l'aviation de chasse présents à Douchanbe, l'ouverture du feu (appui feu) n'est qu'une possibilité offerte aux troupes au sol parmi

59 Constance de Bonnaventure, « Chasseurs venus du nord », *Valeurs actuelles*, 13/04/2007.

d'autres : appui-reconnaissance, démonstration de force (show of force)⁶⁰. Il ne s'agit pas ici de minimiser la difficulté et la dangerosité des missions aériennes menées par les personnels de la chasse et du transport qui ont dû faire face, bien souvent, à des situations précaires lors des premiers atterrissages de Transall (transport), notamment, vers Mazar-e-sharif et Kaboul. Les procédures de vol (chasse) propres au ravitaillement et à la démonstration de force requièrent, en dépit de leur apparente technicité, une attention particulière et de chaque instant et soumettent le personnel à des pressions, physiques et psychologiques, qui ne renvoient pas à l'image de gestionnaire/ prestataire de service que les personnels navigant tendraient à devenir avec des aéronefs modernes où de nombreuses tâches, jusqu'alors assurées par l'homme, sont désormais automatisées.

Le déploiement des Rafale sur le théâtre à partir de 2007 et notamment la possibilité offerte par la liaison « L16 » de l'aéronef d'échanger de l'imagerie en temps quasi-réel et des plans de tirs air-sol avec les différents acteurs et responsables concernés de telle sorte que «les données envoyées depuis des avions radars alliés ou la base de Kandahar apparaissent directement sur notre écran». La liaison permettant conjointement avec les autres aides à la navigation de « se concentrer totalement sur la tactique »⁶¹. Ainsi, l'impact des NTIC sur le ressenti et la perception de la mission aérienne est ambivalent et dépend de l'interprétation qui en est faite. Si elles aboutissent à une perte d'autonomie en rapprochant les PN du commandement, elles leur permettent également de délaissier des tâches considérées jusqu'alors comme ingrates, ou du moins rébarbatives, pour se concentrer sur ce que certains considèrent être « leur cœur de métier » : la tactique.

Conclusion(s)

A partir de cette analyse de l'expérience française à Douchanbe (Tadjikistan) et en la confrontant aux témoignages français sur la base de Manas (Kirghizstan), il est possible d'esquisser une typologie des défis rencontrés par les militaires

60 « Ce mode d'action (...) consiste en un survol à très grande vitesse et à très basse altitude des éléments hostiles » in Jean-Patrice Le Saint (Cdt), « Coopération équipages-forces spéciales dans le cadre de mission d'appui aérien – concept d'emploi air » , *Penser les ailes françaises*, n°13, Avril 2007, p 111.

61 Témoignage d'un capitaine de frégate évoquant le ressenti du pilotage d'un Rafale F2 employé par les pilotes de la Marine (cité par Arnaud de La Grange, «Le baptême du feu du Rafale», *Le Figaro*, édition du 21/04/2007).

français dans la projection et la mise en œuvre d'une plateforme aérienne en Asie centrale post-soviétique.

1) Il ne s'agit pas ici de déduire de ces deux cas de figure des conclusions exactement identiques. Nous avons ainsi conscience des limites d'une telle comparaison s'agissant de : ► la dimension multinationale/interalliée de la base de Manas, qui constitue une différence notable avec la base de Douchanbe ; ► la durée de la présence française limitée dans le temps à Manas (7 mois : de février à juillet 2002) alors qu'à Douchanbe la présence française se poursuit depuis l'arrivée des éléments précurseurs fin 2001 (plus de 5 ans de présence) ; ► l'exiguïté du site de Douchanbe : la base de Douchanbe n'a pas été un lieu de vie exception faite des « transitaires » logés dans un camp de tentes.

2) Parmi les problématiques et les défis auxquels les militaires ont été confrontés sur les bases de Manas et Douchanbe, plusieurs éléments de convergence peuvent être néanmoins soulignés :

► la réalisation de travaux de réfection et d'aménagement nécessaires au déploiement des aéronefs de combat et plus généralement à l'installation de la base s'est souvent heurtée à la prégnance de l'héritage soviétique sur les mentalités⁶², les pratiques, les infrastructures disponibles, et qui s'est reflétée dans les négociations parfois ardues avec les interlocuteurs.

Une bonne préparation des officiers responsables, notamment d'un point de vue culturel et linguistique paraît en tout état de cause recommandable. Dans le même esprit, il faut également souligner le rôle primordial du travail de tractation/négociation effectué en amont par les précurseurs dont la réussite détermine, en partie, le bon déroulement des opérations menées à partir de la base projetée. Les éléments précurseurs chargés d'identifier les sites susceptibles d'accueillir la BAP et d'évaluer l'infrastructure et la main-d'œuvre disponible sur place ont ainsi dû initier des liens avec les interlocuteurs locaux qui, tout naturellement, sont devenus par la suite les partenaires de travail privilégiés des militaires français une fois projetés.

► L'organisation modulaire de la base projetée, dans un contexte où l'environnement est relativement pacifié, peut induire certains problèmes de cohésion (jusqu'à présent sans incidence néfaste sur la conduite des opérations).

62 Il ne s'agit pas d'affirmer ici que l'Asie centrale post-soviétique désigne un tout homogène culturellement et politiquement. Le Tadjikistan a connu une guerre civile sanglante dont les effets sont toujours palpables, ce qui n'est pas le cas du Kirghizstan.

C'est pourquoi, il paraît opportun de mener un travail proactif de communication interne et d'organisation d'événements extraprofessionnels (popotes, repas, tournois de sport), destinés à décloisonner les différents modules représentés sur la base et, in fine, de maintenir la motivation et garantir l'efficacité opérationnelle de l'ensemble du groupe.

Dans l'accomplissement de cette tâche, le rôle et la personnalité du Com Detair jouent un rôle de premier plan. Ils doivent contribuer à anticiper et prévenir tout affaiblissement de la cohésion du détachement, c'est-à-dire à occuper, impliquer et responsabiliser les personnels, y compris en leur conférant, le cas échéant, une autonomie plus grande que celle dont ils disposent traditionnellement en métropole. Au regard des expériences françaises en Asie centrale, le commandement d'une base en opération constitue un défi à part entière, qui nécessite des savoir-faire particuliers et ne saurait être assimilé à une tâche subalterne comme cela a pu être le cas dans des détachements antérieurs moins problématiques (cf. le commandement d'une base en Allemagne ou en Italie pour les Forces aériennes françaises qui ont agi en Bosnie et au Kosovo). Dans un tel contexte, il semble préférable de déployer des personnels ayant une riche expérience en matière d'Opex.

Et peut-être est-il également opportun de s'interroger sur la pertinence de la rupture entre commandement organique et commandement opérationnel. Ainsi, l'expérience antérieure du commandement de base en métropole est-il appréciable pour les personnels appelés à commander des bases dans un contexte «relativement pacifié», où le potentiel de dispersion est plus grand pour les unités stationnées. Ce point a été souligné à plusieurs reprises lors de nos entretiens. Etant peut-être davantage sensibilisés aux problèmes humains qui ont trait à la cohésion et aux manières d'y remédier, les personnels qui ont assumé des responsabilités de commandement organique disposent, à certains égards, d'un savoir faire permettant de répondre de façon plus appropriée, aux situations de type Manas/ Douchanbe.

► Enfin, s'agissant des missions aériennes menées depuis le site de Douchanbe, l'excentricité de ce dernier par rapport au théâtre afghan a eu plusieurs implications de taille pour la conduite des missions aériennes, notamment sur la durée moyenne de chacune d'entre elles, qui a, indéniablement, été un facteur de tension et parfois d'usure pour les PN concernés.

Cette nouvelle contrainte semble poser la question de la détermination de la période optimale de déploiement pour les PN (i.e. période dont la durée n'occasionne pas une fatigue/usure excessive des personnels compromettant la sécurité et l'efficacité des vols), d'autant plus que les paramètres climatiques et

topographiques de l'Asie centrale créent un « environnement aéronautique » inédit pour les pilotes français, dont les organismes peuvent être éprouvés par ces divers éléments de rupture par rapport à la routine métropolitaine.

Mais la singularité des missions aériennes en Afghanistan provient également de l'usage particulier qui est fait de l'arme aérienne dans un conflit asymétrique à travers la mise en oeuvre du « soutien aérien rapproché » (Close Air Support), effectué au profit des troupes au sol, usage rendu lui-même possible par les avancées en matière de transmission de données en temps réel entre l'unité exécutante au sol, les pilotes en opération et les structures de commandement.

Au regard des missions menées en Afghanistan, ces avancées contribuent à recentrer le métier de PN vers les aspects tactiques tout en limitant son autonomie en raison des capacités accrues de Command and Control que confèrent les NTIC aux centres de commandement situés à distance du théâtre. Mais il faut raison garder : la disparition progressive du PN/ « combattant de l'air » au profit d'un « pilote-gestionnaire », parfois évoquée dans les débats sur les éventuelles répercussions qu'aurait une aviation de combat hautement technologique sur le métier de PN, n'est pas encore une réalité avérée, et l'homme demeure (pour l'instant), au regard des opérations menés en Afghanistan, au cœur de la boucle.

Cette thématique dans son intégralité ainsi que la bibliographie qui l'accompagne sont disponibles sur le site www.c2sd.defense.gouv.fr rubrique « Les thématiques ».

De la gendarmerie et des polices militaires à l'international

Yann BRAEM *

La Gendarmerie Nationale a pour vocation première d'intervenir sur le territoire national pour veiller à la sûreté publique, à la protection des biens et des personnes, au maintien de l'ordre et à l'exécution des lois. Force militaire, l'essentiel de ses missions est destiné à assurer la sécurité intérieure. Retrouver des gendarmes sur des théâtres d'opérations extérieures peut donc surprendre. Pourtant les effectifs de gendarmes déployés en Opérations extérieures (OPEX) n'ont pas cessé d'augmenter, particulièrement ces dernières années, puisqu'on observe qu'entre 2000 et 2004, leur nombre s'est accru substantiellement, passant de 400 personnels à plus de 620. Sur les terrains de post-conflit, il n'est donc plus surprenant de croiser des gendarmes accompagnant des unités militaires ou de police civile. Si les missions de la gendarmerie à l'international étaient limitées jusque dans les années 1990 aux missions de prévôté, de formation d'autres gendarmeries et de protection des ambassades françaises à l'étranger, l'évolution du contexte international et le renouveau des fonctions de projection ont fait évoluer les cadres d'emploi des armées et de la gendarmerie ainsi que leurs formats. C'est dans ce contexte que la gendarmerie fut sollicitée d'abord pour des missions d'un nouveau genre au Cambodge puis en Haïti, dans les Balkans ou en Afrique, afin de participer aux déploiements de policiers civils chargés de la restructuration des forces de police locales. Ensuite, à la fin des années 1990 et notamment avec le déploiement des forces de l'OTAN au Kosovo, les gendarmes ont pu diversifier leurs contributions aux missions militaires en se déployant en unités constituées chargées d'effectuer des missions de renseignement et de contrôle des foules/maintien de l'ordre¹.

* Yann BRAEM est docteur en géopolitique.

1 Soucieux de simplifier l'usage d'un vocabulaire parfois très spécialisé, nous emploierons indistinctement les expressions « maintien de l'ordre » et « contrôle des foules », afin de désigner les missions de gestion des manifestations et troubles civils par des techniques employées au sein des forces de l'ordre des pays démocratiques (en particulier la France). Nous ne préjugeons pas, par cette commodité de langage, de la distinction importante entre les usages militaires et policiers des techniques utilisées dans la gestion des mouvements de manifestation.

Le cadre de l'étude : des missions extérieures dans lesquelles un nombre croissant de FPSM sont déployées.

Ces dualités des emplois de la gendarmerie (intérieur et extérieur) et de sa nature (civile et militaire) sont à bien des égards exemplaires de la particularité des Forces de Police à Statut Militaire (FPSM), qui font l'objet du présent rapport. Ces forces, à l'instar des *Carabinieri* italiens, de la *Guardia Civil* espagnole, de la *Guardia Nacional Republicana* portugaise ou encore de la *Koninklijke Marechaussee* néerlandaise, sont engagées dans des missions de sécurité intérieure dépendant directement des Ministres de l'Intérieur pour emploi, quand leur statut est militaire. Cette définition les distingue notablement des polices civiles de type Police Nationale qui s'occupent de domaines analogues mais possèdent un statut civil ; ainsi que des Polices Militaires, ces unités chargées d'opérer au sein des contingents pour un ensemble de missions strictement militaires n'ayant en théorie pas d'implication dans le domaine de la police civile. Leur engagement dans les missions extérieures s'est également très largement généralisé ces dernières années, de sorte que l'accroissement des missions de la Gendarmerie à l'étranger apparaît comme la traduction française d'une tendance beaucoup plus générale, particulièrement présente en Europe, mais qui répond à des préoccupations globales concernant l'évolution des interventions dans les conflits armés.

Effectivement, les interventions internationales ont des objectifs qui dépassent aujourd'hui largement la surveillance ou le maintien d'un cessez-le-feu, ce qui était traditionnellement leur objectif : elles concernent les reconstructions économiques, politiques ou institutionnelles qui visent à intervenir au cœur même de l'articulation Etat-société, dans une tentative de reconstitution du contrat socio-politique, tout en nécessitant une paix civile et militaire parfois extrêmement difficile à maintenir. Dans ce cadre, les discours qui ont accompagné et légitimé l'émergence des FPSM dans les missions internationales se sont souvent inspirés des expériences passées d'opérations difficiles, au cours desquelles de nombreux problèmes s'étaient posés pour sécuriser les zones de déploiement et amorcer des réformes institutionnelles, politiques et économiques censées rétablir la paix et la concorde civile. L'idée d'une « troisième force », à cheval entre les troupes militaires et les policiers civils détachés individuellement dans des missions formations des polices locales, s'est ainsi peu à peu imposée dans les réflexions internationales.

Ce débat rencontra un écho particulièrement fort en Europe, continent sur lequel les FPSM sont apparues suivant les modèles historiques de la

gendarmerie et des *carabinieri*. La France et l'Italie constituèrent d'ailleurs en la matière des références et des moteurs pour les évolutions européennes et euro-atlantiques, tant à travers le développement des *Multinational Specialized Units* de l'OTAN que par la proposition française d'établissement d'une Force de Gendarmerie Européenne. Il fut surtout au centre de l'attention de nombreux travaux américains en la matière, bien plus nombreux qu'en Europe, traduisant un intérêt majeur des Etats-Unis dans ces questions autant qu'un besoin crucial de définir des architectures d'intervention qui dépassent les contradictions inhérentes à une division police civile / militaire dans la gestion de la sécurité publique en opération. Si, à la fin des années 1990, un certain nombre de réflexions avaient abouti à travers la création d'unités spécifiquement formées de FPSM, et chargées de combler les vides capacitaires entre militaires et policiers, l'intervention américaine en Irak renouvela considérablement l'intérêt porté à ces travaux. Confrontée à des difficultés majeures, la superpuissance réexamine depuis cette intervention les moyens de s'impliquer plus largement dans la sécurité publique, parce que cette dernière est désormais conçue comme la pierre angulaire de l'atteinte de l'Etat Final Recherché, tant des points de vue militaires que civils. Elle constitue donc à la fois un objectif politique de premier ordre, à l'aune duquel on réexamine les efforts entrepris sur le moyen terme dans la reconstruction des Etats, autant qu'un objectif militaire de court terme permettant de stabiliser les situations pour redonner l'initiative aux différents processus politiques.

Parvenir à une vision large de l'engagement des FPSM et de ses enjeux globaux.

[...]

Le but de ce document est de revenir sur les origines du développement des capacités de FPSM dans les missions de paix, étudier leur diversité et les éventuelles complémentarités qui peuvent s'instaurer entre militaires et civils dans le champ de la sécurité publique. Quelles ont été les réflexions qui ont motivé et légitimé l'engagement des FPSM dans les missions de paix ? Quelles ont été les grandes étapes qui ont ancré ce modèle dans les architectures d'intervention internationales ? A quel point en sommes-nous aujourd'hui et quelles sont les difficultés rencontrées des points de vue théoriques et pratiques ? Ces questionnements ont évolué rapidement ces dernières années et possèdent aujourd'hui une pertinence dont attestent les difficultés auxquelles sont confrontées les opérations extérieures, caractérisées tant par la répétition des déploiements, en Haïti ou en République Démocratique du Congo, que par les doutes inspirés par les missions en Irak ou en Afghanistan.

Ce papier consacré à l'étude des dynamiques internationales de renforcement du rôle des FPSM dans les opérations extérieures part d'une réflexion sur la sécurité publique en opération, sa difficile définition et le partage des compétences entre policiers internationaux et contingents militaires. Il explore la multiplication des cadres d'emploi des FPSM comme une solution aux différents dilemmes rencontrés par les acteurs de la sécurité dans les opérations internationales. En présentant les différentes capacités qui se sont développées au fur et à mesure des années, l'équipe de l'Institut Français de Géopolitique a voulu revenir sur les logiques de justification de l'emploi des FPSM dans les opérations extérieures, et les différentes applications qui en ont été tirées. A ce titre, cette contribution consacre un développement important à la question du brouillage croissant entre MP et FPSM observable dans les pratiques internationales et notamment américaines, tout comme elle revient sur les évolutions récentes de la pensée stratégique américaine, qui justifie le recours croissant aux MP pour pallier les difficultés à combler les vides capacitaires en opération.

I- La sécurité publique en opération : les bases de l'engagement des FPSM.

La base conceptuelle de l'ensemble des évolutions qui ont eu lieu ces dernières années concernant l'engagement de FPSM dans les missions de paix correspond à l'évolution des opérations de paix depuis la fin des années 1980. Au tournant de cette décennie, les interventions ne correspondirent plus à des mandats d'interposition, dans lesquels les intervenants surveillaient le respect d'accords de cessez-le-feu, comme à Chypre. Elles devinrent plus largement intrusives, ayant pour objectif de transformer les sociétés et les Etats pour éliminer les causes profondes des conflits. Ces évolutions furent liées aux caractéristiques des conflits contemporains avec des guerres intra-étatiques faisant un grand nombre de morts civils, où les institutions se sont retrouvées sans capacité de gérer les conflits internes, dans le cas d'un effondrement d'Etat, ou sans volonté de le faire, dans le cas d'un Etat oppresseur. Elles furent également liées à la manière dont les intervenants entendent pacifier les territoires en proie aux conflits, un consensus émergeant progressivement pour contribuer activement à la démocratisation des sociétés et à leur développement pour éviter la résurgence des conflits². [...]

2 Pour une analyse critique du consensus international voyant en l'économie de marché et la démocratisation formelle des sociétés un mécanisme de résolution des conflits, voir PARIS, Roland : « Peacebuilding and the limit of Liberal Internationalism », *International Security*, vol.22, n°2, Fall 1997, pp.54-89.

Les acteurs internationaux et la sécurité publique : rôles et limites

[...]

1) La sécurisation militaire des territoires

Les militaires peuvent être amenés à entreprendre différentes missions pour sécuriser un territoire et remplir le mandat qui leur a été donné par les autorités politiques de leur pays ou le Conseil de Sécurité des Nations Unies. La conception classique des opérations de maintien de la paix, celle qui a prévalu durant les années de Guerre Froide, assigne aux troupes déployées une mission de surveillance des accords de cessez-le-feu qui ont permis le déploiement des troupes avec le consentement des parties au conflit. Or, le fait est qu'aujourd'hui ces missions de surveillance des belligérants ont progressivement été remplacées par des tâches bien plus larges de sécurisation et de surveillance du territoire. Ces dernières nécessitent le déploiement d'un nombre d'hommes important pour procéder à des patrouilles, disséminer des points de contrôle et des systèmes de bases et de sous-bases sur le territoire, procéder au recueil et à l'analyse de renseignements de toute nature pouvant avoir un impact sur la sécurité des troupes, celles des organisations internationales ou celle des populations civiles. Cette mission de surveillance doit permettre d'identifier les menaces et de réagir rapidement en cas de reprise des hostilités, les troupes devant conserver un potentiel de réversibilité important, pouvant passer de la simple patrouille à une posture plus guerrière si toutefois la situation venaient à se dégrader. En France, ces actions sont définies comme le « *contrôle du milieu* », qui « *vise à manifester la présence de la force au sein de la population et assurer l'ordre public, dissuader l'adversaire en le privant de sa liberté d'action pour prévenir l'émergence de nouvelles menaces, rechercher l'adversaire et le neutraliser, actualiser les informations sur le milieu humain et apprécier le niveau d'acceptation par la population. (...) [II] combine : des actions de présence et de proximité, basées sur l'immersion des forces terrestres au sein de la population, des actions autonomes de patrouille profonde, dites « de chasse », destinées à porter l'insécurité chez l'adversaire, des actions d'intervention et de protection, pour lui porter des coups décisifs et s'opposer à son action, des actions de renseignement spécialisé »³. Dans cette optique, il convient de prendre en compte deux éléments compliquant largement le travail des forces sur le terrain.*

3 CDEF : Doctrine d'Emploi des Forces Terrestres en Stabilisation, Armée de Terre, Paris : 2006, pp. 28-29.

L'évolution des formes de violence dans les zones de post-conflit

Le premier élément correspond à l'évolution des formes de violence que l'on peut observer une fois les armées déployées. En effet, si une première phase de coercition peut mettre aux prises des armées constituées, comme dans le cas des affrontements entre l'OTAN et les troupes de la République Fédérale de Yougoslavie au Kosovo en 1999, ou encore les armées de Saddam Hussein contre la coalition internationale dirigée par les Etats-Unis en 2003, les phases d'après-guerre sont bien souvent beaucoup plus floues et les acteurs et logiques plus difficilement identifiables. Les violences ne correspondent alors plus véritablement au schéma classique des affrontements mécanisés entre des groupes identifiés, et l'opposition au projet politique international peut prendre des formes beaucoup plus asymétriques : manifestations violentes, terrorisme et insurrection, crime organisé ou individuel.

En Bosnie, peu après l'installation des troupes de l'OTAN en 1995 et des présences internationales destinées à réformer les institutions bosniennes créées par les Accords de Dayton, le pays fut en proie à des séries de manifestations violentes de soutien aux dirigeants nationalistes, notamment dans la police, contre les réformes que voulaient entreprendre les autorités internationales. Au cours de ces manifestations, les policiers et militaires internationaux furent pris à partie par des groupes de manifestants entourés de femmes et d'enfants, une partie des protestataires ayant été payée pour manifester son mécontentement⁴. En Haïti, les forces de la Mission des Nations Unies pour la Stabilisation en Haïti (MINUSTAH) déployées en février 2004 ont dû lutter durant de nombreux mois contre les gangs armés et les milices des bidonvilles de Port au Prince et de Gonaïves qui avaient pris le contrôle de quartiers entiers. Des alliances de circonstance entre certains éléments de la bourgeoisie haïtienne, des groupes criminels liés au trafic de drogue, d'anciens militaires démobilisés des Forces Armées d'Haïti et des mouvements politiques ou miliciens tels que le mouvement des *Lavallas* de l'ancien Président Aristide tentèrent de faire échouer le processus politique en alimentant la criminalité de rue, en fomentant des troubles et en alimentant l'insécurité générale⁵. En Irak, la chute de Saddam Hussein en 2003 a entraîné une vacance du pouvoir qui, au-delà des pillages qui ont pu être constatés dans l'immédiat après-guerre, a permis aux différentes

4 Voir PERITO, Robert : *Where is the Lone Ranger when we need Him ?*, USIP Press, Washington DC : 2004, pp.9-32.

5 Voir de ce point de vue ICG : *Spoiling Security in Haïti*, Latin America/Caribbean Report n°13, Port au Princes/Brussels : 31 May 2005.

communautés d'armer des milices extrêmement puissantes. Au renforcement des différents mouvements de résistance contre l'occupant américain, qui se sont ancrés dans une stratégie de guérilla et de terrorisme, se sont ajoutées les rivalités violentes entre les communautés irakiennes et à l'intérieur même de ces communautés, accélérant la décomposition du pays en une guerre civile meurtrière. L'insurrection et la guerre civile se nourrissent en fait de l'anarchie prévalant après la chute du régime, qui avait notamment permis aux différentes milices chiïtes de s'armer et renforcer leur contrôle sur des zones et populations significatives⁶.

Ces trois exemples montrent différentes facettes des violences qui peuvent s'exprimer après les interventions, entre des manifestations, le développement d'une criminalité à grande échelle et l'insurrection. En miroir d'une sociologie des conflits qui serait marquée par une plus importante prédation et criminalisation des groupes armés⁷, les situations d'après guerre seraient également propices à la recomposition des réseaux souterrains d'alliance entre logiques criminelles, affairistes, politiques et sociales. S'il ne convient pas de mettre sur le même plan des manifestations de citoyens et la violence de certains groupes armés, les évolutions des formes de violence montrent également combien les motivations et les groupes peuvent être imbriqués. Les milices et insurrections pouvant s'adonner à des activités criminelles lucratives ou s'allier à des gangs armés. Les logiques de différenciation entre les oppositions politiques, militaires et/ou criminelles sont ainsi souvent particulièrement floues, s'agissant de situations où les réseaux souterrains de pouvoir se recomposent au fur et à mesure de l'établissement de missions internationales. De ce point de vue, et ainsi que le montrent les travaux de Béatrice Pouligny⁸, les attitudes des acteurs locaux vis-à-vis des missions évoluent très fortement en fonction des bénéfices escomptés des différents rapports de force dans lesquels acteurs internationaux et locaux sont intégrés. Des acteurs ayant privilégié une stratégie de coopération peuvent à la faveur de renversements d'alliance ou d'attitude choisir la confrontation ouverte avec les forces internationales et donc devenir des fauteurs de trouble, ou plus

6 Au sein d'une littérature abondante concernant l'Irak, on pourra mentionner l'analyse suivante : HENDRICKSON, David C. & TUCKER, Robert W. : « Revisions in Need of Revising : What Went Wrong in the Irak War », in *Survival*, vol.47, n°2, Summer 2005, pp.7-32.

7 Voir sur ce point, entre autres, KALDOR, Mary : *New and Old Wars. Organised Violence in a Gobar Era*, Stanford University Press, Stanford : 2007.

8 POULIGNY, Béatrice : *Ils nous avaient promis la paix*, Presses de Sciences Po, Paris : 2004.

simplement privilégier des stratégies d'évitement. L'équation des logiques sociales, politiques ou économiques – pour ne citer que les plus apparentes – engendrent ainsi des positionnements extrêmement différenciés de la part des acteurs locaux, évolutifs et difficiles à cerner.

Le champ de la compétence militaire en est d'autant difficilement identifiable, puisque la violence et sa qualification, dépendant des choix stratégiques et tactiques des acteurs locaux brouillent les distinctions entre crime et opposition armée, donc ce qui relève traditionnellement de la distinction construite entre compétence militaire et compétence policière. De plus, ces différents phénomènes peuvent contribuer à la perpétuation de situations d'insécurité qui deviennent alors potentiellement de véritables obstacles à la conduite des projets politiques internationaux, ou lorsqu'ils sont qualifiés comme tels par les acteurs internationaux. Ils peuvent engendrer de véritables blocages des processus politiques, comme dans le cas des violences ethniques en Bosnie ou au Kosovo, qui empêchent les processus de retour des réfugiés ; ou dans le cas de l'Irak ou de l'Afghanistan, où les insurrections empêchent tout travail de reconstruction économique ou politique. Ils peuvent également considérablement entamer le crédit des présences internationales, lorsque les populations vivent des situations d'insécurité quotidienne alors même que les objectifs affichés des présences militaires internationales sont de renforcer la sécurité des populations. Au-delà de la diversité des mandats, qui peuvent stipuler, comme en Bosnie, que les armées n'ont pas à s'occuper des problèmes de criminalité, aussi importants soient-ils, les populations attendent des troupes internationales qu'elles leur apportent la sécurité. On peut ainsi considérer que la légitimité des forces auprès des populations ne dépend pas seulement des seules dimensions militaires de la sécurité, mais est aussi liée à la situation que ces populations vivent quotidiennement.

La difficulté des militaires à traiter les troubles civils.

Justement, un second élément compliquant particulièrement le travail des forces sur le terrain correspond à la capacité des militaires à agir dans le domaine de la sécurité publique, dans des tâches pour lesquelles ils n'ont a priori ni compétence, ni formation, et parfois pas de mandat. Face à des violences asymétriques, fussent-elles éminemment politiques comme les insurrections ou les manifestations de protestation violentes, les armées sont effectivement très mal outillées et présentent une vulnérabilité particulière face à des groupes aux contours mal-définis. Dans le domaine de la lutte contre la criminalité organisée, les militaires n'ont généralement tout simplement aucun mandat pour effectuer des missions qui relèvent de la police judiciaire. Ils ne peuvent émettre de pièces de procédure pouvant permettre de traduire des suspects en justice et n'ont ni les compétences ni la formation pour faire des

enquêtes criminelles. Dans le domaine des désordres publics, et notamment lors de manifestations populaires, les armées ont été traditionnellement démunies, n'ayant ni le matériel non-létal ni une formation analogue à celle des forces de l'ordre pour faire face aux populations mécontentes. En Bosnie ou au Kosovo, à de nombreuses reprises, les forces internationales se sont retrouvées devant une alternative peu confortable : utiliser leur armement et leur savoir-faire pour disperser la foule, ce qui revenait à user d'une violence militaire disproportionnée pour convaincre des civils majoritairement désarmés de quitter les lieux de la manifestation ; ou ne rien faire et fuir les désordres, ce qui équivalait également à un échec⁹. Cette situation s'est notamment produite au Kosovo en 1999 et 2004, où des groupes albanais prirent pour cible les membres des minorités serbes, tuant et blessant un grand nombre de personnes au cours de journées d'émeutes, un grand nombre de contingents de la force de l'OTAN sur place, la KFOR, étant impuissant à contrer les émeutiers. Enfin, dans le domaine de la contre-insurrection, il est nécessaire de bien souligner le fait que les stratégies de contre-insurrection ne reposent pas sur l'utilisation de la coercition pour contraindre les groupes s'opposant aux présences internationales. Tout l'enjeu de la contre-insurrection est de renforcer la légitimité des forces auprès des populations, afin d'isoler les opposants et de les couper de leurs bases populaires, ce qui nécessite une combinaison de stratégies civiles (reconstruction économique et des architectures de sécurité et de l'Etat de Droit) et militaires (sécurisation, emploi minimal de la force et frappes ciblées contre les opposants)¹⁰, autant d'éléments qui ne relèvent pas simplement des armées mais nécessitent une vision large et intégrée de l'action internationale.

De manière générale, l'utilisation des forces armées dans les missions internationales où l'enjeu est de maîtriser un territoire reste un exercice extrêmement délicat. Souvent, les personnels de contingents déployés disent ne remplir qu'une fonction de police, mais avec la formation et le matériel du combat de haute intensité. Face à des troubles qui ne sont plus spécifiquement militaires, les troupes peuvent donc se retrouver totalement démunies. La célèbre phrase prêtée à l'ancien Secrétaire Général des Nations Unies Dag Hammarskjöld semble ainsi bien caractériser la situation des troupes dans ce domaine d'activité : « *le maintien de la paix n'est pas l'affaire du soldat, mais seuls les*

9 Entretien à la Délégation aux Affaires Stratégiques, Sous Direction aux Questions Européennes et Atlantiques, Paris : février 2006.

10 Voir à ce titre la doctrine de contre-insurrection développée par le Général Petraeus, DEPARTMENT OF THE ARMY : Counterinsurgency, FM 3-24, Washington DC : December 2006.

soldats peuvent s'en charger ». Ainsi, « *des combattants sont envoyés sur le terrain pour ne pas se battre, en contradiction flagrante avec leur raison d'être (le combat) et leur formation (agressivité et initiative tactique)* »¹¹. Tenir le terrain tout en empêchant que la situation ne dégénère utilisant la force minimale est ainsi devenu la règle dans les missions extérieures, l'objectif de sécurisation des territoires posant de multiples dilemmes opérationnels lorsque la situation se dégrade.

2) Le rôle des policiers civils des Nations Unies

Le développement historique des CIVPOL

Également engagés dans des missions de sécurité publique, les policiers civils internationaux sont devenus depuis la fin de la Guerre Froide une forme d'intervention majeure dans les zones de post-conflit¹². Cette forme d'engagement international possède également une antériorité importante, puisque des missions de police internationale avaient été menées au titre de l'aide bilatérale accordée par un pays à un autre, ou au titre des initiatives de construction de la paix précédant la Seconde Guerre Mondiale (déploiement de forces de police britanniques, hollandaises et italiennes dans la Sarre, en Allemagne, à la demande de la Société des Nations en 1934). En ce qui concerne les Nations Unies, les policiers civils firent leur apparition pour la première fois au Congo, lorsque 400 policiers nigériens furent déployés aux côtés des militaires de l'Opération des Nations Unies au Congo (1960 – 1964), afin de procéder à des opérations de contrôle des foules. Le terme de Police Civile (CIVPOL) est apparu en 1964, au sein de la Force des Nations Unies chargée du maintien de la paix à Chypre (UNFICYP), lorsque des policiers civils furent chargés d'accompagner le déploiement des forces militaires. Leur engagement restait alors sporadique et en soutien à l'effort principal pris en charge par les contingents militaires internationaux chargés de la surveillance des cessez-le-feu.

C'est en Namibie que le rôle et le sens du déploiement des policiers civils internationaux connut une évolution majeure, lorsque le Groupe d'Assistance

11 EFROS, Dominique, & FOUILLEUL, Nicole : Les unités de combats en intervention humanitaire : une activité de travail particulière , C2SD, Paris ; 1999, p.59.

12 Pour un historique des missions internationales de police civile, voir HANSEN, Annika : From Congo to Kosovo : Civilian Police in Peace Operations, Adelphi Papers 343, IISS/Oxford University Press, Oxford : 2002.

des Nations Unies Pour la Transition, déployé en 1989 – 1990 intégra 1500 policiers déployés pour assister l'ensemble du processus de transition en procédant au monitorat de la police locale et en soutenant la sécurité des élections. Pour la première fois, les CIVPOL n'étaient plus sous commandement militaire et constituaient à eux seuls une composante de la mission de paix multidimensionnelle. Amorçant un virage vers des missions toujours plus intrusives et étendues, les Nations Unies attribuèrent un rôle spécifique aux CIVPOL dans les autres missions, avec notamment une composante policière très importante (3600 personnels) au sein de l'Autorité Provisoire des Nations Unies au Cambodge (1992 – 1993). En 1993, la création d'une Unité de Police Civile au sein du Département des Opérations de Maintien de la Paix située au Secrétariat Général des Nations Unies à New York consacra cette importance grandissante des fonctions de police. Elle fut encore renforcée par la création de la Division de la police des Nations Unies, en octobre 2000, chargée de planifier et d'appuyer les missions sur le terrain, possédant alors le même poids que la Division Militaire.

Avec ces évolutions quantitatives et la reconnaissance d'un rôle spécifique des policiers civils, les Nations Unies firent évoluer de manière importante les mandats confiés à ces forces tout au long des années 1990. La première mission à Chypre fut cantonnée à des tâches d'observation des pratiques des polices locales, sans intervention directe des internationaux. En Namibie et au Cambodge, ces pratiques évoluèrent vers un accompagnement plus important des forces de police locales, notamment de recueil des plaintes et de supervision des enquêtes concernant les éventuels manquements des policiers locaux aux standards internationaux. A partir de la Mission d'Observation des Nations Unies au Salvador (1991-1995), et surtout avec l'adoption de nouvelles normes de réforme de la police, les policiers civils internationaux ont été chargés de sélectionner, former et entraîner les forces de police locales suivant les standards SMART (1995) : Soutien aux Droits de l'Homme, Monitorat et Rapport, Conseil et Entraînement. Réformer les polices locales était effectivement apparu indispensable au bon déroulement du processus de paix, particulièrement dans des zones comme Haïti ou le Salvador, où les forces de police s'étaient rendues coupables d'exactions et de crimes contre les populations qu'elles devaient protéger. Les forces de police internationales n'ont cependant été que marginalement responsables directement du respect de la loi et du maintien de l'ordre. Ce n'est qu'au Kosovo et au Timor Leste que les CIVPOL ont été chargés d'assurer l'ensemble des fonctions de sécurité publique en lieu et place des autorités serbes et indonésiennes qui ne possédaient plus, en fait, de souveraineté sur ces territoires. Dans ces missions de substitutions, les policiers avaient en fait pour mission d'effectuer le travail qu'ils font au quotidien dans leur pays d'origine, à la différence notable qu'ils

remplissaient leur mission dans un environnement qui n'était pas le leur. Les présences internationales furent également en charge de la formation d'une nouvelle police civile locale et de son monitorat avant que les prérogatives de police ne leur soient progressivement transférées.

Des difficultés récurrentes.

Depuis qu'ils ont été déployés massivement sur différents terrains au cours des années 1990, les CIVPOL ont cependant connu une série de difficultés importantes contraignant leur apport aux stratégies de sécurisation des territoires de post-conflit. D'une part, les conditions d'emploi des personnels internationaux ont fait l'objet d'un nombre croissant de critiques. Les CIVPOL sont effectivement détachés de manière individuelle, et en dépit des procédures de certification des personnels internationaux, il semble qu'un certain nombre de policiers n'aient pas un niveau suffisant pour satisfaire les exigences d'une mission internationale¹³, tant dans les capacités de travail en international (niveau d'anglais, connaissance et maîtrise des procédures et codes internationaux) que dans les capacités de travail auprès de populations de culture et de tradition différentes. Mais, contrairement à ce qui est communément admis, ces difficultés dans la qualité des recrutements ne sont pas cantonnées aux pays sous-développés ou non démocratiques, au-delà de la contradiction qu'il peut y avoir à demander à des policiers issus de pays aux pratiques policières contestables de défendre et garantir les standards internationaux de police. Aux Etats Unis, par exemple, les CIVPOL sont recrutés au sein des polices municipales par le biais des agences privées de sécurité, en premier lieu *Dyncorp*, avec des processus de recrutement qui ne permettent pas d'assurer la qualité des personnels¹⁴. En France, il est commun de reconnaître le déficit important de formation linguistique des policiers et gendarmes employés comme CIVPOL. Au-delà de ces questions de qualité des personnels, on ne peut que souligner les difficultés de travailler au sein d'équipes multinationales dans des environnements difficiles, avec des procédures, des cultures et des pratiques profondément différentes.

13 Voir NOGUES, Thierry : « Soldats et policiers internationaux maintiennent l'ordre à Mitrovica (Kosovo) », in LEMIEUX, Frédéric & DUPONT, Benoît (dir.) : La militarisation des appareils policiers, Presses Universitaires de Montréal, Montréal : 2005

14 Des entretiens menés au Kosovo avec des gendarmes français avaient effectivement indiqué cette tendance qui fut confirmé par la suite à la lecture d'un rapport du Congressional Research Service. Voir SERAFINO, Nina : Policing in Peacekeeping and Related Stability Operations : Problems and Proposed Solutions, Congressional Research Service, Washington DC : 30 March 2004.

D'autre part, les policiers civils ont été à de maintes reprises incapables de maintenir par leur seule présence la sécurité publique lors des opérations internationales. Trois types de difficultés ont ainsi été identifiés lors de ces opérations, correspondant aux trois dimensions du *vide sécuritaire* (« *security gap* ») survenant immédiatement après le déploiement de troupes internationales et laissant les sociétés concernées plonger dans le désordre et l'insécurité¹⁵. Le vide lié au déploiement (« *deployment gap* ») correspond à la difficulté qu'éprouvent les forces de police civile à se déployer immédiatement après l'arrivée des troupes, laissant le champ libre à un ensemble de groupes politico-militaires posant des difficultés aux missions internationales. C'est particulièrement ce qui est arrivé au Kosovo immédiatement après la rentrée des forces sur le territoire, lorsque les différents réseaux liés à la guérilla albanaise de l'UCK prirent le contrôle des municipalités du Kosovo, alors que les policiers internationaux mirent plusieurs mois à se déployer complètement sur le territoire. Le second vide est celui de la coercition (« *enforcement gap* »), lorsque les policiers internationaux ne disposent ni du matériel ni du mandat nécessaire à l'accomplissement de leur mission de sécurisation, et assistent impuissant à la continuation des violences. Ce fut particulièrement le cas en Somalie, où les contingents de policiers civils déployés aux côtés des troupes de l'UNOSOM furent incapables de lutter contre une insécurité devenue endémique, et qui provoqua le départ des troupes internationales à la suite des affrontements violents ayant lieu entre les partisans du chef de clan Mohammed Farah Aïdeed et les troupes américaines. L'accroissement des missions de substitution, le recours de plus en plus fréquent au Chapitre 7 de la Charte des Nations Unies et l'acceptation progressive de l'idée d'armer les CIVPOL a permis, dans les dernières années, de limiter les difficultés inhérentes à ce vide. Le troisième vide correspond au vide d'institutions (« *institution gap* »), dans lequel les composantes locales des forces de police ne sont pas en mesure, ou ne veulent pas, prendre en charge les questions de sécurité publique. En Haïti, entre 1993 et 1996, la Mission des Nations Unies en Haïti fut incapable de contraindre les autorités policières et militaires à adopter les réformes incluses dans les accords de paix. Ce dernier vide est bien souvent expérimenté par les intervenants, mais peut être contourné par l'instauration d'une mission de substitution ou la mise en place d'un monitoring rigoureux des forces de police locales, en les « forçant » à coopérer.

15 Cette typologie des difficultés rencontrée a été identifiée par OACKLEY, Robert B., DZIEDZIEC, Michael J. and GOLDBERG, Eliot M. : Policing the New World Disorder : Peace Operations and Public Security, NDU Press, Washington DC : 1998.

Enfin, une troisième série de difficultés est davantage liée à la substance du travail des CIVPOL dans les zones de post-conflit. Au-delà des aspects techniques du déploiement de forces de police et de leurs capacités à agir, intervenir dans des zones de post-conflit pour améliorer la sécurité publique pose un problème général relatif à l'intrusion d'éléments étrangers dans ce qui fait la substance même du contrat social, c'est-à-dire la manière dont les sociétés conçoivent et font évoluer les mécanismes de protection des citoyens et de règlement des différends¹⁶. A ce titre, créer des forces de police locales conformes aux standards internationaux correspond à une entreprise d'exportation de valeurs et de pratiques qui ne sont pas nécessairement ancrées dans les pratiques sociales locales, et dont la pertinence est à questionner. En 2006, au Kosovo, les policiers du KPS furent reconnus comme étant très respectueux des Droits de l'Homme, mais leur efficacité en dehors de la police de la route restait très inégale¹⁷. Historiquement, les Albanais ont résisté durant plus de dix années à l'oppression serbe en organisant l'ensemble de la vie sociale de manière clandestine, en s'appuyant sur les structures sociales traditionnelles et des mécanismes de survie totalement souterrains¹⁸. Dans ce cadre, l'Etat souterrain mis en place par Ibrahim Rugova avait lui-même organisé des structures policières, en utilisant notamment les anciens policiers albanais expulsés des services de police officiels de l'Etat serbe. Lors de la préparation de la mission internationale suite aux bombardements de l'OTAN en 1999, ces policiers ne furent pas intégrés ou consultés pour mettre en place les nouvelles structures de ce qui devait être le *Kosovo Police Service*, la priorité était de mettre sur pied une force de police respectueuse des Droits de l'Homme et des standards internationaux, sans que la question de l'efficacité de ces policiers à effectivement combattre le crime ne soit posée sérieusement¹⁹. La manière dont les différents aspects de la réforme de la police sont mis en œuvre ne peut donc faire l'économie d'une réflexion critique sur les dynamiques

16 Voir à ce sujet HILLS, Alice : « International Peace Support Operations and CIVPOL : Should there be a Permanent Global Gendarmerie ? », *International Peacekeeping*, vol.5, n°3, Autumn 1998, pp.26-41.

17 Voir le rapport effectué pour le compte du Département des Opérations de Maintien de la Paix, BAJRAKTARI Ylber, BOUTELLIS Arthur, GUNJA Fatema, HARRIS Daniel, KAPSIS James, KAYE Eva & Jane RHEE : *The PRIME System: Measuring the Success of Post-Conflict Police Reform*, Woodrow Wilson School of Public and International Affairs/Princeton University, New York : January 2006.

18 Voir POUYÉ, Raphaël : « 'Shadow States' ? State building and national invention under external constraint in Kosovo and East Timor (1974-2002) », *Questions de Recherche*, n°13, CERI/Sciences Po, Paris: Février 2005.

19 Entretien avec Bujar Bukoshi, Pristina : avril 2006.

plus générales d'intervention, dans lesquelles il est nécessaire de ré-interroger la pertinence des normes d'interventions internationales à l'aune de leur adaptabilité aux contextes locaux, dans des situations où les ressources allouées aux programmes internationaux comme le temps des interventions représentent des contraintes majeures. Malgré l'ambition des mandats, affichant la volonté de restructurer de fond en comble les appareils policiers locaux, il est effectivement régulier que les ressources allouées aux programmes ne correspondent pas aux objectifs politiques annoncés. Ainsi, en Bosnie, les dirigeants des missions de police européennes, qui ont pris le relais de l'*International Police Task Force* des Nations Unies pour réformer les polices bosniennes, se sont constamment plaint de la faiblesse des moyens qui leur étaient donnés. Ils bénéficiaient effectivement de deux fois moins de personnels pour une mission analogue. En fait, et cette situation n'est pas une exception, le mandat avait été défini au niveau politique, résultant d'un compromis diplomatique, sans prendre en compte les nécessités du terrain, les moyens étant restés par la suite à la discrétion des Etats-membres, notoirement insuffisants pour la mission²⁰. La même situation prévaut également en Afghanistan où la mission de police de l'Union Européenne affiche un mandat extrêmement ambitieux, celui de mettre sur pied une police civile efficace et respectueuse des standards internationaux, dans un pays montagneux de plus de 30 millions d'habitants, ayant connu plus de deux décennies de guerre et soumis à des combats violents, tout en limitant l'engagement des policiers internationaux à moins de 300 personnels, sans définir leurs moyens logistiques.

3) L'engagement des FPSM : une solution aux dilemmes rencontrés par les déploiements militaires en opérations de paix

Face à ces difficultés émanant des capacités, tant militaires que civiles, plusieurs types de solutions ont été apportés par les acteurs intervenant sur les territoires de post-conflit. Une première solution, rapide, qui prévalut régulièrement, fut de renforcer les liens entre CIVPOL et militaires afin de renforcer les capacités des premiers à agir dans des situations sécuritaires non-stabilisées, nous y reviendrons. Une autre solution, la plus remarquable, fut la création de capacités spécifiques, à la frontière du policier civil et militaire, pouvant entreprendre des missions civiles et/ou militaires, employant majoritairement des forces de police à statut militaire.

L'idée de faire intervenir des FPSM dans les opérations de paix a émergé progressivement au cours des déploiements qui eurent lieu, notamment en

20 Entretien à la Délégation aux Affaires Stratégiques, Paris : février 2006.

Haïti, mais surtout en Bosnie. Sur ce premier terrain, les violences qui accompagnèrent l'intervention multinationale en 1994 laissèrent les policiers civils sans défense (non armés et non pourvus d'un mandat de substitution) quasiment seuls devant une situation où les manifestations d'hostilité et la criminalité se développaient à grande échelle. Si les contingents militaires onusiens leur apportèrent leur soutien, en co-localisant les unités et en effectuant des patrouilles communes, l'utilisation par les Espagnols de personnels de la *Guardia Civil* et par les Français de gendarmes prévôts permit d'amorcer les premières réflexions sur l'emploi de ce type de capacité spécifique. Mais, ainsi que nous allons le voir avec le développement des MSU, ce n'est véritablement qu'en Bosnie que ce dispositif d'emploi des FPSM s'ancrera dans des unités spécifiques, avant de s'élargir à des concepts d'emploi qui s'ancrèrent dans les doctrines et formats d'intervention des forces en opération.

Si l'on reprend les discours de justification qui ont pu être recueillis sur le terrain ou dans les Etats-Majors par l'équipe de recherche, au niveau français comme européen, on peut distinguer plusieurs éléments qui servent à légitimer l'émergence des FPSM dans ces missions.

Le travail de justification part tout d'abord d'une lecture stratégique de l'évolution des formes de la conflictualité et de la violence dans les zones de post-conflit et de déploiement des troupes. A bien des égards, en effet, les formes de violence des zones de post-conflit prennent les apparences du paradigme des « nouveaux conflits », émergeant dans les années 1990, et analysant les guerres civiles comme largement criminalisées, motivées par le pillage et la prédation, également mues par une politique de l'identité ethnique cloisonnée et agressive, sans véritable but politique²¹. Loin de constituer une forme classique d'intervention nécessitant l'engagement dans un combat de haute intensité, les opérations ayant lieu dans les années 1990 ne correspondaient pas non plus aux formes d'engagement militaires dans les opérations traditionnelles de maintien de la paix, avec un mandat

21 KALDOR, Mary : *New and Old Wars. Organised Violence in a Global Era*, Stanford University Press, Stanford : 2007. Cette thèse a été contestée, particulièrement parce qu'elle postule une nouveauté qu'on lui dénie (voir KALYVAS, Stathis : « Les guerres civiles après la Guerre froide », in HASSNER, Pierre & MARCHALL, Roland : *Guerres et Sociétés, Etats et violence après la guerre froide*, Karthala, Paris : 2003, pp.107-135), mais également parce que criminaliser les actions de guerre empêche de cerner la nature politique des combats et fait écran à une analyse des rationalités non-occidentales des guerres (voir PEROUSE DE MONTCLOS, Marc-Antoine : *L'aide humanitaire, aide à la guerre ?*, Complexe, Paris : 2001, pp.77-96).

d'interposition. Ainsi, « *la transformation de l'armée en force de gendarmerie internationale, perçue par Morris Janowitz dans le contexte géostratégique de dissuasion nucléaire où vaincre l'adversaire était impensable, se poursuit donc, mais dans un contexte géostratégique de sécurité collective orchestré par l'ONU* »²², avec l'emploi de modèles de force où l'usage de la violence par les contingents doit être réduit à son minimum.

Dans ce cadre, on envisagea d'employer des gendarmes et FPSM dans la mesure où leurs attributs socioprofessionnels militaires et civils était envisagé comme une solution pratique aux contraintes opérationnelles rencontrées par les contingents militaires et les policiers civils envoyés sur les terrains de post-conflit. Les gendarmes français, à l'instar d'autres FPSM, revendiquent effectivement un spectre d'intervention extrêmement large, qui va de la situation de paix, où ils effectuent des missions de police civile sur le territoire national, à la situation de guerre où ils servent d'unités d'infanterie légère, ainsi que le prévoit leur participation à la Défense Opérationnelle du Territoire. Dans l'entredeux, dans des situations sécuritaires non-stabilisées, ils peuvent agir en uniforme, intégrés individuellement ou en escadron à des unités militaires.

Par ailleurs, outre leur caractère civil et militaire, leur mode opératoire suscite également un intérêt certain, dans la mesure où l'emploi des gendarmes représente une capacité de gestion des interactions avec les populations civiles, notamment parce qu'ils apportent des moyens d'action non-létaux pour tenter de résoudre les problèmes de sécurité publique. La philosophie du maintien de l'ordre est particulièrement intéressante à envisager pour cerner la manière dont les gendarmes peuvent s'atteler à des missions de contrôle des foules et de restauration de l'ordre dans les opérations extérieures. Le principe est que les citoyens d'un pays ont un droit reconnu par les forces de l'ordre à manifester jusqu'à un certain niveau de « désordre » déterminé par les autorités politiques et administratives compétentes, au-delà duquel les forces ont le devoir d'intervenir avec des techniques particulières²³. Durant les opérations, les forces de l'ordre disent assumer la possibilité d'être blessées, ayant souvent comme premier objectif la négociation avec les *leaders* de la manifestation, afin que les événements ne dégénèrent pas. Pendant ce temps, et même en cas d'échec des appels au calme, les forces restent au contact des manifestants jusqu'à ce qu'elles reçoivent l'ordre de disperser la foule et d'arrêter les potentiels

22 BAGAYOKO-PENONE, Niagalé : Afrique : les stratégies françaises et américaines, L'Harmattan, Paris : 2003, p.340.

23 Entretiens avec un Colonel de la Gendarmerie, Pristina, mars 2006; ainsi qu'avec un Général, Paris, août 2005.

agitateurs et délinquants qui s'y trouvent. L'attitude des forces de l'ordre est dans ce cadre d'une importance fondamentale, notamment dans leur maîtrise de la violence. Celles-ci agissent avec la nécessité de ne pas provoquer de désordre plus important que celui engendré par la manifestation et donc de ne pas se laisser entraîner dans un « triangle infernal »²⁴ où la provocation, la répression et la radicalisation à la fois des manifestants et des forces de l'ordre se combinent dangereusement. Cette maîtrise de l'usage de la force a été intégrée dans les unités de maintien de l'ordre durant leur processus socio-historique de formation au tournant du 19^{ème} et du 20^{ème} siècle²⁵. Les gendarmes ont assimilé cet usage graduel de la violence en prenant en compte la nature de la foule, sa composition et ses revendications. Ainsi, les professionnels du maintien de l'ordre insistent sur le fait que l'on ne peut traiter de la même manière une manifestation comprenant des femmes et des enfants et une manifestation où la grande majorité des participants sont de jeunes hommes. De même, les revendications sont importantes à prendre en compte : l'usage de la force sera différencié selon qu'il s'agit d'une protestation contre une réforme universitaire ou d'un mouvement contre des licenciements, où des personnes protestent car elles ont perdu leur moyen de subsistance.

La gendarmerie revendique ainsi la capacité d'agir sans qu'il n'y ait de rupture dans ses formes d'organisation, ses savoir-faire entre son emploi en France et celui sur le théâtre de crises. [...]

Les FPSM ont donc été intégrées progressivement aux contingents militaires dans la mesure où elles apportent une capacité spécifique, un savoir-faire dont ne disposent pas les unités d'infanterie de l'armée de terre. La spécialisation technique des unités autant que leur ethos sont donc conçus comme des apports particuliers aux dispositifs de force qui, en les intégrant, renforce leur adaptabilité selon un modèle modulaire interdisciplinaire. En France, les Contrats Opérationnels, qui recensent l'étendue des capacités militaires en service et leur adéquation avec les missions des armées pour la période 2006-2009 stipulent bien que la gendarmerie est en mesure de fournir un soutien à la force (prévôté), un soutien en sécurité publique (gendarmes mobiles) et une expertise dans des Etats-Majors, mais que ce soutien est à examiner au cas par cas, en accompagnement des forces. Ce n'est donc qu'à la demande des

24 Cette expression est empruntée au Général Vicairé

25 Sur la formation des unités de maintien de l'ordre en France, une analyse des processus d'intériorisation de l'emploi de la force mesuré et une approche socio-historique de la genèse ce processus, voir BRUNETEAUX, Patrick : Maintenir l'ordre, Presses de Sciences Po, Paris : 1996 .

militaires ou sur demande des autorités politiques que des détachements de gendarmes mobiles peuvent être déployés. Ce mécanisme de prise de décision confirme donc que les primo-décisionnaires restent les militaires de l'EMA.

II. L'accroissement des capacités à la frontière de la police et du militaire : l'émergence des FPSM

L'émergence des FPSM dans les missions extérieures n'est compréhensible que par l'examen des difficultés qui se sont posées aux militaires et policiers dans des missions de plus en plus complexes et ambitieuses. Militaires, ces unités sont flexibles et peuvent travailler dans des environnements non sécurisés, notamment pour des missions de maintien et de rétablissement de l'ordre, précisément ces fonctions qui manquent aux troupes comme aux CIVPOL et ont posé historiquement des problèmes très concrets aux interventions internationales. Déployées en équipe, elles ne connaissent pas les difficultés des déploiements individuels que connaissent les CIVPOL des Nations Unies, du fait des cultures de travail et des niveaux de langue très différents. Enfin, ces unités déployées sous mandat militaire ou civil ont pour mission de transposer sur les théâtres d'opération des savoirs-faire qu'elles possèdent déjà, puisque ce sont des forces de police sur leur territoire d'origine. Cette caractéristique les distingue des Polices Militaires, qui sont des unités militaires à part entière, dont la principale fonction n'est pas de maintenir la sécurité des populations civiles mais de soutenir le déploiement militaire dans un ensemble de fonctions. Il convient ainsi de présenter les différentes formes d'engagement des FPSM dans les missions internationales et de procéder à une analyse au cas par cas de ces capacités relativement nouvelles.

A. Création et évolution des MSU

La première application du principe d'engagement des FPSM en tant qu'unités constituées fut la mise en place des *Multinational Specialized Unit*, des unités de *carabinieri* principalement, qui furent engagées sous mandat militaire, celui de l'OTAN, pour devenir l'un des engagements emblématiques des FPSM dans les opérations de paix. Déployées pour la première fois en Bosnie, les MSU furent utilisées également en Albanie, pour sécuriser les camps de réfugiés albanais du Kosovo durant la campagne de bombardement de l'OTAN contre la République Fédérale de Yougoslavie, puis au Kosovo au sein de la KFOR et enfin en Irak, où elles furent intégrées au commandement italien de Nassyriah.

1) Genèse des MSU

Les premières unités MSU furent déployées en Bosnie à la faveur d'une demande spécifique des Etats-Unis de mettre en place, au sein de l'OTAN, une capacité particulière pouvant gérer les troubles et les désordres provoqués par des civils manifestant leur mécontentement. Les Etats-Unis, engagés sur le tard, n'avaient effectivement aucune intention d'installer une présence militaire massive ou durable, et cherchaient à pouvoir retirer leurs contingents en y substituant des forces européennes. Un problème particulièrement délicat s'était posé aux forces de l'OTAN déployées sur place sous le mandat de l'IFOR²⁶, puis de la SFOR²⁷. Les forces de l'Alliance avaient pour mission de surveiller les activités militaires des forces belligérantes, d'assurer la sécurité, mais également d'assister le Haut Représentant (émissaire de l'ONU) et la Mission des Nations Unies en Bosnie. Or, les troupes étaient confrontées régulièrement à des manifestations violentes, dans lesquelles des femmes et des enfants étaient présents et participaient aux troubles, largement organisés par des agitateurs et des mouvements politiques.

Les Etats-Unis avancèrent donc l'idée de déployer des forces de police à statut militaire afin de faire face à ces troubles, forces dont ils ne disposaient pas ce qui permettait d'amorcer et faire accepter l'idée d'un retrait de leurs propres forces. Il fallait que les unités soient déployables rapidement, avec une capacité de réaction forte. Cette idée rencontra initialement des réticences importantes. D'une part, les Etats européens y voyaient un moyen pour les Etats-Unis de se retirer, ce qui ne n'était pas souhaitable pour eux, et la France comme la Grande Bretagne considéraient qu'il était possible d'équiper et de former des unités d'infanterie pour gérer les désordres et les manifestations. D'autre part, l'*International Police Task-Force*, la composante policière des Nations Unies, de même qu'un certain nombre de militaires américains, voyaient dans ces unités FPSM de potentiels concurrents dont il fallait se méfier. A l'issue de négociations très difficiles, seuls les Italiens manifestèrent leur intérêt et s'engagèrent dans la création des MSU. En janvier 1998, ils acceptèrent de déployer trois compagnies de *carabinieri* pour participer aux opérations de contrôle des foules ainsi que protéger les minorités et les retours de réfugiés. Ils

26 Implementation Force, force de l'OTAN autorisée par la résolution 1031 (1995) du Conseil de Sécurité des Nations Unies, destinée à permettre l'application des accords de Dayton entre décembre 1995 et décembre 1996, notamment le retrait des forces belligérantes et la sécurisation de la Bosnie.

27 Stabilization Force, force de l'OTAN succédant à l'IFOR après la tenue des élections de septembre 1996, déployée de décembre 1996 à décembre 2004.

furent soutenus par une nation non-membre de l'OTAN, l'Argentine, qui envoya sa gendarmerie.

Dès leur création, les MSU furent donc des unités purement militaires, dont le but était de fournir au commandement de la SFOR une réserve opérationnelle de gestion des manifestations – avec des moyens d'actions non-létaux analogues à ceux employés sur le territoire italien – mais également d'assurer la sécurité des populations minoritaires et des réfugiés lors de leur réinstallation. Le mécanisme de répartition des tâches entre les unités purement militaires et les MSU fut ainsi formalisé au fur et à mesure de la mission en instaurant le dispositif *Blue Box/Green Box* qui est toujours en vigueur. Ce dernier dispositif fonctionne sur les deux dimensions temporelles et spatiales de la gestion des manifestations. Le principe en est qu'à l'endroit et au moment où les troubles apparaissent, les MSU obtiennent la primauté du commandement sur le commandement militaire responsable de la zone pendant la durée des manifestations. Le commandant des MSU dispose donc de ses propres troupes, mais également de l'infanterie qui peut être déployée pour les soutenir. Ce modèle fut appliqué également au Kosovo, où les MSU furent par ailleurs chargées de former les unités d'infanterie de la KFOR pour le contrôle des foules.

2) L'élargissement des pratiques des MSU

Il reste qu'aucune doctrine ne fixa les attributions et rôles des MSU au niveau de l'OTAN. Les seuls efforts doctrinaux entrepris furent le fait du commandement des *Carabinieri* en Italie. De manière significative, la doctrine de l'OTAN ne distingue pas les MSU de la Police Militaire, dont les missions sont sensiblement différentes, et l'intègre dans l'*Allied Procedural Publication 12* (APP12). En fait, l'ensemble des tâches dont s'occupèrent les MSU évoluèrent à partir du terrain, en fonction des impératifs tactiques et politiques du moment, sans que des cadres véritablement précis ne s'imposent. On a pu ainsi constater que les MSU ont rapidement pu étendre leur champ d'activité en dehors du simple contrôle des foules, pour basculer plus largement dans le renseignement criminel et la lutte contre la criminalité organisée²⁸, alors que ces missions ne relèvent pas du mandat de l'OTAN en Bosnie ou au Kosovo.

En effet, la mission de soutien à la force et de contribution à la gestion des foules nécessita que les équipes tactiques soient déployées sur le territoire et aillent reconnaître les endroits où pouvaient potentiellement éclater des troubles. Ce travail de renseignement se justifiait donc par la mise en œuvre du

28 Entretien réalisé à la DGGN, Paris : août 2005. Voir également PERITO, Robert : op.cit.

mandat militaire, et impliqua en Bosnie comme au Kosovo d'entretenir des réseaux d'informateurs, aussi bien officiels, chez les policiers locaux, que souterrains, en travaillant au contact des populations, et en tissant des relations privilégiées avec un certain nombre de personnes (dirigeants syndicaux, directeurs d'écoles, militants associatifs)²⁹. Il permettait aux MSU d'être informées de la situation sécuritaire de la zone et de cerner si des mécontentements risquaient de dégénérer en manifestations. Cette tâche devait cependant se limiter à des renseignements directement utiles pour les opérations des MSU, donc principalement la gestion des troubles civils, et ces unités n'avaient aucun mandat pour se substituer aux forces de police locale ou internationales, en réalisant par exemple des enquêtes criminelles. Mais la dynamique engendrée par la mission restreinte de protection de la force contre les troubles civils permit de dépasser cette limitation. En procédant à des récoltes de renseignement « tout azimut », les *carabinieri* eurent connaissance d'un certain nombre d'affaires criminelles, sur lesquelles ils travaillèrent, élargissant leurs compétences au renseignement judiciaire.

Ce type de glissement des missions de renseignement fut également justifié par la porosité existant entre les milieux criminels et paramilitaires, tant en Bosnie qu'au Kosovo, où d'anciens chefs de guerre se recyclèrent à la fin des hostilités dans les trafics les plus sordides. En ayant pour mission de contribuer à la sécurité des forces, les *carabinieri* furent appelés à identifier puis lutter contre ces réseaux. Ainsi, au Kosovo, les MSU avaient pour mission, entre autres, de détecter et neutraliser les trafics d'armes, qui pouvaient alimenter des groupes extrémistes et poser une menace tant pour les forces que pour la sécurité générale dans la province. Fortes de cette mission, elles procédèrent régulièrement à des fouilles opérationnelles chez des particuliers. Là encore, la mission première pu être détournée pour réaliser des opérations de police judiciaire et de lutte contre la criminalité organisée sans que l'activité du groupe visé ne représente spécifiquement une menace contre les forces. Ainsi, un gendarme français expliqua au cours de l'étude de terrain au Kosovo que pour neutraliser un trafiquant de drogue, il était possible de justifier une fouille par la recherche d'arme, sachant que les suspects étaient le plus souvent armés, alors même que cette possession particulière d'arme n'était pas stricto-sensu une menace à la sécurité des forces puisqu'elle correspondait à un moyen d'autodéfense pour le trafiquant³⁰.

Enfin, les événements du 11 septembre 2001 permirent aux MSU de s'investir

29 Entretien auprès de gendarmes détachés au sein des Info-Teams MSU de Pristina, Kosovo : avril 2006.

30 Entretien auprès d'un gendarme détaché au sein des MSU, Gjakova : avril 2006.

dans la lutte contre le terrorisme sur les théâtres balkaniques. Il relevait effectivement de leur mandat de protéger les installations militaires contre tout risque d'attentat, ce qui nécessita de consacrer une partie de la recherche de renseignement à la lutte contre les réseaux islamistes. Au final, selon plusieurs de nos interlocuteurs au sein de la gendarmerie française, les MSU ont progressivement étendu le champ de leurs compétences dans le domaine du renseignement criminel et de la lutte contre la criminalité organisée et le terrorisme en abandonnant partiellement leurs missions premières de maintien de l'ordre et de gestion des manifestations. S'il semble que cette tendance ait été particulièrement remarquable en Bosnie, les MSU au Kosovo seraient également dans la même logique. Les personnels italiens rencontrés au Kosovo lors de l'étude de terrain en 2006 n'étaient effectivement pas des professionnels du maintien de l'ordre, et laissaient la majeure partie des missions de gestion des foules, notamment l'entraînement des unités d'infanterie, aux escadrons de gendarmerie mobile français qui avaient, eux, détaché des équipes de spécialistes. [...]

3) Perspectives

Premier concept d'engagement d'unités constituées de Force de Police à Statut Militaire sous un commandement militaire, les MSU se sont progressivement imposées dans les architectures des forces projetées de l'OTAN. Cette insertion dans un cadre militaire ne fut pas des plus aisées, et nombre de chefs militaires prenaient en Bosnie les MSU pour une unité d'infanterie comme une autre, voire pour une Police Militaire chargée uniquement de la sécurisation des sites. De ce point de vue, il n'a pas été facile aux premières unités de pouvoir s'imposer comme des professionnels du maintien de l'ordre et du renseignement focalisé sur la sécurité publique. En Bosnie, le pays était divisé en trois zones de responsabilité militaire, placée sous le commandement de Divisions Multinationales dont le commandement et la colonne vertébrale étaient fournis par un pays³¹. Nombre de Commandants de Division voyait d'un très mauvais œil ces unités MSU venir faire du renseignement dans leur zone alors qu'ils ne les contrôlaient pas, et leur en interdirent l'accès. Ces difficultés furent renforcées par le fait que les MSU ne pouvaient intervenir au cours d'une manifestation qu'à la requête des commandants de division. Selon Robert Perito³², les Britanniques et les Français ne firent ainsi quasiment jamais appel aux MSU lorsque des troubles survenaient. Ces problèmes furent partiellement évités au Kosovo par deux éléments. D'une part, la progressive reconnaissance des MSU, gagnée en Bosnie, permit d'asseoir leur légitimité et

31 A Mostar, la Division Multinationale était ainsi commandée par les Français.

32 PERITO, Robert : op.cit.

donc leur capacité à agir sur l'ensemble de la zone, d'autant que les troupes connurent très rapidement des troubles importants. D'autre part, l'organisation de la chaîne de commandement des MSU fut modifiée, entérinant le statut à part de cette force de police à statut militaire. Elles furent placées directement sous l'autorité du Commandant de la KFOR (COMKFOR) et possédaient une compétence sur l'ensemble des zones sous la responsabilité de l'OTAN. Cette organisation des chaînes de commandement permit d'installer des équipes tactiques dans l'ensemble des chefs-lieux de région, pour maintenir une présence permanente et y effectuer des opérations de renseignement. A Pristina, le bataillon des MSU était maintenu à disposition du COMKFOR pour servir de réserve opérationnelle destinée à être projetée sur une zone de manifestation si le besoin s'en faisait sentir. Les capacités de rétablissement de l'ordre des MSU pouvaient également être renforcées par l'Unité de Manœuvre Tactique du Kosovo, un bataillon d'infanterie lui aussi placé directement sous l'autorité du COMKFOR et spécialement entraîné au contrôle des foules.

Ce type d'architecture n'était cependant viable que sur un territoire relativement réduit, ce qui permettait d'engager quelques centaines d'hommes en maximisant leur emploi par le déploiement d'unités de renseignement et la conservation d'une réserve dédiée aux situations d'urgence. Lorsque les MSU furent déployées en Irak, il a été envisagé dans un premier temps qu'elles soient dotées d'une capacité d'action couvrant l'ensemble du territoire irakien, pour soutenir les différentes unités en cas de problème³³. Ce projet a été cependant abandonné car les Italiens ne disposaient pas d'assez de troupes pour armer une composante MSU qui puisse couvrir un territoire aussi grand que l'Irak. Avec des contingents de la Gendarmerie roumaine et de la Garde Nationale Républicaine portugaise, deux FPSM, ils se sont attelés à des missions de renseignement et de contact avec la population ou de maintien de l'ordre en se cantonnant à la zone sous commandement italien.

B. L'évolution des Nations Unies et les SPU

Du côté des Nations Unies, l'utilisation de FPSM en unités constituées pour remplir des missions de maintien de l'ordre eut lieu de manière extrêmement tardive. Ce n'est qu'au Kosovo que le principe de telles unités fut adopté,

33 Voir l'intervention de Ricardo Sessa dans *Il Rassegna del'Arma*, Serie Atti, n°2, Supplemento al n°4, 2004.

justement parce que la MINUK était chargée de prendre en charge toutes les dimensions de l'ordre et de la sécurité publics. Les *Special Police Units* sont des unités de police chargées de fournir à la direction de la MINUK une capacité de gestion des désordres civils, en étant composée d'unités constituées, spécialement entraînées pour des missions délicates. L'éventail des missions des SPU comprend le maintien de l'ordre, la mise en place d'unités de réaction rapide, la protection des personnalités, la sécurisation de zone et des patrouilles aux frontières. La planification et la définition de ces unités fut l'œuvre d'un officier français de la Gendarmerie Mobile détaché à l'Unité de Police Civile du Département des Opérations de Maintien de la Paix à New York en 1999, le Lieutenant-colonel Vachter, qui leur appliqua le modèle français de la Gendarmerie Mobile. Elles sont ainsi fortes de 115 personnels dont l'entraînement à la mission est identique et qui possèdent les mêmes matériels ainsi que des procédures communes, afin que chaque unité soit interchangeable, remplaçable et relevable rapidement³⁴.

Cette uniformisation des pratiques et des matériels est spécifique aux Nations Unies. Dans les MSU, par exemple, mais également dans les entraînements au contrôle des foules qui peuvent être organisés pour les troupes de la KFOR, chaque nationalité conserve ses propres tactiques et son matériel pour éviter d'avoir à apprendre et intérioriser des procédures inconnues ou le maniement d'objets nouveaux. Réapprendre tous ces éléments nécessiterait effectivement du temps et ferait courir le risque d'une confusion dans des contextes peu sécurisés où le stress peut faire perdre ses moyens, l'entraînement et la répétition des procédures étant le meilleur rempart à la désorganisation provoquée un travail en contexte violent³⁵.

Différentes nationalités se portèrent candidates pour fournir des personnels, mais aucun pays européen disposant de FPSM ne donna d'équipes à la MINUK, à l'exception notable de l'Espagne. Les Italiens préférèrent se consacrer aux MSU, tandis que les Français détachèrent des personnels d'encadrement et de formation, réservant les escadrons à la Brigade Multinationale Nord sous commandement français et aux MSU. Ainsi, les premières unités déployées au sein des MSU furent les *Rangers* pakistanais, des unités appartenant au Ministère de l'Intérieur mais entraînées à la lutte antiterroriste dans les zones troublées du Pakistan ; des unités de police civile

34 Voir PERITO, Robert : *Where is the Lone Ranger*, op.cit., pp.194-321. Entretien à la DGGN, Paris: avril 2006.

35 Entretiens aux MSU et à la Task-Force Multinationale Nord Pristina et Mitrovica : mars-avril 2006.

indienne dont la spécialisation était le maintien de l'ordre ; des Brigades d'Intervention de la gendarmerie roumaine ; ou encore des policiers civils polonais appartenant aux équipes d'intervention. Au final, en plus de ces pays, la Jordanie et l'Ukraine fournirent des effectifs sélectionnés et entraînés dans leur pays aux procédures définies pour les SPU. Dès le début des opérations, le Département des Opérations de Maintien de la Paix et la MINUK envoyèrent les personnels responsables de ces unités vérifier la qualité de ces troupes et leur entraînement aux procédures et techniques définies en 1999.

Au total, dix SPU devaient être déployées, faisant porter les effectifs à plus de 1100 personnels spécialisés dans des missions délicates. Mais, suivant les difficultés récurrentes des Nations Unies à déployer des CIVPOL rapidement, en raison également de l'aspect très novateur de ces unités, les premières SPU ne furent déployées sur le territoire du Kosovo qu'en avril 2000, c'est-à-dire plus de neuf mois après l'installation de la MINUK. En juin 2001, 9 SPU étaient déployées sur les 10 initialement prévues, portant les effectifs à 1089 personnes. Mais alors que les besoins en maintien de l'ordre furent dès le départ très importants, notamment dans la zone de Mitrovica où les populations albanaises et serbes sont en contact direct, engendrant des confrontations régulières, les SPU ne furent jamais utilisées pour la mission qu'elles étaient censées remplir : rétablir l'ordre et sécuriser les zones dans l'éventualité de troubles à l'ordre public. Plusieurs éléments de réponse peuvent être apportés à cette contradiction.

D'une part, les contingents militaires disposaient eux-même des capacités de contrôle des foules et avaient toute autorité pour maintenir la sécurité publique dans leur zone de responsabilité. A Mitrovica, particulièrement, les Français avaient déployé dès le début des opérations 160 gendarmes, dont une grande partie de Gendarmes Mobiles avec équipement blindé anti-émeutes. Ces derniers s'étaient chargés de former au contrôle des foules une partie des unités d'infanterie de l'Armée de Terre alors déployée sur place, constituant des Compagnies de Réserve Opérationnelle pouvant soutenir les pelotons de gendarmerie mobile engagés dans des opérations de maintien de l'ordre. Les commandants militaires n'avaient donc aucun intérêt à laisser aux SPU cette compétence spécifique qu'ils devaient en premier lieu se partager. D'autre part, la MINUK décida très rapidement d'utiliser les contingents SPU pour d'autres tâches que celles qui avaient été définies, notamment la garde statique des prisons, l'escorte de prisonniers, la protection des minorités et des personnalités, la surveillance d'événements particuliers (commémorations, élections) ou encore le renforcement de la police aux frontières. Laisser les SPU mobilisées en permanence pour du maintien de l'ordre signifiait effectivement pour la MINUK d'accepter que près d'un cinquième de ses contingents soit

sous-utilisé et ne passe son temps à s'entraîner ou à effectuer des patrouilles en attendant un hypothétique trouble à l'ordre public. Une fois engagées dans des activités autres que le maintien de l'ordre cependant, les unités ne pouvaient être que difficilement réintégrées dans leur mission première si toutefois des événements survenaient, ce qui immobilisa une partie non-négligeable des effectifs des SPU dans des missions pour lesquels ils n'avaient pas été recrutés³⁶.

C. Le rôle de l'UE et des capacités européennes en matière de police

L'Union Européenne est la seule organisation régionale à avoir développé, dans le cadre de ses différents piliers (communautaire ou intergouvernemental) une gamme complète d'outils couvrant aussi bien les aspects civils que militaires des crises. A l'instar de l'ONU, elle peut prendre en charge l'ensemble des dimensions d'une intervention, comme c'est le cas en Bosnie où l'UE assume, outre des programmes de développement économique, la responsabilité des opérations militaires de l'EUFOR et des responsabilités de police de EUPOL. Dans cette perspective, le déploiement d'unités de police en vue de soutenir la réforme des institutions policières locales (mission de renforcement) ou de prendre en charge tout ou partie de leurs prérogatives (mission de substitution) a pris en Europe une importance particulière, avec le déploiement de capacités inédites.

L'Union Européenne développa ses capacités de projection dans le domaine de la police suite au Conseil Européen de Santa Maria da Feira (Portugal) le 10 juin 2000 qui établit quatre domaines prioritaires de l'action extérieure civile européenne dans le domaine de la gestion des crises (Police, Etat de Droit, administration civile, protection civile). Il y fut notamment prévu de pouvoir engager 5000 policiers en opérations à l'étranger, dont 1000 en 30 jours, finalement 1400 suite à la Conférence d'engagement de novembre 2001 (Conseil des Affaires Générales réuni à Bruxelles). Pour ce faire, l'UE développa le concept d'Unités de Police Intégrées (UPI) pour équiper certaines missions de police civile, permettant de déployer, en plus des détachements individuels, des unités constituées, potentiellement multinationales, possédant des capacités diverses (enquêtes, surveillance générale, analyse médico-légale, unités d'intervention contre les manifestations, unités d'intervention rapide type GIGN ou SWAT...).

36 Entretien à la MINUK Police, Pristina : avril 2006.

Au sein de ces capacités, un groupe de pays émergea tout particulièrement, disposant de forces de police à statut militaire déployables dans des délais relativement courts sous autorité militaire ou civile, conformément à la dualité de leur statut. La France, l'Italie, l'Espagne et le Portugal (Association FIEP) fournirent en effet dès les premiers recensements des capacités européennes 2000 personnels sur le total des forces de police potentiellement mobilisables, et surtout 1000 des 1400 policiers disponibles au titre des capacités de déploiement rapide, ainsi que l'ensemble des unités déployables au sein des UPI. En plus de ces capacités de déploiement rapide, la FIEP compte parmi les principaux contributeurs d'équipements lourds de police (véhicules blindés de maintien de l'ordre, hélicoptères, vedettes), et donc de capacités « robustes ». Elle fournit également deux Etat-Majors projetables équipés par l'Italie et la France.

D. L'émergence de la FGE

Entérinant l'existence de ce groupe particulier de pays possédant une FPSM, la création de la FGE le 17 septembre 2004 (Déclaration d'Intention de Noodwijk – Pays Bas), suivant la proposition du ministre français de la Défense un an plus tôt à Rome, permit de concentrer les efforts de développement des FPSM dans le contexte européen. Réunissant des forces d'Italie, d'Espagne, de France, du Portugal et des Pays Bas, la FGE n'est composée que de FPSM et n'a vocation à intégrer que des unités de police ayant des compétences civiles mais possédant un statut militaire. Cela exclut à la fois les Polices Militaires, qui ne remplissent pas de missions civiles, mais également ainsi que les polices civiles (type Police Nationale), qui ne peuvent être déployées sous commandement militaire³⁷. La création de cette unité spécifique répondait officiellement au besoin de développer des capacités de réaction rapides qui puissent rentrer sur un territoire étranger dans le sillage d'une force militaire, pour y assurer l'ordre public et contribuer le plus tôt possible au rétablissement de la sécurité publique, au besoin en substitution des forces de police locales, conformément au cadre d'emploi des forces de police européennes.

37 Pour une présentation relativement exhaustive de la FGE, voir TAYLOR of BOLTON, B. & GUTIERREZ, Ignacio Cosido : Le rôle de la Force de Gendarmerie Européenne, Rapport de l'Assemblée Parlementaire de l'UEO, 1/1928, 21 juin 2006.

1) Le fonctionnement de la FGE

Déclarée opérationnelle le 20 juillet 2006, la FGE possède un Etat-Major permanent situé à Vicenza en Italie, composé d'une trentaine de personnels de l'ensemble des pays contributeurs, chargé de planifier les déploiements en amont et de définir la doctrine et les procédures techniques d'emploi, tout en maintenant des liens étroits avec différentes organisations internationales. Elle dispose en outre d'une capacité totale de 800 hommes déployable en 30 jours, et un maximum de 2300 hommes. [...]En dehors de ses capacités de déploiements rapides dans des contextes non-stabilisés, nécessitant au besoin le placement dans une chaîne de commandement militaire, la FGE peut remplir toutes les missions traditionnellement dévolues aux forces de police civile : enquêtes criminelles et restauration de l'ordre et de la sécurité publics, renseignement, coopération, coordination, monitoring et conseil auprès des unités de police locale.

La FGE possède cependant des propriétés tout à fait particulières qui rendent aujourd'hui son emploi difficile. Elle ne possédait pas, au moment de sa création, de personnalité juridique entérinée par un traité international, ce qui empêche de pouvoir la comptabiliser comme une partie intégrante des capacités militaires ou civiles de l'Union Européenne. Selon un certain nombre d'interlocuteurs rencontrés sur le terrain au Kosovo³⁸, mais également selon Enrique Esquivel Lalinde³⁹, il aurait été extrêmement difficile de faire accepter à un certain nombre de pays nordiques européens un concept de FPSM, considéré dans leurs pays comme un concept de forces paramilitaires⁴⁰ ne correspondant pas à leurs représentations des forces de police civiles démocratiques. En fait, la FGE est une création ad-hoc en attente de définition juridique et dont les possibilités d'emploi sont multiples. Il est spécifié dans la plupart des documents la concernant qu'elle serait déployée de manière prioritaire au profit de l'UE, mais il est également possible de l'employer dans une opération sous commandement de l'OSCE, des Nations Unies ou de l'OTAN. Du fait de ce statut, l'ensemble des décisions concernant la FGE

38 Entretien à la MINUK Police, avril 2006.

39 52 ESQUIVEL LALINDE, Enrique : « The New European Gendarmerie Force », Real Instituto Elcano, ARI n°48, 2005, disponible sur <http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/735/Esquivel735.pdf>

40 La représentation des FPSM comme des forces paramilitaires n'est ainsi pas rare, et certains politologues chevronnés comme Alice Hills ont pu utiliser ce qualificatif pour le moins ambigu pour désigner des unités de police à statut militaire. Voir HILLS, Alice : « International Peace Support Operations and CIVPOL : Should there be a Permanent Global Gendarmerie ? », op.cit.

doivent être prises à l'unanimité de ses membres, réunis dans un organe de décision multinational : le Comité Interministériel de Haut Niveau (CIMIN) rassemblant les dirigeants des pays composant la FGE au gré des circonstances pour examiner l'opportunité d'une opération ou de l'évolution des forces.

2) De multiples questionnements

De ce fait, l'emploi de la FGE est particulièrement délicat car il suppose un consensus entre des pays bien différents.

La difficulté à faire coopérer des forces différentes.

D'une part les capacités des FPSM qui la composent ne sont absolument pas comparables⁴¹. L'Arme des *Carabinieri* constitue une quatrième arme à part entière à égalité avec les armées de Terre/Air/Mer, avec un nombre de personnels et des budgets conséquents (115000 hommes, 4,7 milliards d'euros en 2004). Dans ce cadre, seule la Gendarmerie Nationale possède des effectifs et budget comparables (105000 personnels plus de 4 milliards d'euros de budget). Toute différente est l'organisation de la *Guardia Civil* espagnole dont le budget 2004 était de 2 milliards d'Euros, pour 72000 hommes. Ces différences s'accroissent encore davantage lorsque l'on évoque les capacités financières et humaines des FPSM de plus petits pays tels que la Maréchaussée néerlandaise (6600 hommes pour un budget de 300 millions d'euros en 2004) et la Garde Nationale Républicaine portugaise.

En dehors de ces questions de capacités, les modes d'organisation, correspondances de grades et les cultures de travail s'avèrent très différentes, ce qui a pu engendrer des tensions au sein des contingents de la FGE. Les Italiens possèdent ainsi une culture militaire profondément ancrée, qui régit les relations entre les subordonnés et leurs supérieurs, et fonde l'ensemble de la chaîne de commandement selon un principe d'organisation hiérarchique relativement rigide. Cette culture très militaire est en décalage avec la culture plus civile des gendarmes français, notamment de la Gendarmerie Départementale, qui ont un rapport différent à l'autorité ; ou plus encore, de celle de la Maréchaussée Néerlandaise, dans laquelle la fonction prime sur le grade. Lors de l'exercice EGEX 2006, il a pu être observé directement que ces différences de cultures et d'organisation conduisaient à un certain nombre de tensions importantes,

41 Voir de ce point de vue FRANCOIS, Philippe : « Garde civile et arme des carabinieri : quels enseignements pour la gendarmerie nationale ? » Rapport d'information n° 266 (2003-2004), Sénat : 14 avril 2004.

lorsque par exemple un Lieutenant de la Maréchaussée Néerlandaise était confronté à son supérieur hiérarchique direct, un Italien, qui le renvoyait à son statut de subalterne incapable de prendre des décisions ou d'émettre des avis pertinents, alors que l'officier néerlandais possédait une expérience de commandement significative (plusieurs dizaines d'hommes dans une unité de surveillance des frontières).

La politisation du développement de la FGE et ses débats techniques.

D'autre part, et de manière certainement plus significative, la FGE est un objet hautement politique, que la Ministre de la Défense, Michelle Alliot Marie, prit soin de développer et de pousser en avant dans le champ diplomatique. L'empreinte française de la FGE est particulièrement importante, ainsi que l'atteste l'utilisation du terme gendarmerie, et l'unité créée en 2004 correspond assez largement au projet que les Français avaient proposé à leurs alliés : celui d'une FPSM robuste avec des effectifs désignés. L'origine politique de cette création est cependant relativement trouble, au-delà de la volonté de remplir les vides capacitaires entre militaires et civils dans les opérations extérieures. Durant différents entretiens avec des personnels français ou néerlandais, la volonté de contrer le modèle italien des MSU de l'OTAN a été avancée pour justifier de cet activisme des Français en la matière, en même temps que la volonté de Mme Alliot Marie de préserver un rôle important pour la gendarmerie dans les opérations extérieures, dans un contexte où le Ministre de l'Intérieur Nicolas Sarkozy avait remis en question la pertinence de l'engagement des gendarmes à l'extérieur des frontières.

Au-delà de cette empreinte française initiale et de l'implication importante des plus hautes autorités politiques, il semble que la définition du rôle de la FGE et de ses modalités de déploiement fasse l'objet d'un certain nombre de dissensions majeures au sein des pays qui la forment. Ces dissensions sont loin d'être anodines, et portent parfois sur la nature même de la FGE autant que sur ses possibilités d'emploi. Elles sont en fait d'autant plus paralysantes que le consensus nécessaire pour adopter une décision est difficilement atteignable lorsque les positions nationales sont très marquées.

Dans ces luttes d'influence, les entretiens menés au niveau français et international tendent à montrer que les Italiens ont obtenu des gages particulièrement significatifs leur permettant d'influencer notablement l'évolution de cette architecture. Parmi ces éléments, le fait que l'Etat-Major se situe à Vicenza pourrait leur permettre d'obtenir une voix prépondérante dans la formation des personnels et le développement doctrinal de ces forces. Il s'agit notamment de déterminer si l'hypothèse prioritaire d'emploi de la FGE est celle d'un commandement militaire ou civil. Alors que les Français préfèrent

L'option d'une force pouvant être déployées sous autorité civile et militaire de l'Union Européenne, permettant de ce fait d'assurer un continuum civilo-militaire ; les Italiens, et dans une certaine mesure les Néerlandais, privilégient des hypothèses d'emploi militaires, particulièrement sous commandement de l'OTAN, conformément à un positionnement international perçu comme plus atlantiste⁴². Pour certains, l'Italie cherche par ce biais à orienter le modèle de la FGE suivant celui des MSU, notamment parce qu'un emploi dans une chaîne de commandement militaire permettrait de résoudre un certain nombre de questions logistiques (matériel, soutien sanitaire) et assurerait un soutien militaire qui ne seraient pas disponible dans le cas d'une force sous mandat civil.

De même, la question des schémas de commandement et de contrôle des forces n'avait pas été tranchée au moment des observations. Si l'Etat major permanent de Vicenza possède une fonction de planification et de soutien des opérations, les troupes sur le terrain devaient initialement ne dépendre que du contrôle politico-militaire de l'organisation internationale mandatant la FGE (Comité Politique et de Sécurité dans le cas d'une mission européenne). Le commandement des forces sur le terrain conservait alors une autonomie importante vis-à-vis des autres composantes militaires ou civiles de théâtre. Les Italiens voulurent durant les années 2005 et 2006 que l'EM Permanent de Vicenza soit un maillon supplémentaire dans cette chaîne de commandement, ajoutant un contrôle opérationnel basé en Italie. Particulièrement intéressante, cette option donnait un grand rôle à l'EM permanent qui est passé depuis juin 2007 sous le commandement d'un colonel italien jusqu'en 2007, conformément à la règle de la rotation des effectifs⁴³. Instaurer un échelon supplémentaire de décision aurait ainsi permis aux Italiens de conserver un contrôle étroit sur les opérations par le biais du commandement de l'EM précisément au moment où la possibilité d'une première opération était la plus vraisemblable, à partir de 2007.

Enfin, la dernière question qui n'avait pas été tranchée concernait le premier déploiement de la FGE sur le terrain et la définition de cette première opération. L'ensemble des pays partenaires semblait en 2006 d'accord pour déployer la FGE sur un terrain balkanique, en Bosnie ou au Kosovo. L'hypothèse d'un déploiement en République Démocratique du Congo, au

42 Entretiens menés à la DGGN ainsi qu'à la Délégation aux Affaires Stratégiques, Paris : janvier/février/avril 2006.

43 La passation de commandement s'est effectuée le 26 juin 2007, le Colonel Giovanni Truglio remplaçant le Général français Deanaz au poste de Commandant de la FGE.

Katanga ou à Kinshasa au moment des élections de l'été 2006, avait été écartée : ce premier terrain aurait eu lieu trop tôt – alors que la FGE n'était pas encore déclarée opérationnelle et que les troupes n'étaient pas assez rodées – et surtout sur un territoire éloigné, jugé plus dangereux que les terrains balkaniques. Le choix à opérer entre la Bosnie et le Kosovo ne fut cependant pas plus simple à négocier. Les Français et les Hollandais, favorables au développement d'une FGE « robuste », capable d'intervenir dans des contextes volatiles, privilégiaient un déploiement au Kosovo, potentiellement dans la période de transition entre le retrait des Nations Unies et l'installation d'une force de police européenne prévue début 2007 puis repoussé à 2008, et en complément des capacités militaires de l'OTAN. Les Italiens quant à eux privilégiaient un déploiement en Bosnie, sur un terrain beaucoup plus stabilisé, contrairement au Kosovo où les perspectives d'indépendance de la Province pouvaient laisser supposer des troubles importants entre minorités. Finalement, c'est cette dernière option qui prévalut dans la décision d'envoi de la FGE sur son premier terrain : des unités de police intégrées appartenant à la FGE furent envoyées en Bosnie, au camp Butmi près de Sarajevo, sous le commandement de l'Opération Althéa, le volet militaire de l'opération PESD dans ce pays.

Ces interrogations majeures sur les évolutions et la définition de la FGE ont considérablement ralenti son rythme de développement, laissant s'exprimer des divergences importantes entre les différents pays la composant. De ce point de vue, la forme de cette entité représente une contrainte majeure, dans la mesure où la règle de l'unanimité pour les décisions a cristallisé les divergences entre pays participants, liées à des considérations géopolitiques plus générales de positionnement des Etats sur la sphère internationale. Les interrogations concernant l'efficacité d'une telle force en sont d'autant plus nombreuses, car les divergences internationales peuvent se retrouver à différents niveaux jusque dans la conduite des opérations, ce qui ne serait cependant pas spécifique à la FGE.

E. Le CoESPU : une réponse aux capacités limitées des FPSM européennes ?

La dernière initiative concernant l'accroissement des capacités des FPSM a été lancée suite au sommet du G8 de Sea Island en juin 2004 par l'établissement d'un Centre d'Excellence pour les Unité de Police de Stabilité (*Center of Excellence for Stability Police Unit – CoESPU*) installé à Vicenza le 1^{er} mars 2005 et formé de contingents italiens. Cette initiative s'intègre dans le plan plus général du G8 pour l'accroissement des capacités militaires de gestion des crises (« *G-8 Action Plan: Expanding Global Capability in Peace Support Operations* »). Elle émane

directement du constat que les capacités de FPSM ne sont pas suffisantes pour permettre de les engager plus systématiquement dans les opérations de paix. En effet, la majeure partie des contingents FPSM engagés dans les missions de paix appartiennent aux pays européens, et subissent eux-mêmes des contraintes extrêmement fortes liées à leur mission première et prioritaire de sécurisation et de lutte contre le crime sur leur territoire national⁴⁴. La dualité des FPSM (policiers civils sous statut militaire) est ainsi autant une force qu'une faiblesse, dans la mesure où elle contraint très fortement les capacités d'emploi des FPSM et limite considérablement les volumes de personnels disponibles pour ce faire. La possibilité d'élargir le vivier de recrutement de telles forces est donc à l'origine de la création du CoESPU, qui a également permis à l'Italie de renforcer son emprise sur les débats et les évolutions des FPSM.

Ce centre a plusieurs objectifs⁴⁵. Il vise tout d'abord à former des unités de FPSM aux opérations de maintien de la paix, en accroissant le volume des contingents disponibles pour des opérations extérieures, notamment dans les pays non-européens et particulièrement africains, voire aider à la création de telles unités. Les premiers objectifs fixent une cible de 3500 personnels à entraîner d'ici 2010, ces personnels devant former à leur tour des unités dans leurs pays d'origine. Les Etats participant à cette première campagne de formation seraient la Jordanie, le Maroc, l'Inde, le Kazakhstan, le Kenya et le Sénégal. Il vise par ailleurs à accroître l'interopérabilité des différentes forces en leur fournissant une formation, des procédures et une capacité d'action communes. De ce fait, le CoESPU est chargé d'édicter une doctrine des *Stability Police Unit* qui puissent être utilisable dans les formats européens, onusiens ou otaniens, de définir des standards et de recueillir les retours d'expérience afin de pouvoir enrichir la doctrine des SPU. L'Italie, qui est l'origine de ce concept de

44 Les entretiens menés, tant auprès des Français qu'auprès des Italiens, des Espagnols ou des Hollandais, ont tous confirmé cette tension permanente entre mission prioritaire à l'intérieur du territoire national et engagements restreints, quoique toujours plus ambitieux, dans les opérations de paix.

45 Plusieurs documents ont été publiés sur cette initiative, notamment un atelier tenu à Washington DC en avril 2005 intitulé « The future roles for Stability Police Units Workshop » organisé par le CoESPU (consultable sur http://www.usip.org/hp_products/april_coespu.pdf); ainsi que DZIEDZIC, Michael & STARK, Christine : « Bridging the Public Security Gap », USIP Briefing, Washington DC : June 2006 ; ou encore BOHN, Don (LTC) : « Formed Police Units Workshop and Seminar », Issue Paper 2006-4, US Army Peakeeping and Stability Operations Institute, January 2007. Il est notable de constater que toutes ces publications sont américaines et ont été effectuées dans le cadre de réseaux ou d'institution de recherche liées au Département de la Défense.

Centre d'Excellence, et l'a proposé au G8, a ainsi pu accroître son influence dans le domaine de la réflexion doctrinale et des développements capacitaires des FPSM dans les missions de paix.

L'expression SPU désigne de manière générique les unités de FPSM telles qu'elles peuvent être déployées dans les opérations extérieures, et reprend notamment le concept des Unités de Police Intégrées de la FGE, tout en y agglomérant celui des MSU et des SPU qui avaient été déployées au sein de la MINUK. Ce dispositif a pour objectif de réduire les vides capacitaires qui avaient pu être identifiés entre les déploiements militaires et policiers en fournissant des capacités à la frontière du militaire et du civil. Il s'agit tout d'abord de posséder des unités dont le statut militaire permet un déploiement rapide et dans des contextes non sécurisés. Ces unités doivent ensuite être formées aux techniques de maintien de l'ordre et de gestion des foules, notamment l'utilisation de la force minimale, les techniques de négociation avec les leaders de manifestation, mais également des capacités pleines et entières de police civile, telles que la surveillance, le renseignement criminel ou la recherche de preuve.

Tout l'enjeu de ces formations est de pouvoir constituer des unités cohérentes qui puissent être inter-opérables avec les contingents militaires déployés sur les théâtres d'opération. De fait, si la définition finale du statut de la chaîne de commandement (civile ou militaire) n'a pas été définie en 2006, il semble que l'optique privilégiée dans ce projet est de conserver ces capacités de FPSM sous commandement militaire, contrairement aux SPU des Nations Unies et à la FGE. Les Carabiniers, qui sont les maîtres d'œuvre de ce projet, restent donc cohérents par rapport à leur tendance générale d'orientation plutôt militaire des déploiements en opération.

Le maintien d'une chaîne de commandement militaire continue cependant de poser un certain nombre de problèmes qui avaient pu déjà se présenter aux MSU. Le transfert de primauté tactique entre le commandement militaire et celui des SPU n'est ainsi pas tranché, et il n'est pas évident que, à l'instar des MSU, la doctrine établisse de manière claire la primauté du commandement des FPSM en cas de manifestations ou de troubles civils graves. Par ailleurs, le statut juridique des preuves et des pièces de procédure initiées par de telles unités sous commandement militaire n'est pas réglé, car il pose une question plus générale de compétence des militaires dans le champ judiciaire. Outre le fait que dans les déploiements, cette question doit être tranchée par la résolution du Conseil de Sécurité des Nations Unies qui définit précisément les missions des présences civiles et militaires internationales, il n'est pas certain que l'OTAN, pour ne prendre que cette organisation, soit juridiquement fondé

à intervenir dans des procédures judiciaires. Cela supposerait que l'Alliance Atlantique se transforme d'une alliance militaire en une organisation à vocation globale et multidisciplinaire, ayant compétence dans les champs civils et militaires de la gestion des crises. Si les récents déploiements en Afghanistan et le développement du concept civilo-militaire de Provincial Reconstruction Teams tend à attester l'idée d'une transformation plus générale de l'OTAN en organisation civilo-militaire, les réticences restent importantes, notamment chez les Français, pour permettre d'ouvrir le champ d'activité civil à une organisation pour l'heure strictement militaire. Pour la diplomatie française, en effet, seule l'Union Européenne et l'ONU disposent des capacités civiles et militaires de gestion de crise pouvant intervenir sur l'ensemble du spectre d'intervention.

Les possibilités d'emploi des FPSM ont ainsi été grandement renouvelées ces dernières années, par la création de concepts d'emploi et de structures destinées à remplir les vides capacitaires entre forces de police civile et contingents militaires. Sur l'ensemble de ces capacités, néanmoins, on peut considérer que les possibilités d'emploi dans des zones de post-conflit restent limitées. De manière significative, les MSU et les SPU n'ont pas été employées à des tâches auxquelles elles devaient prioritairement s'atteler, puisque aucune de ces forces ne constitua au Kosovo une réserve de maintien de l'ordre utilisée lors des troubles qui eurent régulièrement lieu dans la province. En ce qui concerne la FGE et les FPSM formées par le CoESPU, tout reste à faire, et la preuve concrète de leur utilité n'est pas encore apportée puisque aucun déploiement n'a pu être amorcé. En dehors de ces difficultés, les capacités de déploiement de FPSM n'ont pas permis d'accroître sensiblement le nombre de policiers à statut militaire dans les opérations de paix de ces dernières années. Ces capacités sont en fait d'autant plus limitées que les dernières opérations en date ne concernent plus des territoires réduits où quelques centaines d'homme peuvent suffire, comme c'était le cas en Bosnie, au Kosovo ou en Macédoine. L'avenir des opérations extérieures se joue aujourd'hui sur des territoires bien plus vastes, moins maîtrisés et plus peuplés : l'Afghanistan, la République Démocratique du Congo, l'Irak ; mais également dans des missions plus risquées et où le niveau de violence s'est sensiblement accru, nécessitant la combinaison d'activités militaires de combat dans certaines zones et de processus de construction des institutions. Si l'objectif du CoESPU est bien d'accroître ces capacités, il reste que le processus sera long et nécessitera à court terme de requérir à d'autres types de forces, notamment en ayant recours au traditionnel soutien des militaires aux activités de police. Mais si cette solution intérimaire et le plus souvent ad-hoc a été régulièrement adoptée sur le terrain, il reste que sa généralisation continue de faire peser un certain nombre d'interrogations – sur la nature des efforts ainsi entrepris, leur caractère civil ou militaire – d'une grande importance, car directement liées à la dynamique plus

générale du processus de reconstruction de l'Etat.

III- Vers une confusion des distinctions entre civils et militaires ?

Comme nous l'avons évoqué, entre des troupes internationales bien souvent inadaptées aux enjeux de la sécurité publique dans les phases succédant aux interventions et des CIVPOL bien souvent contraints par leur mandat et leurs capacités, un vide important subsiste régulièrement dans les capacités des intervenants à véritablement mettre en œuvre des stratégies d'établissement de la sécurité pour les populations locales à court et moyen terme. Face à ces défis, le réflexe fut généralement de renforcer les coopérations entre militaires et CIVPOLs afin de pallier les difficultés sur les théâtres d'opération. Ce type de solution, intérimaire et le plus souvent *ad-hoc*, a cependant été dépassée largement au cours des derniers déploiements, notamment dans les Balkans, où les militaires ont fourni un éventail toujours plus importants de capacités au service des civils. Il semble cependant, et notamment aux Etats-Unis, que ces solutions intérimaires doivent laisser la place à des mécanismes plus pérennes dans lesquels les sphères militaires et policières s'entrecroisent. A ce titre, les évolutions en cours aux Etats-Unis méritent d'être analysées en profondeur afin de cerner les débats qui peuvent avoir cours et les éventuelles répercussions qu'ils pourraient avoir sur les formats européens d'intervention.

A. La coopération civils – militaires : un moyen de remplir les vides capacitaires entre CIVPOL et troupes internationales ?

Les coopérations militaires/CIVPOL, qui ont toujours été mises en place de manière ad-hoc et sans véritable planification préalable, ont revêtu différentes formes et se sont accrues notablement au Kosovo. En Somalie comme en Haïti ou en Bosnie, les militaires ont ainsi soutenu régulièrement les forces de police internationale dans leurs missions, notamment en conduisant des patrouilles conjointes et en co-localisant des unités militaires avec des postes de CIVPOL⁴⁶. Ce type de soutien devait permettre de fournir aux CIVPOL des

46 Voir en particulier BAILEY, Michael & al. : « Haïti : Military – Police partnership for public security », in OACKLEY, Robert B., DZIEDZIEC, Michael J. and GOLDBERG, Eliot M. : Policing the New World Disorder, op.cit., pp.215-252.

capacités d'extraction si la situation sécuritaire devenait intenable et nécessitait leur évacuation. Il permettait également de renforcer l'image des CIVPOL et de leur donner une crédibilité plus importante en cas de difficulté, notamment de prévenir les attaques directes émanant de groupes armés. Enfin, les militaires co-localisés avec les unités de police pouvaient fournir au besoin un surplus de main d'œuvre lorsque les effectifs civils ne suffisaient pas ou encore un soutien matériel en fournissant du matériel de communication et d'entraînement.

1) Le Kosovo ou la systématisation du soutien militaire aux capacités de police internationale

Une forme davantage institutionnalisée de relations entre les acteurs civils et militaires dans la sécurité publique fut expérimentée au Kosovo, approfondissant les différentes coopérations qui avaient pu être initiées sur les terrains précédents.

Une coopération au niveau stratégique

Tout d'abord, et de manière relativement rapide, les militaires et les CIVPOL nouèrent des relations à différents niveaux de responsabilité. Au niveau opérationnel, le *Joint Security Executive Committee* fut ainsi établi en août 1999, soit deux mois après l'arrivée des troupes et l'installation de la présence internationale, afin d'examiner le déploiement des forces de police civile de la MINUK, les progrès réalisés dans le contrôle des armes et la protection des minorités. Il réunissait les deux composantes internationales dans le domaine de la sécurité : la KFOR dépendant de l'OTAN et la MINUK Police dépendant du Secrétaire Général des Nations Unies ; et permettait d'édicter des règlements pour ces deux composantes indépendantes sur le terrain⁴⁷. Si la MINUK était responsable de la sécurité publique et de l'application de la loi dans la province du Kosovo, le très lent déploiement des CIVPOL contraignit les militaires de la KFOR à s'impliquer dans des missions de police. Cet investissement militaire dans des fonctions de police fut formalisé par des textes juridiques, notamment des Procédures Opérationnelles Standards et des Accords Techniques, définissant au fur et à mesure de l'accroissement des capacités civiles la répartition des tâches et les processus de transition de l'autorité en matière de police judiciaire et de maintien de l'ordre⁴⁸. Si les prérogatives de police furent

47 Sur ces mécanismes de coopération, voir COCKELL, John : « Civil-Military responses to security challenges in Peace Operations : ten lessons from Kosovo », *Global Governance*, n°8, 2002, pp.483-502.

48 Voir NOGUES, Thierry : « Soldats et policiers internationaux maintiennent l'ordre à Mitrovica (Kosovo) », op.cit.

rapidement transférées aux CIVPOL (police criminelle, judiciaire, administrative et pénitentiaire) et au KPS (police route), le maintien de l'ordre et le contrôle des foules resta une prérogative partagée avec les militaires.

La complémentarité civils/militaires dans la gestion des troubles civils

Après les émeutes de 2004, la MINUK et la KFOR mirent également au point des procédures de rétablissement de l'ordre selon plusieurs dispositifs. Le dispositif « *Green/Blue/Red Boxes* » fixait tout d'abord les différents niveaux de violence et la réponse civile ou militaire à y apporter⁴⁹. La « *Green Box* » caractérise une situation normale, dans laquelle les troupes effectuent leur travail de renseignement d'ambiance et de patrouilles afin de surveiller la situation, tandis que les policiers civils internationaux comme locaux s'occupent de leurs missions. La « *Blue Box* » caractérise une situation plus tendue, dans laquelle des manifestations ou des mouvements populaires font peser des menaces sur l'ordre public. Des panneaux sont alors dressés à proximité de la manifestation afin de prévenir les populations de l'événement et des réponses possibles des forces de l'ordre, et des unités de police civile accompagnées d'unités militaires formées au maintien de l'ordre mettent en œuvre les mesures de rétablissement de l'ordre en fonction de l'intensité de la manifestation. Dans la « *Red Box* », les procédures civiles de rétablissement de l'ordre ne sont plus appliquées, il s'agit d'affrontements de nature militaire avec emploi de la force létale sur un espace déterminé, les unités militaires prenant alors le contrôle des opérations.

A l'intérieur de ce dispositif général, un autre dispositif permet un partage des tâches entre forces civiles locales, internationales et forces militaires, au fur et à mesure du transfert des pouvoirs de police de la communauté internationale vers les autorités locales. Les unités du Kosovo Police Service formées au maintien de l'ordre, les ROSU, doivent ainsi être les premières à traiter la manifestation, avant que les SPU de la MINUK n'interviennent, soutenues et le cas échéant remplacées par des unités de la KFOR. Ces dernières pouvaient être les MSU, spécialement dédiées à ces fonctions et agissant dans le cadre du dispositif de complémentarité FPSM/Armée de Terre déjà évoqué dans la partie sur les MSU (dispositif « *Blue Box/Green Box* »), ou des contingents des Brigades ayant subi un entraînement spécifique agissant sous commandement militaire.

L'intérêt de ces dispositifs est double, malgré les interrogations qui subsistent

⁴⁹ Dispositif présenté au Bureau Opérations de la Task-Force Multinationale Nord (Commandement français) : avril 2006.

sur leur validité. D'une part, il définit des procédures d'intervention s'appuyant sur différentes forces et permet de prévoir, en cas de problèmes, les différents niveaux d'engagement des unités de police et de l'armée de terre pour mettre fin à des situations de désordre. De ce point de vue, il permet de planifier les différentes phases d'intervention et d'adapter les dispositifs et la formation des personnels à ces missions. Ainsi, les unités de la KFOR furent, après 2004, particulièrement demandeuse de formations en contrôle des foules, et les MSU comme les contingents de Gendarmes Mobiles insérés au sein de la *Task Force Multinationale Nord* dirigée par les Français entreprirent de former un grand nombre de contingents à des techniques de gestion des manifestations, au cours d'exercices spécifiques rassemblant plusieurs centaines d'hommes. Il reste cependant qu'en 2006, au moment où les observations ont été effectuées, ce dispositif n'avait pas été testé dans la réalité, et que les procédures et chaînes de commandement restaient à bien des égards floues. Il était ainsi très révélateur que les différentes personnes interrogées, tant au niveau civil de la MINUK qu'au niveau militaire, ne puissent indiquer les différents niveaux de violence correspondant à l'engagement des unités militaires. Pour certains, notamment dans certaines instances dirigeantes de la KFOR, à partir du moment où des coups de feu étaient tirés, les unités militaires terrestres devaient intervenir et basculer dans des modes de gestion des manifestations beaucoup plus offensifs et guerriers⁵⁰. D'une certaine manière, les troupes devaient ainsi conserver une capacité d'initiative propre, éventuellement en coordination avec les échelons régionaux de décision de la MINUK Police. On peut en effet considérer que, pour les armées, disposer de compétences en matière de gestion des foules et de prérogatives de police permet d'avoir une base juridique renforçant le contrôle du territoire et facilitant de ce fait la mission militaire de sécurisation des zones⁵¹. Ce type de considération justifia que, dans des manifestations se déroulant à Mitrovica, des unités appartenant à la KFOR viennent faire du travail de renseignement afin de conserver une capacité d'information autonome, ce qui irrita le chef régional de la MINUK, pour qui les armées n'avaient pas à venir empiéter sur le domaine de compétence des policiers civils⁵². En effet, pour d'autres personnels militaires mais surtout les autorités de la MINUK, ce dispositif ne devait fonctionner que sur « réquisition » des autorités civiles policières, les responsables locaux devant informer leurs niveaux hiérarchiques immédiatement supérieurs (commandant régional ou provincial de la MINUK police) afin que la direction de la MINUK demande

50 Entretien à l'Etat-Major de la Task-Force Multinationale Nord, Vushtri : avril 2006.

51 Sur cette tendance, voir NOGUES, Thierry : « Soldats et policiers internationaux maintiennent l'ordre à Mitrovica (Kosovo) », op.cit.

52 Entretien à la MINUK Police, Mitrovica : avril 2006.

au Commandant de la KFOR de mobiliser des troupes au sein des commandements militaires régionaux ou des MSU⁵³. Cette dernière solution, respectant davantage la répartition des compétences entre civils et militaires prendrait cependant plus de temps que la procédure de saisine directe des troupes au niveau régional, puisqu'elle nécessite de passer par les échelons de commandement supérieurs.

D'autre part, ce dispositif d'engagement graduel des forces correspond également à une philosophie de l'action basée sur l'utilisation minimale et proportionnelle de la force, destiné à faire savoir aux manifestants que les troubles entraîneront une réaction. De ce point de vue, tant la MINUK que la KFOR ont largement fait connaître ces dispositifs auprès de la population, à travers des campagnes de presse et d'information. Au moment des troubles, il est par ailleurs prévu que la zone concernée soit circonscrite et balisée par des panneaux signifiant aux populations locales les différents niveaux d'engagement des forces. Ce type de communication, basé sur des mesures de moyen terme (campagne de presse) et de court terme (panneaux indiquant la nature de la réponse aux troubles) correspond en fait à un travail de socialisation des populations à des techniques de contrôle des foules spécifique à l'organisation de la communauté internationale sur place⁵⁴. En signifiant à tout moment les niveaux de violence acceptés et la réponse qui y sera apportée, les forces de l'ordre signifient en fait les bornes qu'elle instaurent à l'expression du mécontentement populaire. [...]

B. Débats et orientations aux Etats-Unis : vers la définition d'une composante sécurité publique à part entière

Les débats sur la sécurité publique et les moyens de l'instaurer ont été au centre d'une attention toute particulière aux Etats-Unis. C'est en effet dans ce pays qu'ont été théorisés et rendus publics les travaux considérés comme les plus avancés sur le sujet, et ce depuis une dizaine d'années. La première contribution majeure à ces débats fut la conférence organisée en 1997 à la *National Defense University*, qui donna lieu à une publication qui fait encore aujourd'hui

53 Entretien au Pilier 1 (Justice & Police) de la MINUK, Pristina : avril 2006.

54 Voir également NOGUES, Thierry : « Soldats et policiers internationaux maintiennent l'ordre à Mitrovica (Kosovo) », op.cit.

référence⁵⁵, dans laquelle étaient décrites les trois dimensions du vide sécuritaire déjà évoqué, qui constitue le paradigme actuel de la réflexion tournant autour des questions de sécurité publique et d'engagement des militaires dans ce domaine. De fait, les centres de recherche consacrés aux opérations de paix (*US Institute of Peace*) ainsi que les *think-tank* (*Rand Corporation*) ou encore les centres de recherche militaire (le *Peacekeeping and Stability Operations Institute* du *US Army War College* de Carlisle qui a développé un programme de recherche et de consultation spécifique sur le *Rule of Law* ; ou le *Center for Technology and National Security Policy* de la *National Defence University*) ont consacré un nombre important de travaux portant sur les enseignements des opérations de paix depuis le début des années 1990. Cette attention fut bien entendu considérablement renforcée par les déboires de la présence militaire américaine en Irak, qui s'avéra incapable de réagir aux troubles occasionnés par la disparition de l'Etat irakien et posa malgré elle un certain nombre de fondations pour l'insurrection qui lui cause autant de tort. La multiplication des travaux sur le *Rule of Law* en opérations extérieures, ses dimensions techniques ou théoriques et sa contribution à la lutte anti-insurrection, est de ce point de vue particulièrement significative de préoccupations très actuelles qui risquent de faire évoluer notablement les formats d'intervention au niveau américain et par répercussion au niveau de l'OTAN. Dans ce contexte, militaires et politiques américains se sont particulièrement intéressés à la dualité civile/militaire des Forces de Police à Statut Militaire, et citent régulièrement les *Carabinieri* ou la *Gendarmerie Nationale* comme exemples d'unités adaptées aux défis de la transition post-conflit.

1) Les paradoxes américains dans la gestion de la sécurité publique

Deux paradoxes sont cependant apparents lorsque l'on examine la manière dont les Etats-Unis ont pu s'investir dans le domaine de la sécurité publique.

Le premier paradoxe est que si le pays représente le premier fournisseur de policiers civils pour les missions des Nations Unies, il ne semble pas que les Etats-Unis aient défini des procédures spécifiques pour permettre d'engager ces personnels civils très tôt dans les crises, contribuant directement à l'inefficacité

55 Cf. OACKLEY, Robert B., DZIEDZIEC, Michael J. and GOLDBERG, Eliot M. : *Policing the New World Disorder : Peace Operations and Public Security*, NDU Press, Washington DC : 1998.

du système des CIVPOL qu'ils déplorent⁵⁶. N'ayant pas de corps de police nationale, hormis le FBI qui est spécialisé sur des domaines précis et sensibles, les CIVPOL américains sont recrutés au sein des polices municipales par le biais des agences privées de sécurité, en premier lieu *Dyncorp*. Il n'existe pas non plus de processus de sélection centralisé qui permette de juger des qualités de ces personnels, ni de ligne budgétaire spécifique ou d'autorité centrale en charge de la gestion des CIVPOL américains, l'*International Criminal Investigative Training Assistance Program* du Département de la Justice n'étant responsable que de la conduite des projets de coopération et de formation des polices locales (à l'instar de l'École de Police de Vushtrri au Kosovo).

Le second paradoxe, sans doute plus significatif, est que les États-Unis ne possèdent pas en propre une police à statut militaire qui puisse remplir les vides laissés entre les contingents militaires et les CIVPOL. Ils sont donc admiratifs de ce modèle sans pour autant avoir mentionné explicitement le projet de constituer une gendarmerie américaine, ou d'étendre le modèle historique des *Rangers* du Texas⁵⁷. Cette unité composée de volontaires, créée en 1823, remplit des fonctions militaires de protection des frontières et de maintien de l'ordre public. En 1874, après la Guerre de Sécession, elles furent reconnues par la loi en tant que Force de Police à Statut Militaire, ayant abandonné progressivement leur rôle de protection des frontières au profit de pouvoirs de police civile depuis les années 1920. De son côté, la Garde Nationale, mobilisée en temps de crise pour soutenir les autorités de police civile, comme dans le cas des émeutes de Watts à Los Angeles en 1992 ou après le 11 septembre, ne peuvent pas véritablement être assimilées à une FPSM. C'est un corps militaire à part entière hérité des anciennes milices citoyennes datant de l'époque coloniale, dont l'armement et les missions sont très analogues à celle des armées classiques. De ce fait, la Garde a été déployée sur de nombreux théâtres d'opération en même temps que les unités militaires régulières. Ne disposant pas de service spécifiquement dédié à des missions de police, et connaissant des conditions restrictives à leur emploi dans le rétablissement de l'ordre⁵⁸, les Gardes Nationaux américains peuvent soutenir les polices civiles américaines en

56 SERAFINO, Nina : Policing in Peacekeeping and Related Stability Operations : Problems and Proposed Solutions, Congressional Research Service, Washinton DC : 30 March 2004.

57 Voir PERITO, Robert : Where is the Lone Ranger when we Need Him, USIP Press, Washington DC : 2004, pp.47-51.

58 Le Posse Comitatus Act de 1878 prohibe l'utilisation des forces armées dans le rétablissement de l'ordre. Un certain nombre d'exceptions ont cependant été adoptées, notamment dans les cas de troubles majeurs, rébellion ou conspiration.

prenant à leur charge des fonctions de sécurisation basiques, telles que les *check-points* ou la conduite de patrouilles. Leur engagement dans la lutte contre la drogue à partir de 1989 leur permit cependant de prendre en charge un certain nombre de fonctions traditionnellement dévolues aux polices civiles, même si ces missions furent là encore très restreintes. Surtout, depuis les attentats du 11 septembre et leur engagement actif dans les campagnes d'Irak et d'Afghanistan, il semble que la Garde Nationale a pour ambition d'intégrer « le train » de la transformation des forces américaines, rendant ses forces plus aptes au combat de haute intensité et davantage inter-opérables avec les forces conventionnelles⁵⁹. Au final, les Etats-Unis ne disposent donc pas d'une force dite de troisième type, qui leur permette d'engager des policiers sous statut militaire.

De ce fait, les contingents américains ont été traditionnellement impliqués dans des opérations de sécurité publique avec les unités qu'ils avaient à leur disposition, en priorité le Corps de Police Militaire de l'*Army*, et parfois des Forces Spéciales ou des unités d'infanterie classique. Les MP ont ainsi été régulièrement sollicités pour soutenir les efforts des CIVPOLs. Mais il semble que cette implication n'ait pas véritablement été prévue à la base dans les planifications militaires, l'exemple le plus probant en étant l'Irak. En fait les militaires américains sont traditionnellement particulièrement rétifs à l'idée d'engager leurs troupes dans des opérations de rétablissement de la sécurité publique. Cette méfiance à l'égard de tâches considérées comme civiles et policières pourrait avoir évolué à la faveur du mouvement intellectuel général de prise en compte de ces problématiques, et les cadres de l'*Army* sont sans doute depuis l'Irak plus perméables à l'idée de mettre en oeuvre des stratégies civilo-militaires de sécurisation. Il reste que les programmes et les discours restent majoritairement orientés vers le combat de haute intensité et que la tendance sociologique lourde de l'armée américaine reste celle d'une aversion pour des missions amenant les soldats à sortir de leur rôle (le *mission creep*).

2) Le Corps de Police Militaire de l'US Army dans les missions de paix : un rôle ancien...

La participation des MP américains aux missions extérieures, et particulièrement à des missions de sécurité publique proche du travail des policiers civils, n'est pas récente. Elle trouve ses premières origines dans l'âge

⁵⁹Voir notamment BLUM, Steven : « The National Guard transforming to an operational force », Joint Forces Quarterly, Issue 43, 4th Quarter 2006, pp.12-17.

de la diplomatie de la canonnière au tournant du 20^{ème} siècle, lorsque les Etats-Unis occupèrent plusieurs territoires caribéens et latino-américains en vue de défendre leurs intérêts dans cette sphère d'influence privilégiée, dans la continuité de la Doctrine Monroe. Les *Marines* américains eurent l'idée de créer des polices à statut militaire pour stabiliser les situations dans un certain nombre de pays : à Cuba avec la *Garde Rurale* (1901) ; au Panama avec la *Police Nationale* (1904) ; au Nicaragua avec la *Garde Nationale* (1912) ; en Haïti avec la *Garde* (1915) et en République Dominicaine avec la *Garde Nationale* (1916). A la suite de la Seconde Guerre Mondiale, les militaires américains créaient un corps de *Civil Affairs*, des militaires chargés de reconstruire et administrer les territoires occupés (Autriche, Allemagne et Japon) au sein du Gouvernement Militaire Allié des Territoires Occupés⁶⁰. Ils établirent également un corps de police à statut militaire aux côtés des forces de police allemande. Les *US Constabulary*, opérationnels le 1^{er} juillet 1946, avaient pour mission de faire la liaison entre le commandement militaire et les unités de police allemande, de maintenir la sécurité publique dans les enceintes militaires et civiles et de contrôler les limites de la zone d'occupation américaine. Ils possédaient la primauté de police sur l'ensemble du spectre de la police civile (maintien de l'ordre, police judiciaire), mais furent démantelés en 1952.

La *Military Police* américaine fut impliquée dans les opérations extérieures dès 1983, durant l'opération *Urgent Fury* à Grenade, notamment dans la sécurisation des zones utilisées par l'infanterie et la conduite d'opérations de maintien de l'ordre. Sa participation fut ensuite régulière pour des missions très fluctuantes, allant de la protection des sites militaires à l'assistance aux forces de police, voire la prise en charge de volets entiers du secteur de la sécurité publique. Au Panama, en 1989, les MP américains furent impliqués dans des opérations de lutte contre les pillages et de restauration de l'ordre, en même temps que les Forces Spéciales et des unités d'infanterie classique, avant que les nouvelles forces de police panaméennes, remplaçant celles qui avaient servies sous Noriega, ne soient recrutées et formées par la coopération policière américaine (ICITAP)⁶¹. En Somalie, en 1992, le *Provost Marshall* de l'UNITAF, la coalition volontaire et transitoire dirigée par les Etats-Unis (Opération *Restore Hope*), mit en place un programme d'assistance directe à la police somalienne, pour renforcer la capacité de sécurisation des contingents militaires. L'UNITAF n'avait cependant aucun mandat pour initier une opération de formation de la

60 Allied Military Government of Occupied Territories – AMGOT.

61 GRAY, Anthony & MANWARING, Maxwell : « Panama. Operation Just Cause », in OACKLEY, Robert B., DZIEDZIEC, Michael J. and GOLDBERG, Eliot M. : *Policing the New World Disorder*, op.cit., pp.41-68.

police civile, et les lois américaines elles-même interdisent aux forces armées d'entraîner, d'équiper, de conseiller ou de procurer une aide financière à des forces de police civile⁶². Forte du soutien de l'ambassadeur américain sur place, Robert Oakley, les militaires américains s'engagèrent dans une opération dont la légalité était contestable, mais pour une raison très pragmatique de renforcement des capacités de sécurisation⁶³. Au Kosovo, les MP américains agirent dans un premier temps dans un rôle de quasi-substitution en attendant le déploiement de la MINUK Police et se coordonnèrent étroitement avec les policiers civils, notamment dans le domaine du renseignement criminel.

La Police Militaire américaine fut également engagée dans les réformes institutionnelles et doctrinales des armées américaines au fur et à mesure de sa réorientation vers des missions de projection. En 1996, sa doctrine fut réaménagée pour envisager de nouvelles fonctions, puis totalement refondées dans une nouvelle doctrine en 2001, remplaçant la précédente qui datait de 1988. Les fonctions des MP porte ainsi sur⁶⁴ :

- Soutien à la manœuvre et à la mobilité des forces : franchissement d'obstacles et passage de lignes, surveillance et reconnaissance des axes routiers, gestion des principaux axes d'approvisionnement et régulation du trafic ;
- Sécurisation de zone : opérations de reconnaissance, contrôle des incidents, défense des bases, défense des sites et personnels sensibles, force de combat tactique, anti-terrorisme
- Respect de la loi et de l'ordre : enquêtes criminelles, opérations douanières concernant les Etats-Unis, entraînement aux fonctions de police ;
- Mesures d'internement et de transfert : prisonniers de guerre et civils, détention de prisonniers militaires américains, contrôle des ressources et de la population, mouvements de population ;
- Opérations de Renseignement de police : renseignement sur le champ de bataille, évaluation des forces de police, dissémination des informations, coordination multinationale et civilo-militaire.

62 Section 660 du Foreign Assistance Act de 1961.

63 Voir THOMAS, Lynn & SPATARO, Steve : « Peacekeeping and Policing in Somalia », in OACKLEY, Robert B., DZIEDZIEC, Michael J. and GOLDBERG, Eliot M. : Policing the New World Disorder, op.cit., pp.175-214.

64 DEPARTMENT OF THE ARMY : Military Police Operations, FM 3-19.1, Washington DC : 21 Mach 2001.

3) ...Brouillant les distinctions entre missions de police et mission militaire ?

A travers ces missions, la Police Militaire américaine continua à remplir ses fonctions traditionnelles de soutien aux unités de combat, mais s'y ajoutèrent toutes les fonctions classiques d'une police civile, de la gestion du trafic routier aux opérations de rétablissement de l'ordre ou les enquêtes criminelles. D'une certaine manière, cette doctrine entérina un rapprochement entre les modèles de police militaire et de police à statut militaire, du moins dans les textes, dans la mesure où les MP pouvaient désormais être chargées de prendre la direction d'opérations de police civile. Les applications qui en furent faites en Irak prolongèrent l'effet de cette doctrine en établissant les MP comme des éléments essentiels de l'architecture de police de l'Irak post-Saddam. Outre les missions de sécurisation des axes de circulation et de maintien de l'ordre, les unités MP furent effectivement placées à la tête des postes de police civile irakiens d'où elles commandèrent et contribuèrent à la formation de la nouvelle police⁶⁵.

Ce brouillage dans les missions civiles et militaires des MP s'appuie sur une perception largement partagée de la compétence de ces troupes pour des opérations qui se situent à la frontière des sphères d'activité policière et militaire. La valorisation de l'entraînement des MP est ainsi courante, avec des discours les situant bien souvent comme une réponse militaire adéquate aux difficultés de sécurisation des populations dans les missions de paix et de stabilisation⁶⁶. Selon Robert Perito⁶⁷, les personnels MP américains seraient entraînés à employer la force de manière graduelle, sur un *continuum* d'emploi des capacités de coercition, passant de la patrouille à l'interpellation sans violence, puis l'emploi de la force, y compris létale, pour appréhender un suspect. La règle des « 5s » serait ainsi révélatrice de leur mode opératoire : « *shout, show your weapon, shoot to wound, shoot to kill but shoot only at the investigator* »⁶⁸ (« criez, montrez votre arme, tirez pour blesser, tirez pour tuer mais ne tirez que sur l'instigateur »). Selon cette perception de leur rôle, leur capacité à interagir avec les civils, et notamment les policiers civils et les formateurs internationaux,

65 Un certain nombre d'articles sur les rôles et le déroulement des missions des MP en Irak est disponible dans la revue *Military Police* accessible sur <http://www.wood.army.mil/mpbulletin/>

66 Voir BINNENDIJK, Hans & JOHNSON, Stuart (ed.) : *Transforming for stabilization and reconstruction operations*, NDU Press, Washington DC : 2004.

67 PERITO, Robert : op.cit., pp.79-81.

68 PERITO, Robert : op.cit., p.81.

serait à l'origine de leur aisance dans les phases de post-conflit plus que dans les phases de combat de haute intensité, où ils possèdent cependant des fonctions bien particulières et particulièrement exposées. Un certain nombre de réflexions tendent en effet à tracer des analogies fortes entre les forces de police à statut militaire et les MP, des forces militaires ayant des capacités d'action sur un spectre large, tant comme unités d'infanterie légère que comme unités de police pouvant temporairement remplir les vides sécuritaires⁶⁹.

Ce brouillage est également favorisé par le renouveau des travaux portant sur les insurrections et leur application dans les missions extérieures les plus récentes, notamment l'Afghanistan et l'Irak. Dans les opérations de contre-insurrection, les PM sont appelés à jouer un rôle majeur dans la mesure où ils peuvent agir sur l'ensemble du spectre d'opérations (*Full Spectrum Operations* : renseignement, combat, sécurisation, contrôle des foules et soutien aux policiers internationaux et locaux), de la conduite des opérations de combat à la participation aux processus de reconstruction des institutions inhérents à tout projet de contre-insurrection⁷⁰. L'idée générale est bien de pouvoir reconstruire ou renforcer un Etat allié, et en premier lieu rétablir ses fonctions coercitives pour s'appuyer sur une autorité locale et démultiplier les effets politiques des luttes menées sur le champ de bataille. Les MP peuvent avoir en la matière un rôle particulièrement important ainsi que l'avons déjà mentionné.

Cette valorisation de leur rôle n'est cependant pas compensée par un accroissement de la formation des personnels dans le domaine de la police civile. Les MP possèdent en fait le même entraînement que l'infanterie classique, avec une attention particulière portée à la reconnaissance et au combat. A la suite d'un entraînement purement militaire, les personnels reçoivent 10 semaines d'entraînement individuel à l'Ecole de Police Militaire de *Fort Leonard Wood*, dans le Missouri, durant lesquelles ils reçoivent une instruction sur les compétences policières basiques et les techniques pour faire respecter la loi : patrouille, contrôle routier et gestion du trafic, protection des scènes de crime, utilisation de la force et résolution non-violente des conflits, codes de procédure criminelle. De ce fait, on ne peut qu'être étonné par l'optimisme de certains discours tenus à propos des MP, qui les donnent parfois

69 C'est notamment le cas dans FOLEY, David : « The Military Police Corps », in OACKLEY, Robert B., DZIEDZIEC, Michael J. and GOLDBERG, Eliot M. : *Policing the New World Disorder*, op.cit., pp.547-552.

70 Voir de ce point de vue le rôle des unités de Police Militaire dans le manuel de contre-insurrection de l'Armée de Terre américaine (DEPARTMENT OF THE ARMY : *Counterinsurgency Operations*, FM3-7.22, Washington DC : October 2004).

pleinement compétents pour assumer des fonctions de police civile, entre enquêtes judiciaires, lutte contre le terrorisme et opérations de restauration de l'ordre. Certes, les trois-quarts des personnels sont réservistes et souvent policiers dans le civil, et les unités de MP dédiées aux enquêtes criminelles sont spécialisées. Mais il n'en demeure pas moins que 10 semaines de formation semblent constituer un socle bien fragile pour entreprendre des missions de police dans des opérations de paix où elles ont une précisément importance majeure, dans des contextes culturels et géopolitiques bien éloignés de ce qui peut être connu par les personnels. David Armitage et Anne Moisan ont ainsi pu relever que les PM restent des unités militaires relativement classiques, qui ne disposent pas en propre du matériel, et notamment de matériel non-létal, ni d'une véritable formation pour s'impliquer dans ces missions⁷¹.

4) Le rôle des MP dans les vides capacitaires : un débat toujours en cours.

Les débats restent cependant ouverts aux Etats-Unis pour déterminer quelles sont les capacités les plus adéquates pour remplir les vides sécuritaires et contribuer à des missions de stabilisation plus efficaces, notamment recourant à des unités à la frontière du policier et du militaire, possédant une forte capacité de coercition. En effet, si les MP semblent obtenir un satisfecit quant à leurs missions, il reste que plusieurs limites ont pu être identifiées.

D'une part, les unités de Police Militaire sont limitées en nombre de personnels. Dans des contextes comme l'Irak, l'insurrection gomme les lignes de front et porte les combats sur l'ensemble du territoire, toutes les installations devant être protégées, ce qui signifie très concrètement la nécessité de disposer de volumes de troupes très importants, notamment sur les voies d'approvisionnement qui sont l'objet d'attentats réguliers. L'objectif des MP est donc d'abord et avant tout de soutenir la force et de remplir des missions purement militaires. Ainsi, « *les MP sont en premier des soldats et en second des policiers* »⁷² comme l'indique John Clarke. L'échelle des priorités dans les différentes

71 ARMITAGE, David & MOISAN, Anne : « Constabulary Forces and Postconflict Transition : The Euro-Atlantic Dimension », Strategic Forum, n°218, November 2005.

72 « Military Police remain soldiers first and Policemen second » (CLARKE, John : « Specialized units for peace operations and homeland security », Il Rassegna dell'Arma, Serie « Atti », n°2, Supplemento al n°4/2004).

missions qui leur sont assignées est donc relativement claire : la protection et le soutien de la force est leur objectif premier. On rejoint en cela les tendances lourdes de la sociologie militaire américaine pour laquelle le combat reste la fonction majoritaire. Dans le contexte de la décennie 2000, où les militaires américains sont fortement engagés en Irak et en Afghanistan, mais également toujours dans les Balkans, les difficultés de gestion des ressources humaines restreignent l'éventail des possibilités d'emploi des MP en les concentrant sur les missions prioritaires. C'est à l'aune de ces considérations, et de la forte pression qu'exerce la guerre en Irak sur les ressources humaines de l'Armée de Terre, en premier lieu les réservistes, que l'on peut analyser les projets de renforcement des contingents de MP, qui se montent à 15.000 hommes de 2004 à 2011⁷³, avec potentiellement une accélération du processus (on parle de 40.000 hommes à terme).

D'autre part, l'engagement de-facto des MP dans des fonctions de police civile et de formation des polices locales a fait émerger la question de la pertinence d'un modèle dans lequel les militaires s'engageraient dans des fonctions de police. De ce point de vue, un certain nombre de réticences sont apparues, notamment parce que les bases sur lesquelles sont construits les programmes de coopération, de renforcement et de formation des polices civiles locale impliquent que les unités de police soient distinctes des militaires, en commandement comme en mission⁷⁴. Les contextes dans lesquels les opérations de paix ont lieu correspondent effectivement souvent à des situations où les militaires ont été utilisés à des fins de politique intérieure en vue de réprimer des mouvements de protestation et les opposants. Initier la réforme de la police locale en la plaçant sous le contrôle d'une force militaire, fut-elle internationale et mandatée par le Conseil de Sécurité des Nations Unies, aboutirait ainsi à donner un signal très ambigu sur les objectifs et les moyens de la démocratisation des systèmes policiers, alors même que les orientations de la Réforme du Secteur de la Sécurité militent pour une séparation des compétences entre services de police et forces armées, et surtout un renforcement du contrôle civils sur les forces armées⁷⁵.

73 Répartis comme suit : 9.714 pour la Garde Nationale, 1.145 pour les réserves et 3.835 pour les personnels d'active de l'Armée de terre.

74 SERAFINO, Nina : Policing in Peacekeeping and Related Stability Operations, op.cit.

75 Voir CAD/OCDE: Manuel de l'OCDE/CAD sur la réforme des systèmes de sécurité. Pour une sécurité et une justice accrues, OCDE, Paris : 2007, notamment le Chapitre 7.

5) Les axes de réflexion concernant l'engagement des MP dans les opérations extérieures

Considérant ces deux limites, plusieurs axes de réflexion complémentaires ont été explorés aux Etats-Unis pour tenter de combler le déficit capacitaire entre militaires et CIVPOL, dont on peut extraire quelques éléments de prospective pour cerner les possibles évolutions de ces modèles d'engagement toujours en cours de formation.

Le premier axe de réflexion porte sur la nécessité de spécialiser un certain nombre de personnels voire d'unités ou de fonctions de commandement dans la conduite d'opérations conjuguant les aspects militaires et policiers de la gestion des crises. Pour Robert Perito⁷⁶, il serait nécessaire de créer une Force de Stabilisation à part entière, une réserve spécialisée dans les missions de police, composée majoritairement de civils, policiers et force de police à statut militaire (qui reste à créer), mais également de magistrats, soutenus par une force militaire conséquente, et composée en partie de MP. Elle serait placée dans les premiers temps de la crise sous commandement militaire, permettant son engagement dès les premiers temps de l'intervention, avec un glissement vers le contrôle civil aussi rapidement que possible. Le discours du Président à la Nation (*State of the Union Address*) de 2007 a repris cette idée pour appeler à la création d'un Corps de Réserve Civile analogue à la réserve militaire, rapidement déployable, qui puisse prendre en charge des missions humanitaires et de renforcement de l'Etat de Droit dans les opérations extérieures⁷⁷.

Pour Hans Binnendijk et Stuart Johnson⁷⁸, il est nécessaire de créer au sein des armées un commandement spécifique pour les périodes transitoires, dans lesquelles les opérations de *stabilisation et reconstruction* sont centrales. Prenant acte de l'hostilité des militaires américains à s'engager dans des processus civilo-militaires, et de la nécessité de poursuivre la transformation des armées vers des modèles expéditionnaires, agiles, modulables et inter-opérables, ces deux chercheurs de l'Université de Défense Nationale plaident pour la création de brigades (18.000 hommes) spécialisées dans la stabilisation et la reconstruction, avec des composantes MP et *Civil Affairs* volumineuses. Cette option de

76 PERITO, Robert : op.cit.

77 Voir à ce sujet PERITO, Robert ; DZIEDZIC, Michael & COLE, Beth : « Options for Police in a US Civilian Reserve Corps », USIP Briefing, Washington DC : May 2007.

78 BINNENDIJK, Hans & JOHNSON, Stuart (ed.) : *Transforming for stabilization and reconstruction operations*, op.cit.

renforcement des capacités américaines d'intervention dans le champ policier pourrait par ailleurs motiver la transformation d'un certain nombre d'unités militaires en SPU, conformément à ce qui a pu être évoqué lors de certaines réflexions portant sur le CoESPU⁷⁹. Dans cette optique, un certain nombre d'unités PM pourraient développer des capacités proches des FPSM en étant formées par le CoESPU à Vicenza et ainsi fournir aux armées américaines une capacité de gestion des situations en matière de police civile.

Le second axe de réflexion porte sur la manière dont la transformation militaire des forces américaines et, par suite, de l'OTAN, pourrait intégrer des dimensions de sécurité publique. Les MP sont aux Etats-Unis partie intégrante de la transformation. Ce processus de transformation vise à remettre à plat l'ensemble des réflexions et présupposés stratégiques qui régissaient les architectures militaires, et suscite une transformation globale des capacités et des concepts d'emploi⁸⁰. Il a ainsi pour but de renforcer l'interopérabilité des forces, les réorganiser pour une plus grande agilité et complémentarité, en abandonnant le modèle des grands déploiements mécanisés. Le renforcement des capacités de réaction rapide aux Etats-Unis, avec la réorganisation des Brigades de Combat et la constitution de *Stryker Brigade*, mais également à l'OTAN avec la création des *NATO Response Force* et *High Readiness Forces*, constitue l'un des pivots de cette transformation. D'un point de vue plus conceptuel et doctrinal, cette transformation se fonde sur une « Approche Basée sur les Effets », qui désigne les nécessaires complémentarités qui doivent s'établir entre les forces terrestres, navales et aériennes au niveau opérationnel. Au niveau stratégique, c'est-à-dire dans la définition politique des objectifs et moyens à mettre en œuvre, l'idée est que les militaires ne peuvent résoudre seuls les problèmes que pose un environnement stratégique complexe et multidimensionnel, comme ce peut être le cas dans les opérations de paix ou de stabilisation. L'intégration des différents instruments, militaires et non militaires, à disposition de l'Alliance et de ses membres doit permettre de réaliser les objectifs déterminés au niveau politique⁸¹.

79 C'était notamment le sens de l'intervention de Michael Dziedzic au Symposium organisé par la Old Dominion University, la National Defence University et l'Allied Command Transformation intitulé « Post-conflict Cooperation : Common Goals, Differing Perspectives », 19 April 2005.

80 Pour une présentation de ce processus, voir OTAN : Comprendre la Transformation Militaire de l'OTAN, ACT/NATO (). <http://www.act.nato.int/multimedia/facts/unmtbookletfrenchversion.pdf>

81 « Military action alone will rarely solve the problems of the complex and multi-dimensional security environment; instead they increasingly require the integration of all instruments of power available to the Alliance and Alliance members. This is the fundamental principle behind an effects-based approach to operations or

Du point de vue des MP, la transformation implique tout d'abord une intégration dans les Brigades de Combat (*BCT – Brigade Combat Teams*) et la réorganisation des unités en parallèle à un accroissement des effectifs. La tendance qui se dégage depuis 2003 correspond à un accroissement majeur de la taille et de l'importance des MP dans l'ensemble des composantes terrestres, et une plus grande orientation de ces unités vers des fonctions de soutien au combat : activation d'Etats-Majors de bataillon et de compagnies, conversion d'unité en compagnies de combat⁸². Cette tendance ne va pas *stricto-sensu* dans le sens d'un plus grand engagement des MP dans des missions de police, mais semble indiquer davantage une focalisation sur des missions de soutien au combat et de gestion des prisonniers de guerre, les préoccupations des autorités américaines s'étant depuis l'Irak fortement portées sur ce domaine. Dans cette optique, les missions de formation de la police et des institutions de sécurité ne sont pas véritablement du ressort des MP, qui en laissent la charge à des compagnies militaires privées sous contrat avec le ministère de la Défense ou le Département d'Etat, telles *Dyncorp* ou *Military Professional Resources Inc.*

Enfin, troisième axe, les Américains se sont depuis quelques années particulièrement intéressés aux capacités européennes de police à statut militaire, et réfléchissent aux moyens d'accroître les synergies entre leurs propres troupes et les différentes forces qui ont été mises en place au sein de l'OTAN (MSU) comme de l'UE (FPUE) comme de la FGE, voire celles qui sont formées actuellement par le CoESPU. Le soutien tant politique que financier des Etats-Unis à l'initiative italienne de formation de cette dernière entité est à cet égard particulièrement révélateur d'une volonté de s'appuyer sur des capacités que les forces américaines n'ont pas. Il serait donc possible que les Etats-Unis favorisent la mise en place de partenariats renforcés entre ces capacités et leurs propres cadres d'intervention, selon le modèle des Accords de « Berlin + »⁸³ mais en inversant la logique de ces derniers pour mettre à disposition de l'OTAN ou de leurs propres chaînes de commandement des capacités qui n'existent que dans les Etats Européens, et notamment la FGE et

EBAO, which may be defined as the comprehensive integrated application of all instruments of Alliance power, both military and non-military, to create effects that achieve an end-state desired by the Alliance » (TEFT, Martin (cdr) : Concept for Allied Future Joint Operations, ACT/NATO Presentation, November 2005).

82 Voir BELCHER, Eric : « Military Police Transformation », Military Police, Avril 2005.

83 Les Accords de « Berlin Plus » (décembre 2002) prévoient, afin d'éviter la duplication des efforts militaires, la mise à disposition des capacités militaires de l'OTAN au profit de l'Union Européenne dans les domaines de la planification, des structures de commandement et de contrôle ainsi que de la surveillance aérienne.

les Unités de Police Intégrées de l'Union Européenne. Cette approche présente la double qualité d'éviter aux Etats-Unis de créer leur propre force de police à statut militaire, ou de transformer des unités MP en leur donnant un vernis de police civile ; et de les confirmer dans une division des tâches où ils conservent prioritairement un rôle dans la conduite des opérations de combat, des missions coercitives, à côté de puissances européennes plus spécialisées dans l'après-guerre, la stabilisation et la conduite des opérations de reconstruction. Sur le plan opérationnel, elle permet de conserver les unités de MP pour le soutien au combat qui est jugé prioritaire par rapport aux tâches de police civile⁸⁴. Le soutien américain extrêmement fort à l'initiative italienne de création du CoESPU pourrait attester de cette volonté de progressivement faire avancer le projet de forces de stabilité non américaines compatibles et inter-opérables avec les unités de combat américaines afin d'accroître les capacités de gestion sur l'ensemble du spectre d'une crise. Cette tendance semble aujourd'hui largement ancrée dans certaines représentations américaines d'une division des tâches entre l'Europe et les Etats-Unis, dont l'essayiste Kagan nous dit qu'elle procède d'une différence dans la vision du monde⁸⁵. Plus concrètement, on a pu observer ces dernières années que les Etats-Unis s'avéraient davantage enclins à se concentrer sur les phases coercitives des interventions, en coalition dont ils constituent l'épine dorsale (Afghanistan, Irak, Haïti), laissant aux puissances européennes le soin, par le biais de l'OTAN ou de l'UE, d'établir des présences de plus longue durée⁸⁶.

Loin d'être incompatibles, ces différentes approches peuvent se combiner afin de fournir aux intervenants des capacités nombreuses et multiformes d'intervention dans les terrains de crise. La combinaison possible entre une mission de police internationale et les rôles tenus par les MP américains et les sociétés militaires privées pourrait ainsi être envisagée comme complémentaire, selon un *continuum* civilo-militaire de formation des forces de sécurité locales, et être intégrée dans une planification spécifique de stabilisation et de reconstruction à laquelle serait dédié un Etat-Major spécifique. Dans l'optique d'opérations de contre-insurrection notamment, cette complémentarité pourrait

84 « The military commander should consider requesting civil law enforcement units from member nations of the multinational force to take the lead in these missions. This allows the military police to continue other high priority missions. This gives the commander an advantage in dealing with the legal and practical issue of what is essentially a civil police issue. » (DEPARTMENT OF THE ARMY : Stability Operations and Support Operations, FM 3.07, Whashington DC : February 2003.

85 KAGAN, Robert : La puissance et la faiblesse, Plon, Paris : 2003.

86 114 CHESTERMAN, Simon : The Use of Force in UN Peace Operations, BBPU/UNDPKO, New York : 2004.

jouer à plein entre la nécessité de former à court terme des unités de police locale plus proches d'unités d'infanterie légère que d'unités de police, et celle, à long terme, de refonder l'appareil policier local, seule possibilité pour les militaires de se désengager. C'est notamment ce qui semble se dessiner en Afghanistan, où le commandement militaire de l'Opération *Enduring freedom* chargé de la stabilisation (*Combined Security Transition Command-Afghanistan – CSTC-A*) a entrepris de former les unités de police afghanes de manière très sommaire (8 semaines de formation) et prioritairement dans des fonctions de combat⁸⁷, alors que l'Union Européenne a déployé depuis le milieu de l'année 2007 une mission de formation de la police beaucoup plus ambitieuse, calquée sur un modèle de formation sur le long terme (8 mois les sous-officiers, 3 ans pour les officiers). D'une certaine manière, les militaires américains se chargent ainsi de former des troupes d'infanterie légères avec un vernis policier, remplissant des objectifs quantitatifs et urgents pour maîtriser le territoire, quand la Mission de Police de l'UE (MPUE) remplit un objectif qualitatif de formation d'une structure de police conforme aux standards internationaux. Au-delà du fait que ces missions apparaissent bien tardives, la question des relations entre ces deux types de programmes fondamentalement différents et donc leur pertinence au regard de l'objectif plus général de restructuration des forces de sécurité et de reconstruction de l'Etat reste cependant ouverte. Elle nécessiterait effectivement une harmonisation des programmes de formation, ou du moins la mise en place d'un accord entre la MPUE et CSTC-A, qui semble difficile à réaliser tant les objectifs et les formations des personnels entraînant les forces de police afghanes sont différentes, entre lutte contre l'insurrection et projet de construction d'une police démocratique et respectueuse des standards internationaux. Elle aurait surtout nécessité une plus grande planification conjointe et des négociations politiques de haut niveau permettant d'articuler les types de formation et de renforcer la coordination entre militaires et civils.

C. Une porosité croissante entre MP et FPSM

Globalement, la manière dont les présences internationales ont pu prendre en compte la sécurité publique en intervention semble avoir évolué au gré des événements, des considérations stratégiques des intervenants et des particularités géopolitiques des théâtres sur lesquelles se déploient les missions

87 Les unités de police afghanes sont effectivement les premières visées par les attaques des insurgés afghans, terroristes d'Al Qaeda ou Talibans, et ne possèdent pas de capacités de riposte importantes car elles n'ont pas de formation militaire leur permettant de se défendre.

internationales. Si les leçons des précédentes opérations semblent porter leurs fruits, tant dans le développement des capacités de déploiements des FPSM que dans les réflexions menées au niveau des Etats-Unis pour monter un Etat-Major spécifique à la gestion de l'après conflit, pour des fonctions de stabilisation, un certain nombre de questions demeurent ouverte quant au sens général de ces évolutions. Deux tendances contradictoires semblent ainsi se dessiner lorsque l'on observe les évolutions des mécanismes d'intervention dans les zones de post-conflit. Une première tendance vise à déployer des FPSM sous mandat civil ou militaire, quand une seconde vise à ré-articuler l'ensemble des dispositifs militaires dans des fonctions qui ne sont pas traditionnellement du ressort des armées, utilisant largement les compétences des polices militaires et des sociétés militaires privées. Or il apparaît qu'à de multiples reprises, les rôles des uns et des autres aient évolué, brouillant les distinctions entre FPSM et PM.

1) L'intégration croissante des MP dans les missions FPSM

Ainsi, dans les missions engageant des FPSM, le nombre de PM est en constante augmentation. Au sein des MSU, un certain nombre de contingents ne sont effectivement pas des forces de police à part entière, comme ce pouvait être le cas au Kosovo des contingents estoniens qui étaient chargés d'assister les carabinieri et les gendarmes. Leur rôle était cantonné aux gardes statiques et à la sécurisation des camps, ainsi qu'au renforcement des dispositifs de maintien de l'ordre lorsque le besoin s'en faisait sentir, et pour lequel ils avaient reçu une formation spécifique leur permettant de remplir efficacement leur mission⁸⁸. Plus rarement, les militaires estoniens étaient engagés dans des missions de contrôle aux check-points, d'interceptions ou de fouilles de véhicules, ce qui leur posait davantage de difficultés, d'après les entretiens qui ont été menés au sein des MSU. Les Italiens utilisent en fait régulièrement les services des MP provenant de pays d'Europe de l'Est nouvellement intégrés à l'OTAN (Estoniens, Slovènes, Hongrois). On peut formuler l'hypothèse que ces troupes fournissent des réserves en effectifs particulièrement utiles pour assurer des missions qui mobilisent du personnel sans apporter de réelle plus-value, à l'instar des gardes statiques et de la sécurisation des installations. Les Italiens jouent de ce fait sur la distinction entre MP et FPSM pour affirmer la particularité des missions MSU et la nécessité de conserver les différences statutaires⁸⁹, ce qui leur laisse tout le contrôle des opérations et permet de

88 Selon l'avis d'un lieutenant-colonel de la gendarmerie mobile engagé au sein des MSU, entretien réalisé à Pristina : mars 2006.

89 Voir de ce point de vue PARIS, Andrea : « Overview on the development of a doctrine for the Multinational Specialized Units » ; ainsi que NATIVI, Andrea : «

cantonner les MP à des tâches subalternes et peu considérées.

Le même type de phénomène a pu être observé dans les missions civiles dédiées aux FPSM. Ainsi, le développement des Special Police Unit de la MINUK Police a pu se faire en intégrant des unités dont les capacités de FPSM pourraient être contestées. On pourrait ainsi souligner le fait que les SPU ukrainiennes sont à l'origine des unités militaires s'occupant des désordres intérieurs, transformées après la Révolution Orange de 2004 en FPSM⁹⁰. Leur intégration dans le cadre des capacités civiles de gestion des crises a été confirmée par leur participation au stage européen de formation des forces de police européennes à Saint-Astier en juin 2007. De même, si les unités pakistanaises des SPU avaient bien le statut FPSM (Rangers), leurs capacités relevaient davantage de la lutte anti-insurrection que du maintien de l'ordre. Leur rôle était de rétablir l'ordre dans des zones aussi volatiles que les zones tribales pathanes au Pakistan ou de renforcer la lutte contre les séparatistes du Cachemire, dans des missions plus proches du combat d'infanterie⁹¹. En forçant le trait, un gendarme mobile français déclara ainsi que les Pakistanais faisaient du « maintien de l'ordre à la mitrailleuse »⁹².

Enfin, concernant la FGE, si le concept d'emploi ne souffre pas d'exceptions quant à la nécessité de n'être composée que de FPSM, ainsi qu'a pu l'indiquer l'ensemble des entretiens menés au niveau français mais également auprès des personnels de commandement de la FGE d'autres nationalités, l'hypothèse d'un élargissement du recrutement aux MP n'a pu être véritablement écarté. Là encore, les Italiens se sont fait promoteur de l'intégration d'un certain nombre d'unités militaires nouvellement désignées FPSM. Les Polonais ont ainsi transformé leur MP en FPSM, et sont très intéressés par la possibilité d'intégrer la FGE. En 2007, ils ont obtenu le statut de force partenaire, associée au cinq membres fondateurs de la FGE. Les répercussions de cette association sont encore à définir, mais il semblerait, selon les entretiens menés au sein de la gendarmerie française avant cet événement, que l'arrivée des Polonais pourrait ouvrir la voie à une multiplication des adhésions des polices militaires de l'OTAN, surtout si elles se transforment en FPSM à l'issue d'un processus de redéfinition législatif national. Cette tendance, qui vise à réduire la différence entre FPSM et MP à une dimension purement juridique, éliminant de ce fait les distinctions de métiers et la profondeur historique qui fondent le modèle

MSU : Realities and perspectives », Il Rassegna dell'Arma, Serie « Atti », n°2, Supplemento al n°4/2004.

90 Entretien la MINUK Police (SPU), Pristina : avril 2006.

91 Voir PERITO, Robert : op.cit., pp.200-202.

92 Entretien à la MINUK Police (SPU), Pristina : avril 2006.

gendarmerie, ne peut que renforcer un progressif effacement des distinctions entre MP et FPSM et semble aujourd'hui s'ancrer dans les évolutions des forces européennes.

2) FPSM ET MP : une distinction à réaffirmer ?

Les lignes de clivages entre MP et FPSM semblent donc sensiblement évoluer à la faveur des besoins du terrain, notamment parce que les capacités des FPSM sont limitées, ainsi qu'on a pu déjà le mentionner, et que les MP fournissent des contingents bien plus nombreux et potentiellement mobilisables pour des missions de soutien à la police⁹³. Il convient cependant de revenir à l'origine de la distinction et à ce qui nous paraît constituer le cœur de celle-ci afin de posséder des éléments de réflexion plus approfondis.

La nature militaire des MP pose problème lorsqu'ils basculent durablement dans des missions de formation des polices locales ou d'exercice de fonctions de police non-militaire. Il n'y a effectivement pas de raison pour que les PM s'écartent du modèle sociologique militaire et de l'ethos du combattant pour se situer davantage dans un modèle policier, même si, entre les nations, les modes de recrutement des PM restent variés. Ainsi, les policiers considèrent leurs cibles comme des adversaires à traiter, des criminels qu'il faut traduire devant la justice, des émeutiers qu'il faut neutraliser, et certainement pas comme des ennemis qu'il faut détruire. On constate, certes, que les policiers militaires sont souvent réservistes, parfois policiers dans le civil, et qu'ils sont réputés être coutumiers des contacts avec le milieu civil durant les opérations⁹⁴. De la même manière, ils sont réputés être formés pour utiliser le minimum de force, atténuant l'aspect combattant de leur comportement. Pour autant, ce type de considération reste très éloigné de ce qui pourrait être attendu, en termes de compétences professionnelles, de travail en équipe et d'expérience opérationnelle, pour former des policiers, conduire ou accompagner des enquêtes criminelles dans un milieu civil totalement étranger.

Les MP ne peuvent donc se prévaloir de la continuité qui existe entre les fonctions de police exercées sur le territoire national et en opex par les PSM, même si les prérogatives ne sont pas identiques (perte de la compétence judiciaire pour les gendarmes envoyés en opérations extérieures). Le continuum entre les missions qui sont exercées sur le territoire national et en opérations paraît donc être l'apanage des FPSM, ce qui leur confère une légitimité d'ordre

93 Entretien à la DGGN, Paris : janvier 2006.

94 Cf. FOLEY, David W. : « The Military Police Corps », Annex B, in OACKLEY & al. : op.cit., pp.547-552

professionnel : on exporte sur des théâtres extérieurs des savoir-faire qui sont utilisés dans le travail quotidien, ces savoir-faire pouvant servir dans le milieu civil comme militaire.

De ce point de vue, il est nécessaire de bien souligner le fait que les compétences de police civile ne s'acquièrent pas simplement en procédant à quelques semaines d'entraînement au maintien de l'ordre⁹⁵. Le MO, comme l'ensemble des activités de police civile, est rattaché à un cadre plus général qui est celui de l'Etat de Droit, dans un continuum judiciaire et/ou administratif où le fauteur de trouble est d'abord et avant tout un justiciable. Il est donc nécessaire de bien maîtriser l'ensemble de la chaîne judiciaire, de pouvoir identifier par des critères objectifs une atteinte à l'ordre public et d'agir en conséquence selon des procédures rôdées et respectant les règles de l'Etat de Droit. Dans l'absolu, la distinction entre FPSM et MP possède donc encore toute son actualité, puisque les hypothèses d'emploi des MP restent majoritairement tournées vers le soutien aux forces armées. Si la faiblesse des CIVPOL engendre un entrisme particulier des militaires dans le champ policier, il est donc nécessaire de bien conserver à l'esprit la complexité du métier de policier et des activités de police, plus encore dans des missions internationales où les tâches des CIVPOL sont souvent différentes des missions qu'ils entreprennent sur leur territoire (*monitoring*, surveillance et entraînement des forces de police locales) et bien plus contraignantes (travail en contexte multilingue et multiculturel).

La différence est ici fondamentale entre des unités qui focalisent leur effort sur la protection de la force et l'accomplissement d'un mandat militaire et celles qui ont pour mission de protéger les populations et de sécuriser la zone de responsabilité au travers d'outils de gestion de la sécurité publique, contre des menaces terroristes ou criminelles. La différence se situe bien ici dans la manière dont peut être traité un même phénomène : neutralisation simple d'une difficulté qui se dresse devant l'accomplissement de la mission militaire, ou traitement policier puis judiciaire d'une question touchant à la sécurité publique. De cette distinction découlent deux tendances bien différentes. Dans le premier cas, celui d'une orientation militaire, la tendance sera de développer des capacités de réponse aux dangers pouvant aller jusqu'au combat de haute intensité, comme c'est le cas aujourd'hui dans la Garde Républicaine

95 Entretien à la DGGN, Paris : janvier 2006. Pour une discussion approfondie de ces points, voir particulièrement HILLS, Alice : « The inherent Limits of Military Forces in Policing Peace Operations », *International Peacekeeping*, vol.8, n°3, Autumn 2001, pp.79-98..

américaine. L'ensemble des renseignements récoltés, d'ambiance ou criminels, doivent aboutir à la mise en œuvre d'une stratégie de sécurisation de la force, en luttant contre des menaces non militaires (trafics d'armes, manifestations pouvant se retourner contre la force). Dans le second cas, la gestion de la sécurité publique a pour horizon la construction des capacités locales de police et l'établissement d'un état de droit. Les premières phases de substitution n'ont ainsi pour but que de préparer le terrain au processus de construction des capacités locales.

Cette distinction est de fait très importante pour appréhender ce qui relève de l'action des forces et ce qui relève plus largement de la reconstruction de l'Etat de Droit dans les zones de post-conflit, et qui concerne une action de plus long terme, majoritairement entreprise par des civils. Ainsi, l'engagement croissant des militaires dans les missions de police pose une question plus générale sur la participation des militaires aux processus de reconstruction d'Etat, leurs réelles capacités à s'insérer dans des dynamiques longues et les objectifs qui peuvent leur être assignés au-delà des fonctions de sécurisation immédiate qui leur sont données. De ce point de vue, les durées de déploiement, les mécanismes de rotation des troupes et les chaînes de commandement militaire ne peuvent être équivalentes aux schémas utilisés par les polices civiles. Pour ces dernières, les durées de détachement sont effectivement d'une année voire davantage, quand les actions de coopération bilatérales, menées par exemple par la France au titre de la coopération internationale, mobilisent des personnels de police et de gendarmerie durant trois années. Comparées aux mandats militaires de 4 à 6 mois, les durées de présence militaires et civiles sur le terrain ne peuvent être mises sur le même plan.

Cette distinction théorique ne peut cependant être pertinente pour toutes les forces de Police Militaire, et c'est sans doute dans ce cadre que pourrait le plus notablement s'affirmer le progressif effacement des distinctions entre MP et FPSM. Il convient effectivement de remarquer que les FPSM engagées dans la FGE fournissent également partiellement les contingents de MP pour leurs armées nationales. La *Maréchaussée* néerlandaise comme les *Carabinieri* italiens, pour ne prendre qu'eux, sont ainsi des MP pour leurs propres forces, ayant ratifié la procédure de standardisation de l'OTAN sur les Polices Militaires (APP12)⁹⁶. La France, de son côté, a refusé de signer ce document, au motif

96 « L'APP 12 tient lieu d'aboutissement direct des différentes Conférences des polices militaires de l'OTAN qui se sont tenues depuis le 22 octobre 1997. Cette convention consacre la volonté de « valider le principe d'une coordination des polices militaires » afin de développer des procédures et une doctrine compatibles en matière de police militaire dans le cadre du soutien aux forces déployées. L'APP 12 assure la

que prévôté et MP ne correspondaient pas aux mêmes missions ni réalités. Thierry Nogues indique ainsi que « dans l'état actuel des choses, le distinguo entre la prévôté insérée au contingent français de l'Otan et la police militaire de l'Otan tient au fait que la première restreint son activité aux faits auxquels sont associés comme auteurs ou comme victimes des justiciables français alors que la seconde a une compétence du même ordre tendue à tous les militaires »⁹⁷, et « dont l'action au sein des armées peut se résumer au contrôle des mesures de discipline générale »⁹⁸. Portant l'effort sur un accroissement de l'interopérabilité et de l'harmonisation des MP de l'OTAN, l'APP constitue de ce fait un outil permettant à la Police Militaire Multinationale de s'appuyer sur des compétences diverses (celle des FPSM comme celle des MP classiques) pour couvrir des champs d'action élargis (investigation, police judiciaire, maintien de l'ordre, renseignement).

Les arguments en faveur d'une distinction stricte des missions MP et FPSM dans la sécurité publique en opérations semblent donc progressivement s'effacer à la faveur de nouvelles compétences que la mutualisation des moyens semble apporter. Pour la FGE déployée sous mandat militaire, l'interopérabilité croissante entre ces deux types de forces pourrait signifier un élargissement du vivier de recrutement des contingents, particulièrement pour bénéficier des capacités importantes en ressources humaines que ces MP apportent, particulièrement si elles sont cantonnées à des fonctions subalternes, de garde statique ou de renfort au maintien de l'ordre sous les ordres des FPSM, ainsi que le font les MSU depuis le début de leurs opérations.

Conclusion

Partant d'une série de réflexions sur la manière dont la sécurité publique peut être assurée en opération extérieure, on a ainsi identifié les étapes et les logiques de la création de nouveaux cadres d'engagement des FPSM, en particulier en Europe ; cadres censés remplir un vide capacitaire entre militaires et policiers civils internationaux. Mais on a également montré comment, à partir des

constitution et la légitimité de la Police Militaire Multinationale (PMM) mise en oeuvre dans les Balkans (au Kosovo, cela représente 400 policiers en 2005 après avoir été jusqu'à 700 sur place) » (NOGUES, Thierry, & al. : La force prévôtale en mouvement face aux tentatives de régulation sociales, Rapport Final à la DAS, Paris : juillet 2005, p.10).

97 NOGUES, Thierry, & al. : La force prévôtale en mouvement face aux tentatives de régulation sociales, op.cit, p.11.

98 NOGUES, Thierry, & al. : La force prévôtale en mouvement face aux tentatives de régulation sociales, op.cit, p.10.

mêmes questionnements, d'autres pays, et en premier lieu les Etats-Unis, ont répondu en accroissant l'engagement de leur *Military Police (MP)*, contribuant ainsi à un brouillage des distinctions traditionnelles entre MP et FPSM qui pourrait s'accroître à terme dans le cadre de l'OTAN et de l'UE. Ces différents développements appellent une série de remarques qui serviront de conclusion à ce rapport.

Tout d'abord, et les débats récurrents sur le développement des capacités civiles de l'OTAN le montrent, cette évolution dans la sociologie des déploiements internationaux, qu'ils soient civils ou militaires, mais à plus forte raison lorsqu'ils sont militaires, montrent les difficultés inhérentes aux entreprises menées depuis près de vingt années pour mettre fin aux conflits. Les difficultés de faire cohabiter des logiques civiles et militaires font écho aux tensions qui sont expérimentées sur le terrain lorsqu'il s'agit d'articuler des dispositifs internationaux ayant pour objet d'assurer la sécurité et de renforcer l'Etat de droit dans des processus de transformation politique incertains. Le recours croissant aux FPSM, ses justifications autant que ses développements sur le terrain, n'est d'ailleurs pas sans rappeler l'émergence du thème de la coordination civilo-militaire. A l'instar de l'emploi des FPSM, cette dernière peut être conçue dans un sens restrictif, comme un outil d'acceptation des forces et d'interaction avec l'environnement civil, où les unités sont censées remplir des missions de renseignement d'ambiance et de fournir des moyens d'action non-létaux aux forces sur le terrain, renvoyant à l'ambiguïté fondamentale d'emploi des outils militaires dans des situations de « ni guerre, ni paix ». Au contraire, elle peut être synonyme d'une nouvelle forme de projection où les Etats et organisations intervenantes déploient sur des territoires éloignés l'ensemble des dispositifs d'action (civils et militaires) à leur disposition, les intégrant dans une approche globale et pluridisciplinaire où, à défaut de créer ex-nihilo des capacités nouvelles, on tente d'infléchir l'emploi des capacités déjà existantes dans des stratégies regroupant des volets économiques, institutionnels, militaires ou diplomatiques. Ces tendances font l'objet de débats intenses, la question de l'évolution vers des formes de projection civiles et militaires se nourrissant largement des débats sur les capacités civilo-militaires des armées et leur adaptabilité aux contextes actuels d'intervention et l'imbrication des temporalités dans l'établissement de la sécurité, entre une sécurité de court terme assurée par les militaires et la concorde civile qu'il convient de restaurer sur le long terme à travers un engagement dans la réforme des systèmes de sécurité.

Or, de ce point de vue, si la rhétorique des Etats intervenants reconnaît de plus en plus la nécessité de situer les déploiements internationaux dans une optique de sécurité publique, force est de constater que les progrès en la matière

semblent encore minces. La sécurité publique et les moyens de l'assurer restent encore pensés en des termes majoritairement capacitaires à travers la création d'unités dites de « troisième type », qui pourraient être insuffisantes à effectivement remplir les objectifs fixés au niveau politique. Une même contrainte revient systématiquement dans ce domaine : la priorité que ces forces accordent logiquement à leur mission première sur le territoire national. Dans l'ensemble des missions internationales qui ont pu être évoquées, les logiques de sécurisation sont surtout caractérisées par l'empilement des capacités, signe de réactions au coup par coup des intervenants face à des difficultés rencontrées sur le terrain. Au-delà des capacités, il s'agit bien ici de planifier l'après-guerre et les menaces diffuses qui se manifesteront dans un environnement évolutif, en s'appuyant sur les compétences civiles et militaires, voire en consacrant un Etat-Major spécifique à ces questions. C'est en tout cas ce qu'envisagent les Etats-Unis, afin de pouvoir dès le début des opérations se situer dans une sécurisation à court terme qui poserait les fondations d'une restauration de la sécurité publique et de l'Etat de Droit. Il semble aujourd'hui que malgré les étapes importantes qui ont été franchies par les différentes armées sur ce plan, les logiques d'intégration militaro-policières demeurent inachevées, preuve d'une difficulté récurrente à articuler les dimensions civiles et militaires des opérations censées mettre fin aux conflits.

Enfin, ce rapport a pu montrer à quel point la question des capacités FPSM faisait l'objet de désaccords et de rivalités qui, en dépit de leur caractère feutré, n'en laissent pas moins les FPSM face à des enjeux de positionnements majeurs. La gendarmerie française n'en est pas exempte, et un lieutenant-colonel de Gendarmerie Mobile avec une forte expérience internationale nous déclara au Kosovo que « *si la gendarmerie veut être nationale, elle doit être internationale* ». Les conclusions de l'équipe de recherche de l'Institut Français de Géopolitique abondent dans ce sens. L'accroissement du rôle des FPSM fait l'objet d'un investissement majeur par les *carabinieri* italien qui ont réussi à se positionner comme une référence internationale en la matière. Bien qu'alliée et partenaire, l'Italie défend cependant des conceptions qui ne sont pas partagées par les Français. De la même manière, les Etats-Unis ont entrepris de faire participer leurs forces à des programmes de réformes qui relèvent de la gouvernance ou des volets civils de la réforme des systèmes de sécurité, en opposition avec la vision française actuelle. Ces exemples montrent l'imbrication des dimensions internationales et nationales guidant l'évolution des forces de police à vocation prioritairement intérieure. De ce point de vue, les évolutions que connaît aujourd'hui la gendarmerie, contrainte sur le territoire national à une obligation de résultat et à des compressions budgétaires, ne sont pas sans répercussions sur sa capacité à peser dans les débats internationaux. Le choix d'un positionnement et la défense des lignes

doctrinales concernant les opérations extérieures n'en sont rendus que plus difficiles, soulignant la contradiction inhérente à l'emploi de ce type de force dans les interventions internationales en l'absence d'une spécialisation d'un certain nombre d'unités à l'international.

Cette thématique dans son intégralité ainsi que la bibliographie qui l'accompagne sont disponibles sur le site www.c2sd.defense.gouv.fr rubrique « Les thématiques ».

**Troisième partie : Les défis de la nouvelle
société mondiale**

« La guerre fait l'Etat » : trajectoires extra-occidentales et privatisation de la violence

Amélie BLOM *

*« Alors que, par exemple, le lien entre politique et religion, même s'il occupe une place centrale dans l'histoire, peut être un rapport d'extériorité institutionnel, l'Etat s'il peut être laïque, c'est-à-dire ne pas s'impliquer dans la gestion des biens du sacré, ne peut abandonner le contrôle direct des appareils de violence »*¹. On ne saurait dire plus clairement combien le lien entre guerre et Etat est tout sauf accidentel : De Gaulle lui-même ne proclamait-il pas que « l'ordre guerrier » est « essentiel à la nation et à l'Etat » ? Il n'est donc pas étonnant que la sociologie historique ait proposé la thèse, devenue classique, du « *war made the state, and the state made war* »².

Cette hypothèse se base sur la trajectoire historique longue des Etats européens au cours de laquelle, à travers deux mécanismes clé - la mobilisation militaire et le financement de la guerre -, et de facto la suppression de la privatisation des instruments de la contrainte, les ordres politiques féodaux sont devenus des Etats-nations modernes. En un miroir inversé qui confirmerait l'hypothèse, les Etats issus de la décolonisation, n'ayant pu quant à eux bénéficier d'une même dynamique, mèneraient des guerres destructrices d'institutions étatiques déjà fragiles. Les processus de décentralisation et de privatisation de la contrainte qui caractérisent nombre de ces pays sont également considérés comme mettant à mal l'universalité de la théorie de l'Etat. Faut-il donc déduire que l'articulation entre guerre et formation de l'Etat serait, dans ces sociétés, foncièrement distincte de celle qui prévalut en Europe ? Y aurait-il une théorie « positive » du rôle de la guerre dans la formation de l'Etat qui ne serait valable que dans le seul contexte européen ? En d'autres termes, si l'intimité entre la centralisation

* Amélie BLOM est doctorante à Sciences-Po., Centre d'Etudes et de Recherches Internationales (CERI, Paris), chercheur-enseignant associé au département de sciences sociales de la Lahore University of Management Sciences (LUMS, Pakistan).

1 Dominique Colas, *Sociologie politique*, Paris, PUF, p. 258.

2 Charles Tilly, « War Making and State Making as Organized Crime », in P. B. Evans, D. Rueschmeyer et T. Skocpol (ed.), *Bringing the State Back in*, Cambridge, Cambridge University Press, 1984, p. 170.

politique et celle des moyens de coercition est bien le produit d'un temps et d'un espace, comment analyser l'impact politique de la guerre hors de l'espace occidental, et quel sens politique donner aux phénomènes de sous-traitance de la guerre à des forces privées qui perdurent à l'époque contemporaine ?

Tel est le problème que cette étude vise à cerner. Son objet est donc de présenter les principaux postulats de la théorie de l'Etat, et plus précisément de l'un de ses sous-champs consacré au rôle de la guerre dans la formation de l'Etat (première partie). Il s'agit ensuite de discuter ses apports, et ses limites, à la compréhension du développement des Etats du tiers-monde (deuxième partie). Enfin, il faudra expliquer pourquoi, dans certains de ces Etats, les dilemmes de sécurité n'ont pas abouti *in fine*, contrairement à la situation qui prévalut en Europe à ce que Norbert Elias appelle la « *centralisation du pouvoir de disposer des moyens de contrainte militaires* » (troisième partie).

Répondre à ces questions est, à bien des égards, une tâche difficile. En effet, la réflexion théorique sur le rôle de la guerre dans le développement des Etats du tiers- monde est encore à un stade embryonnaire ; la science politique s'est plus intéressée à leurs armées et aux régimes prétoriens qui leur sont si coutumiers qu'à l'influence de la violence externe sur les institutions de l'Etat et sur les rapports entre l'Etat et la société. Le phénomène de la sous-traitance de la guerre a reçu encore moins d'attention. Les travaux empiriques disponibles sont donc rares (et cette étude vise, en partie, à les faire connaître). De ce fait, notre démarche consiste plus en un état des lieux de la théorie et des pistes de recherche possibles qu'en une comparaison exhaustive (tout simplement impossible à l'heure actuelle). Les études de cas sollicitées n'ont donc qu'un statut démonstratif. L'expérience de l'Etat pakistanais sera plus systématiquement développée, en raison de nos connaissances personnelles³ mais aussi de son caractère exemplaire. Il s'agit, en effet, d'un « cas limite » d'Etat prétorien ayant, dès l'origine, délégué une partie de son monopole de la violence aux frontières à des groupes privés.

1. L'Etat fait la guerre et inversement

3 Nos recherches, développées dans le cadre d'une thèse de doctorat en sciences politiques à Sciences-Po., menée sous la direction de M. Bertrand Badie, portent sur le rôle du conflit du Cachemire dans le développement de l'Etat pakistanais de 1947 à nos jours.

L'hypothèse d'une affinité structurelle entre la guerre et l'Etat s'inscrit dans une longue et prolifique tradition sociologique et historique, d'origine principalement allemande au XIX^e siècle (Otto Hintze, Max Weber, Norbert Elias), puis américaine (Charles Tilly, Ted Gurr, Theda Skocpol) et plus marginalement française (Michel Foucault) au XX^e siècle. Dès 1902 par exemple, l'historien Otto Hintze soulignait l'impossibilité d'appréhender l'Etat sans prendre en compte l'influence de la rivalité internationale sur ses structures internes, influence aussi considérable selon lui que celle des rivalités internes entre groupes d'intérêts et classes sociales.

La guerre n'est évidemment pas l'unique facteur : la variable économique, religieuse, systémique, administrative, etc.⁴, a tour à tour été sollicitée pour comprendre le phénomène étatique. L'étude de la violence dans la fondation des Etats constitue cependant bien un sous-champ propre, et clairement délimité, de la théorie de l'Etat⁵. Celui-ci aborde la relation sous trois angles distincts : le rôle de la guerre aux origines de l'Etat moderne, l'influence de celle-ci sur l'évolution ultérieure des Etats, et enfin, son impact sur le rapport de l'Etat à sa société. Bien qu'historiquement la monopolisation de la violence externe et interne forme un couple solidaire, par souci de clarté nous nous limiterons au rôle de la guerre.

1.1. La guerre dans la sociologie historique de l'Etat

Norbert Elias et la « loi du monopole »

Le sociologue Norbert Elias n'est qu'exceptionnellement sollicité en Relations internationales ; sa pensée, hostile aux cloisonnements disciplinaires, offre pourtant des pistes extrêmement fécondes à la compréhension des phénomènes « internationaux »⁶. La construction de l'Etat dans le monde occidental a obéi à

4 Pour un bilan lumineux des principales thèses portant sur le phénomène étatique, cf. Pascal Venesson, « L'Etat en livres », Politiques, Dossier « Vive l'Etat ? », n°1, hiver 1992, pp. 115-126. Pour une analyse plus développée des grandes théories de l'Etat, cf. Bertrand Badie et Pierre Birnbaum, Sociologie de l'Etat, Paris, Grasset, 1982, pp. 15-108.

5 La relation entre la guerre et le développement de l'Etat a, en effet, donné lieu à une abondante littérature. Cf., par exemple, Perry Anderson, Lineages of the Absolutist State, New York, Verso Press, 1974; Richard Bean,

« War and the Birth of the Nation-State », Journal of Economic History, No. 33, Mars 1973, pp. 203-21; Anthony Giddens, The Nation-State and Violence, Berkeley, University of California Press, 1985.

6 Guillaume Devin est l'un des rares à avoir démontré que les thèses d'Elias sur l'interdépendance et l'intégration aidaient à comprendre les phénomènes de la

ce qu'il qualifie de « loi du monopole » : « *La société que nous appelons la société moderne est caractérisée, surtout en Europe occidentale, par un niveau bien déterminé de la monopolisation. La libre disposition des moyens militaires est retirée au particulier et réservée au pouvoir central, quelle que soit la forme qu'il revêt; la levée des impôts sur les revenus et les avoirs est également du domaine exclusif du pouvoir social central. Les moyens financiers qui se déversent ainsi dans les caisses de ce pouvoir central permettent de maintenir le monopole militaire et policier qui, de son côté, est le garant du monopole fiscal* »⁷. L'émergence de l'Etat moderne s'est caractérisée par un lent déplacement de pouvoir d'unités inférieures s'administrant de façon autonome vers un niveau plus élevé de monopolisation des moyens de la coercition physique et de la contrainte fiscale ; la nécessité d'articuler ces deux « *monopoles clefs* » ayant progressivement donné naissance à un appareil administratif « *permanent et spécialisé* », rupture fondamentale puisqu'elle assure la durabilité de l'institution étatique⁸. Dorénavant, les luttes sociales n'auront plus pour objet l'abolition du monopole de domination mais l'accès à l'appareil administratif.

La violence, et plus précisément la guerre, est évidemment au cœur du processus structurel de monopolisation du pouvoir politique : « *Les constructions historiques sont toujours issues de lutte entre intérêts opposés, ou plus exactement, ambivalents. Les structures qui périssent du fait de ces luttes ou qui se fondent dans des structures nouvelles, qu'il s'agisse des seigneuries absorbées par la royauté ou d'un gouvernement royal emporté par l'Etat bourgeois /.../ Sans les entreprises violentes, sans le stimulant de la libre concurrence, il n'y aurait pas de monopole de la contrainte physique, et sans ce monopole, personne n'aurait jamais pu pacifier le territoire, limiter et réglementer l'emploi de la violence* »⁹. Le système féodal, « société de guerriers », est, en effet, un système d'affrontements concurrentiels permanents entre unités territoriales non seulement parce que la terre est la ressource, économique et politique, principale du pouvoir d'un seigneur, mais surtout parce que ce dernier est aussi tenu d'étendre constamment son domaine afin d'empêcher ses terres de revenir à un seigneur voisin trop puissant – version féodale du dilemme de sécurité moderne. Ces luttes concurrentielles sont, en effet, des « *combats éliminatoires* ». Ainsi, Louis VI, au XII^e siècle, ne fut rien d'autre à l'origine qu'un grand propriétaire terrien parmi d'autres, disposant de moyens d'action limités face aux autres maisons

mondialisation et de l'intégration régionale. Cf. G. Devin, « Norbert Elias et l'analyse des relations internationales », *Revue Française de Science Politique*, vol. 45, no. 2, avril 1995, pp. 305-327.

7 Norbert Elias, *La dynamique de l'Occident*, Paris, Calman-Lévy, 1975, p. 25. Voir, en particulier, le chapitre un de la première partie (« La sociogenèse de l'Etat »)

8 Elias, op. cit., p. 26.

9 Ibidem, p. 97.

seigneuriales. Mais grâce à ses expéditions militaires, le domaine capétien devint si vaste et puissant qu'il put jeter les bases de « *la conquête de la voie monopolistique* », dont la dernière étape sera celle de l'intégration de l'ensemble des petits Etats dans un ensemble territorial national doté de frontières défendables et sûres : l'Etat moderne.

Cette structure politique singulière que la « loi du monopole » a fait émerger, l'Etat, dérive, fondamentalement, d'un processus qui constitue pour Elias le propre des relations sociales : l'interdépendance¹⁰. Le monopole de l'emploi de la contrainte physique est passé du domaine privé au domaine public grâce à l'interdépendance sociale. La « concurrence libre » entre unités de domination (les « maisons de guerriers ») provoque la concentration de la contrainte dans les mains d'un nombre chaque fois plus restreint d'unités (XI-XIII^e siècles). Or, ce mouvement induit une complexification croissante de la gestion des biens monopolisés : l'extension du territoire et la dépendance forte de l'unité dominante à l'égard de ses dépendants, en particulier les proches parents du seigneur central, le menacent constamment de poussées décentralisatrices ou centrifuges (phase des apanages des XIV-XV^e siècles).

Cette contrainte est surmontée de deux façons principales qui, fruits du hasard, fruits des lois de l'interdépendance, assurèrent la victoire du monopole royal entre la fin du XV^e et le XVI^e siècle. En raison du progrès de la division des fonctions sociales, la disposition des moyens financiers remplace progressivement la disposition de la terre comme forme dominante de propriété ; du coup, le monopole centralisé n'éclate pas en une multitude de petits secteurs en passant de mains en mains mais prend l'aspect d'un instrument au service de la société tout entière, « *autrement dit, il devient l'organe central de cette unité sociale que nous appelons aujourd'hui l'Etat* »¹¹. Cet organe, à son tour, consolide la monopolisation fiscale et militaire. Par ailleurs, les protagonistes de la lutte opèrent désormais dans un système de chances de plus en plus fermées : la compétition militaire de plus en plus coûteuse et sophistiquée fait de Louis XI le

10 « Les plans et les actes, les mouvements émotionnels et rationnels des individus s'interpénètrent continuellement dans une approche amicale ou hostile. Cette interpénétration fondamentale des plans et des actes humains peut susciter des transformations et des structures qu'aucun individu n'a projetées ou créés. L'interdépendance entre les hommes donne naissance à un ordre spécifique, ordre plus impérieux et plus contraignant que la volonté et la raison des individus qui y président ». Elias, op. cit., p. 183.

11 Ibidem, p. 101.

seul à même de mettre un terme aux forces centrifuges. Tel fut la « sociogénèse » de l'Etat français¹².

A l'analyse de ce processus macro-structurel, Elias associe celle d'un mouvement d'interdépendance qui agit au niveau micro-structurel et qui, à nos yeux, fait toute l'originalité de son œuvre : la « curialisation des guerriers », c'est-à-dire la transformation des chevaliers libres puis de la noblesse d'épée en courtisans au cours des XV^e et XVI^e siècles. Sans ce processus, la monopolisation des moyens de contrainte par l'Etat n'aurait pu être pleinement achevée. Ce phénomène se trouve à la jonction de deux dynamiques. Tout d'abord, il s'opère à l'initiative même du roi qui a besoin de la noblesse pour prendre ses distances vis-à-vis de la bourgeoisie, et va donc s'efforcer de protéger son prestige social. Ensuite, il dérive des transformations économiques. Dans l'ordre féodal, les guerriers « *vivant de la guerre et pour la guerre* », étaient des hommes libres et des propriétaires terriens, évoluant dans un monde dominé par l'agressivité et l'impulsion. Ils se suffisaient à eux-mêmes et n'avaient pas besoin des fonctions coordinatrices d'un seigneur central. Or, ceux-ci sont dorénavant soumis, et ce nettement à partir du XIII^e siècle, à la pression de la bourgeoisie citadine qui les menace de déclassement social et dont ils sont de plus en plus dépendants en raison des progrès de l'économie monétaire.

Les conséquences sont profondes sur la centralisation de l'Etat, car le roi s'impose alors comme coordinateur des tensions entre ces deux groupes, ce qui a pour effet d'accroître son pouvoir interventionniste. De surcroît, il agit sur les « *habitus psychiques* » de la vieille noblesse de souche. En effet, « *le champ de bataille a été transposé dans le for intérieur de l'homme. C'est là qu'il doit se colleter avec une partie des tensions et passions qui s'extériorisaient naguère dans les corps à corps où les hommes s'affrontaient directement* »¹³. Ce phénomène, plus généralement liée à la pacification de l'espace interne qu'induit la monopolisation de la force militaire et policière, a sur l'aristocratie un effet propre : tenue de protéger son rang face à l'ascension de la bourgeoisie, elle fait de l'autoguidage de son affectivité et de l'hypersensibilité à la violence extériorisée qui façonne son savoir-vivre, un instrument de distinction. C'est pourquoi l'autocontrôle et la surveillance réciproque y sont plus poussés qu'au sein d'autres classes. Le processus de «

12 L'analyse d'Elias est, en réalité, beaucoup plus complexe car elle introduit d'autres paramètres (les transformations de l'économie, monétarisation et commercialisation, nature des luttes d'intérêts « ambivalents » au sein de l'appareil d'Etat naissant, etc.) que nous passons ici sous silence pour mettre en exergue le rôle dévolu à la violence et à la guerre.

13 Elias, op. cit., p. 197.

civilisation »¹⁴; c'est-à-dire la transformation de « l'économie psychique » de l'individu dans le sens d'une maîtrise croissante de ses émotions, d'une autorégulation ou d'un autocontrôle toujours plus sophistiqué, est en marche.

On peut, avec G. Devin, reprocher à l'approche fonctionnaliste d'Elias de souffrir d'une double ambiguïté. Tout d'abord, bien que le concept de « loi » ne soit pas entendu dans un sens déterministe, le mouvement opérant plutôt par « *filiation* » (les transformations sociales ne sont ni programmées ni mystérieuses, elles s'inscrivent dans « *une série de possibilités et de probabilités qui ne peut s'expliquer et se comprendre que par référence à la configuration dont elle est issue* »), il reste que, « *entre une continuité qui n'est jamais assurée et une discontinuité qui n'est jamais totale, l'analyse sociologique évolutionnelle entretient /.../ un voisinage ambigu avec l'évolutionnisme* »¹⁵. L'émergence de l'Etat apparaît bien comme une « *implacable nécessité* »¹⁶. Ensuite, la guerre apparaît comme un moteur souvent unilinéaire de la formation de l'Etat, les résistances au processus d'intégration, voire son échec, sont bien rapidement traitées. La guerre n'est en effet pas, pour Elias, le contraire de la paix mais l'occasion d'un processus de pacification d'unités plus étendues ; sans être désirable bien sûr¹⁷, elle apparaît comme une discontinuité fonctionnelle par rapport aux dynamiques plus profonde de l'interdépendance et de l'intégration (entre unités territoriales comme entre groupes sociaux). Pourtant, la guerre peut tout aussi bien « *accélérer la désintégration des acteurs les plus puissants et la fragmentation du système sans qu'il y ait pour autant une extension concomitante du monopole militaire, comme en témoigne l'Empire romain d'Occident sous la poussée des invasions barbares* »¹⁸. Elias distingue bien les constructions d'Etat par morcellement (l'empire germanique), de celles évoluant par extension (France, Angleterre), mais il n'accorde pas au premier processus une attention suffisante.

En dépit de ces observations critiques, la pensée d'Elias s'impose encore à ce jour comme l'une des plus fines et des plus riches pour éclairer le rôle de la violence dans les différentes phases du processus historique par lequel l'Etat s'est formé. En effet, les multiples processus que l'approche socio-historique a retenus pour expliciter l'émergence de l'Etat moderne (formation d'une identité politique de l'individu distincte de son identité religieuse, réduction des liens de

14 Elias, op. cit., cf. chapitres un et deux de la deuxième partie (« Esquisse d'une théorie de la civilisation »).

15 Devin, op. cit., p. 317.

16 Badie et Birnbaum, op. cit., p. 133.

17 L'éthique à laquelle souscrit le sociologue est justement celle d'un monde sans tension où l'intégration aboutirait, in fine, à un monde sans frontière.

18 Devin, op. cit., p. 320.

dépendance personnelle, diversification des institutions politiques et administratives, juridicisation de plus en plus étroite des rapports entre gouvernants et gouvernés, etc.) peuvent utilement se ramener à un principe unique : ces « dynamiques relationnelles » qu'Elias met en avant. Les engrenages complexes de rapports sociaux fondés sur la rivalité et l'interdépendance des intérêts rendent ainsi compte, comme le remarque P. Braud¹⁹, des deux moteurs centraux de la formation étatique : les rivalités guerrières et les tendances lourdes à l'expansion économique (que nous n'aborderons pas).

Ce sont bien les effets structurels, et singuliers, de la concurrence militaire généralisée (ayant débouché, à l'instar de la concurrence économique, sur des « oligopoles inégaux », puis sur un monopole au sein d'un espace géographique déterminé) qui non seulement engendrèrent l'Etat mais assurèrent sa durabilité institutionnelle. Avec la suprématie militaire, le roi obtient les ressources qui lui permettent de consolider fidélités et allégeances, et de financer les instruments d'un contrôle renforcé : l'armée permanente. « *Ainsi se consolide constamment l'unité et la centralisation de l'Etat* »²⁰. De plus, le lien établi entre la centralisation de l'emploi de la force et des contributions financières d'une part, et la transformation des habitus psychiques d'autre part, offre des pistes de réflexion infinie à la compréhension de situations contemporaines aussi diverses que la relation colonisés-colonisateurs (parallèle que pose d'ailleurs Elias mais brièvement), la transformation, toujours en cours, du rapport à la violence des sociétés occidentales, et enfin la corrélation entre l'absence de monopole étatique des instruments de la violence et les modes de sensibilité à la violence dans les Etats non-européens.

Tilly : l'axe contrainte-capital dans la formation de « l'Etat national »

Le sociologue américain Charles Tilly rappelle également que les Etats, et plus précisément ce qu'il appelle les « *Etats nationaux* » (« *organisations relativement centralisées, différenciées et autonomes, usant librement de la force à l'intérieur de territoires importants et clairement délimités* »)²¹, sont apparus tardivement et rarement. Il se demande, dans une veine proche de celle d'Elias, comment expliquer que des Etats européens ayant suivi des trajectoires différentes aient finalement convergé vers cet ordre politique singulier. La réponse se trouve en une réévaluation complète du rôle de la guerre. Il faut, dit Tilly, placer « *l'organisation*

19 Cf. Philippe Braud, *Sociologie politique*, Paris, LGDJ, 1996, p. 79.

20 Braud, *op. cit.*, p. 79.

21 Tilly, *Contrainte et capital dans la formation de l'Europe 990-1990*, Paris, Aubier, 1992, p. 82. Concept qu'il distingue clairement de celui d'« Etat-nation », Etat dont la population partage une forte identité linguistique, religieuse et symbolique.

de la contrainte et la préparation de la guerre carrément au centre de l'analyse », considérer que « la structure de l'Etat apparaît essentiellement comme un produit secondaire des efforts des gouvernants pour acquérir les moyens de la guerre » et insister « sur le fait que les relations entre les Etats, spécialement dans la guerre et la préparation de la guerre, ont affecté le processus entier de formation de l'Etat »²².

Trois voies possibles s'offrent en effet aux dirigeants politiques pour extraire les ressources sociétales nécessaires à la guerre; ce que le sociologue appelle des « axes capital-contrainte ». Dans le parcours à forte contrainte (« *coercion-intensive* »), les dirigeants « *ponctionnaient les moyens de la guerre de leur propre population et de celles qu'ils conquéraient* » (exemple de la Russie). Dans la voie à fort capital (« *capital-intensive* »), ils « *s'en remettaient à des alliances avec les capitalistes – dont ils servaient les intérêts avec soin – pour louer ou acheter la force militaire et guerroyaient sans avoir à construire de vastes et permanentes structures étatiques* » (exemple des cités-Etats italiennes). Enfin, dans les Etats à contrainte capitalisée (« *capitalized coercion* »), ils « *faisaient un peu des deux mais surtout dépensaient des efforts bien plus substantiels que ceux de leurs voisins à fort capital pour incorporer directement les capitalistes et les sources de capitaux dans les structures de leur Etat* » (France et Angleterre, par exemple). Les contraintes de la guerre et l'imbrication des systèmes étatiques européens (par les interactions commerciales, militaires et diplomatiques) finirent par accorder l'avantage aux Etats capables d'entretenir une armée permanente - à savoir ceux qui disposaient d'une importante population rurale, de capitalistes et d'une économie relativement commercialisées : les Etats à « contrainte capitalisée », tels que la France et l'Angleterre. Leur avantage militaire leur permit ensuite d'imposer les lois de la guerre et leur forme d'Etat, l'Etat national, au reste de l'Europe. Les éléments de l'Etat national européen (finances, administrations, tribunaux etc.) sont donc les « *résultats accidentels d'efforts accomplis pour des buts plus immédiats comme la création et l'entretien d'une force armée* »²³.

Ces efforts se sont développés en quatre périodes distinctes : le patrimonialisme, le courtage, la nationalisation et la spécialisation. Durant la première période (jusqu'au XV^e siècle environ), les tributs et taxes féodales d'une part, et les milices urbaines et autres forces coutumières d'autre part, jouèrent le rôle principal dans le financement et la conduite de la guerre. Durant la période de courtage (1400 à 1700), les forces mercenaires recrutées par contrat dominèrent dans les activités militaires (en 1490, seules la France et la Bourgogne ont des armées permanentes) et rendaient les dirigeants dépendants des capitalistes pour leurs prêts. La phase de nationalisation (1700-1850) vit les Etats créer des

22 Tilly, op. cit., p. 38.

23 Ibidem, p. 56.

armées et flottes massives, formées d'hommes recrutés dans leur propre population et prendre le contrôle de l'appareil fiscal. Enfin, la période de spécialisation (du milieu du XIX^e siècle à nos jours), la force militaire s'impose comme une branche puissamment spécialisée du gouvernement national, la séparation organisationnelle entre les activités militaires et fiscales s'accroît, comme celle entre police et armée.

A l'approche « géopolitique » (la guerre déterminant la position internationale des États) et à l'analyse « étatiste » (la guerre ayant des effets comparables sur l'ensemble des États européens, pris individuellement), Tilly substitue donc une macro-sociologie historique, et structuraliste, de l'État. Celle-ci est d'autant plus éclairante que, outre sa dimension comparative, elle propose également une lecture évolutive. Son modèle souffre sans aucun d'un certain schématisme et les historiens pourraient certainement lui opposer de nombreux démentis. L'intérêt de la thèse tillyenne est toutefois ailleurs : dans le postulat que le développement de l'État se comprend à partir de l'articulation contrainte-capital, induite par les impératifs de la guerre. C'est du compromis entre la dépendance des souverains à l'égard des capitalistes pour financer la guerre et de celle des cités marchandes envers l'État qu'est né l'État national. La principale conséquence de ce compromis fut que l'État national se développa dans les zones où la structure socio-économique permettait le développement d'une « *contrainte capitalisée* ».

Ensuite, l'accroissement constant des forces armées et le désarmement progressif de la population civile (prohibition des duels, saisies générales des armes à la fin des révoltes, contrôle de leur fabrication et de leur propriété, restriction à leur étalage public, etc.), posèrent les bases du monopole wébérien de l'usage légitime de la force physique, à l'interne. *De facto*, la masse des moyens de contrainte aux mains de l'État augmentait, et rendait impossible à une faction dissidente de s'emparer du pouvoir sans la collaboration des forces armées de l'État lui-même. Ainsi était assurée la relative stabilité de la structure de l'État. Enfin, le financement de la guerre et l'entretien de l'armée entraînèrent la naissance de structures fiscales complémentaires : dans la monarchie prussienne, par exemple, le principal service de collecte des impôts vit le jour sous le nom de « commissariat général à la guerre ». Or, grâce à la monopolisation de la contrainte à l'interne, les moyens dont disposait l'État pour extraire de la société les ressources, en hommes et en argent, nécessaires à la guerre se renforçaient. Par conséquent, les États purent mettre en place des armées permanentes et se libérer de la contrainte des mercenaires, phénomène qui se consolida au XVIII^e siècle. Le monopole de l'usage légitime de la force physique à l'externe était à son tour assuré.

La thèse du « *states made wars, wars made states* » identifie également des conséquences fort heuristiques pour la compréhension des rapports Etat-société. Pour Tilly, en effet, les Etats agissent tels des « *maîtres-chanteurs* » (logique qu'il décrit, dans une autre publication, comme un « *crime organisé* ») : « *ils offraient leur protection contre des exactions qu'ils seraient amenés à pratiquer eux-mêmes, ou du moins à laisser faire* »²⁴. Levée des impôts et des taxes, recrutement des hommes, fourniture de matériels, présence coûteuse de troupes étaient autant de contraintes auxquelles la société ne pouvait échapper qu'au risque d'une répression brutale ou au prix de compensations financières. L'approche inscrit donc nettement Tilly dans une sociologie critique de l'Etat : « *Ce que, dans un coup d'œil rétrospectif, nous appelons pudiquement "formation de l'Etat" incluait : l'installation de fermiers des impôts, impitoyables envers les paysans et les artisans pauvres ; la vente forcée - pour payer les taxes - d'animaux, vente dont le produit aurait pu servir à doter les filles ; /.../ le déchaînement de soldats brutaux sur une population civile sans défense ; la conscription de jeunes hommes qui devaient être les soutiens de la vieillesse de leurs parents /...* »²⁵.

1.2. Guerre et physiologie de l'Etat

La guerre ne contribue pas seulement à la formation historique des Etats; elle détermine ce que Gabriel Ardant appelle leur « physiologie », « *processus par lesquels ils acquièrent et distribuent les moyens de mener leurs activités principales* »²⁶. L'analyse de l'impact de la guerre sur la forme de l'Etat peut être divisée, de façon quelque peu arbitraire, en deux « approches » : l'une normative, l'autre institutionnaliste.

L'approche normative

L'approche normative s'interroge sur les effets bénéfiques ou néfastes de la guerre sur le développement de l'Etat. Pour S. Huntington, par exemple, la guerre fut non seulement un « *formidable stimulant à la construction d'Etat* », mais également le moteur de « *la modernisation politique* », en particulier dans l'Europe du XVII^e siècle où elle atteignit une intensité sans précédent. Elle est, en effet, à l'origine d'un cercle vertueux : la compétition internationale a forcé les monarques à construire une force militaire qui, à son tour, rendait nécessaire l'unité nationale, la suppression des dissidences régionales et religieuses, l'expansion d'armées et de bureaucraties, et une progression majeure des

24 Ibidem, p. 131.

25 Ibid, p. 167.

26 Ibid., p. 99, p. 111 et suivantes.

revenus de l'Etat²⁷. Cette intuition a été développée par un étudiant du politiste américain²⁸. Porter voit dans la guerre une activité « *organisatrice* » de l'Etat moderne : la fusion territoriale (par annexion ou conquête), la mobilisation autour du drapeau atténuant les divisions internes, la centralisation fiscale, la rationalisation administrative, la croissance du gouvernement sont autant de facteurs qui en témoignent. La guerre a également des vertus « *réformatrices* » en agissant comme révélateur des défauts d'un système politique et en provoquant une sorte de catharsis nationale, un sens du sacrifice partagé, un sentiment de fragilité de l'existence qui poussent la société à exiger de l'Etat des réformes sociales et politiques. Dans ce processus réformateur, l'Etat est aidé non seulement par de nouvelles bases de soutien que la guerre a générées - vétérans, les veuves et les héros de guerre -, mais aussi par l'effet « *intégrateur* » de cette dernière. Cet effet se traduit par l'influence croissante de la bourgeoisie dont les capitaux financent l'effort de guerre ou encore par l'intégration des marges dans l'armée. En outre, la guerre a un rôle « *socialisateur* », grâce au service militaire mais aussi aux combats qui promeuvent l'interaction sociale. Elle œuvre donc au « nivellement social » en abaissant les barrières de classes.

Porter fait donc sien l'adage de David Ben Gourion : « *Nous n'avons pas des centaines d'années [pour construire une nation], et sans l'institution militaire, une institution unifiante, éducative, obligatoire, nous ne serons jamais à temps une nation. Nous ne pouvons compter uniquement sur un processus historique [...]. Nous devons diriger le processus historique, l'accélérer, le canaliser vers nos buts* »²⁹. « *La façon la plus rapide de faire une nation, c'est de faire une armée* », conclut ainsi le politiste qui accorde une très grande place aux origines militaires du nationalisme. La guerre permet non seulement le développement d'une identité collective mais aussi la solidarité entre cette identité et l'avenir même de l'Etat. Ce processus n'est en rien strictement spontané. Porter décrit longuement l'intensification de la répression, de la censure et des diverses atteintes aux libertés publiques qui assurèrent aux Etats-Unis, durant la Première et la Seconde Guerre Mondiale par exemple, ce qu'il qualifie peu rigoureusement d' « *unité nationale* ». Enfin, l'auteur va jusqu'à conclure que l'Etat bureaucratique ne saurait survivre sans la guerre : il affirme ainsi à propos des Etats-Unis encore que « *si la Seconde Guerre mondiale a légué à la nation un Etat bureaucratique massif, la Guerre Froide a permis de le maintenir intact* »³⁰.

27 Samuel Huntington, *Political Order in Changing Societies*, New Haven, Yale University Press, 1968, pp. 122-123.

28 Bruce D. Porter, *War and the Rise of the State. The Military Foundations of Modern Politics*, New York, The Free Press-Macmillan Inc., 1994.

29 Cité in Porter, op. cit., p. 18.

30 Ibidem, p. 286.

L'ensemble de la synthèse est évidemment impossible à discuter dans le détail. On se bornera à objecter que l'approche de Porter souffre, comme la plupart des travaux développementalistes, d'un fonctionnalisme rigide (la guerre « permet », « assure », etc.) qui ne s'embarrasse guère d'une réflexion méthodologique sur la causalité. Ses approximations conceptuelles dangereuses, tendant à confondre Etat, nation et bureaucratie en un seul tout, vise également à faire de l'Etat-nation territorialement unifié et doté d'une importante bureaucratie, une finalité d'autant plus nécessaire que la guerre lui accorderait en quelque sorte un cachet d'inévitabilité. Enfin, l'absence de prise en compte (Etats-Unis exceptés) des circonstances historiques particulières et des contextes socio-politiques singuliers en temps de paix, qui seuls permettent de comprendre les effets potentiellement organisateurs, désintégrateurs ou réformateurs de la guerre, délégitiment l'ambition universaliste de l'entreprise.

A cette approche normative « positive », s'oppose celle, critique, de Ted Gurr³¹. L'Etat, « *agence humaine la plus puissante jamais envisagée* », a su le mieux organiser et déployer les moyens de coercition face aux défis internes et externes³². Jusque-là, rien de profondément révolutionnaire dans la pensée du sociologue. Ce sont les implications qu'il prête à ce processus qui la rendent originale : c'est l'hypothèse de l'Etat-garnison belligène. Qu'il soit démocratique ou autocratique, l'Etat a en effet pour caractéristique de « *maintenir des établissements militaire et/ou policier à large échelle et d'être dominé par des élites politiques qui sanctionnent l'utilisation d'une coercition extrême* ». Or, à partir du moment où ces Etats-garnisons³³ émergent, un « *seuil fatal* » est atteint. Et la Prusse vient ici appuyer la démonstration : la mise en place d'une armée permanente, accompagnée d'une suprématie militaire tactique et technique, a permis à cet Etat de passer du statut d'Etat périphérique et pauvre à celui de puissance régionale hégémonique et agressive. Car pour Gurr, l'impact de la guerre dans la formation de l'Etat n'est pas d'ordre purement institutionnel, il est également normatif : « *Les dirigeants et fonctionnaires s'habituent au meurtre politique* ». « *Les élites qui ont été victorieuses dans la défense et la poursuite violente de leur pouvoir se sont habituées aux usages politiques de la violence et leur acceptation de la violence coercitive devient partie intégrante de la culture*

31 Ted R. Gurr, « War, Revolution and the Growth of the Coercive State », *Comparative Political Studies*, vol. 21, no. 1, Avril 1988, pp. 45-65, p. 47.

32 Gurr n'exclut toutefois pas que le consensus politique et l'acceptation de la légitimité de l'Etat à l'interne, de même que la négociation et le compromis à l'externe, soient aussi des ressorts vitaux dans sa consolidation.

33 Concept reformulé à partir de la définition d'Harold Lasswell (un système politique obsédé par la sécurité nationale, et où la guerre ou menace perçue d'une guerre perpétuelle conduit à la concentration de tout le pouvoir politique aux mains d'une élite se consacrant à la violence). Cf. *National Security and Individual Freedom*, New York, Mc Graw-Hill, 1950, pp. 23-49.

politique d'élite, ou "mythe", de leurs cadres et successeurs »³⁴. Elles donnent également naissance, presque inévitablement, à des « *bouchers patriotiques* » et à une « *culture de l'armement* ».

De cette lecture critique découle une typologie binaire de « l'Etat-garnison » contemporain : « l'Etat militarisé » maintient un vaste appareil militaire et est dominé par des élites prioritairement occupées à la préparation de la guerre et à la défense du territoire (les Etats-Unis par exemple), tandis que « l'Etat policier » (l'ex-Union soviétique) maintient un vaste appareil de sécurité intérieure et est dirigé par une élite qui s'appuie principalement sur la coercition pour contrôler l'opposition intérieure et faire appliquer les politiques étatiques. L'hypothèse souffre de nombreux démentis empiriques³⁵ et, surtout, théoriques. La théorie de la « paix démocratique »³⁶, par exemple, vient rappeler que, d'un point de vue normatif justement, les démocraties, quel que soit leur degré de militarisation, seront moins enclines à résoudre les conflits par la violence. La science politique s'accorde, en réalité, à reconnaître les limites des analyses monocausale et la nécessité de croiser un ensemble hautement complexe de variables pour comprendre le « passage à la guerre » : nature du régime politique, dissuasion nucléaire, distance ou proximité géographique, stabilisation progressive des frontières, ancienneté de la construction nationale, personnalité du leader et

34 Gurr, op. cit., p. 49.

35 Quelques exemples suffisent à souligner qu'il est fort simplificateur de faire de la taille de l'armée ou du budget de la défense une source de guerre. Les guerres inter-étatiques récentes ont concerné tout autant des Etats lourdement militarisés (Irak/Etats-Unis, Inde/Pakistan) que d'autres, nouvellement indépendants (Arménie/Azerbaïdjan, ex-Yougoslavie), disposant (Serbie exceptée) d'armées croupion. Par ailleurs, la zone dont la militarisation a été la plus impressionnante dans les dix dernières années, l'Asie orientale et en particulier la Chine (avec une augmentation de son budget de la défense de 75% depuis 1988), n'a engagé aucune guerre durant cette période.

36 L'habitude de gérer les conflits internes en évitant autant que faire se peut le recours à la force (compétition politique régulée, transfert pacifique du pouvoir, droits reconnus à la minorité, régulation juridique substituée à la violence ouverte) est à la base de la « culture politique » des démocraties. Cette norme serait « externalisée » dans leurs relations avec d'autres Etats. De surcroît, les gouvernants démocratiques ont d'autres sources de légitimité que l'exploit militaire. Cf. Emmanuel Kant, *Vers la paix perpétuelle*, Paris, Flammarion, 1991 ; Michael W. Doyle, « Liberalism and World Politics », *Foreign Affairs Agenda*. « The New Shape of World Politics », New York, Council on Foreign Relations, 1997, pp. 39-66; Bruce Russett ed., *Grasping the Democratic Peace. Principles for a Post-Cold War World*, Princeton University Press, 1993.

nature de son rapport de force avec les institutions, ou encore niveau d'intégration régionale.

Les origines militaires des institutions de l'Etat

Que l'issue de la guerre détermine des changements de régime, l'histoire le démontre amplement, comme l'illustre la succession des régimes politiques dans la France au tournant du XIX^e et XX^e, par exemple. Theda Skocpol a même démontré la similitude de l'impact des rivalités internationales armées dans les ruptures révolutionnaires que connurent la France, la Russie et la Chine : « *Les défaites militaires ou les menaces d'invasion et les luttes pour le contrôle colonial [...]/ ont directement favorisé le déclenchement de la quasi-totalité des crises révolutionnaires* », en contribuant « *à saper le pouvoir des autorités politiques et les contrôles étatiques* »³⁷. Que la guerre façonne les institutions mêmes de l'Etat, voilà une hypothèse plus singulière qui prit forme dans un contexte précisément marqué par la double contrainte de la construction nationale et de la guerre: l'Allemagne de la fin du XIX^e siècle. « *Toute organisation étatique était à l'origine une organisation militaire* », affirme ainsi Otto Hintze qui fait du caractère de l'Etat le résultat de la nature de sa participation dans la lutte militaire³⁸. La Grèce et la Rome antiques illustrent ce point : dans le premier cas, la création de la démocratie politique est indissociable de l'émergence d'une armée citoyenne ; dans le second, il a été démontré, par exemple, comment la forme de la guerre au contraire (et en particulier la capture des esclaves) a sapé la progression de la libre citoyenneté³⁹.

L'analyse de Max Weber s'inscrit dans cette même tradition sociologique. Il fut l'un des premiers à souligner l'affinité entre la guerre et le parlementarisme : « *Les bases de la démocratisation sont partout purement militaires dans leur caractère* », écrit-il. « *La discipline militaire signifie le triomphe de la démocratie car la communauté souhaitait s'assurer, et y était contrainte, de la coopération des masses non-aristocratiques, dès lors elle mit entre leurs mains des armes, et avec elles le pouvoir politique* »⁴⁰. Cette hypothèse, à tort accusée de promouvoir un « *darwinisme social* »⁴¹, est attestée historiquement.

37 Theda Skocpol, *Etats et révolutions sociales. La révolution en France, en Russie et en Chine*, Paris, Fayard, 1985, p. 46.

38 Otto Hintze, «Military Organization and the Organization of the State», in Felix Gilbert (ed.), *The Historical Essays of Otto Hintze*, New York, Oxford University Press, 1975, p. 181.

39 Cf. Keith Hopkins, *Conquerors and Slaves*, Cambridge, Cambridge University Press, 1978.

40 Cité dans Bruce D. Porter, op. cit., p. xvi.

41 John A. Hall, «Introduction», in John A. Hall ed., *States in History*, Oxford, Basil Blackwell Ltd, 1986, p. 9. Hall reproche en effet à Weber de considérer la guerre

Les demandes étatiques en faveur des ressources nécessaires à la préparation et à la conduite de la guerre donnent, en effet, une marge de manœuvre à leurs détenteurs. La démocratie parlementaire britannique trouve ainsi l'un de ses fondements dans le droit accordé aux barons, à l'époque médiévale, de consentir à la guerre et aux taxations qui lui étaient invariablement liées. De même, l'armée de masse et la souveraineté populaire ont évolué de pair en France. Odon Vallet souligne même les origines militaires du bicaméralisme qui, né à Sumer, trouve ses fondements dans les contraintes de la guerre : la distinction entre hommes en âge de porter les armes (rassemblés dans la chambre basse ou assemblée) et les anciens. Il souligne donc que si « *les Etats se sont organisés contre la menace extérieure* », celle-ci « *a en partie, modelé les institutions de l'Etat* »⁴².

Charles Tilly, lui-même pourtant partisan d'une théorie critique, met l'accent sur un phénomène structurel (qui constitue, par ailleurs, l'un des aspects les plus originaux de son analyse), corollaire de la démocratisation. Le « *paradoxe central de la formation de l'Etat en Europe* », souligne-t-il est que « *la recherche de la guerre et des capacités militaires, après avoir donné naissance aux Etats nationaux (de manière pour ainsi dire annexe) conduisit à une "civilisation" du gouvernement et de la politique* »⁴³. La « civilisation » est entendue ici, non pas au sens que lui donne Elias mais, plus simplement, comme antonyme de « militarisation ». Les impératifs fiscaux et humains de la guerre, de même que ceux liés à l'exercice de la contrainte interne, se traduisent en effet par une pénétration de l'Etat dans la vie des communautés. Les résistances sociales que cette pénétration suscite poussent les régimes des vieilles nations européennes à une négociation de plus en plus poussée avec leur société. La gestion des protestations collectives a précisément permis aux civils de jouer un rôle d'intermédiaires indispensables et de se tailler, au sein de l'appareil d'Etat, une place de plus en plus importante face aux militaires. Ainsi, au terme de la phase de nationalisation des armées, qui laissera place à celle de la spécialisation (à partir de 1850 en Europe occidentale), les bureaucraties civiles et les Assemblées contrôlent les militaires, le personnel militaire en pourcentage de la population décline partout alors que les autres emplois de l'Etat croissent⁴⁴, les dépenses pour l'ensemble des activités civiles grandissent plus rapidement

comme un phénomène naturel, voire nécessaire à la consolidation d'un système parlementaire défendu non pas en fonction de ses vertus démocratiques propres mais de sa capacité à protéger le pouvoir et le prestige national.

42 Odon Vallet, *L'Etat et le politique*, Paris, Flammarion, 1994, p. 19.

43 Tilly, *op. cit.*, p. 339. Sur le processus de « civilisation », cf. pp. 206-213.

44 Du moins dans les six nations européennes étudiées par Tilly : l'Autriche, la France, le Royaume-Uni, les Pays-Bas, le Danemark et l'Allemagne.

que celles consacrées à la défense et enfin, la production civile surpasse l'expansion de la production militaire.

Rien ne laisse certes supposer que ces civils sont mus par un *ethos* pacifiste dans leur gestion des conflits internationaux (mais, pourrait-on ajouter, en va-t-il de même de l'écho présumé belligène des militaires), et telle n'est d'ailleurs pas la conclusion de Tilly. L'hypothèse permet toutefois de comprendre les situations européennes « anormales », celle des dictatures militaires en Espagne et au Portugal, par exemple, qui en prélevant sur les revenus coloniaux l'essentiel des dépenses militaires, en recrutant les officiers parmi l'aristocratie, et les fantassins dans les classes les plus pauvres, minimisèrent la contrainte de la négociation avec la population et échappèrent à la « civilisation ».

Dans une synthèse particulièrement stimulante, le politiste D. Colas a recensé les liens entre guerre et systèmes politiques que la science politique a établis⁴⁵. Celle-ci, et par la voix de Weber encore, a tôt émis l'hypothèse d'une structuration d'ensemble de la société par le mode de destruction. Ainsi dans la cité antique analysée par Weber, la prépondérance de la guerre signifiait que la cité se devait de fonctionner comme une souveraineté totale (inclusion totale du citoyen dans la cité) sur le plan interne et que la vie des citoyens n'était jugée que par rapport aux exigences militaires. Cette prégnance de la guerre se lisait aussi dans la structure économique (guerres continuelles pour acquérir les terres nécessaires au maintien de sa puissance militaire), urbaine et sociale (importance de la joute ou tournoi).

Du coup, on peut utilement, certes au prix de nombreuses simplifications, faire de la transformation des modes de destruction (type d'armes et nature des groupes sociaux qui se les approprient) un agent, parmi d'autres bien sûr, des transformations politiques internes⁴⁶ : « *De la même façon que Marx a dit qu'avec le moulin à eau on a le suzerain et le vassal et qu'avec la machine à vapeur on a le bourgeois et le prolétaire, on pourrait dire qu'avec le cheval et le cavalier on a l'aristocratie et qu'avec l'arc et la flèche on a le fantassin et la démocratie, ou avec l'arme atomique le pouvoir personnel, présidentiel ou autoritaire* »⁴⁷. De façon schématique, chars possédés par l'Etat/despotisme, cavalerie au main d'une élite/aristocratie ou monarchie

45 Colas, op. cit., pp. 260-278.

46 Les liens entre techniques guerrières et transformation du système international sont un domaine mieux balisé. Cf. William McNeill, *The Pursuit of Power. Technology, Armed Forces and Society since A.D. 1000*, Chicago, University of Chicago Press, 1982.

47 Colas, op. cit., p. 264.

élective, arc et flèche/société sans Etat, fantassins lourdement armés, possesseurs de leurs armes/démocratie directe antique, fantassins équipés par l'Etat/démocraties représentative seraient autant de couples solidaires. Il n'est bien sûr pas question de faire des modes de destruction des variables monocausales du changement politique, mais de souligner que les modes de mobilisations militaires et politique entretiennent entre eux des rapports étroits.

2. La guerre dans le développement des Etats du tiers-monde

La théorie politique s'est au final plus intéressée aux conséquences de la guerre sur la formation de l'Etat et sur son régime politique, civil ou militaire, démocratique ou autoritaire, qu'à la portée de ses propres conclusions hors du contexte européen. La comparaison entre l'expérience de l'Europe et celle des Etats issus de la décolonisation est certes hardie. En effet, la décolonisation a créé des Etats par morcellement et non par extension territoriale. Ensuite, il est clair qu'un processus de création d'Etat par « sédimentation » - que celle-ci dérive des lois de l'interdépendance (Elias) ou de l'articulation capital-contrainte (Tilly) -, diffère fortement d'un modèle étatique « importé » et d'une concentration de la contrainte obéissant à une dynamique prioritairement « extérieure »⁴⁸. Enfin, la structure du système international qui joua un rôle contraignant dans la convergence des différents Etats vers l'Etat national au XVIII-XIX^e siècles⁴⁹, limite encore plus nettement, sous l'effet de la bipolarité en particulier, les parcours possibles de l'Etat depuis le milieu du XX^e siècle.

Pour ces trois raisons, la relation entre l'activité militaire et le développement de l'Etat ne peut s'analyser en termes identiques au cours des deux périodes historiques et dans ces deux aires géographiques distinctes. Et pourtant, les hypothèses posées par la sociologie historique aident à déceler dans les sociétés

48 Que l'on tranche dans un sens ou l'autre le débat sur le caractère dysfonctionnel du processus (Bertrand Badie, *L'Etat importé. L'occidentalisation de l'ordre politique*, Paris, Fayard, 1992) ou au contraire fonctionnel (Jean-François Bayart, *L'Etat en Afrique. La politique du ventre*, Paris, Fayard, 1989).

49 « L'imposition de traités internationaux, l'établissement de colonies, la diffusion de modèles uniformisés pour les armées, la bureaucratie et les autres éléments de l'appareil d'Etat, la création d'organisations internationales chargées de surveiller le système des Etats, la garantie collective des frontières nationales et les interventions pour maintenir l'ordre intérieur » en furent les principales manifestations au XIX^e siècle. Tilly, op. cit., p. 301.

issues de la décolonisation des dynamiques dont la singularité ne devrait pas être exagérée.

2.1. Trajectoires étatiques européennes et extra-européennes : les limites d'une opposition

Tilly et la militarisation dépendante

Si Elias n'accorde que quelques lignes aux Etats non européens⁵⁰, Tilly s'est plus nettement penché sur leur trajectoire. Selon lui, elle serait, radicalement différente de celle qui prévalut en Europe du fait de son caractère exogène⁵¹. Tout d'abord ces Etats héritent du colonisateur des « parcours à forte contrainte » et à faible capital. Les puissances coloniales laissent derrière elles, en effet, peu de capital accumulé mais des forces armées disproportionnées, relativement bien équipées et entraînées. Spécialisées dans le contrôle des populations civiles et dans la contre-guérilla, elles sont calquées sur les forces de répression que ces puissances avaient mises en place pour protéger leurs administrations locales. Ensuite, les forces armées de ces Etats se développent en ne dépendant que marginalement des impôts et de la conscription. Les revenus utiles à la militarisation sont dégagés de la vente de marchandises sur le marché international, les armes sont achetées outre-mer et l'aide militaire, souvent considérable, est obtenue des grandes puissances. Ainsi, par exemple, la mainmise des militaires boliviens sur les revenus de l'exportation de l'étain assura leur domination politique. Les fonctionnaires civils purent parfois circonvenir le contrôle des militaires, comme à Taiwan, mais grâce au succès du programme d'exportation industrielle qui, en outre, les aida à mettre en place un « Etat policier ». L'Etat à forte contrainte du tiers-monde se forme donc de façon dépendante⁵².

La consolidation des appareils militaires dépend donc plus nettement du succès des programmes d'exportation, de la solidité des liens de clientèle avec les grandes puissances, et, à l'interne, des alliances qu'ils sont capables de former

50 A la Chine dont il souligne la centralisation précoce attribuable à l'élimination, de bonne heure, de la couche des guerriers par un pouvoir central fort et par la prise en charge de l'appareil de domination par des fonctionnaires pacifiés.

51 Tilly, op. cit., pp. 330-335.

52 Tilly rejoint ici tout un courant de pensée en Relations internationales, inspirée du marxisme : la théorie de la dépendance. Celle-ci fut, dans les années 1970 en particulier, la lecture contestataire dominante contre les travaux nord-américains « développementalistes », présupposant que les Etats du tiers-monde rejoindraient, par étapes successives, le modèle européen.

avec les classes dirigeantes, que des exigences de la guerre et du processus de marchandage avec une société civile dont les actions collectives contre la pénétration croissante de l'Etat sont extrêmement rares. Du coup, souligne Tilly, la guerre n'a qu'un rôle marginal dans le développement des Etats de la « périphérie » (pour reprendre une terminologie chère à la théorie de la dépendance). Soit ceux-ci sont traversés par des guerres principalement civiles dans lesquelles, de surcroît, les grandes puissances interviennent fréquemment ; la guerre ne renforce alors pas l'appareil d'Etat mais l'institution militaire et policière. Soit ils s'abstiennent de mener des conquêtes militaires ; « *les Etats ont cessé de se battre pour un territoire disputé* »⁵³ et le franchissement des frontières, à de rares exceptions près, appartient à une autre époque. Les armées ont ainsi pu se consacrer à la répression des populations civiles, aux combats contre les rébellions et à la lutte pour le pouvoir. En effet, la principale caractéristique des Etats du tiers-monde est, selon Tilly, la formidable ascension des militaires. Les régimes prétoriens d'Amérique latine, auxquels le sociologue s'intéresse d'ailleurs en priorité, attestent de cette loi d'airain (« Etat à forte contrainte-dépendance-arbitraire-militarisation », miroir inversé de la logique « Etat à contrainte capitalisée-négociations internes-représentativité-civilisation ») qui prévalut en Europe.

Il ne fait pas de doute que la logique de la dépendance explique, en grande partie, la militarisation des Etats du tiers- monde. Cependant, la radicalité de l'opposition entre un rôle pourrait-on dire « positif » de la guerre dans le contexte européen et négatif dans le cadre extra-occidental pose trois problèmes. Le premier est d'ordre historique : Tilly tend à aborder les trajectoires étatiques non-européennes comme des créations *ex-nihilo*. Ce faisant, il occulte non seulement les processus de centralisation, par voie militaire comme par voie de négociation avec les forces sociales dominantes, dans la formation des ordres politiques pré-coloniaux, mais aussi la singularité des legs coloniaux dans chaque situation. Il suffit de rappeler, à titre d'exemple, que les vagues de conquêtes successives dans le nord du sous-continent indien, du XI^e au XVI^e siècle, ont conduit à la formation d'entités politiques, des multiples sultanats aux grands empires, qui furent, pour certaines, fortement centralisées⁵⁴.

53 Ibidem, p. 334.

54 L'organisation politique des sultanats musulmans, fondés par des Mamelouks turcs venus d'Afghanistan aux XII-XIII^e siècles, s'appuie sur une conception de l'Etat qui théorise explicitement le principe de centralisation : « L'Etat fonctionne, selon la terminologie des théoriciens iraniens qui l'ont codifié, comme un "cercle de justice " », rappelle Marc Gaboriau, liant, fonctionnellement, les quatre éléments constitutifs de la société : « Les paysans paient des impôts au Trésor (bureaucratie) qui entretient l'armée, laquelle protège et étend le pouvoir du sultan; le sultan referme le cercle en

Par ailleurs, les interactions réciproques entre ces entités obéissaient à une dynamique fort comparable aux « luttes éliminatoires » du moyen âge européen : leur empreinte est d'autant plus forte que les Etats militaires qui caractérisent l'Inde médiévale se forment, et se défendent, par la conquête.

Le deuxième problème tient au caractère marginal que le sociologue accorde à la guerre dans le développement des Etats au lendemain même de la décolonisation. Il sous-estime considérablement son rôle tout comme, d'ailleurs, nombre de politistes qui ont théorisé le développement de l'Etat dans le tiers-monde. S. Huntington, qui pourtant reconnaît son poids dans la formation de l'Etat européen, ne lui accorde que quelques lignes. J. Migdal qui, bien qu'il ait proposé l'une des grilles d'analyse les plus stimulantes des rapports Etat-société et souligné que les menaces interétatiques constituent l'une des premières motivations de l'Etat à contrôler la société, ne mentionne qu'en note de bas de page « *l'influence de la guerre et de la menace de la guerre sur l'Etat et la société* »⁵⁵. Or, remarque un spécialiste du Moyen-Orient, ce désintérêt est d'autant plus déroutant que même une observation empirique rapide démontre que les dirigeants de cette région peuvent rarement s'offrir le luxe d'ignorer l'impact de leur politiques de défense sur leurs objectifs de politique intérieure, et vice-versa. S'ils ne sont pas directement engagés dans des hostilités ouvertes, ils sont en fait en train de préparer celles à venir et « *les effets de ces efforts de guerre sans fin sur les relations Etat-société /.../ sont immédiats et directs* »⁵⁶. Aussi, se voit escamotée l'activité même qui justifie la militarisation et pour laquelle des sommes considérables sont dépensées : la guerre. Ce constat est encore plus net dans les études consacrées à l'Asie, et en particulier au sous-continent indien.

Pourtant, les guerres de 1956, de 1967 et de 1973 sont perçues comme des tournants cruciaux dans l'histoire économique de l'Egypte ; la première marqua le début de l'industrialisation étatique et du socialisme arabe, la seconde la fin de celui-ci, et la troisième ouvrit la voie à la politique d'ouverture économique. De même, les guerres de 1948, 1965, 1971 et 1999 sont à l'origine de mutations importantes dans la vie économique-politique pakistanaise : la première engendra le mouvement de nationalisation des forces armées et la mise sous dépendance américaine, la seconde accéléra le mouvement social qui entraînera la chute de la

rendant la justice, c'est-à-dire en fixant une imposition équitable et en protégeant les paysans de l'oppression ». Cf. « Les Etats indiens : les sultanats », in Claude Markovits (dir.), Histoire de l'Inde moderne 1480-1950, Paris, Fayard, 1994, p. 33.

55 Joel Migdal, Strong Societies and Weak States, Princeton, Princeton University Press, 1988, p. xvii.

56 Michael N. Barnett, Confronting the Cost of War. Military Power, State, and Society in Egypt and Israel, Princeton, Princeton University Press, 1992, p. x.

première dictature militaire, la troisième démembra le pays et annonça le programme de « socialisme islamique ». Enfin, la quatrième mit un terme à dix ans de transition démocratique. Comment comprendre donc la structuration de l'Etat, en Israël, Egypte et Syrie, en Irak et dans l'Iran post-révolutionnaire, au Viêtnam et en Corée du Nord, ou bien encore au Pakistan et au Bangladesh, par exemple, en faisant abstraction du rôle qu'a joué la guerre dans la naissance et le développement politique de ces pays ?

Le rôle de la guerre dans le développement de l'Etat : une réévaluation nécessaire

Avant d'analyser le rôle structurant de la guerre dans les Etats du tiers-monde, trois précisions s'imposent. La première est sans doute évidente, mais il est préférable de l'énoncer : la guerre n'est jamais l'unique facteur qui affecte la nature des institutions de l'Etat et de ses rapports avec la société. De même qu'en Europe, les tendances économiques lourdes et les contraintes géographiques ont déterminé les trajectoires des Etats, l'héritage colonial, la structure de classes et les circonstances propres de l'indépendance, sont ici des facteurs fondamentaux. Deuxièmement, la guerre ne signifie pas la seule durée des hostilités armées. En effet, si la sociologie politique des Etats du tiers-monde a longtemps fait des guerres un facteur contingent ou accidentel, et non systémique, c'est que bien souvent celles-ci sont brèves. La guerre Iran-Irak (1980-88) est l'un des rares cas de guerre totale, avec plus d'un million de victimes pendant 59 mois de combat et un coût évalué à plus d'un milliard de dollars (soit 60% du PIB de l'Iran et 112% de celui de l'Irak). Néanmoins, il faut considérer l'ensemble de la dynamique de préparation à la guerre, à savoir « *la mobilisation par le gouvernement d'hommes, de revenus, et de matériels pour assurer la sécurité extérieure* »⁵⁷, dont le politiste M. Barnett a démontré le rôle politiquement structurant dans le développement de l'Etat égyptien et israélien. Bien que chaque guerre israélo-arabe ait été courte, la préparation constante en vue de la guerre, depuis 1948, signifie que la vie publique et privée n'a jamais pu faire abstraction de la guerre ou de son éventualité. L'hypothèse vaut également pour les guerres indo-pakistanaïses : celles-ci furent toujours brèves⁵⁸, mais la préparation à la guerre qui s'opère sur plus de cinquante ans, a également un impact réel sur la vie publique comme privée des deux Etats. De surcroît, la course à la parité nucléaire s'accélère depuis trois décennies tandis que l'affrontement par armées irrégulières interposées dans la guérilla au Cachemire se prolonge, elle, sur plus de dix-sept ans (de 1987 à nos jours).

57 Barnett, op. cit., p. 6.

58 Un peu plus d'un an pour celle de 1948-49, deux mois en 1965, quatorze jours en 1971 et un mois en 1999.

Enfin, par « formation d'Etat », il faut entendre non pas sa création *stricto sensu*, mais trois autres dynamiques qui participent à son « développement ». Il s'agit, tout d'abord, de ce qu'Amitai Etzioni appelle l'« épigénèse » de l'Etat : le processus d'unification, de fusion ou coalition, de forces sociales disparates ou conflictuelles⁵⁹. A celui-ci s'adjoignent, *de facto*, de nouvelles structures destinées à accomplir des fonctions nouvelles qui n'existaient pas en « germe » dans le contexte historique précédent. B. Badie et P. Birnbaum résument ainsi ce double mouvement : « *Le développement étatique [...] même s'il consacre la naissance d'un système politique plus différencié qu'auparavant, [...] suppose également le regroupement d'unités territoriales et de lieux de pouvoir qui existaient jusque-là de façon dispersée, ainsi que la formation, dans ce sillage, d'institutions politiques ou administratives qui correspondent à des fonctions entièrement nouvelles (diplomatie ou fiscale, par exemple)* »⁶⁰.

La formation de l'Etat au sens large est, ensuite, indissociable d'un questionnement sur son « pouvoir ». Deux définitions de ce concept polysémique seront ici retenues en raison de leur capacité à éclairer les interactions avec l'entreprise guerrière. La première est ce que M. Mann appelle le « pouvoir infrastructural » de l'Etat, c'est-à-dire « *le pouvoir qu'à l'Etat de pénétrer et coordonner de façon centralisée les activités de la société civile à travers sa propre infrastructure* »⁶¹. Le pouvoir ainsi entendu se distingue donc de son acception sociologique classique qui renvoie plus nettement au pouvoir d'être obéi⁶². Ensuite, ce que l'on pourrait qualifier, avec M. Barnett, de pouvoir d'extraction. L'autoritarisme de l'Etat incite à le considérer comme tout puissant, son incapacité à faire appliquer ses décisions comme faible ou croupion. Mais si l'on reconceptualise le pouvoir d'Etat comme l'ensemble des ressources (politiques, économiques, sociales) qui permettent à « *l'appareil d'Etat de surmonter les contraintes sociétales conditionnant le comportement du gouvernement* »⁶³, le paradoxe s'éclaire. Ainsi la guerre, souligne Barnett à propos de l'Allemagne des lendemains de la Première Guerre Mondiale, peut tout à la fois contribuer à la

59 Cité dans Badie et Birnbaum, op. cit., p. 94.

60 Ibidem

61 Michael Mann, «The Autonomous Power of the State : Its Origin, Mechanisms and Results», in John A. Hall ed., States in History, Oxford, Basic Blackwell, pp. 109-136, p. 114.

62 Nous pensons ici à la définition « comportementaliste » de R. Dahl, « faire faire à autrui ce qu'ils ne feraient pas autrement » ou encore, bien sûr, à celle proposée par M. Weber, « toute chance de faire triompher, au sein d'une relation sociale, sa propre volonté, même contre des résistances ».

63 Barnett, op. cit., p. 11.

chute d'un régime et renforcer la solidité de l'appareil d'Etat et sa pénétration au sein de la société.

Coalition de forces disparates, voire conflictuelles, mise en place d'institutions en charge de fonctions inédites, évolution des infrastructures visant à pénétrer efficacement la société civile sont autant de processus dont on imagine difficilement qu'ils aient pu être, et soient encore, imperméables aux impératifs de la guerre, tout particulièrement dans des Etats où celle-ci est soit fondatrice, soit récurrente, soit encore une potentialité permanente. Que dire alors de situations où la guerre est les trois à la fois ? La formation d'Etats comme Israël et le Pakistan offre ici une comparaison qui mériterait d'être tentée: regroupant des unités territoriales culturellement hétérogènes et dirigés par des élites politiques immigrés, ayant dans le sillon-même de leur naissance pour « nouvelle tâche », et non des moindres, d'organiser la défense d'un territoire dont les limites étaient encore indécises et enfin, faisant activement participer la société civile (bien que selon des procédés fort différents) à un effort de guerre qui, selon des intensités certes variables, se poursuit sur plus d'un demi-siècle. Il peut même être utile de pousser ce raisonnement à l'extrême et de s'interroger sur les possibilités de survie de ces « Etats guerriers » sans mobilisation guerrière. Les fonctions intégratrices (socialement et territorialement) de la guerre, sa dimension extractive et redistributive, le poids politique de ceux qui en ont la gestion, et la nature des groupes sociaux qui l'exécutent, sa place dans les pratiques et mythes fondateurs qui fondent le nationalisme officiel sont autant de facettes qui pourraient articuler la guerre, ou l'état de guerre, à la survie de l'Etat.

2.2. La guerre comme contrainte structurelle

La variable temporelle

Lorsque la guerre a coïncidé avec l'émergence même des structures étatiques indépendantes, souvent, « *les détenteurs des moyens de contrainte jouèrent le premier rôle dans la création des Etats nationaux* »⁶⁴, comme l'affirme Tilly à propos de l'Europe. La principale fonction de l'Etat est de concentrer et d'employer les moyens de contrainte lors de la phase initiale. En regardant de plus près la situation sud-asiatique par exemple, cet hypothèse permet de comprendre pourquoi, en dépit de l'héritage colonial commun d'une armée de terre disproportionnée, Inde, Pakistan et Bengladesh empruntèrent des trajectoires politiques distinctes.

64 Tilly, op. cit., p. 41.

Dans les deux derniers cas, la formation de l'Etat par sécession (facteur bien plus déterminant, soit dit en passant, que la contrainte bipolaire) a donné aux forces militaires un rôle politique dominant. Soit parce qu'elles étaient chargées de protéger les frontières de visées perçues comme hégémoniques (cas de l'armée pakistanaise qui, d'emblée, interprète le refus indien de céder la part de matériels militaires et de liquidités qui lui revenait, ainsi que le territoire du Cachemire, comme la preuve d'une détermination à « détruire » le Pakistan). Soit parce qu'elles s'établirent à partir des groupes de partisans ayant mené la guerre de sécession et se réclamant, rapidement, d'une légitimité supérieure à celle des civils (cas des *mukhti bahini* qui se rebellèrent contre le Pakistan en 1970-71 et formeront ultérieurement l'armée du Bangladesh). La structure de l'Etat apparaît bien ici comme « *un produit secondaire des efforts des gouvernants pour acquérir les moyens de la guerre* », pour reprendre une formule tillyenne. La déstructuration immédiate du fédéralisme pakistanais en faveur d'une centralisation accrue permettant au gouvernement de grever les provinces des impôts indispensables au financement de la première guerre contre l'Inde (octobre 1947) en est un exemple. L'Inde puissance de statu quo, *a contrario*, héritant de surcroît des trois-quarts de l'appareil industriel, administratif et militaire, laissé par le colonisateur, put rapidement soumettre les militaires au pouvoir des civils.

Dans un tout autre contexte, on peut avancer que si le prétorianisme vietnamien trouve son origine dans la guerre d'indépendance, la solidité de la fusion singulière entre l'organisation partisane et l'appareil militaire qui caractérise cet Etat (également sécessionniste à son origine en 1954) ne saurait s'analyser sans une prise en compte du fait que, trois ans à peine après sa réunification de 1975, il fut engagé dans une interminable guerre au Cambodge, puis contre la Chine.

Les fonctions internes de la guerre

Un deuxième type de variable fait de la guerre une contrainte systémique, il s'agit des fonctions internes que celle-ci remplit. Tout d'abord, la théorie de la guerre de diversion⁶⁵, c'est-à-dire la projection ou l'extension délibérée de conflits internes sur l'environnement extérieur, trouve ici de nombreuses illustrations. Ce type de guerre n'est certes pas l'apanage des Etats issus de la décolonisation. B. Russett a démontré, par exemple, qu'il existe une connexion forte entre la participation des grandes puissances démocratiques à des disputes

65 Cf. L. A. Hazelwood, «Diversion Mechanisms and Encapsulation Processes: the Domestic Conflict-Foreign Conflict Hypothesis Reconsidered», in P. J. McGowan (ed.), Sage International Yearbook of Foreign Policy Studies, vol. 3, Beverly Hills, Sage, 1975 ; Jack Levy, «The Diversionary Theory of War», in Manus Midlarsky (ed.), The Handbook of War Studies, Boston, Unwin Hyman, 1989.

internationales et le développement de mouvements protestataires, souvent liées à un déclin économique, au niveau interne⁶⁶. La proposition n'est bien sûr recevable que si les dirigeants estiment que les coûts internationaux de la diversion seront moins élevés que les gains internes, à savoir principalement la mobilisation populaire dans l'effort de guerre et le déplacement, éventuellement physique, de mécontents menaçant la stabilité de l'Etat. Toutefois, cette dynamique s'applique avec d'autant plus de force dans les Etats issus de la décolonisation que les opportunités de diversion sont proportionnelles à l'ampleur de la dégradation économique et des blocages politiques internes. De nombreux exemples historiques attestent de la disposition de ceux-ci à engager de coûteuses et dangereuses guerres pour désamorcer des tensions sociales : l'aventure des militaires argentins dans les îles Falkland/Malouines en 1982 ou encore l'agression pakistanaise au Cachemire indien en 1965⁶⁷.

Ensuite, la guerre remplit des fonctions internes d'ordre plus nettement structurel. Celles-ci tiennent aux conditions-mêmes de la formation des armées nationales et à la nature des idéologies officielles. On peut, en effet, faire l'hypothèse que des armées orphelines d'une lutte anti-coloniale, comme ce fut le cas de celles de l'Argentine ou du Pakistan, ont, en particulier lorsqu'elles ambitionnent d'occuper le pouvoir, un déficit de légitimité beaucoup plus difficile à surmonter que l'armée algérienne, par exemple. Dans ce cas-ci, une véritable « famille révolutionnaire », forgée dans une lutte commune contre l'occupant français, animant des réseaux d'amitié et de solidarité transversaux liant l'armée au parti unique, impose une empreinte si forte à la physionomie de l'Etat que cette même famille déterminera, quarante ans plus tard, les dynamiques de la répression, et du pardon, au cours de la guerre civile opposant armée et mouvements islamistes. Rien de tel au Pakistan où l'armée fut, tout au contraire, associée au colonisateur. Durant les trois premières années de son existence, elle fut même dirigée par des officiers britanniques. Ce n'est, justement, qu'au terme de la première guerre du Cachemire (1947-49) que l'armée, dans la lutte contre le frère ennemi indien, a pu achever sa « nationalisation », avant de s'imposer comme la principale agence d'élaboration

66 Dans le cas des Etats-Unis par exemple, l'association entre faible croissance économique, pression électorale et interventions extérieures serait à ce point manifeste que « la participation dans un conflit international devient une politique d'Etat alternative pour gérer la protestation, en particulier si la répression échoue ». Cité dans Gurr, *op. cit.*, p. 60.

67 Elle venait à point pour faire oublier une élection contestée, celle, justement, du chef d'état-major de l'armée de terre comme Président de la République.

du nationalisme officiel. A partir de là, la guerre devient une ressource légitimatrice non pas conjoncturelle mais systémique.

Imaginaires territoriaux et « complexes sécuritaires »

La troisième, et dernière, variable qui permet d'envisager la guerre comme une contrainte fonctionnelle dans de nombreux Etats non-européens relève des imaginaires politiques. Les potentialités belligères intrinsèques aux imaginaires territoriaux ne sauraient en effet être négligées. Le postulat posé par Tilly, selon lequel le territoire n'occuperait plus qu'une place marginale comme objet de conflit, nous y incite mais il est faux, en particulier au Proche-Orient ainsi qu'en Asie du sud et du sud-est. L'extension agressive ou défensive du territoire n'est certes plus recherchée pour son supplément de ressources agricoles et de main-d'œuvre. Mais, les facteurs distincts dont elle procède - héritage de la décolonisation, ressources hydrauliques, gazières et pétrolifères - ne la rendent pas moins importante. La guerre sino-vietnamienne au Cambodge (1979-1989) a ainsi eu une dimension autant territoriale (rectification des frontières dans le bas Mékong) qu'idéologique. La guerre des Malouines de 1982 fut une guerre irrédentiste classique. L'invasion de la province pétrolière iranienne du Khouzistan en 1980, puis du Koweït en 1990, par l'Irak représenta également un cas banal, mais alors perçu comme anachronique, de remise en cause du statu quo territorial. Les fréquents conflits armés dans lesquels la Libye fut impliquée (contre la France puis contre le Tchad sur la bande d'Aozou de 1973 à 1987, l'Egypte en 1977 puis la Tunisie indirectement en 1978) portent également sur des enjeux territoriaux. Dans les conflits israélo-arabes et indo-pakistanaïques également, la fixation de frontières non reconnues par le droit international est non seulement un enjeu de politique intérieure mais aussi un problème « inter-étatique » tout à fait concret (érection d'un mur séparant Israël des Territoires palestiniens, électrification de la Ligne de contrôle au Cachemire).

Aussi, ces deux derniers conflits sont-ils absolument incompréhensibles sans une analyse des territorialisations historiques, imaginaires et idéologiques. La fragilité territoriale d'Israël est entretenue par la contestation des voisins mais aussi par la nature même de l'Etat, officiellement défini comme « Etat juif en Terre d'Israël ». Or, cette définition particulariste est lourde de conséquences : doublon exercé par les institutions transnationales de la diaspora, Arabes palestiniens perçus comme minorité ethnique sous contrôle, entretien d'une « idéo-théologie messianique » et d'une sacralisation de la terre dont les groupes radicaux et la droite israélienne se font les défenseurs⁶⁸. La question du

68 Cf. Alain Dieckhoff, « Les dilemmes territoriaux d'Israël », Cultures et Conflits, Dossier « L'International sans territoire », no. 21/22, Printemps/Été 1996, pp. 159-170.

Cachemire, si elle ne met pas en jeu une sacralisation aussi net du territoire disputé, oppose nettement deux nationalismes concurrents. Il a ainsi été démontré que les guerres indo-pakistantaises de 1947, 1965 et 1971 renvoient à la structuration des deux Etats, Inde et Pakistan, aux forces sociales et historiques profondes qui ont modelé leurs relations, à savoir la concurrence entre les deux idéologies antithétiques que sont d'une part, le « sécularisme indien » et, d'autre part, le « nationalisme islamique pakistanais »⁶⁹. Pour le premier, maintenir l'Etat du Jammu et Cachemire (le seul à majorité musulmane) dans l'Union indienne vise à démontrer que les musulmans peuvent s'épanouir dans un environnement hindou ; pour le second, l'inclusion du Cachemire signifierait la complétude de l'Etat pakistanais et la validité de la théorie des « deux nations », hindoue et musulmane, posée par le fondateur de l'Etat, M. Ali Jinnah. Ainsi, bien que l'une des caractéristiques principales du système international contemporain soit « *la quasi-disparition de la menace d'éradication territoriale au profit de l'importance des menaces émanant de sources domestiques* »⁷⁰, il reste que le premier type de menace fut, pour un Etat comme le Pakistan de la fin des années 40, et pour Israël, une perception si forte qu'elle modela durablement les imaginaires politiques.

Les Etats du Moyen-Orient et d'Asie étant enfermés dans des « dilemmes de sécurité »⁷¹ tenaces, ces imaginaires nationaux disposent en effet d'une longue durée pour se consolider. Ces régions en sont venues à former des « complexes sécuritaires » au sens que B. Buzan donne à cette notion : « *des groupes d'Etats dont les préoccupations sécuritaires premières les lient de façon si étroite que leur sécurité nationale ne peut être envisagée, de façon réaliste, comme dissociées les unes des autres* »⁷². La relation d'interdépendance, forte, y est avant tout fondée sur la peur et la menace. Dans cette situation de « corps à corps figé » ou de « double lien »⁷³, toute manœuvre, interne ou externe, est immédiatement perçue à travers la grille du jeu à somme nulle de l'inimitié. Ainsi, par exemple, si l'Inde accroît sa présence diplomatique

69 Sumit Ganguly, *The Origins of War in South Asia. Indo-Pakistani conflicts since 1947*, Lahore, Vanguard Books, 1988, (Boulder, Westview Press, 1994).

70 Barnett, op. cit., p. 7.

71 Ce concept désigne le processus par lequel en augmentant leur capacité militaire à des fins défensive les Etats accroissent l'insécurité de leur voisin Cf. John H. Herz, « *Idealist Internationalism and the Security Dilemma* », *World Politics*, vol. 2, no. 2, janvier 1950, pp. 157-80.

72 Barry Buzan, *People, State and Fear: The National Security Problem in International Relations*, Harvester Wheatsheaf, Hemel Hempstead, 1990, p. 190.

73 N. Elias, « *Les pêcheurs dans le maelström* », in *Engagement et distanciation*, Paris, Fayard, 1993, pp. 169-74.

dans l'Afghanistan post-Taliban⁷⁴, le Pakistan l'interprétera comme une politique visant à l'encercler d'Ouest en Est et répondra par une pression militaire accrue, par guérilleros islamistes interposés, au Cachemire, ainsi que par un soutien tacite aux Talibans retranchés sur son territoire. De même l'Inde, usant plus couramment de l'arme diplomatique que militaire, bloquera toute entrée du Pakistan au forum régional de l'ASEAN, tant que son voisin ne renonce pas à ses revendications sur le Cachemire.

On trouve ici une situation analogue à celle qu'Elias analysa en Europe. Toutes choses égales par ailleurs, ces dilemmes de sécurité régionaux poussent les Etats à se comporter comme les seigneurs médiévaux, soumis aux contraintes de la « société de guerriers »⁷⁵. L'affrontement concurrentiel est permanent non seulement parce-que la terre reste une ressource économique (enjeu hydraulique dans le conflit israélo-arabe comme cachemiri, passage d'oléoducs et gazoducs dans l'Asie du nord-ouest) et politique (ressource légitimatoire interne), mais surtout parce que l'extension territoriale vise à empêcher les ressources de revenir au voisin trop puissant. Cette dynamique, en dépit de la rigidité juridique des frontières, est au cœur du conflit indo-pakistanaï. L'Inde n'aurait probablement jamais soumis l'ancien Etat princier du Cachemire, si l'occupation pakistanaïse ne s'était pas d'emblée, puis sur plus de cinquante ans, imposée comme une menace, réelle, à l'alternative de l'indépendance du Cachemire. De même, le Pakistan n'aurait certainement pas fait du Cachemire un enjeu aussi central, si la crainte - réelle elle aussi, comme l'atteste l'indépendance de l'ancien Pakistan oriental devenu le Bangladesh -, de se voir « dépecé » par l'Inde n'avait pas été aussi forte. Les luttes concurrentielles sont donc bien des « *combats éliminatoires* », pour reprendre la formule d'Elias. Quel impact ont-ils sur le pouvoir même de l'Etat ?

2.3. Guerre, ascension et déclin du pouvoir de l'Etat

Le modèle de Michael Barnett

L'étude pionnière du politiste M. Barnett propose un modèle dynamique permettant d'analyser comment la guerre, et plus précisément la préparation de la guerre, transforme le pouvoir de l'Etat ; il s'appuie pour se faire sur une

74 Le consulat indien de Jalalabad, par exemple, a une taille que le nombre de citoyens indiens dans cette ville ne saurait justifier.

75 Un observateur avisé a d'ailleurs judicieusement qualifié le Pakistan d' « Etat guerrier ». Khaled Ahmed, *Pakistan. The State in Crisis*, Lahore, Vanguard Books, 2002, p. 2.

comparaison entre Israël (1948-77) et l'Égypte (1952-77)⁷⁶. On a, en effet, ici affaire à un paradoxe. Dans les années 50, la souveraineté internationale d'Israël et ses frontières sont certes constamment menacées mais la capacité de l'État à mobiliser des ressources en vue de la guerre est alors à son zénith. Formé par une élite socialiste et sioniste défendant une forte présence de l'État, l'État bénéficie de surcroît de transferts unilatéraux considérables. L'Égypte de Gamal Abder Nasser pouvait alors, également, compter sur un appareil d'État puissant, un large secteur public assurant une confortable autonomie à l'égard du secteur privé, et une idéologie socialiste et nationaliste arabe jouissant d'une large popularité. Dès le début des années 70, la situation s'est inversée : la souveraineté d'Israël est, même si toujours remise en cause, bien plus efficacement défendue qu'auparavant, mais l'État est politiquement paralysé et sa dépendance financière sans précédent. Il en va de même en Égypte : l'appareil militaire connaît un développement considérable mais l'endettement international, le rôle croissant de l'élite économique privée, les difficultés à pacifier une société de plus en plus contestataire, montrent que « *chaque pas en avant de l'armée égyptienne s'accompagne d'un pas en arrière de l'État au sein de la "polity" et de l'économie* ». Or, selon Barnett, la préparation à la guerre est la principale cause de cette altération des relations État-société en Égypte et en Israël : avant 1967, elle contribue à renforcer le pouvoir de ces États - pouvoir entendu, rappelons-le, comme « *les ressources dont disposent les gestionnaires de l'État pour assurer la gouvernance de la société en relation avec les acteurs sociétaux* » -, après elle participe à son déclin et à un contrôle décroissant de l'État sur la société. Pourquoi ? Quel lien de causalité existe-t-il entre l'effort de guerre et le pouvoir de l'État ?

Pour répondre à cette question, le politiste construit un modèle à trois variables. La première est représentée par les arbitrages que fait le gouvernement entre ces objectifs potentiellement contradictoires que sont la préparation à la guerre, le développement économique et la stabilité politique interne. Les préférences de l'État face à la guerre ou son éventualité ne vont en effet pas de soi ; il peut, à l'instar de l'Iran de 1980 à 1982, faire le choix de sacrifier l'effort de préparation à la guerre à la stabilité interne, choix que le slogan « La Révolution avant la victoire » symbolisait⁷⁷.

La deuxième variable retenue est la capacité de l'État à extraire les ressources humaines, matérielles, financières en vue du conflit, ainsi que la nature des arbitrages qu'il devra effectuer à cette fin, en d'autres termes ce que Barnett appelle « *les termes du marchandage avec les acteurs sociétaux qui contrôlent ces ressources* ».

76 Barnett, op. cit.

77 Shahrom Chubin et Charles Tripp, *Iran and Iraq at War*, Londres, I. B. Tauris, 1988, p.37.

La préparation à la guerre est en effet contrainte par « le contexte décisionnel », à savoir la nature des relations entre l'Etat et la classe capitaliste, la capacité de celui-ci à pénétrer la société civile et enfin son degré de légitimité. Ces trois éléments déterminent des secteurs clés de l'effort de guerre : la politique fiscale et industrielle et le recours ou non à la conscription. Ce n'est donc pas tant le manque de ressources des Etats (facteur généralement retenu dans la plupart des analyses sur les stratégies de préparation à la guerre) qui fait la différence mais leur capacité à gérer et surmonter le coût politique, social et économique qu'implique la mobilisation de ces ressources.

Enfin, troisième variable, le type de stratégies de préparation à la guerre que l'Etat adopte est fonction de la nature des deux premières variables. Trois idéaux-types⁷⁸ de stratégie sont ici retenus : « accommodante » (l'Etat utilise des politiques déjà existantes, prolongeant, par exemple, le legs colonial), « restructurante » (il redéfinit les rapports Etat-société afin d'accroître la contribution de celle-ci à l'effort de guerre) et « internationale » (le coût de la guerre, économique et *de facto* politique, est supporté par l'étranger)⁷⁹. L'Etat est souvent tenu de passer de l'une à l'autre sur le moyen terme. Se soumettant aux conditions sociales existantes, maintenant la « routine » et le statu quo, l'option accommodante lui permet dans un premier temps d'éviter les coûts politiques liés à l'effort de guerre. Mais lorsque les défis sécuritaires se font plus pressants, une stratégie restructurante s'impose. Celle-ci peut se traduire par une plus forte centralisation (introduction d'impôts directs, formation d'une armée permanente, nationalisation de secteurs économiques clés, par exemple) ou bien un scénario de libéralisation (libérer les forces du marché dans l'espoir d'accroître la base fiscale indirecte ou promouvoir une industrie militaire privée, par exemples). Enfin, lorsque l'Etat est fortement contraint par son contexte politique et économique interne, il tendra à choisir une stratégie externalisant les coûts de la guerre : expansion territoriale à l'époque médiévale, alliances

78 Aux fins de l'analyse, ils sont traités comme des choix mutuellement incompatibles bien que dans la réalité, reconnaît Barnett, l'Etat associe généralement des politiques relevant de chacun d'entre eux.

79 Les élites qui adoptent cette stratégie tendent également à instrumentaliser les lignes de fracture idéologiques internationales et dominantes (bipolarité durant la guerre froide, alliances pro-américaines/ « axe du mal » à l'époque de « la guerre contre la terreur », peut-on ajouter). Elles tendent, également, à exagérer l'importance géostratégique de leur pays, en entretenant éventuellement la conflictualité avec les voisins, pour attirer les soutiens des grandes puissances. L'Egypte, mais aussi les Etats de la Corne de l'Afrique ont appliqué cette politique avec une impressionnante habileté pendant la guerre froide. D'autres, comme le Pakistan et l'Arabie Saoudite, continuent de l'appliquer dans l'ère post-11 septembre.

militaires et prêts financiers à l'époque contemporaine, voire même sécurité assurée par des troupes étrangères régulières (comme ce fut le cas de la famille royale irakienne qui, lors de la Seconde Guerre mondiale, préféra décimer pratiquement son armée et compter sur les forces britanniques et indiennes plutôt que de la renforcer) ou irrégulières (mercenaires étrangers).

Chacune de ces stratégies a des coûts propres - l'accès aux moyens de la guerre implique un marchandage avec ceux qui les procurent (forces sociales, capitalistes locaux, puissances étrangères, etc.) - mais la seconde est de loin la plus susceptible d'altérer le pouvoir de l'Etat en raison de l'opposition sociétale aux manœuvres du gouvernement et des concessions que celui-ci doit faire par conséquent. Cette dernière affirmation semble, à première vue, tautologique mais la force du modèle de Barnett est d'expliquer précisément comment le pouvoir de l'Etat a été altéré, en Egypte et en Israël, en raison du glissement d'une stratégie à l'autre (où de l'accent prioritaire accordée à l'une d'elle) et du type de contraintes et de compromis internes que chaque étape impliquait⁸⁰. Ainsi l'Egypte et Israël adoptèrent initialement des stratégies accommodantes : les contraintes économiques et politiques majeures qui s'imposaient à eux (une économie principalement rurale, des institutions façonnées par la colonisation britannique et une forte dépendance à l'égard du capital étranger comme domestique dans le premier cas, une bureaucratie d'Etat sous-développée et la difficulté à mobiliser les ressources financières internes dans le second cas) les y forçaient. Toutefois, cette option « conservatrice » était potentiellement déstabilisatrice : les groupes les plus défavorisés supportaient en priorité le coût de l'effort de guerre à travers une taxation indirecte retenue comme mode d'extraction privilégié. Afin de contenir le mécontentement social, le compromis gouvernemental fut d'augmenter la part des subventions à la consommation et au développement par rapport à l'effort d'investissements publics; choix qui se révéla désastreux pour la croissance économique.

Progressivement donc, une stratégie internationale puis restructurante l'emporta « bien que le gouvernement devînt de plus en plus prédateur, à savoir qu'il consommait une part croissante des ressources nationales, il dérivait une proportion accrue de ses revenus de sources étrangères et, aussi, sponsorisait le retrait de son contrôle sur certains secteurs de

80 La plupart des internationalistes reconnaissent l'influence des contraintes sociales et économiques internes sur les capacités de l'Etat à mobiliser les ressources nécessaires à la guerre mais cette observation constitue rarement le centre de leur modèle. Elle fait figure de constat qui ne mérite pas d'être démontré. Cf., par exemple, Kenneth N. Waltz, *Man, the State and War*, New York, Columbia University Press, 1954.

l'économie »⁸¹. Ainsi, aux risques sociaux de la première stratégie, l'Etat substitua la « menace étrangère ». Mais il dut, au final, la surmonter en faisant appel aux capitalistes locaux, « *accélérant par-là même son propre déclin* ». En effet, la dépendance étrangère permettait certes d'alléger l'opposition sociale mais ses coûts pouvaient se révéler particulièrement élevés. L'une des principales raisons, par exemple, qui incitèrent Sadate à engager la guerre d'octobre 1973 fut que la généreuse assistance financière saoudienne, indispensable pour contenir un mécontentement populaire croissant, était conditionnée à une confrontation militaire avec Israël. Par ailleurs, l'assistance étrangère ne pouvait répondre au besoin de main-d'œuvre⁸². Les deux gouvernements se tournèrent donc, au lendemain des guerres de juin 1967 et d'octobre 1973, vers une stratégie restructurante ; choix également précipité par la crise politique que provoqua la défaite en Egypte. Leur légitimité (dont le choix de la conscription est, pour Barnett, un indicateur) les y incitait. Nasser, par exemple, élargit la conscription aux classes supérieures tandis qu'Israël engagea une complète reformulation de sa politique de production d'armement et l'ouvrit aux capitaux privés. Enfin, l'un comme l'autre engagèrent une politique de libéralisation de leur économie. Du coup, la guerre engendra, au final, le déclin de l'autonomie de l'Etat.

Les applications du modèle

Le modèle de Barnett a très certainement ses points faibles. L'impact de la guerre sur le pouvoir d'Etat et les relations Etat-société ne relevant pas de la sphère économique ne sont que très marginalement pris en compte. De plus, l'importance de la « légitimité » de l'Etat, concept que Barnett ne définit pas précisément, est très certainement exagérée. T. Skocpol a clairement démontré que la légitimité de l'Etat était bien moins fondamentale dans l'issue des crises politiques que celle de l'efficacité et de la cohésion de ses organes coercitifs en vue de réprimer les majorités mécontentes. Unique en son genre, l'analyse de Barnett se révèle toutefois utile. Elle trouve ainsi de nombreux points d'application. Elle a inspiré par exemple, une étude récente de l'ensemble des effets de la guerre sur les Etats du Moyen-Orient, et en particulier de la guerre de 1980-88, sur l'Iran et l'Irak⁸³. Cette dernière démontre qu'après une première phase où les deux Etats ont tenté de mener la guerre sans compromettre le développement et la consommation interne, les coûts de la prolongation de la

81 Barnett, op. cit., p. 247.

82 S'il n'y a pas de preuve de demandes israéliennes en faveur de l'envoi de troupes américaines, il existe de nombreux témoignages des efforts de l'Egypte en vue d'obtenir l'implication directe de forces soviétiques, ce que l'URSS ne cessa de refuser. Barnett, op. cit., p. 250.

83 Thierry Gongora, « War Making and State Power in the Contemporary Middle East », *International Journal of Middle East Studies*, n° 29, 1997, pp. 323-340.

guerre les ont rapidement forcés à dépendre de l'aide financière étrangère, puis à rationaliser le secteur public⁸⁴ et enfin, à libéraliser l'économie privatisant tour à tour le secteur de la santé, de l'agriculture et de l'industrie. La guerre a donc ici aussi introduit un mouvement de retrait de l'Etat.

La situation fut comparable dans l'Etat syrien. Alors que dans les années 70, l'aide extérieure (des monarchies pétrolières en priorité) limita l'impact négatif de l'effort de guerre sur le pouvoir de l'Etat, la situation changea dans les années 1980. Ceci provoqua une crise des fondements populistes du régime. Comme le note S. Heydemann, « *quand l'Etat se retrouve étranglé par des conflits ouverts et multiples /.../, écrasé sous le fardeau de niveaux de dépenses militaires et continue d'employer l'idéologie de la sécurité nationale et de la mobilisation de masse militaire comme des éléments clés de sa formule de gouvernement, son habilité à équilibrer engagements militaires et politiques durant une période de déclin économique se trouve sévèrement amoindrie. Des questions comme "des armes ou du beurre", ou peut-être "des armes ou des fonctionnaires", deviennent des problèmes qui ne menacent pas seulement la fortune politique d'un groupe de l'élite mais la structure du système politique dans son ensemble* »⁸⁵. Engagé dans un effort de « parité stratégique » avec Israël de plus en plus contraignant, le parti du Ba'th décida officiellement en 1985 de promouvoir le secteur privé.

3. La privatisation de la guerre : hypothèses sur les rationalités de la soustraction

Le rôle de la guerre dans le développement des Etats du tiers-monde, tel qu'il a été mis en lumière dans la partie précédente débouche sur deux propositions distinctes. L'une conclut que ses fonctions internes et les dilemmes de sécurité dans lesquels ces Etats sont pris font de la guerre une ressource et une contrainte non pas accidentelle mais structurelle. L'autre implique que la guerre, plus précisément les stratégies de préparation de la guerre, si elle renforce le pouvoir de l'Etat dans un premier temps peut également conduire à son retrait dans un second temps. Deux questions se posent. Premièrement, le dilemme de sécurité aboutit-il *in fine*, à l'instar de la situation qui prévalut en Europe, à la « *centralisation du pouvoir de disposer des moyens de contrainte militaires* », comme le

84 600 départements et organisations gouvernementaux furent ainsi abolis en 1987 en Irak et des milliers de fonctionnaires renvoyés.

85 Steven Heydemann, « The Political Logic of Economic Rationality: Selective Stabilization in Syria », in Henri J. Barkey (ed.), *The Politics of Economic Reform in the Middle East*, New York, St Martin Press, 1992, p. 16.

suggérerait Elias ? Et si tel n'est pas le cas, deuxièmement, quel sens politique donner à ce phénomène : signifie-t-il que la guerre est, désormais, de nature à « défaire » l'Etat, à l'instar d'autres formes de privatisation de ses fonctions (maintien de l'ordre, contrôle des frontières, régulation économique, politique étrangère, etc.) auxquelles sont attribuées la responsabilité de la crise dont celui-ci serait désormais victime ?

Nous faisons l'hypothèse que l'existence de guerres caractérisées par le recours à des instruments de violence privés⁸⁶, opposant pourtant des Etats où celles-ci jouèrent un rôle important dans la centralisation et l'autonomisation de leur appareil (motivant, par exemple, une extraction fiscale accrue et la nationalisation des armées), permet de mettre au jour des parcours originaux de formation stato-nationale. Certains Etats vivent, en effet, simultanément, les deux processus : renforcement du pouvoir de l'Etat et décentralisation de la contrainte. L'articulation entre la violence privée et le pouvoir de l'Etat est fréquemment, mais de façon erronée, appréhendée comme un jeu à somme nulle. Loin d'être un jeu à somme nulle, elle s'explique tout d'abord par l'ancienneté de la décentralisation qui ne se comprend qu'en rappelant la conjoncture historique dans laquelle elle s'imposa. Sa dimension fonctionnelle explique ensuite sa longévité : la sous-traitance de la violence au-delà des frontières est en effet une délégation contrôlée, voire s'apparente à une logique clientéliste ; elle participe de ces « ruses », pour reprendre une notion chère à J. Migdal, dont les « Etats faibles » disposent pour justement poursuivre l'effort de guerre sans subir un retrait définitif. Ceci étant dit, l'Etat ne peut faire le choix de la sous-traitance en toute impunité : celui-ci implique en effet un brouillage complet des frontières entre non seulement la violence licite et illicite mais aussi entre la sphère privé et publique où cette violence peut s'exercer.

Un rapide tour d'horizon de la façon dont la sociologie politique aborde la problématique de la privatisation de la guerre dans les Etats européens, et celle de la privatisation d'autres fonctions régaliennes de l'Etat dans le contexte non-européen, clarifiera ces hypothèses.

86 Deux précisions doivent ici être mentionnées : d'une part, c'est au sens politique, et non à la dimension stratégique et logistique de la privatisation, que cette étude s'intéresse, d'autre part, par « instruments » nous entendons principalement les hommes, les exécutants, et non le matériel.

3.1. La privatisation de la guerre : état de la recherche

Si la façon dont le conflit international a façonné la nature des Etats du tiers-monde a été généralement ignorée, que dire des façons dont ces Etats font la guerre ? Tilly, par exemple, ne s'intéresse pas aux phénomènes de privatisation de la violence dans les contextes non-européens, seul le prétorianisme « dépendant » a retenu son attention. Il admet bien pourtant qu'en Europe la centralisation de la violence fut loin d'être linéaire, les Etats passant par des phases de « *concentration, déconcentration, reconcentration de la contrainte* »⁸⁷. Il évoque également des processus de « *déflation* », à savoir les revers que connaît le processus d'accumulation du capital et de la contrainte, mais sans lui accorder grande importance et, surtout, sans l'appliquer aux Etats du tiers-monde.

La privatisation de la guerre hors d'Europe n'a donné lieu, à notre connaissance, à aucune étude théorique ou comparative. Il existe bien quelques études de cas mais elles exigeraient un effort de comparaison systématique extrêmement laborieux. Seuls deux corpus théoriques sont donc disponibles, à ce jour, afin d'approcher et de cerner le problème : l'un concerne la délégation de la contrainte dans la trajectoire des Etats européens, délégation qui a accompagné de façon plus beaucoup plus déterminante que ne l'estiment Elias et Tilly, l'effort concomitant de centralisation de la violence ; l'autre s'interroge plus généralement sur les différentes facettes de la privatisation des Etats du tiers-monde.

Perte du monopole de la violence légitime ou du contrôle des moyens de la violence ?

Sans la guerre, point d'Etat mais il faudrait ajouter d'Etat au sens sociologique (et non juridique) du terme, c'est-à-dire, pour reprendre la célèbre définition weberienne, devenue paradigmatique précisément parce qu'elle souligne combien l'Etat doit son existence à l'exercice d'une violence d'un caractère singulier : point d' « *entreprise politique de caractère institutionnel [dont la] direction administrative revendique avec succès, dans l'application des règlements, le monopole de la contrainte physique légitime* »⁸⁸. S'opposant donc à une définition de l'Etat en essence ou en finalité, Weber fait de ses moyens de domination sa spécificité par rapport à une multitude d'autres groupements politiques (communauté rurale, corporations, syndicats, partis, etc.). Celui-ci dispose, en effet, de deux instruments essentiels que sont, d'une part, l'administration et le droit (« *ce qui est formellement caractéristique de l'Etat contemporain, c'est une réglementation administrative et juridique* ») qui en font une institution rationnelle et continue et, d'autre part, la

87 Tilly, *Contrainte*, op. cit., p. 60.

88 Max Weber, *Economie et société*, T.1, Paris, Plon Pocket, 1995, p. 97.

violence légitime. La légitimité de la violence dans l'Etat moderne n'est fondé ni sur la tradition, ni sur l'affect, mais en droit, sur l'existence d'une « instance de contrainte » spécialement instituée pour forcer au respect de l'ordre⁸⁹.

Cette définition s'inscrit dans un temps et une histoire particulière, l'expérience historique des Etats européens sortant du moyen âge et de la féodalité : Weber précise d'ailleurs bien que le concept d'Etat ne peut se définir que conformément à son type moderne car « *par son développement achevé, il est absolument moderne* ». Pour lui, comme pour Elias et Tilly, la sortie de la féodalité s'est réalisé à l'aide de la concentration des pouvoirs militaires, qui seule permettait l'émergence d'une bureaucratie, et par le recours à un certain type d'armée qui ne dépend plus des liens de vassalité mais du paiement régulier de la solde par le seigneur, revendiquant, de façon effective, l'exercice de la violence légitime. Le contraste entre l'ordre féodal et l'Etat moderne est donc net : dans un cas, l'éclatement du recours légitime à la coercition et du droit de lever des troupes, dans l'autre, sa centralisation en un point.

La légitimité de la violence dont le monopole est ainsi revendiqué par l'Etat est donc le point nodal de la définition. Or, ce primat de la légitimité et de la monopolisation n'est pas en soit évident : dans leurs définitions de l'Etat également fondées sur la mise en place d'une coercition institutionnalisée, Tilly et A. Giddens par exemples, l'occultent. Pour le premier, l'Etat « *contrôle les principaux moyens de coercition au sein d'un territoire donné* » ; pour le second, l'Etat « *a le contrôle direct des moyens internes et externes de la violence* » au sein d'un territoire délimité par des frontières⁹⁰. Comme le souligne J. Thomson, ces nuances sont de taille et posent toute une série de questions : la légitimité est-elle un concept utile pour décrire la coercition étatique ? L'Etat doit-il contrôler l'utilisation de la violence ou les moyens de la violence ? Ce contrôle doit-il couvrir l'espace interne ou également externe⁹¹ ? La définition la plus heuristique de l'Etat n'est pas ici la question qui nous occupe : ce sont les pistes de réflexion que ce débat ouvre dans la compréhension du rapport entre l'Etat et la violence privée qui importent.

89 Badie et Birnbaum, op. cit., p. 42.

90 Charles Tilly (ed.), *The Formation of the National States in Western Europe*, Princeton, Princeton University Press, 1975, p. 638 et Anthony Giddens, *A Contemporary Critique of Historical Materialism*, vol. 2, *The National-State and Violence*, Berkeley et Los Angeles, University of California Press, 1985, p. 121.

91 Janice E. Thomson, *Mercenaries, Pirates and Sovereigns. State-Building and Extraterritorial Violence in Early Modern Europe*, Princeton, Princeton University Press, 1994, pp. 7-8.

Pour Thomson, le concept de légitimité serait ici inutile car normatif. De surcroît, il ne permet pas de savoir précisément pour quels acteurs sociaux cette violence est légitime. Mais cette critique repose sur une lecture hâtive de Weber. Caractéristique « *essentielle* » de l'Etat, la monopolisation de la violence légitime écrit-il, n'interdit pas les exceptions : « *Il n'existe de nos jours de violence "légitime" que dans la mesure où l'ordre étatique le permet ou le prescrit (en tant qu'elle laisse, par exemple, au père de famille le "droit de châtier", vestige d'un antique droit propre à user de la violence jusqu'à disposer de la vie des enfants et des esclaves)* »⁹². Cette nuance, généralement occultée dans les reprises courantes de la pensée du sociologue, est significative : revendiquer le monopole de la violence légitime est la marque de l'Etat mais celle-ci n'est pas le monopole de l'Etat, ou plus précisément, elle l'est comme prescription mais peut ne pas l'être dans son exécution. C'est bien d'ailleurs, comme le reconnaît Thomson elle-même, lorsque l'Etat délégitimera la violence extra-territoriale d'origine privée, que sa souveraineté sera indiscutable.

Qu'en est-il du débat sur le contrôle de l'utilisation de la violence ou des moyens de cette violence ? Le recours à des armées privées est généralement analysé comme phénomène historique circonscrit. Tilly, entre autres, décrit la façon dont le patrimonialisme et le courtage ont progressivement disparu pour laisser place à l'armée nationale, puis spécialisée, clôturant le contrôle absolu des moyens de coercition. Néanmoins, le schéma chronologique du sociologue souffre d'approximation car on ne peut traiter indistinctement trois aspects analytiquement distincts de la monopolisation de la violence : l'autorité en charge de la décision, l'allocation des moyens, et la propriété de ceux-ci⁹³. L'Etat peut contrôler les fins générales pour lesquelles celle-ci est déployée, tout en laissant à des acteurs privés le soin de décider, localement, les fins particulières. De plus, le déploiement peut se faire d'une façon que Thomson décrit d'« *autoritaire* » (par la voie publique, lorsqu'un Etat, par exemple, fournit des troupes à un allié) ou à travers le marché (la location de troupes). Enfin, l'Etat peut s'approprier la décision de l'utilisation de ressources possédées par des acteurs non-étatiques, comme l'illustre l'exemple des corsaires, précisément distincts des pirates sur ce point. Tandis que l'Etat autorisait les premiers à déployer leurs propres vassaux armés contre les bateaux étrangers, les seconds étaient ainsi qualifiés pour engager ce type d'activités sans aucune autorisation étatique⁹⁴. Le contrôle de l'Etat sur la violence externe est donc loin d'être unidimensionnel.

92 Weber, *Economie et société*, op. cit., p. 99.

93 Thomson, op. cit., p. 7.

94 Ibidem, p. 9.

De surcroît, comme le rappelle l'historien A. Corvisier, s'assurer le monopole de la levée des troupes, puis de la fourniture de l'armement et de l'équipement, fut plus clairement une tâche essentielle de l'Etat que la monopolisation, *stricto sensu*, de la violence externe⁹⁵. Tout dépend donc des « moyens » en question. La guerre fut en effet, et fort longtemps, fréquemment déléguée à des mercenaires, souvent étrangers, dont l'ampleur du recrutement impliquait la présence d'intermédiaires puissants : les *condottieri* de l'Italie du XV^e siècle, puis « l'entrepreneur de guerre », Wallenstein⁹⁶, au XVII^e siècle, en sont les exemples les mieux connus. Ce dernier, auquel l'empereur Ferdinand abandonne d'importantes ressources fiscales avant de le faire assassiner en raison de ses ambitions politiques, est même qualifié de « *souverain d'un Etat sans territoire* »⁹⁷. Comme cette formule s'applique bien à certains mouvements islamistes armés contemporains, auxquels des Etats comme la Syrie (le Hezbollah) ou le Pakistan (cas des *jihadistes* actifs au Cachemire) délèguent la levée des troupes, l'encadrement et formation doctrinale de celles-ci, ainsi que la recherche de sources de financement complémentaires !

Or ce phénomène, que l'on pourrait qualifier avec Corvisier d' « entreprise militaire générale » (le recrutement, l'encadrement et le financement de troupes de mercenaires par des seigneurs indépendants), se poursuit au XVIII^e siècle au cours duquel toutes les grandes armées européennes sont encore formées de mercenaires, parfois jusqu'à la moitié des effectifs (cas de la Prusse) ou d'un tiers (cas de la France). En France, les colonels furent longtemps propriétaires de leur régiment⁹⁸. Ce n'est qu'en 1762 que le roi devient le propriétaire de ses régiments et de ses compagnies : les « soldats du sieur untel » sont désormais les soldats du roi avant de devenir ceux de la nation. L'apparition du recrutement direct et de gardes nationales, puis de la conscription (1798) et du service militaire obligatoire (établi en plusieurs phases, 1872, 1889 et 1905), mettront un terme quasi définitif au processus (survivance de la Légion étrangère). Mais les mercenaires suisses sont encore actifs jusqu'en 1859. De même, des arsenaux privés ont survécu jusqu'à une phase avancée de la période moderne, tels ceux fournis par les milices anglaises au XVII^e ou par le château d'Esterhazy dans

95 André Corvisier, *La guerre. Essais historiques*, Paris, PUF, 1995, pp. 178-185.

96 En 1625, celui-ci recruta jusqu'à 20 000 hommes. Sur cette figure emblématique de l'entrepreneur militaire, voir le chapitre que lui consacre Georges Pagès dans: *La guerre de Trente Ans, 1618-1648*, Paris, Payot, 1991, pp. 88-116.

97 Corvisier, *op. cit.*, p. 210.

98 John Keegan, *Histoire de la guerre. Du néolithique à la guerre du Golfe*, Paris, Dagorno, 1996. L'auteur est professeur d'histoire militaire à l'Académie militaire royale de Sandhurst, au Royaume-Uni.

l'Autriche du XIX^e siècle. Enfin, jusqu'au début du XIX^e siècle, les corsaires jouent un rôle important dans les guerres navales entre puissances européennes. En outre, souligne J. Keegan, « toutes les armées régulières, y compris celle de la Révolution Française, ont recruté des irréguliers pour des patrouilles, des escarmouches ou des missions de reconnaissance » : cosaques, « chasseurs », « highlanders », « frontaliers », « hussards » au XVIII^e siècle, par exemple⁹⁹. Les guerres napoléoniennes, au début du siècle suivant, ont également suscité dans les Etats qui les ont subies, l'apparition d'une très grande variété d'auxiliaires, allant des milices de serfs, levées par les propriétaires terriens russes, aux jeunes patriotes romantiques en Prusse. Or cette multiplicité, rappelle à juste titre Keegan, illustre abondamment la variété même des relations entre l'état militaire et la société. En effet, ces troupes ne sont jamais de simples supplétifs, les analyser sous l'angle strictement stratégique occulte leur intérêt sociologique¹⁰⁰.

Enfin, aux mercenaires, milices et irréguliers en général, il faudrait associer d'autres forces privées qui se sont vues déléguer l'exercice de la guerre. La sociologie politique s'est peu intéressée aux ordres religieux et militaires des Croisades des XII-XIII^e siècles. Pourtant, de nombreux parallèles pourraient être établis avec les milices à légitimation religieuse de l'époque contemporaine. En effet, à l'instar des Hospitaliers et Templiers, elles peuvent aussi bien être analysées comme une réponse à un problème tactique (la perspective d'une victoire de plus en plus difficile conduit à renouer avec l'idéal guerrier d'une relation de fidélité retrouvant son caractère rituel et religieux)¹⁰¹ que comme un phénomène financier et politique complexe. Les ordres religio-militaires médiévaux furent l'enjeu de rivalités multiples entre pouvoirs temporels et religieux¹⁰²; ceux d'aujourd'hui (et nous pensons, par exemple, aux différents groupes armés islamistes) s'inscrivent également dans une compétition politique et économique, certes plus diffuse et multiforme, entre forces laïques/sécularistes¹⁰³ ou modernistes et fondamentalistes ou conservatrices.

99 Keegan, op. cit., p. 24.

100 Comme le rappelle l'étymologie du mot « cosaque » (« homme libre » en turc). Ces chrétiens qui avaient fui la servitude imposée par les souverains de Pologne, Lituanie et Russie, s'étaient installés dans les steppes d'Asie centrale où ils avaient même fondé des communautés égalitaires. Cf Keegan, op. cit., p. 30.

101 Keegan, op. cit., pp. 350-356.

102 Telle est la thèse de l'historien Alain Demurger dans *Vie et mort de l'ordre du Temple*, Paris, Seuil, 1989.

103 Traduction approximative du terme anglais « secular », particulièrement difficile à définir dans le contexte européen. En effet, il ne désigne pas une séparation de la religion et de l'Etat (laïcité) mais plutôt une bienveillance égale à l'égard de toutes les

Les Etats et « la violence extra-territoriale » : autoriser, délégitimer, interdire

Les travaux qui aborderaient le phénomène de la privatisation de la guerre dans sa globalité, c'est-à-dire dans la variété de ses formes et à partir d'une problématique politique, manquent. C'est donc tout l'intérêt de l'étude de J. Thomson, même si elle ne s'intéresse qu'aux corsaires, mercenaires et compagnies mercantiles, de les aborder dans leur rapport à l'Etat et à partir dans une conceptualisation générale : « *la violence extra-territoriale autorisée* », à savoir une violence exercée au-delà de ses frontières mais émanant de son propre territoire¹⁰⁴. Deux questions guident sa recherche. Pourquoi, en premier lieu, l'Etat a-t-il accepté, voire encouragé si longtemps (du XIII^e au XIX^e siècle environ), ce qu'elle qualifie d'hétéronomie, c'est-à-dire la démocratisation et la commercialisation de la violence extra-territoriale ? Comment, ensuite, a-t-il pu progressivement la monopoliser, et entrer, alors seulement, dans l'ère de la souveraineté internationale où l'Etat ne peut plus nier sa responsabilité dans la violence émanant de l'intérieur de ses frontières ?

C'est ainsi en un mouvement en trois temps que s'est nouée la relation de l'Etat aux forces privées : autoriser, délégitimer, éliminer. La principale rationalité à l'œuvre dans l'autorisation fut de nature économique et politique. Dès le XIII^e siècle, lorsque le phénomène des corsaires apparut, les avantages que les Etats tiraient de cette sous-traitance de la violence, furent l'économie des coûts et l'apport de supplétifs en temps de guerre. L'Etat autorisait des individus à attaquer, ou bloquer, les bateaux de commerce ennemis et à garder une portion du butin. La pratique avait également l'avantage de permettre à l'Etat de faire jouer la doctrine de la « dénégation plausible » (« *plausible deniability* »)¹⁰⁵. De même, les mercenaires étaient certes coûteux mais permettaient aux souverains en guerre d'échapper aux contraintes des obligations militaires féodales¹⁰⁶.

religions ou le refus de faire des préceptes religieux l'unique principe de la décision politique.

104 Thomson, op. cit.

105 Principe formalisé au début du XVII^e siècle et qui impliquait que si les acteurs privés réussissaient dans leur entreprise, leur Etat d'origine endossait la paternité mais que s'ils échouaient, celui-ci niait toute responsabilité. Thomson, op. cit., p. 43.

106 Différents travaux sur les compagnies militaires privées actuelles, telles que Executive Outcomes, Sandline, etc., montrent que la progression de ces compagnies est aussi l'effet d'une réticence des gouvernements occidentaux et des organisations multilatérales (celle d'intervenir dans les conflits civils) et de leur volonté, toutefois, de peser sur l'issue du conflit. Cf. David Shearer, *Private Armies and Military Intervention*. Adelphi paper 316, New York, Oxford University Press/International

Quant aux compagnies mercantiles, autorisées à faire la guerre pour étendre le pouvoir économique et politique des couronnes européennes du XVI^e siècle au-delà des mers, elles se virent même confier des éléments de souveraineté : lever une armée, faire des traités comme la guerre, et même frapper leur propre monnaie.

Mais, cette « *commercialisation, démocratisation et internationalisation de la coercition* » provoqua, progressivement, des effets inattendus. Au XVII^e siècle, les corsaires générèrent une piraterie non seulement organisée mais surtout politiquement motivée : dans les Caraïbes, à Madagascar, etc., ils mirent sur pied des communautés fonctionnant comme des quasi-Etats avec une loyauté communautaire comparable à un nationalisme. Le nombre croissant de déserteurs parmi les mercenaires menaçaient, également, d'entraîner leurs Etats d'origine dans les guerres d'autres Etats ; le gouvernement britannique dut ainsi, dans un traité de 1814 avec l'Espagne, formaliser son engagement à empêcher ses sujets de combattre dans les armées indépendantistes latino-américaines. Enfin, les compagnies mercantiles se mirent à se faire la guerre les unes aux autres (comme la guerre ouverte entre la compagnie anglaise et hollandaise en 1618 dans l'archipel malais), ainsi qu'aux Etats sans la permission de leur souverain (telle la East Indian Company attaquant les Portugais puis les Français au XVII^e et XVIII^e siècle, alors que l'Angleterre étaient en paix avec ces deux pays), et même à leurs propres Etats (la Hudson's Bay Company contre les forces britanniques au XVIII^e siècle).

A l'origine de cette « *véritable anarchie* » se trouvait, en réalité, l'incapacité de l'Etat à exercer un contrôle effectif sur des acteurs privés qui défiaient sa souveraineté, alors même que celui-ci entraînait dans une phase de consolidation stato-nationale. En effet, « *au cœur de ces pratiques, reposait un paradoxe. Pour maximiser l'efficacité des acteurs non étatiques, les Etats devaient minimiser les contraintes sur leurs activités et profits /.../ a contrario, les régulations visant à accroître le contrôle de l'Etat réduisaient les incitations des acteurs non-étatiques à courir les risques qu'impliquait leur action militaire* »¹⁰⁷. Les Etats européens délégitimèrent donc ces pratiques, les unes après les autres, tout au long du XIX^e siècle, en leur imposant un contrôle plus strict, et en s'en dissociant par des proclamations de neutralité. Finalement, ils les interdirent selon divers procédés. Les corsaires furent abolis par un traité

Institute for Strategic Studies, 1998, p. 9 ; Robert Mandel, *Armies Without States. The Privatization of Security*, Londres, Lynne Rienner Publ., 2002, pp. 55-62.
107 Thomson, op. cit., p. 43.

international (le traité de Paris de 1856), la plupart des Etats européens bannirent le recrutement de leurs citoyens dans des armées étrangères par des lois nationales (la France en 1804, le Royaume-Uni en 1819, par exemple) et les compagnies mercantiles disparurent, soit d'elles-mêmes (la banqueroute des compagnies françaises), soit en étant incorporées à la nouvelle structure coloniale (empire des Indes), soit encore en se reconvertissant en entreprises purement commerciales.

L'étude de Thomson met en avant deux découvertes importantes. Tout d'abord, la transformation des relations entre l'Etat et les acteurs privés de la violence fut en réalité moins sociologique que systémique. La délégitimation et l'abolition de la violence externe privée n'ont pas été imposées par une pression de la société : elles ont été le fruit d'une impulsion émanant de la collectivité des dirigeants européens, en partie sous la pression d'autres acteurs privés (les compagnies d'assurance, par exemple). Ensuite, entre l'interdiction et la suppression de la violence extra-territoriale privée il y a eu, et il y a encore, un gouffre considérable. Le rôle des flibustiers bénéficiant du soutien d'Etats rivaux de l'Espagne dans les guerres d'indépendance latino-américaine au XIX^e siècle, et même directement du gouvernement américain contre le Mexique jusqu'en 1857, par exemple, démontre que les Etats ne renoncèrent pas facilement aux avantages que continuaient d'apporter les « guerres privées ». De même, les Etats délégitimèrent la piraterie mais son statut du point de vue du droit international reste, encore aujourd'hui, peu clair. Les Etats ne s'accordant pas sur l'attribution des responsabilités (la piraterie étant définie comme un acte violent sur mer non autorisé par l'Etat, l'acte de piraterie est *de facto* dissocié de l'autorité étatique), ils ont le droit mais pas le devoir de l'interdire¹⁰⁸.

L'Etat-nation ne monopolise donc l'usage des trois aspects de la coercition (décision, propriété des moyens et allocation des forces) au-delà de ses frontières depuis un peu plus d'un siècle seulement, après six siècles de relations équivoques. Passivité de l'Etat et exploitation par celui-ci de la violence individuelle furent bien plus longtemps la règle que l'exception. Plus encore, il engagea cette monopolisation « *avec réticence* »¹⁰⁹, note Thomson : il fallut ainsi plus de deux siècles aux Etats européens pour établir pleinement leur souveraineté sur les propriétés des compagnies mercantiles. De plus, ce monopole s'imposa à la suite d'une série d'actions isolées et *ad hoc*, et non par « un assaut général » de l'Etat. Enfin, l'Etat choisit d'endosser la forme la plus faible de responsabilité à l'égard des acteurs privés : celle sur la violence émanant

108 Ibidem, p. 108.

109 Ibid., p. 143.

de son territoire et non celle exercée par ses nationaux où qu'ils soient et quoi qu'ils fassent.

Les structures de l'Etat et les formes de la guerre

« *Les structures de l'Etat ne sont pas sans influence sur la manière de faire la guerre* »¹¹⁰: ce truisme pour l'historien n'a été que survolé par la sociologie politique. Il est ainsi regrettable que dans son étude Thomson ne l'évoque qu'en passant : « *La structure interne des Etats individuels a donné naissance à des formes propres de violence non-étatique. La Grande-Bretagne et les Pays-Bas ont produit des compagnies mercantiles "privées", les Etats Barbares le corsaire, et les Etats-Unis le flibustier* »¹¹¹. Plus intéressée par la rationalité économique de la sous-traitance de la guerre, et par les contraintes systémiques ayant présidé à son interdiction progressive, Thomson accorde bien peu de place à la variable politique.

Pourtant, les études historiques ont clairement établi son importance: Corvisier souligne que le recours à « l'entreprise militaire » (aux contractuels de la guerre) dans la France de l'Ancien Régime s'explique par le fait que le roi, en raison des pesanteurs sociales et économiques, ainsi que de la faiblesse de l'appareil d'Etat, ne peut mobiliser facilement. De même, dans les « Etats en décadence », tels que la Pologne et l'empire ottoman au XVII^e siècle, la levée des troupes est directement assurée par des magnats ou des gouverneurs de province sans même en recevoir l'ordre du souverain. Il reste donc, dans les études sur la violence contemporaine, à comprendre les facteurs internes à la structure politique des Etats-Unis, du Royaume-Uni et de l'Afrique du Sud qui expliquent que ces trois Etats soient aujourd'hui les principaux pourvoyeurs de mercenaires. Il reste également à expliquer pourquoi la nature du système politique en Iran et au Pakistan, par exemple, a favorisé dans ces deux Etats en particulier le recours à des guerriers volontaires dont l'ancrage social dépasse de loin le phénomène des supplétifs.

Thomson offre toutefois, mais indirectement et très brièvement, une piste lorsqu'elle souligne que l'attitude de l'Etat à l'égard de la violence extra-territoriale privée doit s'interpréter à la lumière des transformations du contrat social en leur sein. En effet, le problème de la responsabilité de l'Etat vis-à-vis des actions extra-territoriales de ses citoyens n'a émergé qu'à partir du moment où, au lendemain de la Révolution française et de la Révolution américaine, la question même des devoirs de l'Etat à leur égard et des droits de ceux-ci envers l'Etat s'est également posée, avant d'être institutionnalisée dans l'espace interne

110 Corvisier, op. cit., p. 185.

111 Thomson, op. cit., p. 147.

puis international¹¹². L'arbitraire au niveau interne et la dénégation plausible étaient un couple solidaire. L'émergence de régimes républicains et l'interdiction de la violence extra-territoriale privée le seraient également. Ainsi, les solutions aux problèmes posées par les acteurs privés ont été apportées non par les Etats bureaucratiques mais par les Etats les plus légalistes (Etats-Unis, Suisse, Grande-Bretagne). Or, ces solutions ont privilégié l'élimination de la violence privée externe par la criminalisation des pratiques, et *de facto*, la délimitation des registres d'action licites que le citoyen peut engager au-delà des frontières. Cette transition n'a donc pas été possible parce que parallèlement « *l'individu citoyen devenant la source de la souveraineté, l'Etat ne pouvait plus nier sa responsabilité pour les actions violentes de ce dernier dans le système international* »¹¹³.

Il y aurait donc un lien entre un système politique caractérisé par des décisions arbitraires et une citoyenneté factice et l'acceptation quasi naturelle, tout du moins perçue comme non problématique par l'Etat, de l'utilisation de forces privées dans la violence extérieure. L'hypothèse vaut le coup d'être discutée, elle a le mérite d'inviter à penser les formes contemporaines de sous-traitance de la guerre à des forces privées hors de la seule dynamique stratégique (les supplétifs) et économique (le mercenariat). L'Iran post-révolutionnaire et le Pakistan, où la violation de la Constitution est devenue le mode de gouvernement usuel depuis 1973, confirment cette intuition, nous y reviendrons. On pourrait toutefois objecter que cette hypothèse cadre mal, a priori, avec les exemples de pays pourvoyeurs de mercenaires, tout du moins avec la Grande-Bretagne et les Etats-Unis. La comparaison diachronique est certes malaisée mais il est toujours possible d'avancer que l'utilisation par ces derniers de forces privées dans la seconde guerre contre l'Irak (depuis 2003) pourrait être, chronologiquement et analytiquement, articulée à la dégradation de la règle de droit (les mesures exceptionnelles prises dans le cadre de la « guerre contre la terreur » depuis 2001).

L'apport des études sur la « privatisation des Etats »

Les études sur la part de la violence dans les trajectoires étatiques non européennes rappellent, elles aussi, combien la concurrence entre le centre et les détenteurs privés des instruments de contrainte fut non seulement, dans de nombreux cas, fonctionnelle mais également difficile à désigner comme une « concurrence ». Selon un processus somme toute fort comparable à celui que Tilly a analysé, la contestation de l'Etat s'est fréquemment accompagné de la construction de celui-ci, « construction » au sens d' « *un effort conscient pour créer un*

112 Thomson, op. cit., pp. 147-148.

113 Ibidem., p. 148.

appareil de contrôle »¹¹⁴. Tel fut le cas dans l'empire ottoman du XVI^e siècle où le banditisme a favorisé la centralisation de l'Etat¹¹⁵. Plus près dans le temps, la guerre civile algérienne des années 1990 a été judicieusement analysée comme une opération économique-politique où Etat et groupes armés islamistes sont des « ennemis complémentaires » dans l'accumulation de ressources¹¹⁶. Plus encore, le phénomène a renforcé les capacités de l'Etat qui, par la guerre civile, a acquis une maîtrise à la fois directe (l'armée) et indirecte (les sociétés de surveillance privées) des lieux stratégiques de l'économie algérienne (zones pétrolières et gazières notamment). Les attaques des groupes islamistes contre des entreprises publiques déficitaires ou en faillite ont ainsi, par exemple, accéléré les politiques de libéralisation dont les notables et les élites au pouvoir ont bénéficié. Par ailleurs, en fournissant des opportunités d'enrichissement aux contestataires (tolérance implicite à l'égard du racket et des trafics), le régime militaire, loin d'être anéanti, s'est restructuré et l'Etat, loin de s'effondrer, s'est consolidé.

Entendons-nous bien, que le processus soit « fonctionnel » ne signifie nullement qu'il est « positif » : l'adjectif est, en effet, entendu ici au sens neutre de « remplissant une fonction nécessaire à ». Le processus peut, en effet, conduire à renforcer le patrimonialisme et/ou la militarisation de l'Etat. Il peut conduire à sa pacification comme à l'entretien de la violence. Bien qu'il s'agisse d'un cas limite par rapport à la problématique qui nous occupe, le développement du mercenariat et de la sécurité privée, en particulier sur le continent africain, participe de ce dernier cas de figure¹¹⁷. Ce développement profite aux proches du pouvoir, par des voies directes ou indirectes (négociations et arrangements instables qui renforcent, *in fine*, le poids des réseaux de clientèle au sein du secteur public). Les sociétés de sécurité privées sont parvenues « à transformer un problème politique et militaire en opportunité économique particulièrement rémunératrices », mais ce faisant, note Béatrice Hibou, elles sont « non seulement /.../ incapables d'apporter des solutions politiques aux conflits, mais en outre, elles en vivent: /.../ à moyen

114 Cf. John Lonsdale et Bruce Berman, *Unhappy Valley: Conflict in Kenya and Africa*, Londres: Eastern Africa Studies, James Currey, 1992, p. 5. Ces auteurs le distinguent du processus de « formation de l'Etat », c'est-à-dire d'« un processus historique /.../ de conflits, de négociations et de compromis entre différents groupes ».

115 Cf. Karen Barkey, *Bandits and Bureaucrats. The Ottoman Route to State Centralization*, NY, Cornell University Press, 1994.

116 Luis Martinez, *La guerre civile en Algérie*, Paris: Karthala, 1998.

117 Cf. Béatrice Hibou, « De la privatisation des économies à la privatisation des Etats. Une analyse de la formation continue de l'Etat », in B. Hibou ed., *La privatisation des Etats*, Paris, Karthala, 1999. , pp. 11-67.

terme elles perpétuent la violence qui s'enracine donc comme une modalité dominante de la formation étatique »¹¹⁸.

Enfin, les travaux sur la privatisation des Etats soulignent que le principal défi scientifique que pose ce phénomène, en particulier lorsque les fonctions régaliennes de l'Etat sont touchées, est de repenser des frontières analytiques jusque-là solidement établies. « Pour multiples qu'elles soient, ces privatisations "sauvages" ou programmées, ont en commun [...] de déplacer et de relativiser les frontières entre "public" et "privé", entre "économique" et "politique", entre "licite" et "illicite". »¹¹⁹ On rejoint ici une intuition forte de l'ouvrage de Thomson. En effet, l'ensemble de sa thèse sur la privatisation de la guerre nous invite à procéder à une mini-révolution conceptuelle : les frontières à tort perçues comme indiscutables entre l'interne et l'international, l'économique et le politique, les domaines d'autorité étatiques et non-étatiques, ont longtemps manqué d'évidence. Ces pistes sont extrêmement fécondes à l'analyse des phénomènes concrets de sous-traitance de la guerre à l'époque contemporaine.

3.2. L' exemple des irréguliers pakistanais

On a ici affaire à une interaction particulièrement complexe entre l'Etat et les acteurs privés de la violence externe. Celle-ci peut s'éclairer en mobilisant trois variables d'analyse qui, selon nous, se conjuguent : 1/ la variable temporelle ou conjoncturelle ; 2/ le caractère « faible » de l'Etat : son incapacité, infrastructurelle comme politique, à pénétrer la société, à extraire des ressources de celle-ci, et à légitimer sa politique de défense sans la médiation d'intermédiaires ; et 3/ le glissement d'une stratégie internationale à une stratégie restructurante de préparation de la guerre obligeant à l'Etat à mener des guerres « bon marchés ».

Les facteurs conjoncturels

Les irréguliers pakistanais menant la guérilla au Jammu-et-Cachemire contre les forces de sécurité indiennes depuis 1989 présentent un profil particulier, tout d'abord parce qu'ils sont recrutés localement, au Pakistan comme au Cachemire, par une multitude d'organisations dites « *jihadistes* » (plus d'une centaine au début des années 90, on en compte aujourd'hui une dizaine), dans les collèges, les mosquées, les *madrassa*, et qu'ils se présentent volontairement aux bureaux de

118 Ibid, pp. 26-28.

119 Ibid., p. 14.

ces organisations qui avaient, jusqu'à leur interdiction en 2002, pignon sur rue dans les grandes villes pakistanaises. L'armée et les services de renseignement inter-armées (l'ISI) gèrent, en partie, leur formation militaire, l'attribution d'armes et de munitions, et surtout, le passage clandestin de la frontière (LoC). Le nombre des recrues pakistanaises de ces organisations *jihadistes* est difficile à évaluer précisément. Les variations sont considérables d'une source à l'autre. En ce qui concerne les morts, le ministère de l'Intérieur indien proclame que 15 500 Pakistanais ont été tués au Cachemire entre 1991 et 2002. Mais les organisations les plus importantes n'avancent, au total, qu'entre 2500 et 3000 « martyrs » en dix ans. Il faudrait ajouter à ce total les 2500 militants toujours emprisonnés en Inde, l'ensemble des recrues qui a suivi une formation sans toutefois être envoyé au combat et enfin, ceux qui sont rentrés au Pakistan sains et saufs, cas toutefois rare car l'infiltration au Cachemire est en général, selon les termes d'un militant, « *un voyage sans retour* »¹²⁰. Par ailleurs, toujours selon les chiffres officiels indiens, il n'y aurait pas plus de 1500 militants pakistanais infiltrés au Cachemire en 2002. On peut donc imaginer, faute de mieux, que le nombre de recrues et cadres sur dix ans n'a certainement pas excédé 15 000 à 20 000 personnes. On est donc loin des 500 000 *Bassiji*.

Les *jihadistes* mènent contre l'Inde une guerre de guérilla au Cachemire, dont l'objectif est moins d'obtenir l'application de différentes résolutions de l'ONU prévoyant un référendum d'autodétermination dans ce « territoire disputé » depuis la Partition de 1947, à laquelle plus aucun officier pakistanais ne croit vraiment, que d'épuiser économiquement et militairement l'Inde dans la contre-insurrection. S'estimant victimes d'une injustice historique, mais surtout convaincus des ambitions politiques et économiques hégémoniques de leur voisin, voire même de sa disposition à engager s'il le faut une agression contre le Pakistan (le traumatisme de la perte du Pakistan occidental est encore vif), les militaires pakistanais tentent de disperser et de démoraliser les forces indiennes. Ils cherchent également à maintenir en vie l'internationalisation de la question du Cachemire qui sert, au niveau interne, à consolider les bases militaro-nationalistes du régime. Au niveau externe, ils cherchent à rallier les généreux Etats du Golfe à l'imaginaire du Pakistan, citadelle de l'Islam en danger.

Les facteurs conjoncturels sont, dans les deux cas, décisifs pour comprendre le recours à des armées privées. Le poids du contexte dans lequel éclate la guerre dans le cas pakistanais, de façon encore déterminante puisque le recours à des sous-traitants remonte à 1947, à la première guerre au Cachemire qui fut

120 Cf. Amélie Blom, « Les kamikazes du Cachemire, "martyrs" d'une cause perdue », Critique internationale, n°20, juillet 2003, pp. 135-149.

concomitante de la naissance même de l'armée pakistanaise comme entité quasi-indépendante. Le Pakistan est véritablement entraîné dans cette « drôle de guerre ». Au terme des violences communautaires dans le sud de l'Etat princier du Cachemire (au Jammu), une révolte contre le maharajah hindou de cet Etat (à 80% musulman), organisée par d'anciens soldats musulmans favorables au rattachement au Pakistan, éclata en octobre 1947¹²¹. Ceux-ci (dont nombreux deviendront des dirigeants de l'Etat d'Azad Jammu-et-Cachemire, portion contrôlée par le Pakistan au terme de la guerre) organisèrent un vaste réseau de résistance : les chefs tribaux des zones frontalières de l'Afghanistan fournissaient armes et suppléments aux insurgés cachemiris tandis que nombre d'officiers de l'armée pakistanaise aidaient ceux-ci logistiquement, et en toute illégalité puisque leur état-major le leur interdisait. L'armée pakistanaise était, en effet, alors dirigée par un chef d'état-major britannique (et ce jusqu'en 1951). Le gouvernement pakistanais, d'abord pris de surprise, se réjouit de la situation mais elle dégénéra en guerre ouverte entre les deux nouveaux Etats. L'armée de terre pakistanaise comptait, en 1947, approximativement 123 000 hommes : un ratio certes défavorable (287 000 pour l'armée indienne)¹²² mais non négligeable, étant donné la plus grande accessibilité du Cachemire par le Pakistan. Si le Pakistan délégua donc la guerre à des soldats « dissidents » et à des bandes armées (*lashkar*) privées, ce fut plus à défaut de pouvoir faire la guerre souverainement.

La sous-traitance des années 1980-90 est également l'effet d'un contexte tout à fait particulier. Alors que le « *jihad* afghan » contre l'occupant soviétique - la plus grande entreprise de sous-traitance de la guerre jamais organisée, impliquant trois Etats (Etats-Unis, Arabie Saoudite et Pakistan), des millions de dollars et des milliers de combattants étrangers - prenait fin, à l'Est, la rébellion pacifiste au Cachemire indien se transformait en une révolte armée (dans les années 1988-89)¹²³. Ceci constituait pour Islamabad une opportunité rêvée depuis quarante ans ; l'absence d'une insurrection armée endogène, appuyée par la population, était précisément ce qui avait entraîné l'échec de la tentative de conquête du Cachemire indien pendant la guerre de 1965. Or, le Pakistan traversait alors une période d'instabilité politique maximale : la lutte entre civils et militaires, et entre les deux grands partis politiques, paralysait le retour à la

121 Alastair Lamb, *Incomplete Partition. The Genesis of the Kashmir Dispute, 1947-48*, Karachi, Oxford University Press, 2002 (Roxford Books, 1997).

122 Ayesha Jalal, *The State of Martial Rule. The Origins of Pakistan's Political Economy of Defence*, Lahore, Sang-e-Meel, 1999, p. 43.

123 Cf. Navnita Chadha Behera, *State, Identity and Violence. Jammu, Kashmir and Ladakh*, New Delhi, Manohar, 2000, pp. 164-214.

démocratie après onze années de dictature¹²⁴. Il était donc hors de question, en dépit des promesses voilées de Benazir Bhutto (Premier ministre en 1988-90), d'engager une guerre conventionnelle contre l'Inde « pour venir en aide aux Cachemiris » (ce qu'espérait également une portion importante de la population musulmane du Jammu-et-Cachemire). Ceci d'autant moins que l'armée était encore engagée sur le front afghan et déstabilisée par la mort soudaine du général Zia (en 1988). L'Etat pakistanais se contenta donc d'apporter un soutien logistique (financement, camps, entraînement) aux groupes armés cachemiris sur son territoire où l'Azad-Jammu-et-Cachemire se transforma en véritable base arrière de la rébellion. Rapidement, cette sous-traitance de la guérilla dut se faire au profit de groupes islamistes armés à direction pakistanaise, et recrutant au sein de la population pakistanaise. De phénomène conjoncturel, la sous-traitance allait devenir, en Iran comme au Pakistan, un phénomène politique et social.

Les ruses de l'Etat faible

Tilly fait de la pénétration croissante de la société, induite par les exigences de la guerre, l'un des mécanismes centraux de la formation des Etats nationaux européens : « *Comme les dirigeants passaient de la location de mercenaires au recrutement de soldats dans leur population nationale, et comme ils augmentaient proportionnellement les diverses taxations pour entretenir les grandes forces nécessaires aux guerres du XVIII^e siècle, ils négocièrent l'accès aux communautés, aux foyers et aux entreprises, évinçant du processus les intermédiaires autonomes* »¹²⁵. Or, les Etats récents offrent un tableau bien différent: armées nationales, Etats nationaux et gouvernement direct ne s'engendrèrent pas mutuellement par un « cercle vertueux ». « L'Etat national » s'impose sur une structure sociale que les organes de l'Etat n'ont souvent qu'à peine pénétrée. Les intermédiaires, qu'il s'agisse de l'éducation, des soins médicaux, de la collecte des taxes, de la sécurité intérieure, sont encore extrêmement présents. « L'Etat faible » se caractérise précisément par son incapacité à diriger sans intermédiaires.

Ce rapport de force inégale entre l'Etat et la société a des implications également militaires: nous faisons l'hypothèse que ce type de structure des relations Etat-société est une variable centrale pour comprendre la façon dont l'Etat fait la guerre. Barnett souligne d'ailleurs que « *l'existence d'organisations militaires rivales au niveau interne est la preuve incontestable de l'inhabileté du gouvernement à établir son influence sur la société et peut donc être interprétée comme l'expression de son manque de capacité et de légitimité* »¹²⁶. Aussi, la longue dépendance des souverains européens à l'égard de

124 Cf. Saeed Shafqat, *Civil-Military Relations in Pakistan*. Boulder, Westview Press, 1997, pp. 225-246.

125 Tilly, *Contrainte*, op. cit., pp.176-77.

126 Barnett, op. cit., p. 29.

leveurs de troupes privés est-elle interprétée comme le produit de l'absence de base sociale et de légitimité du pouvoir. De façon plus précise, Perry Anderson souligne que « *la raison sociale la plus évidente à l'existence du phénomène des mercenaires a bien sûr été le refus naturel de la classe noble d'armer son stock de paysans* »¹²⁷. La crainte de déléguer aux citoyens les instruments de la contrainte, et donc de possibles rébellions, a donc été l'origine principale de la dépendance à l'égard des mercenaires, seuls moyens de combler le déficit de troupes. Gagnant en légitimité démocratique et en base sociale, l'Etat aurait ensuite trouvé la légitimité populaire nécessaire pour former des armées citoyennes : la conjonction de la Révolution française et de la levée en masse l'attesterait.

Le recours à des intermédiaires dans la conduite de la guerre est intimement lié à la survie du régime dans le cas pakistanais. Le processus de construction de l'Etat a été, comme en Israël, l'affaire d'une petite élite immigrée, idéologiquement motivée, et qui tenta de se transformer d'un mouvement politique en un appareil d'Etat institutionnalisé. Mais, contrairement à Israël, cette élite affronte une société qui ne s'est que tardivement ralliée à son projet idéologique (« la nation musulmane) et qui reste dominée par de puissants groupes de pression religieux, tribaux et régionaux. L'Etat a beau se doter, rapidement, d'une puissante armée nationale, il ne peut mener la guerre au-delà de ses frontières, ni en 1948, ni en 1965, sans le soutien de groupes sociaux solidement établis. Dans le premier cas, ce sont les politiciens cachemiris ayant initié la rébellion contre le maharajah de l'ancien Etat princier qui organise, nous l'avons mentionné, en connivence avec une faction seulement de l'armée un vaste réseau de conduite d'armes et de combattants qui va jusqu'à la frontière afghane. Dans le second, ce sont les mouvements autonomistes cachemiris qui ont en charge toute l'entreprise de mobilisation de la population en vue de la soulever contre la domination indienne.

Or, il est frappant de constater que, vingt ans plus tard, la même logique s'applique. Les multiples groupes armés *jihadistes* basés au Pakistan fournissent les recrues, « chair à canon » indispensable pour mener la guerre de guérilla, à l'Ouest, en Afghanistan dans les années 80, comme à l'Est au Cachemire dans les années 90. L'absence de troupes régulières permet à l'Etat de faire jouer le principe de la « dénégation plausible ». Plus encore, ces intermédiaires fournissent la symbolique indispensable à la légitimation de deux guerres non conventionnelles pour venir en aide aux « frères musulmans », afghans ou cachemiris, auprès de la population, et ce à travers deux instruments clés : le

127 Perry Anderson, *Lineages of the Absolutist State*, New York, New Left Books, 1974, p. 31

prêche individuel dans les réseaux de mosquées et de *madrassa*. Au début du deuxième millénaire, l'armée délègue encore aux différents clans pashtouns dominant les zones tribales jouxtant l'Afghanistan une grande partie de la « guerre contre la terreur » menée pour le compte des Etats-Unis. C'est avec eux, par exemple, que l'armée négocie, depuis 2002, la reddition ou la capture des militants Talibans et d'al-Qaeda qui y sont retranchés.

Considérer la guerre comme un « *fait social* »¹²⁸ ouvre une autre piste qui enrichit l'hypothèse de la sous-traitance de la guerre à des forces privées comme étant une ruse de l'Etat faible. « *Les guerres extérieures* », note Corvisier, « *ont longtemps été bénéfiques aux populations en éloignant les éléments turbulents / ... / [elles] purgent la société des vagabonds [et] apparaissent parfois comme une solution au désordre* »¹²⁹. L'exemple historique le plus net est apporté par ces « grandes compagnies » que Du Guesclin (1320-1380) emmène combattre en Espagne, à la demande du roi, pour en débarrasser le royaume de France. A la fin des guerres d'Italie, les mercenaires licenciés se retrouvèrent en effet sans emploi et se jetèrent alors dans les guerres de religion, puis continuèrent la guerre pour leur propre compte et mirent la France au pillage. Une fois encore, le parallèle est frappant avec la situation du Pakistan depuis la fin des années 80.

Dans le cas pakistanais, des milliers de combattants se retrouvent sans emploi à la fin de la première guerre d'Afghanistan (1979-88). Ils ne sont pas sans rappeler ces « gentilshommes turbulents » du XIV^e siècle. Certes, ils ne mirent pas le pays au pillage (quoique la logique ne fût pas absente dans leurs activités au Cachemire indien). Il reste, qu'ils représentaient un potentiel danger interne du fait de leur armement massif, de leur infrastructure, de leur idéologie sectaire (la plupart de ces groupes étaient en effet également animés par une idéologie violemment anti-chiïte, quand les chiïtes représentent 15% de la population pakistanaise) et enfin et surtout de leur « professionnalisation ». Formés à la guerre, activité lucrative et source de prestige tout à la fois, et faiblement éduqués, ils ne pouvaient être aisément cooptés dans d'autres secteurs d'activité. La reconversion de ces jeunes militants islamistes armés dans le « *jihad* » au Cachemire indien dont le front s'ouvrait en 1988 fut donc une aubaine pour l'Etat pakistanais. Il est ainsi remarquable de constater que les leaders des organisations *jihadistes* actives au Cachemire ont tous été, sans exception, des anciens de la guerre d'Afghanistan.

128 E. Wanty, *L'Art de la guerre*, Paris, Gérard et Cie, 1967.

129 Corvisier, *op. cit.*, p. 288.

Dans ce contexte, les termes du marchandage que l'Etat mène avec les sous-traitants de la guerre relèvent clairement d'une logique clientéliste. Ainsi que le souligne Barnett, « *plus le gouvernement est contraint par sa société et plus il sera forcé de marchander en terme égal avec les groupes sociétaux pour accéder aux moyens de la guerre. Le gouvernement acquiert les moyens recherchés mais doit souvent "rendre la faveur", ce qui peut signifier accorder aux groupes sociétaux de nouveaux droits et bénéfices, ou bien un certain droit de regard sur le processus de prise de décision* »¹³⁰. Ainsi, les mouvements *jihadistes* actifs en Afghanistan puis au Cachemire, de même que les partis et organisations islamistes qui les patronnent au Pakistan, ont-ils obtenu des rétributions considérables en échange de leur participation à la guerre. Outre l'aide logistique et financière qui leur a permis de renforcer leur infrastructure de recrutement et de mobilisation, ils ont bénéficié d'une visibilité médiatique sans précédent. Ils ont ainsi été en mesure de déterminer le registre sémantique de la politique régionale (conceptualisée comme un « *jihad* »). Ils ont aussi été considérablement aidés dans leur effort de pénétration de la société : le nombre des *madrassa* passe ainsi de 825 en 1980 à 6761 en 2001, chiffres ne couvrant que celles dûment enregistrées, et ce au profit des écoles à l'orthodoxie la plus stricte¹³¹.

Cette étude du cas pakistanais démontre que la privatisation de la violence externe est bien une délégation contrôlée. Mais la sous-traitance a aussi des effets circulaires que l'Etat ne contrôle pas. Les nouveaux groupes politiques qui apparaissent à la faveur du processus de sous-traitance tendent à s'autonomiser et à remplir des fonctions qui ne sont plus exclusivement militaires mais également sociales. Le principal effet de la de guerre d'Afghanistan des années 80, en Afghanistan même comme au Pakistan, a ainsi été l'apparition de la figure, au sens sociologique du terme, des commandants. « *Les commandants ?* », affirmait Ahmed Shah Massoud, l'ancien dirigeant de l'Alliance du Nord, « *ils ont pris la place des kban [chefs tribaux] d'autrefois, mais ils sont plus puissants !* »¹³². Le « commandant », à la tête d'une milice qu'il peut entretenir et armer, constamment en mouvement, symbole d'indépendance et de bravoure, s'est, en effet, progressivement imposé comme un statut social concurrençant les registres

130 Barnett, op. cit., p. 10.

131 Pour les seules années 1984-88, pic du « *jihad afghan* » et des financements saoudiens, le nombre des *madrassa* Ahl-i Hadith triple (passant de 56 à 161), celles déobandies doublent (de 945 à 1869) tandis que les *madrassa* barelwies passe de 557 à 717 seulement. Sources : Jamal Malik, *Colonization of Islam. Dissolution of Traditional Institutions in Pakistan*, Lahore, Vanguard, Books, 1996; Government of Pakistan (Ministry of Education, Islamic Education Research Cell), *Deeni Madaris Pakistan ki Jam'a Report 1988*, Islamabad, 1988.

132 Sur ce phénomène, cf. Gilles Dorransoro, *La révolution afghane*, Paris, Karthala, 2000, p. 141. Entretien avec l'auteur en 1991.

tribaux et claniques, mais aussi religieux (l'*amir*), de stratification sociale ; il peut déterminer l'acquisition de fonds comme des mariages¹³³. Dans le cas des *jihadistes* actifs au Cachemire, on a affaire à une organisation sociale qui double celle de l'armée régulière : les combattants du mouvement cachemiri du *Hizb-ul Mujahidin* (le Parti des Combattants de la Foi), par exemple, sont divisés en « commandant suprême », « commandant en chef des opérations », « commandants de division », de « districts », etc. Dans les zones tribales frontalières de l'Afghanistan, le phénomène est encore plus marquant : le commandant oppose à l'armée son autonomie fondamentale¹³⁴.

Stratégie restructurante et contraintes financières

Une troisième dynamique, d'ordre économique, permet d'expliquer le choix, par l'Etat, de déléguer la violence au-delà de ses frontières à des acteurs privés : l'évolution des stratégies de financement de l'effort de guerre. Le modèle de Barnett se révèle ici fort utile. L'Etat, rappelle-t-il, doit gérer ses impératifs de préparation à la guerre (guerre dont nous avons rappelé le caractère structurelle dans le chapitre précédent), de telle sorte qu'ils ne grèvent pas la modernisation de l'appareil militaire, la pacification de l'ordre interne et l'essor économique.

Dans un premier temps, qui est également celui de la guerre conventionnelle (des années 50 à la fin des années 70), le Pakistan a répondu au dilemme soulevé par Barnett en faisant porter l'effort de guerre par l'extérieur. L'aide américaine, généreusement apportée dans le cadre de la guerre froide, permet d'atténuer les effets de l'état de guerre sur l'économie interne. Le choix d'une « stratégie internationale » fut autant le résultat du manque de ressources¹³⁵ que de l'impossibilité d'imposer une contrainte fiscale à la hauteur des dépenses de défense (qui engloutissaient 70% des dépenses publiques en 1947). La société était alors traumatisée par la partition du sous-continent, la classe capitaliste embryonnaire et l'aristocratie foncière, politiquement rétives. *De facto*, et à l'instar

133 Arif Jamal, « Commanders' World », The News on Sunday (Lahore), 27 juin 2004.

134 A l'instar de Nek Muhammad, ce jeune « commandant » qui avait combattu aux côtés des Talibans. Il est devenu une figure charismatique, à même de forcer le président pakistanais en personne (le général Musharraf) à le rencontrer pour négocier, au lendemain d'une opération de l'armée pakistanaise au Waziristan Sud pour déloger les militants islamistes, Talibans et Ouzbeks, en mars 2004. Nek Muhammad a finalement été tué par un missile à guidage laser très probablement lancé ou fourni par l'armée américaine au mois de juin suivant.

135 En 1947, l'Etat pakistanais disposait d'une maigre réserve de 200 millions de roupies en liquide quand le coût du maintien des forces armées représentait à lui seul 35 à 50 millions de roupies par mois.

des Etats médiévaux européens, l'externalisation des coûts sur l'extérieur empêcha le processus de « marchandage » avec la société de s'opérer.

Mais dans un second temps (celui des guerres de guérillas en Afghanistan et au Cachemire), tout comme en Egypte et en Israël, des altérations importantes dans la nature des rapports Etat-société, à ce jour toujours en marche, se sont opérées. La contribution croissante de la société à l'effort de guerre, assurée par la mobilisation des groupes jihadistes en grande partie, signifia l'abandon de secteurs clés de la politique gouvernementale, l'éducation en premier lieu, à ces derniers. Par ailleurs, l'aide extérieure se tarissant avec la fin du « *jihad afghan* » contre les Soviétiques à la fin de la décennie 80, alors même que l'armée engageait une aide soutenue à la guérilla cachemirienne et continuait de développer un coûteux programme nucléaire¹³⁶, le gouvernement et les militaires ont été contraints d'accroître la part de la fiscalité directe, de diminuer les dépenses publiques en matière de développement et, plus tardivement, de lancer un programme de privatisation (depuis le milieu des années 90). La libéralisation progressive de l'économie a permis l'émergence d'une classe capitaliste plus dynamique qu'auparavant. L'effort de guerre s'est donc ici aussi traduit par une perte d'autonomie de l'Etat.

Pour autant, le cas pakistanais soulève un paradoxe : cette perte d'autonomie signifie moins un « retrait de l'Etat » qu'une reformulation des modalités de sa pénétration de la sphère sociale et économique. Ainsi, les forces armées sont-elles les grandes bénéficiaires de la libération de l'économie en intervenant, par voies indirectes, dans les secteurs, bancaire, commerciaux et industriels. Cette dynamique ambivalente s'applique également au rapport que l'Etat entretient avec les armées régulières. En leur déléguant partiellement, et de façon contrôlée, la conduite de la guerre, fonction régaliennne par excellence, l'Etat (ici l'armée) a longtemps pu dissocier une partie de ses capacités extractives des coûts qui leur sont inhérents, en menant des guerres bon marché. En effet, face au manque de financement, l'armée pakistanaise a surtout cherché à extraire les ressources internes nécessaires à la consolidation de l'appareil militaire - industrie d'armement locale, acquisition arbitraire de terres sur le domaine public, redistribuées aux officiers et aux soldats comme récompenses pour service rendu¹³⁷ - pour épargner au maximum les rares financements

136 Du coup, si le budget de la défense qui représentait 73% des dépenses publiques en 1949 se stabilisa à environ 30% dans les décennies suivantes, il triple en termes absolus pour la seule décennie 1988-1998 (passant de 1 à 3 milliards de dollars).

137 L'armée est ainsi aujourd'hui, juste derrière l'administration publique, le premier propriétaire terrien du pays. Cf. Amélie Blom, Le corporatisme économique de l'armée pakistanaise, Etudes de l'Observatoire de l'Asie du Sud, CERI, février 2004,

internationaux. Surtout, elle a mis en place une gestion de la guerre moins coûteuse et diversifié les sources de financement en vue de l'effort de guerre. Les sous-traitants *jihadistes* ont, en effet, leurs propres sources de financement (dons sociaux, écoles, commerce de cuir, etc.). De plus, ils bénéficient de financements, souvent opaques et individuels, de la part d'hommes d'affaire des Etats du Golfe.

Conclusion

La sous-traitance de la guerre à des forces privées a, très certainement eu au Pakistan, un caractère fonctionnel. Fruit d'un contexte défavorable, réponse aux faiblesses structurelles de l'Etat, traduction de stratégies originales de financement de la guerre, ce processus a permis en quelque sorte à l'Etat d'affronter la guerre avec un minimum de coûts sociaux, c'est-à-dire risquer des soulèvements de grande ampleur. Néanmoins, cette conclusion ne dévoile qu'une partie du tableau: l'Etat ne peut déléguer la guerre en toute impunité. Il est un coût politique et social moins visible et pourtant déterminant sur le long terme. La privatisation de la guerre induit des phénomènes d'internalisation de la violence fort difficiles à endiguer, une fois que l'Etat décide, ou est tenu, de mettre un terme à cette pratique.

Sur une échelle temporelle, certes plus courte que celle à laquelle s'intéresse Thomson, les organisations *jihadistes* pakistanaises ont longtemps bénéficié de la complicité des Etats-Unis (du début des années 1980 au milieu des années 90) et de celle des Etats de la région, Arabie Saoudite et Pakistan. Ce dernier a aisément fait jouer la « dénégaration plausible », en gros jusqu'aux attentats du 11 septembre, au lendemain desquels il lui a fallu interdire et délégitimer ces groupes en un seul et même mouvement¹³⁸. Or, cette simultanéité explique bien des difficultés auxquels le gouvernement pakistanais est aujourd'hui confronté : l'interdiction a en réalité précédé la délégitimation. Les « *mujahidin* » d'hier sont désormais qualifiés de « mécréants » par l'armée. Mais cette inversion sémantique n'est le fait que de cercles restreints ; nombre de publications *jihadistes* et de prêches dans les mosquées pakistanaises continuent d'en appeler

non publié ; Ayesha Siddiqa, Power, Perks, Prestige and Privileges: Military's Economic Activities in Pakistan, BICC (Bonn International Center for Conversion, The International Conference on Soldiers in Business, Jakarat, 17-19 octobre 2000, non publié.

138 L'ensemble des organisations jihadistes basées au Pakistan, le Hizb-ul Mujahidin cachemiri indien excepté, a été officiellement interdit depuis janvier 2002.

au « *jihad* » contre les infidèles et les apostats. Par ailleurs, et le parallèle est frappant, tout comme dans l'Europe du XIX^e siècle, cette délégitimation des acteurs privés, n'est pas venue d'une pression de la société ou d'un changement de préférence idéologique, mais d'une solidarité « réaliste » inter-étatique. Les conséquences inattendues de cette violence privée autorisée - la perte de contrôle sur les *jihadistes* menant des opérations sur le sol indien, l'émergence d'un terrorisme international dirigé contre les Etats-Unis – ont créé les conditions systémiques du renversement. Notons toutefois que la logique n'est pas exclusivement systémique : l'extension d'une violence inter-confessionnelle multiforme au Pakistan (contre la minorité chrétienne et chiïte) et la violence exercée par les groupes *jihadistes* contre leur ancien patron, l'armée pakistanaise, expliquent également la transition.

Or, dans un système politique comme celui qui prévaut au Pakistan, la cooptation des islamistes armés est rendue très difficile par le fait que l'armée est la seule institution qui pourrait s'en charger, à ses risques et périls. Du coup, l'armée est actuellement engagée dans une politique à plusieurs détentes : le « duel », avec les organisations *jihadistes* qui s'en prennent à la vie des officiers supérieurs de l'armée régulière et qui sont les plus nettement liées aux cadres d'al-Qaeda ; la division des groupes les plus hostiles à la normalisation des relations avec l'Inde, en jouant sur les rivalités internes ; et enfin, un soutien tacite à ceux qui peuvent encore jouer un rôle si le processus de dialogue en cours avec l'Inde venait à échouer (le *Hisb-ul Mujahidin* en particulier).

Enfin, la décentralisation de la violence introduit également un brouillage des limites entre violence dans l'espace public et violence dans l'espace privé : une classe de « guerriers », à l'ascension nouvelle et fulgurante, émerge. Mais celle-ci fait payer sa mort plus que probable à son entourage par une islamisation accrue: le jihad commence à la maison¹³⁹. Cette fusion entre jihad et puritanisme a des effets sociaux profonds. La privatisation de la guerre génère une autre forme de violence faite à la société elle-même : est-ce un hasard si la « privatisation » dans le monde islamique a donné naissance au phénomène des « martyrs » ?

Cette thématique dans son intégralité ainsi que la bibliographie qui l'accompagne sont disponibles sur le site www.c2sd.defense.gouv.fr rubrique Les thématiques.

139 Blom, op. cit., 2003 ; Khosrokhavar, op. cit., 1998.

«De l'IRA à l'IRAK. Transferts d'expérience contre-insurrectionnelle dans l'armée britannique»

*Elie TENENBAUM**

Introduction

Dans son discours sur l'état de l'Union pour l'année 2006, le Président des États-Unis, George W. Bush évoquait la guerre contre la terreur (*War on Terror*) dans laquelle il a engagé sa nation, comme la « longue guerre » (*Long War*) de sa génération ¹. Ce terme de *Long War* a peu à peu pris sa place aux côtés de celui de guerre contre la terreur et lui est même préféré par un certain nombre d'auteurs, comme le spécialiste des questions militaires, James Carafano, qui a co-publié dès 2005 un ouvrage intitulé *Winning the Long War : Lessons from the Cold War for Defeating Terrorism and Preserving Freedom*.

Mais les observateurs avisés de la scène internationale auront noté que ce terme n'est pas un concept *ad hoc* inventé par les conservateurs américains. Il désigne d'abord la stratégie terroriste adoptée depuis 1977 par l'*Irish Republican Army* (IRA) dans sa lutte contre l'armée britannique en Irlande du Nord ².

Bien que la référence à l'Irlande du Nord ne soit que rarement explicite parmi les auteurs qui emploient l'expression, la « métaphore nord-irlandaise » ³ a de plus en plus de succès, notamment depuis la fin de l'Opération Banner en mars 2007 et l'engagement de ce qui est considéré comme l'un des plus éloquents exemples de processus de paix réussi avec l'accord du Vendredi Saint en avril 1998. Cet intérêt pour l'expérience nord-irlandaise témoigne de l'influence grandissante du paradigme contre-insurrectionnel ⁴ au sein de la réflexion sur l'anti-terrorisme. Ainsi le très influent penseur David Kilcullen, conseiller stratégique de Condoleezza Rice voit dans l'avènement du terrorisme

* Elie TENENBAUM est étudiant en master à Sciences po Paris.

1 « Our own generation is in a Long War against a determined enemy », George W. Bush, State of the Union speech, janvier 2006.

2 Brendan O'Brien, *The Long War ; The IRA and Sinn Féin*, Dublin, O'Brien Press, p. 23.

3 Emmanuel-Pierre Guittet ; Didier Bigo, « Vers une nord-irlandisation du monde ? », *Cultures & Conflits*, n°56, hiver 2004, p. 5.

4 Ariel Merari, « Du terrorisme comme stratégie d'insurrection », in Chaliand Gérard (dir.), *Les Stratégies du terrorisme*, 2002, pp. 73-112

international une forme « d'insurrection globale »⁵. De fait, l'adoption de mesures anti-terroristes contre-insurrectionnelles pousse les appareils de défense occidentaux à se replonger dans leurs expériences contre-insurrectionnelles passées.

Cette approche renouvelée de l'anti-terrorisme vient faire écho à une autre mutation du monde contemporain. En effet, la fin de la Guerre froide a vu l'apparition de nouvelles formes d'engagement des forces armées à l'étranger : interventions humanitaires et opérations de maintien de la paix se succèdent depuis 1991. Les caractéristiques de ces nouvelles missions révèlent des similarités structurelles essentielles avec les opérations de contre-insurrection qui s'étaient développées dans le sillage des guerres de décolonisation. Ainsi la notion très actuelle de « guerre parmi la population », développée par le général britannique Rupert Smith⁶ et reprise par la doctrine française de l'Armée de Terre⁷, rappelle fortement les problématiques contre-insurrectionnelles, telles qu'elles ont été développées dans le passé — des « *petites guerres* » de Callwell (1898) aux « *opérations de basse intensité* » de Kitson (1971) en passant par la « *guerre dans la foule* » de Némó (1956) et la « *contre-insurrection* » de Galula (1963).

Ces deux problématiques — le retour de la guerre non-conventionnelle et l'adoption d'un paradigme contre-insurrectionnel dans la lutte contre le terrorisme — convergent de manière évidente dans les opérations extérieures actuellement menées en Afghanistan et en Irak, devenues *de facto* les laboratoires stratégiques de la « réactualisation des savoir-faire coloniaux en OPEX [opérations extérieures] »⁸.

Dans cette problématique générale du retour des doctrines contre-insurrectionnelles, l'expérience britannique trouve une place à part. Sa spécificité tient entre autres à sa richesse. Fort d'une pratique de deux siècles d'*imperial policing*, l'appareil militaire britannique s'est trouvé confronté depuis 1945 plus fréquemment qu'aucun autre à des situations de contre-insurrection : en Palestine (1945-1948), en Malaisie (1948-1960), au Kenya (1952-1960), à Aden (1964-1967) et en Irlande du Nord (1969-2007).

5 Kilcullen David, « Countering global insurgency: a strategy for the war on terrorism », *Journal of Strategic Studies*, vol. 28, n°4, août 2005, pp. 519-617.

6 Rupert Smith, *The Utility of Force*, Londres, Penguin, 2006.

7 Centre de Doctrine et d'Emploi des Forces (CDEF), « Gagner la bataille – conduire à la paix » Les forces terrestres dans les conflits aujourd'hui et demain (FT-01), Paris, janvier 2007.

8 Christian Olsson, « Guerre totale et/ou force minimale ? Histoire et paradoxes des “cœurs et des esprits” », *Cultures et conflits*, n°67, janvier 2008.

Dans ce corpus d'expériences, celle de l'Irlande du Nord est peut-être la plus intéressante à étudier dans le cadre d'un éventuel transfert d'expérience vers les opérations en cours en Irak. Parce qu'étant la plus récente, elle est susceptible d'avoir le plus grand impact sur les pratiques actuelles de l'armée britannique. En termes constructivistes, on parlerait de représentation générationnelle⁹ : du fait même que nombre d'officiers britanniques ont été formés par les pratiques opérationnelles en Ulster, elles tendront davantage à se refléter dans leurs actions futures.

Dès lors, il peut apparaître comme légitime de s'interroger sur les modalités du transfert d'expérience contre-insurrectionnelle au sein de l'armée britannique. [...] N nous nous concentrerons sur les éventuels transferts entre les deux théâtres d'opérations que sont l'Irlande du Nord et l'Irak. Dans ce dessein, il conviendra en premier lieu de poser les concepts et le contexte sur lesquels repose la contre-insurrection, puis de mettre en évidence les modalités d'un tel transfert, et enfin d'un analyser le contenu et les limites dans les pratiques militaires.

La contre-insurrection britannique, concepts et contexte

Principes fondamentaux de la contre-insurrection

La contre-insurrection n'est pas un « concept premier » dans la pensée militaire. Il s'agit, comme son préfixe l'indique, d'une notion *réactive*, l'initiative provenant de l'insurrection. Or ce terme lui-même est loin d'être aisé à saisir. Il est souvent aujourd'hui employé de manière confuse, se mêlant à de nombreux autres connexes comme guérilla, conflit asymétrique, guerre irrégulière (ou non conventionnelle), conflit de basse intensité, guerre révolutionnaire, etc. Afin d'articuler une réflexion sur des bases saines, il est nécessaire de procéder à des distinctions de concepts et de poser clairement les fondements théoriques ainsi que le contexte historique dans lesquels nous allons évoluer.

⁹ L'idée est introduite par Robert Jervis dans son ouvrage principal, *Perspeptions and Misperceptions in International Relations*, Princeton (NJ), Princeton University Press, 1976.

De la guérilla à l'insurrection

La *guérilla*, ou « petite guerre » comme elle était appelée jadis, est un phénomène ancien, remontant aussi loin qu'il est possible de trouver des sources écrites. Cette invariabilité historique tient à ce qu'elle découle d'un concept particulièrement simple et banal dans les relations sociales : *l'asymétrie*. La guérilla, c'est la guerre du faible contre le fort. Selon Gérard Chaliand, spécialiste des affrontements asymétriques, la guérilla se définit comme une « forme de conflit particulier utilisée par le faible contre le fort, [caractérisée] par le refus du combat frontal décisif, l'emploi du harcèlement et de la surprise »¹⁰. En cela, le premier texte de la civilisation occidentale, *La Bible*, contient déjà des exemples de conflits asymétriques, le plus célèbre étant l'épisode du jeune David affrontant le géant Goliath dans la vallée d'Élah (*Samuel*, 1 : 17). Certes, il s'agit d'abord d'un duel, mais comment souvent dans la *Bible* les récits sont autant de métaphores. Or, que symbolise ce combat, si ce n'est le triomphe du faible sur le fort par l'emploi d'une technique sortant des conventions de la guerre d'alors — un combat à l'épée et au bouclier ?

L'*Anabase* de Xénophon ou encore la *Guerre des Gaules* de Jules César, narrent elles aussi, les tribulations d'armées classiques aux prises avec des adversaires asymétriques. Ainsi, l'un des ennemis les plus redoutables de César est certainement le roi belge, Ambiorix, chef des Éburons, qui pratiquait des « coups de mains » contre la XIV^e légion, et s'enfuyait immédiatement par la suite dans la forêt¹¹ — ce que les experts américains appellent *hit and run tactic*, et qui est une caractéristique de la guérilla prévalant jusqu'à aujourd'hui dans les vallées du Waziristan.

L'empire romain doit faire face jusqu'à sa chute, à des rébellions permanentes — la plus célèbre étant la révolte d'esclaves menée par Spartacus de 73 à 71 av. J.-C. — entraînant ce que l'on qualifierait aujourd'hui de conflits asymétriques. Au Moyen-Âge, les jacqueries paysannes succèdent aux révoltes hérétiques (Vaudois, Cathares, Hussites), et des formes tout à fait classiques de guérillas apparaissent dans des luttes quasi-nationales, en France contre les Anglais, en Hongrie contre les Turcs, etc. L'époque moderne est, elle aussi, le témoin de soulèvements en Suisse, aux Pays-Bas, en Amérique où l'asymétrie est sans cesse présente. Mais c'est bien entendu à partir de la Révolution française et des guerres napoléoniennes qu'elle connaît sa consécration dans le cadre de

10 Gérard Chaliand, *Les guerres irrégulières*, Paris, Gallimard, 2008, p. 19.

11 Jules César, *Guerre des Gaules*, trad. Léopold-Albert Constans, Paris, Les Belles Lettres, 1996, Livre VII, 24, 25.

nombreuses luttes nationales contre l'envahisseur: d'abord sur le sol français en Vendée (1793-1799), puis dans le Tyrol (1809), à Naples (1810), en Russie (1812), en Prusse (1813) et surtout en Espagne (1809-1812) où le terme de *guérilla* entre à jamais dans le vocable de l'histoire militaire.

Après une brève accalmie, les conflits asymétriques connaissent à la fin du XIX^e siècle une recrudescence du fait de la seconde vague de colonisation, en Afrique et en Asie du Sud, où des petites armées européennes industrialisées et professionnelles se heurtent à des combattants locaux, souvent désorganisés et accusant un retard technologique de plusieurs siècles — c'est aussi le cas dans les guerres indiennes de l'Ouest américain.

La grande expérience asymétrique du début du XX^e siècle, voire de toute l'histoire contemporaine, est celle de la « guerre révolutionnaire », menée par les communistes de Mao Zedong contre les nationalistes de Tchang Kai-Shek entre 1927 et 1949 — les deux ennemis s'alliant temporairement contre l'impérialisme japonais de 1937 à 1945. Mao doit affronter des troupes nationalistes nombreuses et mieux équipées. Pour faire face, il décide de faire reposer toute sa stratégie sur les masses paysannes, mêlant ainsi l'antique pensée stratégique chinoise (Sun Tzu, Sun bin, Wu Qi) avec l'idéologie marxiste-léniniste.

Enfin, après un bref retour de la guerre asymétrique en Europe lors de la Seconde Guerre mondiale dans la résistance contre l'occupant, ce type de conflits s'inscrit essentiellement dans le cadre des guerres de décolonisation, aussi appelées guerres de « libération nationale » par les belligérants non-étatiques qui les déclenchent. Ces derniers se mettent massivement à l'école maoïste — moins par conviction politique que par souci stratégique —, qu'ils adaptent plus ou moins à leur problématique locale aux Philippines, en Indochine, en Malaisie, en Algérie, en Guinée, au Kenya, en Angola, en Amérique latine, etc.

Le concept d'insurrection

Il est important de noter que la guérilla est une tactique davantage qu'une stratégie. Rappelons que la stratégie est l'art d'employer des moyens militaires à des fins politiques (buts *de* guerre), tandis que la tactique consiste à employer des moyens militaires à des fins elles aussi militaires (buts *dans* la guerre). Expression de l'asymétrie guerrière depuis l'Antiquité, la guérilla est donc une tactique : embuscades, raids, harcèlement, mobilité et furtivité sont autant de techniques permettant d'échapper sur le terrain à un puissant adversaire. Elle

est la « guerre de la puce », pour reprendre l'expression du spécialiste de la guérilla, Robert Taber ¹².

Mais qu'en est-il des fins politiques pour lesquelles sont mobilisés ces moyens tactiques ? Il s'agit d'opérer un changement politique majeur, et, en principe, de prendre le pouvoir dans l'État dans lequel se déroule la lutte armée. C'est pourquoi la stratégie correspondant à l'emploi de la guérilla dans les conflits contemporains est appelée « guerre révolutionnaire ». [...] Compte tenu du sens politiquement chargé des termes « révolutionnaire » et « contre-révolutionnaire », le penseur français expatrié aux États-Unis, David Galula ¹³, propose de leur substituer ceux d'« insurrection » et « contre-insurrection ».

En ce sens restreint, l'insurrection est une forme relativement récente de conflit, au contraire de la guérilla. Par ailleurs, il convient de noter que la guérilla, n'est qu'*un* des outils tactiques à la disposition de l'insurrection, et n'en constitue nullement le centre de gravité.

Afin d'explorer plus avant ce nouveau concept d'insurrection, reprenons notre point de départ : l'asymétrie. Il existe une asymétrie initiale entre l'insurgé et les forces loyalistes que Galula analyse de manière éclairante dans les termes suivants :

L'inventaire des forces en présence à l'orée d'une guerre révolutionnaire montre généralement une supériorité considérable des moyens matériels chez le loyaliste. Celui-ci possède toutes les marques du pouvoir national et international : reconnaissance diplomatique, légitimité de l'exercice du pouvoir exécutif, législatif et judiciaire, contrôle de l'administration et de la police, accès aux ressources industrielles et agricoles sur place et à l'étranger [...] commandement des forces armées et possibilité de les renforcer. Il est *au pouvoir*, alors que l'insurgé, ne l'étant pas, ne possède aucun ou très peu des ces moyens.

La situation s'inverse dans le domaine des ressources immatérielles. L'insurgé possède un atout considérable : [...] une **cause** sur laquelle fonder son combat. *A contrario*, le loyaliste doit supporter une lourde charge : celle du maintien de l'ordre à travers le pays. La stratégie de l'insurgé va, de façon naturelle, viser à convertir ses atouts immatériels en des ressources matérielles, et la stratégie du

¹² Robert Taber, *The War of the Flea*, Londres, Granada Publishing, Ltd, 1965.

¹³ David Galula, *Counterinsurgency. Theory and practice*, New York, Praeger Security International, 1964. Trad. par Philippe de Montanon, *Contre-insurrection. Théories et Pratiques*, Paris, Economica, 2008.

loyaliste viser à ne pas épuiser ses forces dans un combat contre des puissances immatérielles¹⁴.

Compte tenu de cette asymétrie impliquant une domination matérielle du loyaliste, l'insurgé ne peut se permettre d'affronter ce dernier dans un combat dit conventionnel ou clausewitzien, visant à la destruction des forces armées et à la conquête du territoire¹⁵. La *guérilla*, par ses techniques spécifiques de ruses et de raids, constitue l'échappatoire traditionnelle à cette asymétrie, mais elle ne peut que rarement déboucher sur une victoire du guérillero sans une aide conventionnelle — Juan Martín Díez, *El Empecinado*, n'a pu que tenir en échec les armées de Napoléon, il fallut attendre les troupes régulières de Wellington pour le défaire.

L'insurrection moderne ne fonde pas sa stratégie sur la guérilla — bien que cette dernière soit un point essentiel — mais cherche à déplacer le centre de gravité de l'affrontement sur un terrain entièrement différent, « sur lequel il aura plus d'occasions de compenser son désavantage matériel »¹⁶. La population constitue ce terrain différent. Au lieu de chercher à conquérir le territoire et à détruire l'armée ennemie, l'insurgé vise à « contrôler physiquement la population et à obtenir son soutien actif »¹⁷. Par quelles armes conquiert-il ce nouveau terrain ? Par « un ensemble d'actions de toute nature » répond Trinquier, ancien combattant d'Indochine et d'Algérie, et théoricien de la *guerre* moderne, « politiques, sociales, économiques, psychologiques, armées, etc. »¹⁸. Classiquement, l'insurgé développe une « organisation politico-administrative (OPA) » qui vise peu à peu à devenir un gouvernement parallèle aspirant à remplacer le gouvernement loyaliste. Les populations sont soit persuadées de soutenir et d'intégrer l'OPA par la propagande et l'action psychologique, soit dissuadées de ne pas le faire par un terrorisme coercitif exercé à leur encontre.

La guérilla est une composante essentielle de la lutte insurrectionnelle, mais il ne s'agit pas uniquement d'une *tactique* asymétrique permettant au faible d'infliger des pertes au fort. Dans une insurrection, elle est une *stratégie* visant à

14 David Galula, op. cit., p. 15.

15 Carl von Clausewitz, *De la Guerre*, Livre I, Chapitre 2, trad. Laurent Muriawec, Paris, Perrin, 2006.

16 David Galula, op. cit., p. 16.

17 Ibidem.

18 Roger Trinquier, *La guerre moderne*, Paris, Economica, (1960), 2008, p. 5.

« provoquer une insécurité permanente [qui] achève de couper la masse du gouvernement »¹⁹.

Les actions terroristes sont elles aussi un outil de l'insurrection. Elles peuvent constituer un élément coercitif visant à contraindre les populations par la terreur de rejoindre le camp de l'insurrection. Mais il peut aussi s'agir de montrer l'incapacité du gouvernement à protéger ses citoyens, provoquant ainsi un rejet paradoxal de ce dernier, récupéré par l'insurrection. Enfin le terrorisme peut exprimer une stratégie de provocation : par quelques attentats spectaculaires, les insurgés espèrent provoquer une réaction excessive du loyaliste au cours de laquelle celui-ci s'engagera dans une répression aveugle contre sa population — dès lors qu'il existe une communauté *essentiellement* suspecte comme les Français de Souche Nord-Africaine en Algérie ou les Catholiques en Irlande du Nord — donnant ainsi à l'insurrection toutes les preuves de la justesse de sa cause. [...]

Le concept de contre-insurrection
[...]

Le caractère central de l'insurgé moderne est qu'il n'est plus un franc-tireur comme jadis, mais un partisan. Cette notion a été explorée avec richesse par le philosophe allemand Carl Schmitt. Pour ce dernier, le partisan se distingue des autres combattants par quatre caractères : irrégulier (non-étatique), politisé, mobile et tellurique²¹. Ce dernier caractère rappelle que le partisan insurgé se bat sur *son* terrain, c'est-à-dire au sein d'une population dont il fait initialement partie. [...]

Le principe fondamental de la contre-insurrection tient en une réponse à cette métaphore que l'on retrouve chez de nombreux auteurs militaires dans la période 1950-1960. [...] Il s'agit de couper l'insurrection de sa base populaire, par divers moyens — déplacement et/ou contrôle des populations, action psychologique, renseignement, opérations militaires de contre-guérilla, etc.

C'est précisément l'emploi de ces moyens qui suscite le débat sur les diverses doctrines et pratiques contre-insurrectionnelles. En effet, comme l'affirme le

19 Ximènes (Maurice Prestat ; Saint-Macary), « Essai sur la guerre révolutionnaire », *Revue militaire d'information*, n°281, numéro spécial, février-mars, 1957, cité in Gérard Chaliand, *op. cit.*, p. 654.

21 Carl Schmitt, *Théorie du partisan*, Paris, Flammarion, 1992 (1963), p. 234.

théoricien Edward Luttwak, il existe « une manière facile et fiable de battre n'importe quelle insurrection [consistant à] contre-terroriser les populations, la peur de représailles l'emportant sur le désir éventuel d'aider l'insurrection »²⁴. Luttwak donne un exemple qui fut pratiqué par de nombreuses armées d'occupation dans l'histoire, notamment l'Allemagne nazie : « Chaque fois que l'on croit les insurgés présents dans une aire relativement circonscrite [...] les notables locaux pourraient être contraints de les remettre aux autorités sous peine de châtiments croissants, allant jusqu'aux exécutions de masse »²⁵. Naturellement, aucune démocratie libérale, partageant les valeurs occidentales contemporaines quant au respect de la vie, de la dignité humaine et du droit international des conflits armés, ne serait prête à se livrer à une démarche impliquant ce genre d'exactions systématiques. Ainsi, le *Field Manual* de la British Army dédié aux opérations de contre-insurrection mentionne l'éventualité d'une telle approche « à l'usure » (*attritional*), mais la rejette aussitôt affirmant qu'elle n'est « pas appropriée pour une démocratie libérale, et que l'on considérera qu'une approche “dure” de quelque problème insurrectionnel que ce soit ne peut jouer qu'un rôle strictement limité dans des opérations modernes de contre-insurrection »²⁶.

La difficulté pour les armées occidentales engagées dans des opérations de contre-insurrection tient donc précisément à cette retenue²⁷ — relativement à leurs capacités — dans l'usage de la force, qui leur est imposée par le gouvernement. Ce dernier est, comme souvent dans une démocratie moderne, le reflet d'une opinion de plus en plus sensible à la violence. Cette pression démocratique joue un rôle stratégique primordial, en ce qu'elle influe directement sur les fins et la détermination dans la guerre. Les populations peuvent ainsi décider qu'au-delà d'un certain point, « il vaut mieux perdre la guerre que son âme ». Il arrive que le prix moral à payer pour une démocratie soit trop grand, c'est ce qui transforma les « dérapages » des armées française en

24 Edward N. Luttwak, « Les impasses de la contre-insurrection », *Politique Étrangère*, 2006/4, Numéro anniversaire, p. 859.

25 Ibidem.

26 Ministry of Defence, Army Code 71749, *Army Field Manual*, volume 1 Combined Arms Operations, Part 10 – Counterinsurgency operations [Strategic and Operational Guidelines], Londres, prepared under the direction of the Chief of General Staff, juillet 2001, p. B-2-2-3.

27 D'où l'expression trompeuse de « conflit de basse intensité », aujourd'hui en partie rejetée. En effet, il arrive souvent que des opérations de contre-insurrection se révèlent de très forte intensité (la bataille de Falloujah en 2004 en est un exemple), même si elles restent limitées au regard des capacités de destruction des armées modernes.

Algérie et américaine au Vietnam en scandales politiques, provoquant *in fine* un échec complet de leur engagement.

L'armée britannique offre à ce titre un exemple unique d'une démocratie, engagée de manière continue dans des opérations de contre-insurrection à l'étranger et sur son territoire depuis 1945 et étant parvenue à combiner un certain succès stratégique avec un maintien acceptable de ses valeurs libérales. Une telle expérience a été propre à forger une « culture stratégique » pour la British Army.

Existe-t-il une culture contre-insurrectionnelle britannique ?

[...]

La continuité historique de l'expérience britannique

Il est probable qu'aucun autre pays dans l'histoire moderne n'a accumulé autant d'expériences contre-insurrectionnelles que le Royaume-Uni à travers la constitution puis le long déclin de son empire colonial. Historiquement, c'est l'armée de terre britannique (*British Army*) qui fut chargée de mettre en œuvre ces opérations, souvent situées outre-mer.

« Messieurs, l'Angleterre est une île, et je devrais m'arrêter là », affirma André Siegfried en guise d'ouverture de son cours en Sorbonne sur l'histoire des îles britannique. En effet, si l'aphorisme napoléonien selon lequel « tout État fait la politique de sa géographie », doit être validé, c'est bien dans le cas de la Grande-Bretagne. Le résultat de cette insularité fut que l'Angleterre ne fut jamais sérieusement menacée sur terre que par des conflits limités avec les Gallois et les Écossais, avant que ces derniers ne soient les premiers d'une longue série à passer sous la coupe anglaise. Ainsi, « alors que les États continentaux devaient reposer sur leurs armées pour assurer leur existence, la Grande-Bretagne fondait sa sécurité sur sa marine (*Royal Navy*) »³⁵.

Cette stratégie britannique principalement maritime prit forme à partir du XVI^e siècle, notamment suite à la défaite de l'Armada espagnole en 1588. La puissante Royal Navy permit à Londres d'acquérir des comptoirs et des colonies (Amérique, Indes, Méditerranée), assurant la pérennité de son

35 Robert Cassidy, *Counterinsurgency and the Global War on Terror. Military culture and Irregular warfare*, Londres, Praeger, Security International, 2006, p. 75.

commerce. C'est de la nécessité de défendre ces possessions d'outre-mer qu'est née la British Army ³⁶. Ainsi contrairement à ses homologues européennes, l'armée britannique a une origine coloniale. Sa principale tâche, dès le XVII^e siècle fut celle d'une « police impériale » (*imperial policing*) et non la défense nationale, laissée à la Navy. Au cours de ces siècles prospères, la British Army se heurta aux nombreuses rébellions indiennes, à ses rivaux coloniaux (la France entre autres, lors de la guerre de Sept Ans) et à ses propres colons (guerre d'Indépendance américaine). Autant d'épreuves dont elle ne sortit pas nécessairement victorieuse, mais dont elle tira assurément de riches enseignements théoriques et surtout pratiques.

Au milieu du XIX^e siècle, alors que la Couronne s'engageait dans une nouvelle vague de colonisation, cette fois-ci dirigée en grande partie vers l'Afrique, plus de 80 % de ses troupes stationnaient outre-mer ³⁷. La colonisation de l'Afrique s'accompagna d'innombrables « petites guerres » (*small wars*) contre les tribus locales, résistant à un impérialisme botté. La British Army, professionnalisée et brillamment réorganisée par la réforme Cardwell de 1858 ³⁸, fut largement victorieuse de ces conflits — à l'exception d'une double défaite en Afghanistan en 1842 et en 1881. Un officier Charles E. Callwell rédigea dans les années 1890 un célèbre manuel, sous le titre *Small Wars* ³⁹, qui reste à ce jour au programme des lectures de l'Académie militaire de Sandhurst.

Sur le théâtre continental, généralement conventionnel et symétrique, la British Army ne fut que rarement à son aise. Lors des guerres napoléoniennes, elle ne prit pied sur le continent qu'en 1812, par une manœuvre détournée de Wellington, débarquant au Portugal, attaquant le Grand Empire par son talon d'Achille, avec des tactiques indirectes. Le corps expéditionnaire britannique en Crimée (1854) fut plus célèbre par sa désastreuse charge de cavalerie à Balaklava que par la prise de Sébastopol. Enfin, il faut attendre 1914 pour voir un nouvel engagement majeur en Europe venu d'outre-Manche. Les incroyables pertes subies par l'armée sur les champs de bataille de Passchendaele et de la Somme dégoûtent définitivement la British Army de toute approche frontale.

Au lendemain de la Grande Guerre, le grand historien militaire anglais, Basil Liddell Hart, prône un retour à ce qu'il conçoit comme une authentique

36 Ibid., p. 76.

37 Ibid., p. 76

38 Jock Haswell, *The British Army: A Concise History*, Londres : Book Club Associates, 1977.

39 Charles E. Callwell, *Small Wars: Their Principles and Practice*, Lincoln NE : University of Nebraska Press, 1996, (3^e éd., original publié en 1896).

« manière britannique de faire la guerre », c'est-à-dire en suivant une stratégie « fabienne » — du nom du dictateur romain Fabius Maximus, dit *Cunctator*, qui combattit Hannibal par des tactiques de contournement et d'évitement lors de la Seconde guerre punique ⁴⁰. Cette doctrine visant à chercher « le ventre mou » de l'adversaire, sera systématiquement adoptée par Churchill lors de la Seconde Guerre mondiale — au grand dam de ses alliés américains, partisans d'une approche plus frontale dans la tradition de Jomini ⁴¹.

La Première Guerre mondiale et ses lendemains enferment deux expériences fondatrices pour la culture britannique de la guerre irrégulière. La première est celle de T.E. Lawrence (1888-1935), officier de renseignement britannique qui organisa le soulèvement des tribus arabes contre l'empire Ottoman. Il revêt la caractéristique unique d' avoir été « à la fois un participant, un organisateur et un observateur d'une guérilla, non comme ces prédécesseurs européens, du côté de la contre-insurrection, mais au contraire du côté des insurgés » ⁴².

La seconde expérience fondatrice est celle de la guerre d'indépendance irlandaise (1919-1921) qui opposa l'*Irish Republican Army* (IRA) sous le commandement de Michael Collins aux troupes britanniques, à peine sorties des tranchées françaises. Cette guerre est considérée comme l'une des

40 Cette technique est décrite en détail par Plutarque dans Les Vies Parallèles (Vie de Fabius Maximus), on y retrouve en effet les grands principes de la guerre asymétrique qui transforment les forces de l'ennemi en faiblesse. « Il [Fabius] se tourna contre Hannibal, non pour le combattre pied à pied, mais dans l'intention réfléchie de l'user et de l'épuiser en opposant le temps à son élan, l'argent à sa pauvreté, le nombre à sa pénurie d'hommes. Il dominait donc toujours la cavalerie d'Hannibal en restant campé dans des lieux montagneux; et, si l'armée ennemie ne bougeait pas, lui-même restait tranquille ; si elle s'ébranlait, il descendait des hauteurs pour tourner autour d'elle, et il se montrait par intervalles, juste assez pour n'être pas forcé de combattre malgré lui et pour inspirer à l'adversaire, par son retard même, la crainte d'être attaqué. Traînant de cette façon, les choses en longueur, il était méprisé de tout le monde, et il avait une mauvaise réputation dans son camp. Les ennemis aussi le prenaient pour un poltron sans aucune valeur, à l'exception du seul Hannibal. Car il n'y avait que ce grand homme pour comprendre l'habileté de cette tactique. Hannibal se persuada qu'il fallait, par tous les procédés de la ruse et de la violence, amener Fabius à livrer combat; sinon, c'en serait fait des Carthaginois; car, ne pouvant se servir des armes qui faisaient leur supériorité, ils gaspilleraient et gâcheraient ce dont ils manquaient, les hommes et l'argent. » Plutarque, Vie de Fabius Maximus, Chapitre V.

41 Bruno Colson, La culture stratégique américaine. L'influence de Jomini, Paris, Economica/FEDN, 1993.

42 Gérard Chaliand, Les guerres irrégulières, Paris, Gallimard, 2008, p. 82.

premières guerres de « libération nationale », alliant la tactique de guérilla et une forte implication de la population. On retiendra surtout du côté britannique les innovations du brigadier-général Colin McVean Gubbins, futur commandant du *Special Operations Executive* (première force spéciale de l'histoire moderne) lors de la Seconde Guerre mondiale. En Irlande, les Britanniques jettent les bases de leur approche contre-insurrectionnelle, en se fondant sur un certain nombre d'unités spéciales, comme l'explique Pierre Abramovici :

Le MI6 et le *Special Branch* (la police politique) jusqu'ici utilisée dans la lutte antirévolutionnaire en Grande-Bretagne même et généralement dans l'éradication des réseaux pro-bolcheviques qui pullulent à Londres en ces périodes troublées, organisent leurs propres unités spéciales. [...] Quant à l'armée proprement dite, elle mobilise différentes unités appelées les *Permanent Raiders* avec des officiers venus de la campagne de Russie ainsi que le « gang du Caire » formé de coloniaux venus d'Égypte. Toutes forces combinées sous l'autorité du général Ormonde Winter. [...] Trois années de terrorisme, de contre-terrorisme, de guérilla et de contre-guérilla, des opérations de guerre psychologique. ⁴³

Si l'expérience irlandaise se clôt par un échec, la British Army en tire les leçons pour les appliquer au reste de l'empire. Les Britanniques apprennent de leurs erreurs, réalisent l'impact négatif qu'ont produit les exactions des *Black and Tans*, supplétifs de l'Army, qui avaient pour effet de jeter la population dans les bras de l'IRA. C'est le principe de la *force minimale* qui va peu à peu se mettre en place, même s'il faudra attendre plusieurs décennies pour qu'il soit formalisé. Il sera bientôt considéré comme la caractéristique principale de la culture britannique ⁴⁴. Mais l'on se méprend souvent sur sa signification, il ne s'agit pas tant de ne pas user de la force, que de l'employer avec parcimonie. Comme nous le verrons par la suite, si les Britanniques n'hésitent pas à agir ponctuellement avec violence, voire avec brutalité, ils sont désormais partisans d'une approche quotidienne plus minimaliste. Le but est d'éviter le sentiment d'une occupation militaire au sein de la population.

L'emploi de ce qui deviendra par la suite les forces spéciales est aussi inauguré en Irlande. Pratiquant des actions allant du *coup de main* à l'assassinat ciblé qui annonce la pratique des « escadrons de la mort », classique de la guerre contre-

43 Pierre Abramovici, « Considérations sur l'origine des forces spéciales », in Centre d'Etude d'Histoire de la Défense, Les Forces Spéciales (actes du colloque des 11 et 12 juin 2001), Cahiers du CEHD, n°32, 2007, p.86.

44 Robert Cassidy, « The British Army and Counterinsurgency: The Salience of a Military Culture », *Military Review*, mai-juin 2005, pp. 53-58.

insurrectionnelle⁴⁵, en passant par l'outil fondamental du renseignement opérationnel. Les forces spéciales verront leur véritable naissance lors de la Seconde Guerre mondiale avec le SOE puis les SAS en 1947 et dès lors ne quitteront plus l'éventail stratégique britannique.

Par ailleurs, les Anglais ont réalisé en Irlande l'importance de l'action psychologique, notamment sous les deux formes de propagande. La *propagande blanche*, où le gouvernement promeut sa cause par des tracts, des émissions de radio, des articles de journaux, etc. Mais aussi la *propagande noire*, pratiquant « la désinformation et l'intoxication sans que l'origine puisse en être localisée »⁴⁶, créant par exemple de faux tracts censés provenir de l'insurgé et discréditant sa cause auprès des populations. Les Britanniques sont restés jusqu'à ce jour particulièrement en pointe sur ces opérations psychologiques (*Psychological Operations*, souvent contractées en PSYOPS) qui occupent tout un chapitre dans leur doctrine actuelle de contre-insurrection⁴⁷.

Le monde de l'après-1945 apporte une nouvelle série de conflits pour la puissance coloniale. Les peuples soumis dans les siècles passés se dressent contre leurs maîtres européens et réclament leur indépendance au bout du fusil. Les Britanniques s'opposent rarement frontalement à ce désir de souveraineté, mais souhaitent en général s'assurer qu'une fois émancipée, l'ancienne colonie reste dans le « giron » économique et culturel de la Couronne via le Commonwealth. C'est lorsque les groupes indépendantistes refusent de se plier à cette forme de *soft power* que les Britanniques entrent dans une guerre de décolonisation.

Suivant l'exemple irlandais des années vingt, Whitehall se hâtait de reconnaître l'indépendance du pays, avec un gouvernement qui lui soit proche, réalisant ainsi une scission au sein des indépendantistes entre ceux qui acceptaient l'indépendance suivant les termes proposés par l'ancien maître et ceux qui poursuivaient la lutte en quête d'une émancipation plus complète. Ce coup politique permettait de donner à la guerre de décolonisation une couleur de guerre civile où les Britanniques n'étaient plus des colonisateurs mais des alliés du pouvoir officiel. L'issue de l'insurrection dépend, comme nous l'avons vu plus haut, du ralliement de la population à l'un ou l'autre des deux camps.

45 Non sans un important apport des Français, voir entre autre, Marie-Monique Robin, *Les escadrons de la mort. L'école française*, Paris, La Découverte, 2008.

46 Roger Faligot, *Guerre spéciale en Europe*, Paris, Flammarion, 1980, p. 91.

47 Ministry of Defence, Army Code 71749, Army Field Manual, volume 1 Combined Arms Operations, Part 10 – Counterinsurgency operations [Strategic and Operational Guidelines], Londres, prepared under the direction of the Chief of General Staff, juillet 2001, p. B-10 (The Psychological Dimension).

Londres se heurta surtout à des groupes nationalistes d'obédience communiste, d'abord en Malaisie (1948-1960), où la *Malayan National Liberation Army*, cherche alors à mettre en branle une guerre révolutionnaire selon les principes de Mao. Les Britanniques déclarent l'indépendance du pays, instaurent un gouvernement qu'ils soutiennent. Ils réussissent à couper les rebelles du soutien populaire ⁴⁸ notamment grâce à un programme de déplacement des populations chinoises vers les Nouveaux Villages ⁴⁹, où ils seraient à l'abri de la « subversion » communiste. Ce programme, ensuite exporté sans succès au Vietnam, fut coordonné par le général Sir Robert Thompson, autre père fondateur de la contre-insurrection britannique. Il inaugure le principe de *contrôle des populations* ⁵⁰, nécessaire dans l'espoir de « retirer l'eau aux poissons ».

D'autres campagnes de contre-insurrection contre des groupes d'inspiration marxiste furent ensuite menées à Aden contre le Front National de Libération (1963-1967) en se soldant par un échec, du fait de l'incapacité à mener une contre-insurrection dans les termes expliqués plus haut ⁵¹. Enfin dans une moindre mesure, au Dhofar (Oman) contre le Popular Front of Liberation of Oman (1962-1975), où les SAS y exercèrent leurs talents de conseillers militaires, mais sans implication de troupes régulières ⁵².

Il faut aussi ajouter d'autres contre-insurrections, contre des nationalismes non-marxistes comme les sionistes de Palestine (1945-1948) ou les Mau Mau au Kenya (1952-1956). C'est au cours de cette dernière campagne que s'illustra le major Frank Kitson, dernier pilier de la culture contre-insurrectionnelle britannique. Ce dernier appliqua les principes précédemment mentionnés (force minimale, action psychologique, unités spéciales, contrôle des populations). Quoique déjà partie intégrante de la culture militaire britannique, Kitson y

48 La contre-insurrection était toutefois presque gagnée d'avance, du fait que la MLNA était presque exclusivement composée de la minorité chinoise de Malaisie, très isolée de la majorité malaise.

49 Sir Robert Thompson, *Defeating Communist insurgency. Experiences from Malaya and Vietnam*, Londres, Chatto & Windus, 1966.

50 En réalité ce principe avait déjà été proposé par Kitchener lors de la guerre des Boers, mais sous la forme beaucoup plus brutale de camps de concentration, où la population boer fut internée manu militari afin de vider le Transvaal des civils et de supprimer l'ambiguïté sur l'identité des combattants. Lire Thomas Pakenham, *The Boer War*, Londres, Weidenfeld & Nicolson, 1979.

51 Colin McInnes, *Hot War, Cold War. The British Army's way in warfare*, Londres, Brassey's, 1996, p. 134-144.

52 Walter Ladwig III, « Supporting allies in counterinsurgency : Britain and the Dhofar Rebellion », *Small Wars & Insurgencies*, vol. 19, n°1, mars 2008, pp. 74-104.

ajoute son intérêt pour un renseignement d'ambiance d'une part et des *dirty tricks* (« sales coups ») d'une autre. Ces derniers consistent par exemple en l'emploi d'anciens insurgés ralliés à la cause loyaliste, appelés *pseudo-gangs*, pour infiltrer les groupes rebelles afin d'en tirer des informations, et éventuellement de semer la doute et la suspicion au sein de l'ennemi⁵³. Comme nous le verrons, ces techniques seront par la suite transposées en Irlande du Nord et probablement en Irak actuellement.

En 1968, les empires coloniaux ont vécu, et l'ère de la contre-insurrection semble révolue. Alors qu'à la même période, la France tire, croit-elle définitivement, un trait sur cet aspect de son histoire militaire en se tournant résolument vers l'Europe et la force de dissuasion, le Royaume-Uni s'apprête à entrer dans un nouveau conflit qui va entretenir ce savoir faire accumulé depuis plusieurs siècles. Le spécialiste des questions militaires Rod Thornton, résume parfaitement ce point : « Avec la fin de l'empire et la décision du gouvernement de se retirer à l'Est de Suez, l'insurrection d'Aden devait symboliser le baroud d'honneur de l'armée en terme de contre-insurrection. Mais alors que les forces se préparaient à un avenir de garnison en Allemagne et qu'elles s'apprêtaient à oublier leurs techniques contre-insurrectionnelles, les "Troubles" commencèrent en Irlande du Nord dès 1969 »⁵⁴.

Déployée pendant près de quarante ans dans le cadre de l'Opération Banner (1969-2007), la British Army a donc connu en Irlande du Nord une expérience cruciale qui constitue le chaînon manquant entre les guerres coloniales passées et les opérations extérieures de l'après-Guerre froide (notamment dans les Balkans) et surtout de l'après-11 septembre (Afghanistan, Irak). C'est par Banner que la culture contre-insurrectionnelle britannique a été entretenue et a pu assurer sa continuité.

L'Irlande du Nord et l'Irak : les enjeux d'une comparaison

L'expérience nord-irlandaise : maintien de l'ordre ou contre-insurrection ?

La présence britannique en Irlande remonte au Xe siècle, mais c'est surtout à partir d'Henry VII (1491-1547) qu'elle se fit sentir de manière démographique

53 Frank Kitson, *A Bunch of Five*, Londres, Faber and Faber, 1977.

54 Rod Thornton, « Historical origins of the British Army's counterinsurgency and counter-terrorist techniques », Conference paper, Geneva Centre for the Democratic control of Armed Forces, 2000, p. 2.

avec l'installation de colons anglicans (nouvelle religion instaurée par le Tudor) venus d'Angleterre, puis de presbytériens, venus d'Écosse. Ces « plantations » du XVI^e siècle marquèrent le début d'une difficile cohabitation entre une minorité protestante, protégée par Londres, et donc unioniste, et une majorité catholique, pauvre et méprisée, se percevant comme un peuple sous domination étrangère ⁵⁵.

Après une histoire longue et mouvementée que nous n'aurons pas le loisir de narrer ici, l'Irlande obtint son indépendance à l'issue d'une guerre douloureuse (1919-1921) qui prit fin avec le *Government of Ireland Act* (1921). Toutefois Londres parvint à conserver six comtés de la province d'Ulster (Antrim, Armagh, Down, Fermanagh, Londonderry, Tyrone) où les Protestants unionistes constituaient une majorité. Ces comtés furent appelés Irlande du Nord — bien que le terme d'Ulster soit souvent utilisé, ce dernier reste inexact puisque la province comptait neuf comtés dont trois furent rattachés au nouvel État du sud.

Sous les différents Premiers ministres qui se succèdent à Stormont (le siège du Gouvernement nord-irlandais), les gouvernements unionistes pratiquent une politique discriminatoire à l'égard de la minorité catholique. Ceci s'exprime par des trucages politiques comme le bourrage d'urnes ou un découpage électoral destiné à affaiblir la représentation catholique au Parlement (*gerrymandering*), ainsi qu'une discrimination sociale (« ghettoïsation » de la population catholique), économique (discrimination à l'embauche), et culturelle (négation de la langue et de la culture irlandaise dans les écoles, les théâtres, les journaux, etc.).

Malgré cela, la situation reste relativement calme jusqu'à la fin des années soixante. L'*Irish Republican Army* (IRA), reliquat nord-irlandais de l'organisation para-militaire de la guerre d'indépendance, ne parvient pas à déclencher une insurrection au sein de la minorité catholique. Il faut attendre 1969 et la répression d'une manifestation pacifique du mouvement pour les droits civiques (NICRA) pour déclencher la période dite des « Troubles ». Les *Troubles* sont un euphémisme politique utilisé par Londres pour qualifier le conflit qui se déroule en Irlande du Nord jusqu'à la fin des années 1990, à l'instar des « événements » pour la guerre d'Algérie en France. L'IRA récupère vite la contestation et la tourne en insurrection. En face, les Unionistes sont organisés depuis quelque temps déjà en milices « d'autodéfense » comme l'*Ulster Volunteer Force* (UVF). La police locale, le *Royal Ulster Constabulary* (RUC), est vite débordée, et la British Army est appelée pour rétablir l'ordre.

⁵⁵ Marc Mulholland, *The Longest War. Northern Ireland's troubled history*, Oxford University Press, 2002.

L'IRA se radicalise dès 1972 à travers sa branche dissidente, la *Provisional IRA* (PIRA)⁵⁶. Jusqu'en 1976⁵⁷, la PIRA mène une vraie stratégie d'insurrection reposant sur le soulèvement des masses catholiques. Face à cette radicalisation, Londres s'intéresse à la transposition des méthodes éprouvées lors des conflits coloniaux. Au printemps, Frank Kitson, qui vient de publier sa thèse à Oxford sous le titre *Low Intensity Operations*, est nommé commandant de la 39^e Brigade d'Infanterie en charge de la région de Belfast. Ce dernier milite pour une approche résolument contre-insurrectionnelle pour la résolution des troubles. « Son programme est jugé fantasque et trop ambitieux »⁵⁸, certaines propositions sont retenues mais on lui préfère un plan plus traditionnel de maintien de l'ordre. Mais face à la spirale de violence, le plan Kitson gagne peu à peu du terrain, bien que ce dernier ait été muté dès 1972 — semble-t-il pour des raisons de sécurité personnelle, l'IRA ayant fait de son élimination une priorité. Scissions provoquées (manipulation), arrestations sélectives, assassinats ciblés (escadrons de la mort), action psychologique, contrôle des populations, apparaissent bientôt dans ce qui est désormais appelé la *Long War*. Si le terme de contre-insurrection n'a jamais été officiellement employé, c'est parce que ce dernier renvoie généralement aux guerres coloniales et posait des problèmes politiques vis-à-vis d'opérations situées sur le territoire national alors précisément que l'IRA cherchait à présenter le conflit comme une guerre coloniale. Mais il ne fait pourtant pas de doute aux yeux de tous qu'il s'agissait d'opérations de contre-insurrection, le terme est même utilisé à de multiples reprises dans le rapport officiel du MoD sur Banner⁵⁹.

Finalement l'IRA échoue dans sa tentative d'insurrection populaire (notamment du fait d'une forte infiltration du mouvement), et doit se réfugier dans le terrorisme qui lui permet de subsister, mais de plus en plus éloignée de sa base.

56 En 1972, l'IRA Officielle, d'obédience marxiste, décide de renoncer en grande partie à la lutte armée, tandis que l'IRA Provisoire, plus nationaliste, choisit de poursuivre le combat. Il en résulte un effacement progressif de l'Official IRA au profit des « Provos ».

57 Ministry of Defence, Army Code 71842, Operation Banner. An Analysis of Military Operations in Northern Ireland, Londres, prepared under the direction of the Chief of General Staff, juillet 2006.

58 Roger Faligot, , Guerre spéciale en Europe. Le laboratoire irlandais, Paris, Flammarion, 1980, p. 40.

59 Ministry of Defence, Army Code 71842, Operation Banner. An Analysis of Military Operations in Northern Ireland, Londres, prepared under the direction of the Chief of General Staff, juillet 2006.

Le conflit suit une histoire en dent-de-scie ⁶⁰, qui débouche finalement sur la défaite politique de l'IRA en 1998 à travers l'Accord du Vendredi saint (*Good Friday Agreement*) où cette dernière renonce à la lutte armée. Un nouveau schisme a lieu en 1998 avec la création d'une aile jusqu'au-boutiste, la *Real IRA*. Cette branche essentiellement terroriste n'est toutefois pas parvenue à endiguer le processus de paix. Les missions de l'armée sont passées graduellement de la contre-insurrection au contre-terrorisme, puis au maintien de la paix, dans un environnement de plus en plus bénin. L'opération Banner a pris fin en juillet 2007.

Le célèbre historien et polémologue, Martin van Creveld, a affirmé que « la British Army avait remporté en Irlande du Nord un succès unique contre une force irrégulière. Toutefois, l'on doit reconnaître que l'Armée n'a pas "gagné" de quelque manière que ce soit, mais plutôt que les buts politiques recherchés ont été atteints, à savoir un processus politique a été établi sans un niveau inacceptable de violence ». Or comme l'explique bien Clausewitz ⁶¹, la victoire en soi n'aurait aucun sens, dès lors que c'est la politique qui fait appel à la guerre comme instrument, le résultat de l'usage de la force ne doit être jugé qu'à l'aune de la réalisation des objectifs politiques. En ce sens, les opérations de contre-insurrection en Irlande du Nord peuvent être considérées comme réussies, quoique non comme une victoire — au sens restreint de destruction des forces ennemies, mais cette conception n'est finalement que de peu d'intérêt du point de vue stratégique.

L'aventure irakienne

Le 19 mars 2003, le Royaume-Uni participait à l'invasion ⁶² de l'Irak au sein des troupes de la Force Multinationale en Irak (MNF-I) dans le cadre de l'Opération Telic ⁶³. Un total de 45 000 militaires fut déployé pour cette première phase des opérations de combat et subirent des pertes minimales (quatre hommes). Mais alors que le 1^{er} mai 2003, le Président Bush annonçait la

60 On notera entre autres l'épisode des grèves de la fin de prisonniers qui débouchent sur la mort de leur leader, Bobby Sands (1982), provoquant un véritable scandale dans l'opinion. Mais aussi l'aide de la Libye de Khadafi à l'IRA qui signe une internationalisation du conflit.

61 Carl von Clausewitz, op. cit., Livre VIII, Chapitre 6b.

62 Le terme d'invasion n'est bien entendu jamais employé par la Coalition qui lui préfère celui de Major Combat Operations Phase.

63 Ministry of Defence, Army Code 71844, Stability Operations In Iraq (Op telic 2-5). An analysis from a Land Perspective, Londres, prepared under the direction of the Chief of General Staff (restricted), juillet 2006, p. A-1.

fin officielle des « opérations majeures » dans le pays, débutait une phase dite de « stabilisation et de reconstruction » (S&R) ou « Phase IV » ⁶⁴, qui allait se révéler bien plus ardue pour la Coalition.

En effet, dès l'été 2003, des violences éclatent dans tout le pays, en plein effondrement social et politique. Les troupes de la Coalition doivent bientôt affronter une insurrection à plusieurs visages ⁶⁵ :

* une « insurrection globale », selon l'expression de David Kilcullen ⁶⁶, illustrée essentiellement par « le relais d'Al Qaïda en Mésopotamie », fondé et dirigé par Abou Moussab al-Zarkaoui jusqu'à sa mort en 2006. Ce groupe fut adoubé en octobre 2004 par Ben Laden et le bureau central d'Al Qaïda ⁶⁷, sans que ce dernier ait pour autant une forte influence sur sa filiale irakienne — comme en témoigne la célèbre controverse entre Zarkaoui et Zawahiri ;

* les « éléments de l'ancien régime », généralement militants du parti Baas, suivent une stratégie d'insurrection politique sur le modèle classique décrit plus haut. De confession sunnite, ils tendent à se rapprocher de groupes religieux radicaux pour contrer l'influence chiïte grandissante ;

* un grand nombre de groupuscules islamo-nationalistes du « triangle sunnite », basculant entre l'influence des deux acteurs précédents. Certains sont proches d'Al Qaïda en Irak comme les membres de la *Shura* des Moudjahiddines, devenue en 2006 l'État islamique d'Irak ou comme *Jamaat Ansar al-Sunna*. D'autres sont plus proches des baasistes comme l'armée islamique d'Irak ou l'Armée de Mahomet ;

* enfin les groupes chiïtes, principalement dans le sud du pays (administré par les Britanniques), se divisent en deux principaux mouvements : l'armée du Mahdi de Moqtada al-Sadr, la Brigade Badr d'Abdel Aziz Hakim, branche armée du Conseil suprême de la révolution islamique en Irak (renommé depuis 2007 Conseil suprême islamique irakien). Ces mouvements, du fait de leur confession, sont les vecteurs privilégiés de l'influence iranienne.

64 Andrew Garfield, *Succeeding in Phase IV : British perspective on the U.S. Effort to Stabilize and Reconstruct Iraq*, Foreign Policy Research Institute, septembre 2006.

65 Ministry of Defence, *Army Code 71844, Stability Operations In Iraq...*, .

66 David Kilcullen, « Countering Global Insurgency », *Journal of Strategic Studies*, volume 28, n°4, août 2005, pp. 597-617.

67 Les liens entre « Al Qaïda centrale » et ses filiales régionales sont sujets à débats entre les experts du terrorisme. Voir notamment le débat entre Marc Sageman, *Leaderless jihad*, 2008 et Bruce Hoffman, hfd

La British Army, en charge de la région sud, et notamment de la ville de Bassora dut faire face à l'insurrection la plus organisée — l'insurrection chiïte — mais qui faisait peut-être de cette zone la moins chaotique, dans la mesure où un interlocuteur pouvait être clairement identifié. Dans le reste du pays, les États-Unis cherchaient à mettre sur pied un gouvernement représentatif de la population, soit avec une légère majorité chiïte. Il en résulta le boycott par les Sunnites du gouvernement et le manque complet de légitimité de ce dernier. Peu à peu, le pays s'enfonçait dans les troubles d'un État failli connaissant des conflits à plusieurs niveaux (confessionnel, ethnique, politique, international, etc.).

Une analogie controversée

Face à l'échec croissant de la phase de stabilisation, constaté dès 2004 (avec notamment la bataille de Falloujah), les stratèges de la Coalition se sont tournés vers les diverses opérations analogues réussies par les armées occidentales dans l'histoire récente. Si les premières analogies à fleurirent concernent le Vietnam, référence ultime des militaires américains en matière de contre-insurrection, elle pose vite ses limites : il est plus difficile politiquement — mais certainement pas stratégiquement — de tirer les leçons d'une défaite que d'appliquer la recette d'une victoire. L'éventail de contre-insurrections réussies est déjà plus restreint. À partir de la fin 2006⁶⁸, la référence à l'Irlande du Nord se multiplie dans la presse et les discours stratégiques.

En octobre 2006, un spécialiste américain de l'insurrection et du terrorisme, interrogé par le *Washington Times* sur la situation en Irak affirme : « Écouter un général britannique fait sens car les Britanniques ont découvert, au cours d'une longue et difficile expérience, les manières de forcer un groupe armé à abandonner la lutte. [...] Ils ont développé une méthode de renseignement local qui mit l'IRA dos au mur [...] L'IRA finit par abandonner la lutte lorsqu'elle comprit qu'elle ne pouvait pas gagner »⁶⁹. En janvier 2007, un diplomate américain à Bagdad qui servit de médiateur dans le processus de paix nord-irlandais, annonce à la BBC qu'il souhaite appliquer à Bagdad la même méthode

68 À l'exception d'un article publié en 2004 dans la revue militaire Royal United Services Institute (RUSI Journal) : Conor O'Neill, « Terrorism, Insurgency and the Military Response from South Armagh to Falluja », RUSI Journal, octobre 2004, volume 152, n°4, pp. 22-25.

69 Rowan Scarborough, « Northern Ireland holds Iraq lessons », *The Washington Times*, 23 octobre 2006.

des petits pas qui a fait ses preuves à Belfast ⁷⁰. En juin 2007, le Secrétaire d'État à l'Irlande du Nord, Peter Hain, déclare à son tour qu'il serait intéressant de s'inspirer du processus politique nord-irlandais pour l'Irak, et la même semaine, le commandant des troupes américaines en Irak, David Petraeus, annonce vouloir s'inspirer de « l'expérience nord-irlandaise » pour mener sa stratégie de contre-insurrection. Un article de *The Independent* reconnaît que si « Belfast n'est pas Bassora [et qu'il] y a d'énormes différences entre les deux conflits, des leçons peuvent néanmoins être tirées de l'expérience nord-irlandaise » ⁷¹.

Toutefois la comparaison, voire dans certains cas l'analogie, entre les deux épisodes n'est pas acceptée par tous. Dans un article remarqué publié par le *Council on Foreign Relations*, deux spécialistes de chacune des régions en question, s'insurgent contre ce type de rapprochement qu'ils considèrent comme un dangereux faux espoir ⁷².

Tout d'abord, les forces en présences ne sont pas comparables : alors qu'à leur acmé, les forces de sécurité en Irlande du Nord ont dépassé les 30 000 hommes ⁷³ pour une population locale d'un million et demi, les effectifs de la MNF-I ont peine à atteindre les 170 000 pour une population de 40 millions, soit un ratio forces de sécurité/population cinq fois supérieur en faveur de l'Irlande du Nord.

D'un point de vue qualitatif, la situation est encore plus disparate. L'Irlande du Nord était partie intégrante du Royaume-Uni, qui plus est, à quelques kilomètres de la Grande-Bretagne, et ses habitants étaient des ressortissants nationaux. La pression sur Londres pour ne pas abandonner la lutte était donc très forte et l'asymétrie d'intérêts, caractéristique des guerres insurrectionnelles relativement limitée. Ce n'est pas le cas de l'Irak, guerre de choix, à des milliers de kilomètres du territoire national. Il en découle aussi une proximité culturelle bien plus grande entre les forces britanniques et la population nord-irlandaise qu'entre les forces de la coalition et les Irakiens. Or, l'insurrection se nourrit de

70 Mike Wooldridge, « Northern Ireland's lessons for Iraq », BBC News, Baghdad, 23 janvier 2007.

71 David McKittrick, « The lessons Northern Ireland holds for Iraq », *The Independent*, 1er août 2007.

72 Steven Simon; Jonathan Stevenson, « Northern Ireland's Arch Irrelevance », Op-Ed, Council on Foreign Relations, 25 juillet 2007.

73 Ministry of Defence, Army Code 71842, Operation Banner. An Analysis of Military Operations in Northern Ireland, Londres, prepared under the direction of the Chief of General Staff, juillet 2006.

ce sentiment de « corps étranger » que provoque le stationnement de forces étrangères dans un pays.

Enfin sur un plan plus politique, Simon et Stevenson font remarquer que si la division chiïtes-sunnites peut faire écho au clivage catholiques-protestants — dans les deux cas les forces de sécurité jouant le rôle du « *pig in the middle* »⁷⁴ —, en toute rigueur, il n'en est rien. Car la contrepartie irakienne des Protestants serait les Chiïtes, or ces derniers, bien au contraire des loyalistes de Belfast, considèrent les troupes de la Coalition comme des envahisseurs et n'hésitent pas à les prendre pour cibles à l'occasion (Nadjaf, Karbala, Sadr City et plus récemment Bassora). Ainsi, alors que les Britanniques disposaient à leur arrivée en Irlande du Nord d'un soutien initial de 60 % de la population (frange loyaliste), les 55 % de chiïtes irakiens sont loin de constituer des auxiliaires analogues.

Pour toutes ces raisons, les deux auteurs récusent profondément tout rapprochement entre les deux conflits. De même, le colonel Alexander Alderson, qui participe à la rédaction de la prochaine doctrine de contre-insurrection britannique, affirme qu'il est « important de reconnaître que, malgré les nombreux recoupements possibles entre Belfast et Bassora, chaque campagne pose des problèmes uniques et requiert des solutions stratégiques opérationnelles et tactiques *ad hoc* »⁷⁵.

Toutefois l'analogie reste encore vivace, comme en témoigne l'appel le 6 juillet 2008 de Martin McGuinness, numéro deux du gouvernement d'Irlande du Nord (*Sinn Féin*) et ancien combattant de l'IRA, à s'inspirer de l'exemple irlandais pour la résolution du conflit irakien⁷⁶.

Il n'est pas question ici d'affirmer ou d'infirmer la validité de cette analogie, voire de cette comparaison. Il s'agit plutôt de constater que celle-ci existe, à des degrés divers, au sein de l'élite politique et militaire anglo-américaine et favorise de ce fait la transmission volontaire d'un savoir-faire nord-irlandais en direction de l'Irak. C'est cette transmission que nous nous proposons d'étudier.

74 Le « *pig in the middle* », est un jeu enfantin traditionnel en Grande-Bretagne et en Irlande où un des enfants doit intercepter la balle que s'échangent les deux autres. L'historien Desmond Hamill a assimilé ce jeu à la position de la British Army dans le conflit nord-irlandais. Voir Desmond Hamill, *A Pig in the middle: The British Army in Northern Ireland*, Londres, Methuen, 1985.

75 Alexander Alderson, « Revising the British Army's Counter-Insurgency Doctrine », *RUSI Journal*, août 2007, volume 152, n°4, p. 9.

76 Dépêche Reuters, « Northern Ireland to Iraq, learn from us », Reuters, 6 juillet 2008.

Transfert d'expérience : les armées peuvent-elles apprendre de leur passé ? [...]

Le *transfert d'expérience* constitue une partie, mais pas la totalité, du processus d'apprentissage — qui concerne la transmission mais aussi *l'exploitation* de nouveaux savoirs, issus d'expériences *ou d'études* (conseil). Nous nous intéresserons ici essentiellement au transfert d'expérience, puisqu'il s'agit de montrer comment le savoir-faire acquis en Ulster a pu être transféré en Irak. [...]

Le transfert d'expérience fonctionne dynamiquement à travers un cycle proposé par le spécialiste de l'apprentissage organisationnel, Ikujiro Nonaka⁸¹. Ce dernier distingue quatre phases : l'*internalisation* transforme le savoir explicite en savoir tacite ; la *socialisation* permet de faire circuler le savoir tacite entre membres de l'organisation ; l'*externalisation* est le processus qui fait passer un savoir tacite vers un savoir explicite ; enfin, la *combinaison* cherche à compiler et harmoniser les savoirs explicites. Nous nous proposons d'appliquer ces quatre éléments à notre étude de cas, sur le transfert d'expérience contre-insurrectionnelle au sein de la British Army.

Internalisation : enseignement, instruction, entraînement

Comme l'écrit le chef d'escadron Cresswell, officier britannique au Collège Interarmées de Défense, « lorsqu'on arrive sur le terrain, ce n'est pas le moment de commencer à lire Lyautey ou Templar. Le chef sur place répond à la situation à laquelle il est confronté, et donc s'il existe une *British Touch* [...], elle doit être capitalisée dans notre culture ou scolarité militaire »⁸². Cet officier touche ainsi du doigt la nécessité de s'approprier un savoir pour le rendre opérationnel lorsque l'on arrive « sur le terrain », généralement dans un moment de stress — naturellement engendré par la situation de danger physique pour soi et ses hommes. En ce sens la notion de culture stratégique, étudiée plus haut, recoupe en grande partie celle de savoir tacite. Une culture, lorsqu'elle est opérationnelle, est effectivement un savoir tacite, en ce qu'elle s'impose comme une évidence à la conscience de l'officier. L'objectif central de la « scolarité » militaire est d'*internaliser* ce savoir-faire, c'est-à-dire de forger cette culture stratégique.

81 Ibidem, p. 27.

82 Chef d'Escadron Cresswell, « Les leçons de l'époque coloniale sont-elles toujours valides ? », La Tribune du CID, Paris, Juin 2007.

La British Army fait de grands efforts en matière de formation de ses cadres. En ce qui concerne les officiers, c'est tout d'abord l'Académie militaire royale de Sandhurst qui se charge d'un enseignement généraliste. Il recouvre généralement la lecture de grands textes de la pensée stratégique (Sun Tzu, Clausewitz, Corbett, Liddell Hart) ainsi que des cours à option qui peuvent concerner certaines formes de guerres comme la contre-insurrection. Frank Kitson se plaignait en 1971 que « la subversion et l'insurrection étaient considérées comme des sujets spécialisés »⁸³ qui n'étaient jamais enseignés dans le tronc commun des études militaires. Ainsi dans les années soixante, les seuls cours approfondis dispensés sur la question l'étaient à la School of Military Intelligence⁸⁴, au grand dam de Kitson, pour qui, la contre-insurrection concernait autant les artilleurs et les fantassins que les officiers de renseignement. Force est de constater que la situation n'a pas considérablement évolué⁸⁵, même si les engagements en Irak et en Afghanistan remettent de plus en plus en avant les problématiques de stabilisation complexe.

Par ailleurs l'histoire militaire reste le fondement de l'enseignement britannique⁸⁶, favorisant ainsi dans l'esprit de l'officier l'unité profonde des engagements de la British Army depuis ses débuts, comme nous l'avons montré plus haut. De ce point de vue, l'enseignement militaire britannique est « positiviste, pleinement et sans complexe : la connaissance du monde est fondée sur des faits tirés de l'expérience, de l'observation et [...] les leçons cumulées de l'histoire, placées dans le contexte actuel »⁸⁷. Même si ce positivisme peut représenter des dangers — on se souviendra du mot de Valéry selon lequel « l'histoire justifie ce que l'on veut car elle contient des exemples de tout » —, il contribue très certainement à transmettre de génération en génération la *culture* stratégique britannique. En effet, dans une étude menée auprès d'officiers britanniques, Andrew Garfield note qu'un certain nombre de « mythes » sont véhiculés par la scolarité militaire à propos des campagnes passées (Malaisie, Kenya, Irlande du Nord), entretenant l'image d'une armée britannique ayant toujours agi en accord avec les principes bien compris de la contre-insurrection, ce qui est évidemment une erreur historique. Mais selon Garfield, « ironiquement, ces

83 Frank Kitson, *Low Intensity Operations. Subversion, Insurgency, Peace-Keeping*, Londres, Faber & Faber, 1971, p. 169.

84 Ibidem, p. 168.

85 Selon Daniel Marston, enseignant à Sandhurst, les élèves-officiers ne disposeraient que d'une journée dédiée à la contre-insurrection. Sean D. Naylor, « General saw police forces play counterinsurgency role », 4 août 2008.

86 Entretien avec un officier supérieur de la British Army, le 10 septembre 2008.

87 Colin McInnes, « The British Army's New Way in Warfare : A Doctrinal Misstep ? », *Defense & Security Analysis*, volume 23, n°2, juin 2007, p. 134.

mythes renforcent dans le bon sens une approche britannique de la contre-insurrection [préservant] la perception selon laquelle ces principes fondamentaux ont été suivis avec succès dans le passé, et doivent en conséquence être appliqués à l'avenir »⁸⁸.

En ce qui concerne l'enseignement dans les écoles d'application (*Arms Schools*), c'est la pratique qui est d'abord mise en avant : par le biais de stages de formation, de simulations et d'exercices réalistes qui contribuent ainsi à faire passer le commandement dans le savoir tacite. Les situations de contre-insurrection y sont largement représentées et étudiées.

C'est aussi le lieu d'étude de la *doctrine*. Comme nous le verrons par la suite, la doctrine est un concept relativement neuf dans l'appareil de défense britannique, habitué depuis toujours à une approche pragmatique favorisant le savoir-faire tacite. Il faut d'ailleurs attendre 1989 pour que le ministère adopte une doctrine officielle et harmonisée⁸⁹. La doctrine de l'armée de terre est présentée sous la forme du *Field Manual*. La Partie 10⁹⁰ de ce dernier, rédigée en 2001 et actuellement en cours de révision, est entièrement consacrée à la contre-insurrection. Bien qu'elle semble représenter un savoir tout à fait explicite, la doctrine est toutefois censée contribuer à l'internalisation, comme l'explique la préface de la *British Defence Doctrine* :

La connaissance, la compréhension de la doctrine, ainsi que son application contribue à la clarté de la pensée dans le chaos de la crise et de la guerre. Une doctrine saine procure une approche et un mode de pensée communs, qui n'est pas liés par des règles prescriptives. Elle conduira, à travers l'instruction, à un comportement cohérent, une confiance mutuelle et une action collective correctement ordonnée⁹¹

La doctrine se veut donc un *dispositif*, au sens où l'entend le philosophe italien Giorgio Agamben. Ce dernier appelle dispositif « tout ce qui a, d'une manière

88 Andrew Garfield, *Succeeding in Phase IV : British perspective on the U.S. Effort to Stabilize and Reconstruct Iraq*, Foreign Policy Research Institute, septembre 2006, p. 54.

89 Lieutenant-Colonel J.W. Rollins, « Doctrine and Command in the British Army : an Historical overview », *Doctrine*, n°9, juin 2006, p. 86.

90 Ministry of Defence, *Army Code 71749, Army Field Manual, volume 1 Combined Arms Operations, Part 10 – Counterinsurgency operations [Strategic and Operational Guidelines]*, Londres, prepared under the direction of the Chief of General Staff, juillet 2001.

ou d'une autre, la capacité de capturer, d'orienter, de déterminer, d'intercepter, de modeler, de contrôler, et d'assurer les gestes, les conduites, les opinions et les discours des êtres vivants »⁹². La doctrine britannique est en effet construite comme un outil destiné à internaliser dans l'esprit de chaque soldat, mais surtout de chaque officier, les réflexes désirés. Il s'agit bien ici d'engendrer un savoir tacite.

La doctrine ne supprime pas pour autant le libre-arbitre. [...]La doctrine n'est en aucun cas un programme ôtant aux officiers tout esprit d'initiative. Bien au contraire, il est conçu par le commandement comme une incitation à la prise de décision et à l'autonomie.

Enfin, l'armée britannique met en place des *Pre-deployment training programs*, ces derniers incluent la (re-)lecture de documents doctrinaux, ainsi que des cours sur la culture locale de la zone de déploiement⁹³ — ces derniers incluant jusqu'à la construction de villages-tests uniquement destinés à l'entraînement des troupes avant déploiement. Selon le général de brigade, Frank Kitson, déjà évoqué plus haut, « la véritable indication que l'expérience avait servi en Irlande du Nord [c'est-à-dire qu'il y avait eu un transfert d'expérience] se reflétait dans la formation des unités avant leur déploiement en Irlande du Nord. L'entraînement était actualisé, efficace et très flexible. Les tactiques ennemies étaient étudiées et les transformations rapidement prises en compte »⁹⁴. Ce type de formations semble se perpétuer aujourd'hui pour les troupes britanniques avant leur départ pour l'Irak ou l'Afghanistan. Leur efficacité tient entre autres à l'emploi de personnels ayant été eux-mêmes en situation de combat, leurs conseils prennent alors la force de l'authenticité des leçons apprises au prix fort sur le terrain. Mais il s'agit déjà du processus de socialisation. [...]

De Belfast à Bassora : analyse des pratiques contre-insurrectionnelles. Effectivité et limites du transfert d'expérience

Afin d'analyser un champ aussi vaste que les pratiques contre-insurrectionnelles de l'armée britannique, il est nécessaire de suivre une approche méthodique. La

92 Giorgio Agamben, *Qu'est-ce qu'un dispositif*, Paris, Rivages, 2007, p. 31.

93 Andrew Garfield, *Succeeding in Phase IV : British perspective on the U.S. Effort to Stabilize and Reconstruct Iraq*, Foreign Policy Research Institute, septembre 2006, p. 19, p. 93.

94 Entretien de John Nagl avec Frank Kitson (Devon, 2005), cité in John Nagl, *Learning to eat soup with a knife*, The University of Chicago Press, New York, 2006, p. 204.

typologie est une des ces méthodes, elle consiste ici à classer les différentes caractéristiques de la pratique contre-insurrectionnelle britannique. Plusieurs auteurs se sont déjà penchés sur la question ¹⁰⁷ et les mêmes concepts apparaissent souvent au cours de leurs analyses. Nous adopterons ici la typologie proposée par Andrew Garfield dans son étude *Succeeding in Phase IV* ¹⁰⁸, réalisée pour le Foreign Policy Research Institute, pour laquelle son équipe a réalisé de nombreux entretiens avec des militaires britanniques de tous rangs. Garfield dégage six grands principes qui guident les opérations de « stabilisation et de reconstruction » ¹⁰⁹ britanniques depuis 1947. Les six principes sont les suivants : un objectif réaliste (que nous appellerons « modestie politique »), une grande patience dans le développement opérationnel, la quête du soutien populaire, la primauté du civil, la force minimale et enfin la priorité du renseignement — à laquelle nous ajouterons le recours aux opérations spéciales.

Modestie politique

En Irak, comme dans toutes leurs opérations de contre-insurrection menées au cours du second vingtième siècle, les Britanniques ont maintenu une certaine modestie dans leurs objectifs. Au contraire des États-Unis qui avaient pour objectifs initiaux de faire de l'Irak une démocratie libérale à même de propager son modèle dans tout le Moyen-Orient, les Britanniques se sont fixés comme but « le développement d'un État politiquement viable sur la scène intérieure et internationale [...] suivi d'un retrait honorable après qu'un effet limité mais positif de l'intervention eut été assuré et enfin la transmission de l'effort de reconstruction à une agence internationale » ¹¹⁰. Cet objectif est loin d'être aisé à

107 Robert M. Cassidy, « The British Army and Counterinsurgency : The Salience of a Military Culture », *Military Review*, mai-juin 2005 ; Colin McInnes, « The British Army's New Way in Warfare : A Doctrinal Misstep ? », *Defense & Security Analysis*, volume 23, n°2, juin 2007, pp. 127-141 ; Rod Thornton, « Historical origins of the British Army's Counter-insurgency and Counter-terrorist techniques », *Conference paper, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 200X* ; Christopher Tuck, « Northern Ireland and the British Approach to Counter-Insurgency », *Defense & Security Analysis*, volume 23, n°2, juin 2007, pp. 127-141.

108 Andrew Garfield, *Succeeding in Phase IV : British perspective on the U.S. Effort to Stabilize and Reconstruct Iraq*, Foreign Policy Research Institute, septembre 2006.

109 Le terme correspond en fait à la définition de la Phase IV des opérations de la Force Multi-Nationale en Irak. Mais Garfield l'assimile dès l'introduction de son étude à la contre-insurrection.

110 Andrew Garfield, *op. cit.*, p. iv.

réaliser mais il est certainement plus réaliste que la vision wilsonienne un temps mise en avant par Washington.

Garfield affirme qu'un certain nombre de ses interviewés ont cité les similitudes avec les conditions de résolution du conflit nord-irlandais ¹¹¹. L'objectif fondamental en Irak comme en hier Irlande du Nord est d'aboutir à une situation politique stable et acceptable au vu des normes internationales. En un mot, il s'agit d'atteindre une légitimité politique, interne et externe. Or celle-ci ne peut être atteinte que par un gouvernement suffisamment *représentatif* et *efficace*. Ainsi la modestie politique peut être définie comme la limitation des buts de guerre à l'établissement d'un gouvernement suivant ces deux critères, et seulement ceux-ci.

* *Représentativité* : elle n'implique pas nécessairement un système démocratique ni même électif. Il s'agit surtout d'éviter l'émergence d'un pouvoir coupé de la population — dans la mesure où, comme on l'a vu, la contre-insurrection est une bataille pour s'assurer le soutien de la population, c'est assumer d'emblée la défaite que de mettre en place un gouvernement dans lequel le peuple ne saurait se reconnaître. Dans le cas d'États en proie à des clivages ethniques ou religieux, le terme de représentativité prend tout son sens. En Irlande du Nord, cette représentativité passait par un accord de partage du pouvoir sur une base confessionnelle — ce que le politologue néerlandais Arend Lijphart a désigné par le consociationalisme ¹¹² — qui attribuait à la minorité catholique une influence supérieure à ce qu'elle représentait démographiquement. Selon Garfield, c'est « une approche similaire qui a été suivie en Irak dans l'espoir rallier les Sunnites modérés » ¹¹³, écartés du pouvoir après la chute de Saddam. Mais, comme nous l'avons déjà vu, la communauté chiite, censée représenter le camp loyaliste, était loin d'être aussi disciplinée que les Unionistes irlandais. Par ailleurs, les Américains ne sont pas parvenus à temps à intégrer les Sunnites au processus, ce qui a eu pour effet un processus de radicalisation aboutissant à la guerre civile dans une partie du pays.

Quoiqu'il en soit, il est clair que l'expérience nord-irlandaise a de ce point de vue exercé une influence qui s'est, au final, révélée assez sclérosante en favorisant une analogie facile mais en réalité peu opératoire.

111 Ibidem, p. 13.

112 Arend Lijphart, *Democracy in Plural Societies: a Comparative Exploration*, New Haven, Yale University Press, 1977.

113 Andrew Garfield, op. cit., p. 42.

* *Efficacité* : elle signifie que le gouvernement assure les services publics minimums au premier rang desquels la sécurité physique de ses citoyens. La contre-insurrection doit donc se traduire par des opérations sécuritaires (contre-guérilla et contre-terrorisme) mais aussi par des opérations civiles de développement (reconstruction des infrastructures de transport public, canalisations, électricité, services postaux, éducation) qui donneront au nouveau gouvernement sa légitimité aux yeux de la population et priveront l'insurrection d'arguments pragmatiques qui portent souvent davantage que l'idéologie. En Irlande du Nord comme en Irak, les opérations sécuritaires ont souvent pris le pas sur les opérations de développement pour des raisons évidentes — sans un minimum de sécurité, toute nouvelle infrastructure sera immédiatement détruite par l'insurrection, le contre-insurgé est donc toujours tenté de repousser le développement après la neutralisation des forces ennemies, et ce faisant s'enferme dans une attitude purement sécuritaire où il perd le soutien de la population. Mais en Ulster, c'est pourtant ce type d'entreprises, comme la rénovation urbaine de Belfast et la destruction des « ghettos » catholiques ¹¹⁴ qui a pu, au final jouer en faveur de Londres. En Irak, comme en Afghanistan, c'est le rôle des *Provincial Reconstruction Teams* (PRT), des équipes civilo-militaires chargées de l'aide au développement économique et social dans les provinces ¹¹⁵. Dès 2005, les Britanniques ont mis en place une PRT à Bassora où ils ont travaillé notamment à la reconstruction et à l'aménagement des infrastructures dédiées au transport aérien.

Bien que le principe de reconstruction ne soit en rien spécifique à l'école contre-insurrectionnelle britannique, il est vraisemblable d'assumer qu'en ce point aussi l'héritage historique a pu jouer dans la gestion de ce type d'opérations.

Patience stratégique

En Irlande du Nord, si l'IRA fut la première à expliciter l'idée de « guerre longue » dans sa stratégie, c'est précisément parce qu'elle était que consciente que la British Army, forte de son expérience coloniale, avait intériorisé le fait que la contre-insurrection est une affaire d'années, voire de décennies. Or il est

114 Roger Faligot, *Guerre spéciale en Europe*, p. 189.

115 « Provincial Reconstruction Teams : Building Iraqi Capacity and Accelerating the Transition to Iraqi Self-Reliance », U.S. Department of State, Bureau of Public Affairs, novembre 2007.

généralement admis parmi les spécialistes ¹¹⁶ que l'IRA a finalement déposé les armes lorsqu'elle a réalisé que les Britanniques étaient prêts à maintenir leurs troupes le temps qu'il leur serait nécessaire pour stopper les violences.

C'est une idée simple qui avait été bien comprise au XIX^e siècle lors des guerres de conquête coloniale : si vous souhaitez que la population se rallie à vos vues, la première des choses est qu'elle soit persuadée que vous êtes prêt à rester jusqu'à ce que vous soyez satisfait. Sans cet élément simple mais crucial, les locaux auront tendance à jouer l'attentisme, dès lors que votre départ n'est qu'une question de temps.

En ce qui concerne l'Irak, il semblerait que cette leçon ait été oubliée puisqu'il a été reproché aux forces britanniques d'avoir fait preuve d'une grande hâte dans la gestion post-conflit du fait de leur désir de se retirer au plus vite ¹¹⁷ — entre autres, du fait de l'impopularité de cette « aventure militaire » au sein de l'opinion britannique. Le retrait a d'ailleurs été amorcé en 2007 ¹¹⁸.

Mais selon Garfield, les militaires britanniques présents « savent *instinctivement* que l'engagement dans un conflit asymétrique a toutes les chances d'être prolongé et que la patience est donc une vertu » ¹¹⁹. De fait, la plupart d'entre eux estiment que, même dans les conditions les plus optimales, l'occupation devrait encore durer de cinq à sept ans. Et compte tenu des échecs des années 2004-2006, l'on se dirige davantage vers dix à quinze ans.

De ce point de vue, il est possible d'affirmer que l'expérience nord-irlandaise de près de quarante années de présence contre-insurrectionnelle a suffisamment marqué les Britanniques pour qu'ils ne se fassent plus aucune illusion sur l'issue possible de leur engagement en Irak. C'est peut-être précisément cette lucidité sur le temps nécessaire à un règlement du conflit qui les a poussés, comme nous le verrons par la suite, à opter parfois pour une politique de « *hands off* » sur le terrain.

116 John Newsinger, *British Counterinsurgency. From Palestine to Northern Ireland*, Basingstoke, Palgrave, 2002, pp. 151-194.

117 Entretien avec Christian Olsson, 12 juillet 2008.

118 « Britain to cut troops in Iraq to 2,500 in 2008 », *International Herald Tribune*, 8 octobre 2007.

119 Andrew Garfield, *op. cit.*, p. 16.

Gagner le soutien de la population

La population, comme nous avons pu le voir précédemment, constitue le centre de gravité de la guerre insurrectionnelle ¹²⁰. Obtenir son soutien franc et actif équivaut généralement à une victoire totale du contre-insurgé sur son ennemi. Comme l'explique très bien la doctrine britannique, « l'insurrection cherche à forcer un changement politique, il s'ensuit que le centre de gravité ne peut être atteint que par une action politique. » ¹²¹ Le premier à mettre totalement en évidence cet aspect est le général Templar, qui, lors de la campagne en Malaisie, introduit l'idée d'une bataille pour gagner « le cœur et les esprits » (*hearts and minds*) des populations locales. De même, l'un des principes fondamentaux de la contre-insurrection établi par Sir Robert Thompson est que « le gouvernement doit lutter en priorité contre la subversion politique plutôt que contre les guérilleros » ¹²². Dans cette optique de guerre des idées, les Britanniques ont développé au cours de leurs nombreuses expériences toute une gamme d'instruments, aptes à rallier la population à leur cause.

Campagnes de communication et action psychologique

Bien que le terme soit aujourd'hui banni du vocabulaire des armées occidentales, la propagande est un aspect central de toute guerre contre-insurrectionnelles. Le concept, aussi flou soit-il, du « cœur et des esprits », est une allusion plus ou moins déguisée à la propagande ou à l'action psychologique, telle qu'elle fut nommée en France dans les années cinquante et soixante. Le terme contemporain est celui d'opérations d'information (*Info Ops*). Il s'agit toujours de s'adresser aux attentes des populations locales, d'expliquer et de montrer sous un bon jour l'action loyaliste, et enfin de remettre en cause l'idéologie des insurgés par différents moyens.

L'Irlande du Nord a été un vaste terrain d'expérimentation d'opérations psychologiques (PSYOPS) par l'armée britannique. En effet dans les années 1970, des stages réguliers d'initiation à l'action psychologique sont organisés au *Joint Warfare Establishment* de Old Sarum (Salisbury) pour les cadres civils et militaires envoyés en Irlande ¹²³. Ils y apprennent l'art de la propagande, blanche lorsqu'il s'agit de promouvoir la cause du gouvernement (la source est

120 Ministry of Defence, Army Code 71749, Army Field Manual, volume 1 Combined Arms Operations, Part 10 – Counterinsurgency operations, p. B-2-4-13

121 Ibidem.

122 Sir Robert Thompson, Defeating Communist insurgency, in Gérard Chaliand, op. cit., p. 695.

123 Roger Faligot, op. cit., p. 99.

alors connue), noire quand il s'agit de discréditer l'adversaire (dans ce cas, l'origine loyaliste de l'opération est normalement tue).

* La propagande blanche fut naturellement très présente en Ulster à travers des tracts, des affiches, des journaux financés par Londres ou simplement de tendance unioniste, ou encore des radios ou chaînes télévisées avec une perspective plus proche de celle du gouvernement comme la BBC. Des opérations similaires ont, bien entendu, été menées en Irak par les troupes Britanniques : tracts, aide sociale mais aussi tout simplement une attitude sympathique du personnel — notamment lors des premiers temps de l'occupation à Bassora où les Occidentaux étaient encore perçus dans le pays chiite comme des libérateurs du joug baasiste. Ce type d'opérations psychologiques est important dans la mesure où il permet de ne pas laisser le champ libre à l'insurgé pour développer son argumentaire. Il propose un point de vue loyaliste plus ou moins nuancé selon l'état d'esprit de la population à ce moment donné. Mais la propagande blanche est un art délicat, et son potentiel reste limité. Elle n'a rencontré de franc succès ni en Irlande ni à *fortiori* en Irak. Garfield identifie les principales causes de cet échec ¹²⁴. En premier lieu, les PSYOPS font trop souvent appel à des concepts abstraits (citoyenneté, démocratie, libéralisme, communauté internationale) qui n'interpellent pas l'homme de la rue de Belfast ou de Bassora, souvent en proie à des considérations bien plus matérielles. De même, il arrive que les PSYOPS s'adressent à une audience unique qui n'existe pas — par exemple, il serait contre-productif de s'adresser en Irak de la même manière aux Sunnites et aux Chiïtes.

Ensuite, les campagnes de propagandes tendent souvent à privilégier la quantité sur la qualité et la performance sur l'efficacité : en un mot ils s'intéressent souvent plus à combien de tracts ont été largués que si le message a été bien reçu.

Une autre lacune est liée au manque de réactivité des armées, lentes bureaucraties étatiques qui ne peuvent rivaliser avec l'adaptabilité et la flexibilité d'acteurs ayant une logistique infiniment moins complexe. Ainsi une petite publication destinée à moins de 50 000 lecteurs dans le Sud irakien demandera une validation par un nombre incalculable d'agences de communication et de bureaux d'opérations psychologiques, et manquera cruellement d'actualité lors de sa diffusion à terme.

124 Andrew Garfield, op. cit., pp. 46-48.

Enfin, la propagande blanche manque d'efficacité dès lors qu'elle s'adresse à l'opinion intérieure du pays menant la contre-insurrection, en l'occurrence l'opinion britannique. En effet, notre culture post-moderne habituée à prendre avec une certaine distance les messages officiels, soutenue par une presse libre et peu révérencieuse vis-à-vis du discours institutionnel, rend l'exercice d'une propagande décomplexée bien moins opératoire.

* Face à toutes ces difficultés, la propagande noire est devenue en Irlande du Nord et aujourd'hui en Irak un palliatif très prisé par les forces britanniques. Dans son ouvrage dédié aux opérations spéciales en Irlande du Nord, Roger Faligot raconte comment les services d'action psychologique de la British Army retournèrent une ancienne militante du Sinn Féin, Maria McGuire, qui publia par la suite une série d'articles où, se décrivant comme une ancienne combattante de l'IRA Provisoire, elle s'employait à discréditer Sean Mac Stiofain, l'un des principaux leaders de l'organisation ¹²⁵. L'opération était en réalité téléguidée depuis le centre de propagande de la British Army à Lisburn, près de Belfast. Il s'agissait de provoquer des dissensions au sein du clan républicain et de semer le doute dans le cœur des populations catholiques. On s'approche alors des pseudo-opérations, tradition kitsonienne qui est perpétuée aujourd'hui en Irak — nous le verrons par la suite dans le paragraphe consacré aux opérations spéciales.

D'une manière un peu moins spectaculaire, mais dans la même ligne, les Britanniques ont appris en Irlande du Nord l'importance de maîtriser la presse en général. En effet, alors que les précédents théâtres d'opérations (Malaisie, Kenya, Aden) étaient éloignés et donc peu couverts par les médias, l'Irlande du Nord se trouvait dès le début sous le feu des projecteurs, faisant de l'opinion britannique, et du monde en général, le témoin de la contre-insurrection menée par Whitehall. Après quelques graves déboires médiatiques — notamment la télédiffusion en 1969 d'une répression d'une manifestation par le RUC où l'on pouvait voir un officier de police frappant violemment une personne âgée —, Londres opte rapidement pour une politique de contrôle médiatique. En 1976, le journaliste Jonathan Dimbleby révèle ainsi que « *l'Independent Broadcasting Authority (IBA) chargée de contrôler les chaînes commerciales et la BBC avaient conclu un pacte concernant l'Irlande du Nord afin que "nous n'entendions pas parler ceux que nous appelons l'ennemi"* » ¹²⁶.

125 Roger Faligot, op. cit., pp. 107-112.

126 Ibidem, p. 123.

L'armée britannique a poursuivi en Irak cette pratique de contrôle et de censure, qui ne s'est pas nécessairement révélée avantageuse. La direction à la communication du MoD, la DGMC (*Directorate General Media and Communication*), a conservé lors des opérations en Irak cette politique restrictive à l'égard des médias. Les chercheurs Marc Hecker et Thomas Rid donnent un exemple de cette volonté de contrôle dans leur étude sur la communication des armées en opérations extérieures : alors que le grand reporter britannique Michael Evans interviewait un sous-officier de la British Army sur son expérience d'une attaque en bord de route à Bassora, un officier de presse est intervenu pour demander à Evans de ne pas mentionner cette expérience ¹²⁷. Une telle méfiance vis-à-vis des journalistes entretient un climat qui ne fait que renforcer le soupçon de la part des médias et se retourne souvent contre l'image que l'armée souhaite donner d'elle.

Ce type de contrôle était encore possible dans les années 1970, le monde des médias a énormément évolué depuis, et réaliser un *blackout* sur une information est devenu aujourd'hui une mission impossible pour un gouvernement ou des forces armées démocratiques. Par exemple en juin 1978, l'IBA interdit à la *Thames TV* de diffuser les résultats de l'enquête d'Amnesty International concluant à l'emploi de la torture en Irlande du Nord. Par contre, des soldats britanniques furent traduits en cour martiale le 23 février 2005 pour actes similaires sur des prisonniers irakiens ¹²⁸, la DGMC ne pouvait plus contrôler la sortie l'information.

De ce point de vue, il est possible d'affirmer que le transfert d'expérience de l'Irlande du Nord à l'Irak a été négatif du point de vue des capacités communicationnelles des forces armées britanniques.

Sensibilité culturelle

Toutes les PSYOPS inventées par les états-majors, ne peuvent compenser les erreurs liées au manque de « sensibilité culturelle » (*cultural awareness*) des contre-insurgés. De ce point de vue-là aussi, l'Irlande du Nord se révèle être une expérience marquante pour l'armée britannique. En effet, malgré l'apparente proximité des cultures anglaise et irlandaise, les erreurs liées à l'ethnocentrisme ont été nombreuses lors des premiers déploiements dans la province. La British

127 Marc Hecker ; Thomas Rid, op. cit., p. 74.

128 Kim Sengupta, « You have tarnished the reputation of the Army and the British Nation », *The Independent*, 24 février 2005.

Army mit alors au point son premier *Pre-deployment training program* où des cours sommaires d'anthropologie irlandaise étaient dispensés aux soldats et aux officiers avant qu'ils ne soient envoyés dans les rues de Belfast ou de Londonderry.

Au cours de son étude, Andrew Garfield a entendu de nombreux officiers supérieurs, étant passés par l'Irlande du Nord, avouer avoir été « surpris par l'ignorance culturelle de certains jeunes officiers et soldats déployés en Irak au printemps 2003 [et par] la vitesse à laquelle les leçons s'oublient au sein d'une force qui n'est plus engagée dans des opérations de contre-insurrection »¹²⁹. Cet oubli a, semble-t-il, été rapidement rectifié puisque les unités projetées par la suite ont bénéficié d'une formation de pré-déploiement, sur la base de ce qui avait été mis en place en Irlande du Nord.

Par ailleurs, Garfield analyse que la société britannique en elle-même ainsi que son système éducatif favorisent une sensibilité culturelle supérieure à ce qui a pu être observé dans les troupes américaines¹³⁰. Les Britanniques seraient exposés dès leur enfance à une juxtaposition de cultures du fait du système communautaire anglais, mais aussi du fait des multiples échanges avec les pays étrangers dans le cadre européen — de ce point de vue, les États-Unis étant paradoxalement plus insulaires que le Royaume-Uni.

Il serait pourtant faux d'associer la British Army à l'image d'une armée d'anthropologues. Les Britanniques ont eux aussi commis, certes à des degrés moindres que les Américains, des bévues culturelles. Ainsi une dépêche de la BBC annonçait fin juin 2003 que des fouilles de maisons réalisées avec des chiens à la recherche de caches d'armes avaient provoqué l'ire de la population de la petite ville de Majar al-Kabir¹³¹. Les fouilles systématiques de domiciles ont toujours été très mal perçues par les civils. Déjà en Irlande du Nord, elles avaient provoqué l'incident de Lower Falls en juillet 1970 avec quatre morts¹³². Mais en les menant avec plus de tact et de manière plus discriminée, les forces de sécurité étaient parvenues à minimiser les incidents. Les Britanniques ont transposé telles quelles ces pratiques en Irak. Mais alors que le chien est un animal très présent dans la culture irlandaise et ne paraissait pas poser de problème dans l'enceinte privée, il est considéré chez les musulmans, notamment chiïtes, comme un animal impur devant être cantonné à l'extérieur.

129 Andrew Garfield, op. cit., p. 18.

130 Ibidem, p. 49.

131 « Searches 'stopped' before Iraq killings », BBC News, 26 juin 2003.

132 Ministry of Defence, Army Code 71842, Operation Banner..., p. 2-5-216.

Une fois encore, cet exemple démontre que la sensibilité acquise par une expérience en un endroit donné ne procure pas pour autant une compréhension exhaustive de la diversité culturelle.

Implication des populations locales

L'un des meilleurs moyens d'obtenir le soutien de la population dans une guerre contre-insurrectionnelle est d'impliquer directement celle-ci. Les mains dans l'engrenage, la solidarité se tissera naturellement avec les alliés. Ce principe permet aussi de minimiser l'intervention directe des forces étrangères. Comme nous venons de le voir, quoiqu'ils fassent, les Américains ou les Britanniques ne se feront jamais passer pour des Irakiens et seront toujours perçus par les locaux comme des étrangers venus faire la loi dans leur pays. C'est un sentiment normal que l'on retrouve même lorsque les populations disposent des meilleurs *a priori* vis-à-vis des occupants — l'anti-américanisme de la France de l'après-guerre est de ce point de vue un exemple éloquent. Enfin, l'implication des populations locales symbolise pour les belligérants la seule voie de sortie possible — l'autre, c'est-à-dire l'occupation permanente, n'étant plus acceptable au regard des normes internationales.

Le concept est ancien, déjà contenu dans le principe d'*indirect rule* qui fit le succès du colonialisme britannique : au lieu de gouverner directement une colonie, le chef local et tout son réseau de pouvoir restait en place, avec seulement une « tutelle » coloniale. Mais l'expression consacrée aujourd'hui est plus tardive, elle fut introduite par Richard Nixon lorsqu'il fallut mettre un terme à l'engagement américain au Vietnam. Ce dernier évoqua alors le processus de « vietnamisation ». Ce néologisme fut réemployé par la suite lorsque les Britanniques parlèrent à partir de 1976 « d'ulsterisation »¹³³ du conflit nord-irlandais — on entend aussi parler de « libanisation » ou de « tchéchéenisation », etc.

Suivant le même schéma, les Britanniques — davantage que les Américains — ont cherché immédiatement à « irakiser » la contre-insurrection : en prenant contact avec les chefs locaux, la structure clanique étant encore prégnante en Irak, en identifiant les structures de pouvoir traditionnelles, les « satisfaits » et les « révisionnistes », pour employer les termes de Raymond Aron. Dans la grande tradition coloniale, et comme ils l'avaient expérimenté en Irlande entre l'IRA Officielle et l'IRA Provisoire, les Britanniques savent aussi jouer en Irak

133 John Newsinger, *op. cit.*, p. 178.

sur des rivalités préexistantes (politiques, confessionnelles, ethniques, tribales)¹³⁴, qui ont souvent plus de sens pour les populations que les buts de guerres officiels des armées alliées.

Un autre aspect de cette stratégie revient à employer massivement les locaux dans les programmes de reconstruction, comme ce fut le cas des Britanniques à Bassora, et non pas de les faire sous-traiter par des contractuels étrangers comme ceux auxquels l'US Army a massivement fait appel — entre autres, la filiale de la firme Halliburton, KBR, qui a remporté un contrat d'1,8 milliards de dollars en 2003. Employer directement la main d'œuvre locale lui donne un sentiment d'utilité et un revenu que Garfield considère comme un véritable facteur de soutien.

Mais le travail d'implication des populations passe aussi et surtout par la formation de forces de sécurité locales à travers des missions d'instructeurs. Selon le spécialiste américain de la contre-insurrection, John Nagl, « des puissances étrangères ne peuvent gagner une contre-insurrection, mais elles peuvent donner au gouvernement local les moyens de le faire, et l'un des plus importants outils dont elles disposent pour y parvenir est l'emploi de conseillers militaires »¹³⁵. Ainsi les Britanniques seraient passés maîtres en l'art de « faire faire » plutôt que de « faire ».

Mais cette volonté de sous-traiter le conflit à outrance a aussi été la source d'un certain nombre de problèmes dans les secteurs tenus par les Britanniques. En effet, cette stratégie indirecte, authentique en Irlande du Nord, vient bien souvent masquer en Irak un simple manque de moyens et une volonté de ne pas trop s'impliquer dans une guerre dont l'issue ne fait plus de doute pour de nombreux officiers. Ainsi de dures critiques se sont faites entendre à l'encontre des Britanniques qui « dans leur hâte de s'assurer une sortie rapide d'Irak, ont rendu bien trop rapidement l'autorité aux leaders locaux qui ont ainsi employé ce pouvoir pour consolider leurs positions et attaquer leurs rivaux traditionnels. Ce transfert prématuré a aussi permis aux Iraniens d'accroître considérablement leur influence dans le Sud irakien »¹³⁶.

Alors qu'en 1972, la British Army, forte de 30 000 hommes, n'avait pas hésité à lancer une offensive de grande envergure pour forcer l'entrée des *no-go areas*

134 Andrew Garfield, op. cit., p. 19.

135 Sean D. Naylor, « General saw police forces play counterinsurgency role », The Army Times, 4 août 2008.

136 Andrew Garfield, op. cit., p. 56.

(ghettos catholiques) dans le cadre de l'opération Motorman¹³⁷, elle fut incapable de réaliser une campagne similaire à Bassora. En effet, en mars 2008, le gouvernement de Nouri al-Maliki dans une optique tout à fait similaire à celle de Motorman, lança ses troupes à l'assaut de la grande ville chiite afin d'y rétablir son autorité. Il se trouva rapidement confronté à une forte résistance de l'armée du Mahdi. Les opérations, d'une rare violence, se prolongèrent pendant plus d'une semaine et l'armée irakienne dut faire appel à l'aide américaine pour emporter la décision.

Pendant toute la durée des opérations, les Britanniques, pourtant en charge du secteur, restèrent cantonnés dans leurs baraquements de l'aéroport de Bassora. Le 3 août 2008, une interview exclusive du Colonel Iron (British Army) publiée par *The Independent* (Londres) révélait que l'inaction britannique était le résultat d'un accord secret avec l'armée du Mahdi¹³⁸. Cet accord incluait une garantie par les sadristes que les forces britanniques pourraient opérer leur repli en ordre de la ville vers l'aéroport. En échange, 120 prisonniers étaient libérés et aucun soldat britannique n'était plus autorisé à entrer dans Bassora sans la permission expresse du ministre de la Défense, Des Brown¹³⁹. D'après le colonel interviewé, vétéran de l'Irlande du Nord, la British Army « a traité Bassora davantage comme Palerme que comme Beyrouth »¹⁴⁰.

Ce scandale est révélateur d'une attitude typique des forces britanniques depuis le début de la campagne irakienne. N'ayant ni la volonté, ni les moyens de s'engager dans de vastes opérations militaires, la British Army a conservé tout du long une position de retrait, dissimulée sous un masque de *soft power*. Mais le « laisser-faire anglais à Bassora »¹⁴¹ a engendré une situation incontrôlable, n'entretenant plus qu'un très lointain rapport avec le « faire faire » colonial.

Contrôle des populations

Compte-tenu de la nature réactive de la contre-insurrection, l'objectif stratégique de cette dernière n'est pas tant d'obtenir le soutien de la population

137 Ministry of Defence, Army Code 71842, Operation Banner..., p. 2-9-226/227.

138 James Hanning, « Deal with Shia prisoner left Basra at mercy of gangs, colonel admits », *The Independent*, 3 août 2008.

139 Michael Evans ; Deborah Haynes, « Secret deal kept British Army out of the battle for Basra », *The Times*, 5 août 2008.

140 James Hanning, « Deal with Shia prisoner left Basra at mercy of gangs... », *The Independent*, 3 août 2008.

141 Georges Malbrunot, « L'échec du laisser-faire anglais à Bassora », *Le Figaro*, 15 octobre 2007.

que d'en priver l'insurgé. Le soutien actif des masses, obtenu par la « conquête des cœurs et des esprits », n'est que le moyen le plus évident de retirer au poisson l'eau dans laquelle il vit. Une approche plus coercitive avait pourtant été mise en place dès le début du XIXe siècle par Lord Kitchener, lors de la guerre des Boers : il s'agissait de l'internement massif de la population boer dans des camps de concentration afin d'éviter tout soutien de celle-ci aux combattants irréguliers. Par ailleurs, cette technique permettait de se débarrasser du problème récurrent de la distinction entre civils et partisan ¹⁴². L'intégralité de la population étant internée, toute personne trouvée sur le territoire pouvait être considérée comme un insurgé. Le plan Challe de 1960 qui vit la mise en place des « zones interdites » en Algérie suivait une logique tout à fait similaire, de même que le programme des nouveaux villages en Malaisie, transposé ensuite au Sud-Vietnam avec le programme des hameaux stratégiques ¹⁴³.

Un projet inspiré des hameaux stratégiques fut mis sur pied à Belfast sous le nom de « quartiers stratégiques ». Il impliquait « la construction d'un périphérique [autoroutier] qui, en ceinturant le centre-ville, traverserait et fracturerait l'ensemble des grands districts ouvriers » ¹⁴⁴. D'une manière générale, toute la politique de rénovation urbaine de Belfast visait à briser les ghettos, afin de séparer les populations des insurgés.

Dans un article publié dans *Parameters*, la revue de l'US Army, le Lieutenant-Colonel Wade Markel évoque la possibilité, en cas de dégradation de la situation en Irak d'interner les Sunnites dans ce qu'il appelle des « *gated communities* » ¹⁴⁵ où ils seraient « protégés » de l'influence insurrectionnelle et pourraient bénéficier « d'un meilleur accès au soutien à la reconstruction ». Plus généralement, la stratégie britannique de contrôle des populations se poursuit ponctuellement en Irak. Dans un article sur la réactualisation des savoir-faire coloniaux, Christian Olsson analyse :

Le déplacement forcé de populations n'est pas conforme au droit humanitaire de la guerre. Ces mesures de contrôle des populations ont alors partiellement été suppléées par la construction de murs autour de quartiers sunnites de

142 Ce problème découle de la nature irrégulière du partisan comme l'a bien noté Schmitt, in Carl Schmitt, op. cit.

143 Élie Tenenbaum, « Les déplacements de populations comme outil de contre-insurrection. L'exemple du programme des hameaux stratégiques au Sud-Vietnam », Mémoire de l'IEP de Paris, juin 2008.

144 Roger Faligot, op. cit., p. 190.

145 Wade Markel, « Draining the Swamp : the British strategy of population control », *Parameters*, Printemps 2006, p. 46.

Bagdad ayant pour but à la fois de séparer les populations des terroristes et de les protéger contre les milices chiïtes. Le quadrillage et l'isolation de villes et de quartiers par le biais de murs ont été expérimentés dans certaines villes (Tal Afar, Falloujah) et villages. ¹⁴⁶

Même si ce type de mesures, par leur aspect mécanique, peut séduire les forces loyalistes, il faut bien se rappeler qu'à l'exception de la Malaisie (où elles ont été mises en place de manière relativement limitée et avec une attention particulière), elles ont toujours connu des dérives coercitives et concentrationnaires. Roger Faligot en mesure ainsi la contradiction pour ce qui est de l'Irlande du Nord : « Le déplacement de populations de conviction nationaliste, qui vivront dans des conditions initialement moins insalubres, mais seront concentrées dans une zone limitée, *déplace* les poches de soutien à la résistance sans véritablement la détruire » ¹⁴⁷. Il y a fort à parier que le transfert — certes encore superficiel — de cette expérience à l'Irak ne pourra engendrer de résultats plus probants.

Primauté du politique et coordination civilo-militaire

Toutes les doctrines modernes de contre-insurrection s'accordent sur un point : il n'existe pas de solution purement militaire au conflit. Cela signifie que la destruction physique des forces ennemies ne résoudra pas le problème, car la *cause* et l'organisation politiques restant en place, l'insurrection produira de nouveaux combattants, jusqu'au règlement du conflit à sa racine. Ainsi dans la contre-insurrection plus encore que dans la guerre conventionnelle, la formule de Clausewitz selon laquelle la guerre est la poursuite de la politique par d'autres moyens, prévaut. [...]

Mais la contre-insurrection ajoute à cette pensée générale sur la guerre, l'emploi de la politique comme outil, *à côté* de la force, et non plus seulement en amont. En effet, nous avons vu que la dimension militaire de la contre-insurrection n'est qu'une parmi d'autres (diplomatique, économique, législatif, psychologique, etc.). Il en découle que la contre-insurrection, même dirigée par le politique, ne peut pas être menée sur le terrain par des militaires seuls — à moins que ces derniers acquièrent, comme ce fut le cas lors des guerres

146 Christian Olsson, « Guerre totale et/ou force minimale ? Paradoxe des cœurs et des esprits », Cultures et conflits, n°67, Printemps 2008.

147 Roger Faligot, op. cit., p. 192.

coloniales du XIXe siècle, de réelles capacités dans tous ces domaines ¹⁵⁰. Les actions civiles, comme le souligne le *Field Manual* de 2001, doivent être coordonnées avec les actions militaires dans une « unité d'effort » et éviter que « différentes agences n'approchent l'objectif stratégique dans différentes directions et avec différentes philosophies » ¹⁵¹.

Le système de comités

La culture stratégique britannique s'est spécialisée dans ce type de coordination avec l'invention du « système de comités » (*committee system*). Créé pour la première fois en Malaisie par le général Briggs en 1950 ¹⁵², ce système connut son apogée en Irlande du Nord. Le général Kitson, grand partisan de l'unité d'effort, définit le système ainsi :

Sous ce système, un comité sera formé à chaque niveau et y siègeront les responsables militaires et policiers pour la zone sous la présidence d'un administrateur [civil] en chef. Le comité pourra inclure ou co-opter des membres représentant d'autres domaines [économiques, sociaux, juridiques] et commandera à divers représentants, le plus important d'entre eux étant un officier de renseignement. Les décisions y seront prises conjointement et mises en œuvre par les membres à travers leur organisation respective. Chaque membre du comité disposera d'un supérieur hiérarchique dans son service [...] qui sera le représentant de ce même service dans le comité du niveau supérieur ¹⁵³.

Ainsi le système de comités assure à la fois la primauté du politique nécessaire à toute bonne conduite stratégique, mais aussi la coordination des différents outils civils avec le dispositif militaire. L'un des points les plus délicats concerne les rapports de la police et de l'armée. En effet, dans la mesure où la contre-insurrection se définit par des opérations de sécurité intérieure, les deux principales forces de l'ordre que sont la police et l'armée se trouvent souvent en compétition. Le système de comités est censé permettre la complémentarité des forces civiles et militaires à travers une répartition des tâches.

150 À ce propos, lire Hubert Lyautey, *Le rôle social de l'Officier*, Paris, Plon, 1935 (1895).

151 Ministry of Defence, *Army Code 71749, Army Field Manual...*, p. B-3-4-10.

152 Ibidem, p. B-3-4-12.

153 Frank Kitson, *op. cit.*, p. 54.

Ce plan fut appliqué en Irlande du Nord dès 1972 avec un *Security Co-ordination Committee*, présidé par le chef de la police locale (le *Royal Ulster Constabulary*, RUC) où siégeait le commandant militaire du théâtre (*General Officer Commanding*). Ce Comité central coordonnait l'action de nombreux « comités d'action » régionaux, et locaux, organisés sur la même base ¹⁵⁴. Après que le conflit eut connu un processus de « britannisation » entre 1969 et 1975 (avec notamment l'introduction du *direct rule* en 1973 et la marginalisation du RUC), Londres opéra un revirement avec l'Ulsterisation, déjà mentionnée plus haut. Ainsi fut rétablie en 1976 la « primauté opérationnelle du RUC » ¹⁵⁵. Par le système de comités, une répartition des tâches fut établie : le RUC serait chargé des « zones blanches » et « grises », déjà pacifiées, ou en cours de pacification, tandis que la British Army serait responsable de « zones noires » encore largement tenues par l'IRA ¹⁵⁶.

Selon Garfield, « le système de comités fut affiné au cours des longues années de présence en Irlande du Nord et peut aujourd'hui être considéré comme la manière la plus efficace d'assurer une unité d'effort au sein d'une opération affectant diverses agences » ¹⁵⁷. Naturellement, ce système a été transféré en Irak dès 2004 en ce qui concerne la zone occupée par l'armée Britannique. En l'occurrence, le système de comité joue un double rôle puisqu'il permet aussi d'impliquer la police et l'armée irakiennes dans le processus — rejoignant ici la problématique précédente de l'implication des populations locales.

Toutefois, dans sa hâte à mettre en place ce qu'elle considère comme la panacée organisationnelle, la British Army a parfois légitimé certains acteurs, entre autres les milices chiïtes (Armée du Mahdi, Brigade Badr) ou certains représentants religieux radicaux, en les faisant entrer dans ces comités ¹⁵⁸. Ainsi une fois de plus, le discours contre-insurrectionnel britannique se prête bien à la volonté politique de Londres de ne pas s'embourber en Irak, même si cela implique une distribution du pouvoir ne correspondant aux canons définis par la Coalition.

154 Christopher Tuck, « Northern Ireland and the British Approach to Counter-Insurgency », *Defense & Security Analysis*, volume 23, n°2, juin 2007, p. 166.

155 Ministry of Defence, *Army Code 71842, Operation Banner...*, p. 2-13-234.

156 Colin McInnes, *Hot War, Cold War. The British Army's way in warfare*, Londres, Brassey's, 1996, p. 159.

157 Andrew Garfield, *op. cit.*, p. 22.

158 Stephen Webbe, « How to beat Iraq's insurgents? Ask the British », *Christian Science Monitor*, 23 juillet 07.

Respect de la légalité et législations d'exception

Le second élément essentiel de la primauté du politique concerne la loi. En effet, dans la mesure où le loyaliste cherche à maintenir son statu quo politico-juridique, ce dernier se doit de rester dans la légalité, expression la plus naturelle de la souveraineté, sous peine de donner raison à l'insurgé. Cette leçon est celle du général Thompson, ministre de la Défense de la Malaisie lors de la campagne de contre-insurrection menée par les Britanniques dans le pays. Thompson, dont l'influence ne rivalise qu'avec celle de Kitson, pose le problème ainsi :

Lorsqu'elles ont à faire face au terrorisme et aux actions de guérilla, la tentation est forte pour les forces gouvernementales de sortir de la légalité, alléguant que la procédure légale est trop gênante, que les garanties normales assurées par les lois aux individus ne sont pas conçues pour une insurrection et que de toute façon un terroriste mérite d'être traité en hors-la-loi. Cette attitude est non seulement mauvaise moralement mais, au bout d'un certain temps elle crée au gouvernement plus de difficultés pratiques qu'elle n'en résout. Un gouvernement qui sort de la légalité perd son droit au titre de gouvernement et ne peut alors attendre du peuple qu'il obéisse à la loi. [...] On peut modifier la jurisprudence par des lois d'urgence et simplifier les règles de procédure et de déposition. Rien ne peut empêcher un gouvernement de décréter des lois très dures pour faire face à la situation. Mais la règle d'or devrait être que chaque nouvelle loi entre réellement en vigueur et soit appliquée de façon équitable.¹⁵⁹ Ce célèbre passage, connu de tous les officiers britanniques engagés dans des campagnes de contre-insurrection, témoigne de toute l'ambiguïté du respect de la légalité selon Thompson. En effet, si la loi est considérée dans la culture contre-insurrectionnelle britannique comme un horizon quasi-indépassable, cette dimension est largement compensée par la suite du discours de Thompson qui légitime les lois d'exception. C'est exactement suivant ce schéma que s'est organisée la contre-insurrection en Irlande du Nord avec la mise en place de « lois spéciales concernant les armes à feu (1969 et 1971, *Firearms Acts*), la protection des personnes (1970), la détention d'explosifs (1970). Autant de lois où l'on a inversion de la charge de la preuve par rapport au système anglais. S'y ajoute l'interdiction des *sit-ins* et la pénalisation des formes de désobéissance

159 Sir Robert Thompson, *Defeating Communist insurgency*, in Gérard Chaliand, op. cit., p. 691

civile (1970, *Criminal justice temporary provisions*) »¹⁶⁰. L'apogée de ces lois d'exception est atteint avec le *1973 Act* qui réintroduit en les modernisant les *special powers*, abolis l'année précédente. « La section 10 du *1973 Act* donne la possibilité aux membres [du] RUC d'arrêter sans mandat toute personne qu'ils suspectent d'être terroriste. Un terroriste étant une personne qui commet ou qui a connaissance d'un acte ou de la préparation d'un acte de terrorisme, ou qui entraîne des personnes en vue de la commission de ces actes. Le terrorisme étant défini comme "l'usage de la violence en vue d'instiller la peur dans tout ou partie du public". La personne tombant dans cette catégorie peut être détenue provisoirement durant 72 heures avant d'être inculpée et de pouvoir demander à voir un avocat »¹⁶¹. Ces mesures sécuritaires dotèrent de toute évidence l'armée de toute la latitude nécessaire à sa stratégie de contre-insurrection. Il est ainsi possible, à travers l'étude de ces dispositifs législatifs exceptionnels, de relativiser l'impact du respect inconditionnel de la loi dans la culture contre-insurrectionnelle britannique.

Ce mode de pensée d'une « légalité étendue » est toujours présent dans l'esprit des militaires britanniques ainsi que dans leurs documents doctrinaux. En ce qui concerne l'Irak, il apparaît plus difficile de dégager des exemples précis de tels dispositifs législatifs dans la mesure où la totalité du corpus juridique et constitutionnel a disparu avec le régime de Saddam Hussein. Néanmoins, d'après Garfield, l'idée selon laquelle il vaut mieux une loi dure mais respectée que des pratiques systématiquement hors-la loi reste majoritaire dans l'esprit des membres de la British Army aujourd'hui déployés en Irak.

Usage minimal de la force

La question de l'emploi de la force dans la contre-insurrection a été en Irak le sujet de nombreuses frictions¹⁶² entre Américains et Britanniques lors de l'occupation du pays. Garfield donne l'exemple de la visite d'une délégation de la British Army à la base du Corps des Marines de Quantico (Virginie). Un lieutenant-colonel y déclara : « Ce dont le Corps a réellement besoin, sont des

160 Didier Bigo; Emmanuel-Pierre Guittet ; Andy Smith, « Participation des militaires à la sécurité intérieure : Royaume-Uni, Irlande du Nord », *Cultures & Conflits* , n°56, hiver 2004, p. 16.

161 Ibidem.

162 La meilleure illustration en est sans doute l'article très controversé du général britannique Aylwin-Foster dans *Military Review*. Lire Nigel Aylwin-Foster, « Changing the Army for Counterinsurgency Operations », *Military Review*, novembre-décembre 2005, pp. 2-15.

soldats qui n'hésitent pas à tirer une balle dans la tête d'un manifestant. Pourquoi vous autres Britanniques ne comprenez pas ça ? »¹⁶³.

En effet, selon le général de Brigade Nigel Alwyn-Foster, les soldats britanniques seraient moins « cinétiques » dans leur recours à la force que leurs homologues américains¹⁶⁴. Andrew Garfield qui dégage un constat similaire, propose une explication de cette différence dans ce qu'il appelle le « syndrome du “*Bloody Sunday*” »¹⁶⁵. Le *Bloody Sunday* désigne les événements du dimanche 30 janvier 1972, où quatorze manifestants pacifiques de la Northern Ireland Civil Rights Association (NICRA) périrent sous les balles du 1^{er} Régiment de Parachutistes de la British Army. Ce célèbre épisode des Troubles provoqua l'aliénation d'une grande partie de la population catholique et une vague de soutien populaire à l'action de l'IRA — dès lors que l'armée britannique tirait sur des manifestants pacifistes, le recours aux armes relevait de la légitime défense et apparaissait comme justifié. Un débordement tactique sur l'usage de la force se transformait en un échec stratégique majeur puisqu'il détruisait tout le travail essentiel de la contre-insurrection, à savoir la quête du soutien populaire.

Un officier supérieur déployé en Irak et interviewé par Garfield exprime bien la leçon tirée par les Britanniques de ce type d'épisodes : « Un adversaire enhardi par une hésitation [de notre part] sera aisément expédié la fois suivante. [...] Mais une seule application excessive de la force ne saurait être réparée, minera systématiquement la légitimité de notre mission et nous aliénera gravement les communautés que nous cherchons à rallier »¹⁶⁶.

Cette leçon, qui signifie « plutôt pas assez que trop », va à l'encontre de « l'éthique du guerrier » que l'on trouve chez les soldats américains. Elle est loin d'être naturelle et fut apprise au prix fort par les troupes britanniques en Irlande du Nord lorsqu'elles comprirent qu'avec la couverture médiatique omniprésente, une population ayant développé une sensibilité occidentale à la violence et à la « vie normale », les règles n'étaient plus les mêmes qu'à Aden ou qu'au Kenya¹⁶⁷. Alors que dans les anciennes colonies, un couvre-feu et quelques dommages collatéraux passaient inaperçus, ils devenaient des scandales politiques en Irlande. L'armée tira partie de ses erreurs et adopta un

163 Andrew Garfield, op. cit., p. 62.

164 Nigel Aylwin-Foster, op. cit., p. 5.

165 Andrew Garfield, op. cit., p. 24.

166 Ibidem..

167 Christopher Tuck, op. cit., p. 172.

profil plus bas à partir des années 1980, des pratiques qu'elle a transférées au Kosovo, et aujourd'hui en Irak.

Dans un article où il compare l'éthique combattante des Britanniques et des Américains en Irak, Thomas Lindemann donne des informations intéressantes sur les pratiques contre-insurrectionnelles de la British Army. « Si l'armée britannique prend aussi des mesures sécuritaires importantes, il n'en reste pas moins qu'elle utilise des patrouilles de routine à pied et, dans la mesure du possible, un armement léger pour établir des contacts avec la population civile. Elle patrouille avec des bérets et non des casques, et ses soldats ont l'instruction d'enlever leurs lunettes de soleil lorsqu'ils s'adressent à des populations locales »¹⁶⁸.

Les patrouilles à pied (*foot patrolling*), recommandées dans le *Field Manual*¹⁶⁹, sont un produit direct des patrouilles à deux ou trois hommes en Ulster. Le spécialiste de la contre-insurrection, Rod Thornton, rappelle en effet, qu'à Belfast comme à Derry ou Omagh, « la patrouille à pied était la clé du contrôle sur le terrain. [...] La patrouille devait exprimer une dominance mais pas une domination. [...] Ceci signifiait que [les soldats] devaient adopter une démarche quotidienne et ne devaient pas être surprotégés. S'ils se présentaient ainsi, ils donnaient l'impression qu'il y avait quelque chose à craindre et que la situation n'était pas sous contrôle ; que tout n'était pas normal¹⁷⁰. Ainsi on préférait porter des bérets plutôt que des casques. Les véhicules, qui créaient une distance entre soldat et civil, n'étaient employés qu'en appoint, ou dans les zones rurales »¹⁷¹.

Ce type de pratiques où les fantassins se transforment en îlotiers est au centre de la stratégie britannique visant à gagner les cœurs et les esprits. L'armée cherche à donner une image de gardien bienveillant, proche de ce que peut représenter le « *bobby* » dans les rues de Londres. De ce point de vue, il est possible une fois de plus d'établir un évident transfert d'expérience au sein de l'armée britannique entre les deux théâtres.

168 Thomas Lindemann, « Des guerriers pour faire la paix. L'armée américaine en Irak », *Cultures & Conflits*, n°67, automne 2007, p. 9.

169 Ministry of Defence, *Army Code 71749, Army Field Manual...*, p. B-6-2-6.

170 Le retour à la normalité (*back to normalcy*) est un autre slogan de la contre-insurrection britannique.

171 Rod Thornton, « Historical origins of the British Army's counterinsurgency and counter-terrorist techniques », *Conference paper, Geneva Centre for the Democratic control of Armed Forces*, 2000, p. 11.

Il est à noter qu'une telle pratique constitue aussi une acceptation du risque qu'on ne retrouve pas nécessairement chez les Américains. En effet, avec leur approche cinétique de l'usage de la force, ces derniers, par une politique du « *shoot first* », substituent le risque sur leurs vies au risque sur la vie des civils — la mentalité « dans le doute, tirez » ayant de lourdes implications en termes de dommages collatéraux.

Mais là encore, il faut songer à voir la différence entre le discours et la réalité. Car du fait de leur position de semi-retrait qui prévaut depuis le début des opérations en Irak, les militaires britanniques n'ont pratiqué ces patrouilles que tant que la situation à Bassora restait calme, du fait du contrôle des différentes milices sur leurs hommes. Lorsque la violence explosa dans les rues de Bassora en 2007, la réponse de la British Army fut un retrait en ordre et sous le regard bienveillant de l'armée du Mahdi, en direction de l'aéroport de Bagdad. En ce sens la notion « d'empreinte légère » (*light footprint*), employée d'abord en Afghanistan, est une bonne métaphore pour décrire cette attitude ambiguë qui est à la fois une preuve de la compréhension des enjeux contre-insurrectionnels et du scepticisme officieux à l'égard de l'entreprise dans laquelle ils sont engagés.

Renseignement et opérations spéciales

L'usage minimal de la force n'est envisageable dans une campagne de contre-insurrection que s'il est compensé par des opérations spéciales et un système de renseignement efficace. En effet, la notion de « force minimale » désigne un usage parcimonieux, car discriminant, de la force. Dès lors que la force n'est pas employée systématiquement, le choix de son application est dicté par le *renseignement* dont le rôle est précisément d'indiquer au commandement lorsque celle-ci est nécessaire ou superflue.

Quant aux opérations spéciales, elles peuvent impliquer un usage intensif de la force mais de manière ponctuelle, limitée dans le temps et dans l'espace. Il s'agit là encore, et contrairement à l'image d'Épinal souvent véhiculée, d'un emploi particulièrement discriminant, dans la mesure où les forces spéciales, au contraire des troupes de choc, ne sont employées que dans une perspective stratégique. Dans l'idéal, une opération spéciale doit pouvoir apporter un intérêt stratégique du même ordre qu'une grande offensive terrestre ou une campagne de bombardement aérien. Or, aussi loin qu'elle puisse aller dans l'application de la violence, une opération spéciale sera toujours d'un « moindre coût », comparée aux alternatives conventionnelles. Ce n'est pas un hasard si la Grande-Bretagne, traditionnellement en manque d'effectifs — c'était déjà le

cas d'Henry V lors de la bataille d'Azincourt — et peu encline aux attaques frontales coûteuses en hommes, a été le premier pays à mettre au point des forces spéciales en tant que telles ¹⁷².

Prééminence opérationnelle du renseignement

Il n'est pas étonnant que la partie dédiée aux « considérations opérationnelles » du *Field Manual* sur la contre-insurrection s'ouvre sur un chapitre consacré au renseignement¹⁷³. Cette prééminence accordée par les Britanniques au renseignement dans les opérations contre-insurrectionnelles peut être une fois encore rattachée à l'expérience nord-irlandaise.

Au printemps 1971, le Premier ministre d'Irlande du Nord, Brian Faulkner parvenait à convaincre Edward Heath de procéder à une campagne d'internement massif des populations catholiques suspectes de soutenir l'IRA. Cette opération, baptisée Demetrius, fut un échec opérationnel et stratégique retentissant¹⁷⁴. En effet, les renseignements dont disposait l'armée étaient grossièrement erronés et un grand nombre de personnes sans lien avec l'IRA furent internées et traitées comme des insurgés. Le résultat fut que, suite à leur passage par la prison du Maze à Long Kesh, « des républicains, et même des catholiques modérés arrêtés devinrent des terroristes ou des soutiens actifs [de l'insurrection] »¹⁷⁵ tant par esprit de vengeance que parce qu'ils furent là-bas en contact avec de véritables insurgés qui les recrutèrent.

« Il résulta de cette expérience que pratiquement toutes les opérations en Irlande du Nord furent, vers la fin, fondées sur le renseignement. Il arrivait souvent qu'on laissât s'échapper des terroristes ou qu'on annulât des opérations lorsque les renseignements disponibles ne permettaient pas de justifier un engagement pouvant amener à un emploi légal de la force. Ce principe se perpétue jusqu'à ce jour en Irak »¹⁷⁶. En effet, l'équipe de Garfield a recueilli de nombreux témoignages à propos d'opérations avortées faute de renseignements suffisants.

172 Éric Denécé, *Forces spéciales. L'avenir de la guerre ?*, Paris, Le Rocher, 2002.

173 Ministry of Defence, *Army Code 71749, Army Field Manual...*, p. B-6.

174 Ministry of Defence, *Army Code 71842, Operation Banner...*, p. 2-7-220.

175 Andrew Garfield, *op. cit.*, p. 26.

176 *Ibidem*.

La tradition des études de renseignement a pris l'habitude de découper cette activité suivant un cycle spécifique, appelé « cycle du renseignement »¹⁷⁷, divisé en trois étapes : collection, analyse, dissémination de l'information. Bien que les trois niveaux soient fondamentaux, la spécificité britannique tient ici surtout à la collection des données. Dans un article sur les services de renseignement pendant les Troubles, le chercheur américain Brian A. Jackson identifie deux principaux modes de collection du renseignement par les militaires britanniques¹⁷⁸.

* Le premier mode de collection correspond au « renseignement de bas niveau » (*low grade intelligence*). La vertu de ce dernier est prônée par Frank Kitson, qui prend ici exemple sur le Français Roger Trinquier. Kitson affirme dans son ouvrage principal qu'une « organisation du renseignement reposant sur une grande quantité de sources de bas niveau est plus efficace qu'une qui se concentre sur quelques sources haut placées »¹⁷⁹. L'acquisition de ce type de renseignement est rendue possible par le travail de patrouille à pied évoqué au paragraphe précédent. Suivant le slogan nord-irlandais « *every soldier a collector* »¹⁸⁰, la collection d'information est réalisée par les hommes du rang lorsqu'ils effectuent leurs patrouilles au sein des populations. Il leur est alors conseillé de prendre contact avec les habitants et d'obtenir des informations au cours de discussions en apparence banales. De retour à la base, la patrouille subit ensuite un débriefing avec un officier de renseignement et consigne les éventuelles informations collectées dans un rapport. Il s'agit rarement de données sensibles, mais davantage d'un renseignement d'ambiance qui permet au commandement de rester en contact permanent avec le centre de gravité insurrectionnel qui reste encore et toujours la population.

Garfield relate le déploiement du régiment écossais *Black Watch* dans la province de Babel lors de l'opération Bracken¹⁸¹. Malgré une forte activité insurgée et des pertes sérieuses du côté britannique, le régiment décida de poursuivre ses rondes au milieu de la population dans la tradition suscitée. Le résultat fut relativement probant et des opérations de contre-guérilla, fondées sur les renseignements ainsi acquis, purent être mises sur pied au bout de quelque temps. Face aux bons résultats de cette pratique du renseignement

177 Michael Herman, *Intelligence Power in Peace and War*, The Royal Institute of International Affairs, Cambridge University Press, Cambridge, 1996.

178 Brian A. Jackson, « Counterinsurgency Intelligence in a "Long War". The British Experience in Northern Ireland », *Military Review*, janvier-février 2007, pp. 74-84.

179 Frank Kitson, *op. cit.*, p. 73.

180 Brian A. Jackson, *op. cit.*, p. 77.

181 Andrew Garfield, *op. cit.*, p. 74.

d'ambiance, l'US Army elle-même a décidée de s'inspirer de l'expérience britannique à travers la mise en place du programme « *Every soldier a sensor* »¹⁸².

* Le second élément fondamental de l'approche britannique consiste en l'emploi d'un certain nombre d'unités spécialisées notamment dans l'acquisition de renseignement opérationnel. L'*Intelligence Corps* constitue la structure principale de ces services de renseignement de la British Army. L'unité la plus célèbre du *Corps* en Irlande du Nord était sans aucun doute la *14th Intelligence Company*, surnommée le « Det » (diminutif de *Detachment*). Ce dernier a été fondu en avril 2005 dans une nouvelle unité créée par le secrétaire d'État à la Défense, Geoff Hoon, le *Special Reconnaissance Regiment* (SRR)¹⁸³. La fonction du SRR est, entre autres, de procurer du renseignement opérationnel aux forces spéciales du *Special Air Service* (SAS) et *Special Boat Service* (SBS).

Ces unités sont à même de réaliser des opérations clandestines impliquant l'infiltration de leur personnel dans des groupes insurgés. Ces attributions sont relativement extraordinaires pour un service de renseignement militaire dans la mesure où les agents britanniques peuvent opérer en civils ce qui n'est pas le cas français ou américains qui réservent en principe ce type d'opérations aux agences civiles de renseignement extérieur (DGSE, CIA)¹⁸⁴.

À ce niveau, la frontière se brouille assez vite entre unité de renseignement et unité de forces spéciales. En effet, en Irlande du Nord de même qu'en Irak aujourd'hui, ces unités de renseignement ont fonctionné en tant qu'unités opérationnelles dans le cadre d'opérations très particulières, typiques de la culture contre-insurrectionnelle britannique.

Opérations spéciales et pratiques subversives

Bien que les pratiques visant à « subvertir la subversion » soient anciennes dans la British Army du fait de sa tradition coloniale, elles ont pris un autre tour en Irlande du Nord compte tenu de la durée extrêmement étendue de la lutte contre l'IRA et de son cadre national qui permet à ces activités d'être dévoilées dans le cadre d'une procédure judiciaire — l'enquête Stevens¹⁸⁵.

182 Ibidem, p. 75.

183 John Reid (Secretary of State for Defence), « Special Forces Support Unit », Written Ministerial Statements, 20 avril 06.

184 Entretien avec Éric Denécé, 5 septembre 2008.

185 John Stevens (Sir, Commissioner of the Metropolitan Police Service), Stevens Inquiry. Overview and Recommendations, 17 avril 2003.

Vers la fin des années 1970, l'IRA abandonne sa stratégie d'insurrection populaire face à la répression britannique, et opte pour une stratégie d'insurrection terroriste, centrée sur une organisation rétractée, beaucoup plus professionnelle et plus secrète qu'auparavant. Le renseignement d'ambiance produit dès lors des fruits moindres. Les forces de sécurité réagissent en mettant en place des unités spéciales chargées d'infiltrer l'organisation insurgée.

L'infiltration de l'ennemi est ancienne dans l'histoire militaire, il s'agit du procédé d'espionnage. Mais lors des guerres coloniales, les Britanniques innovèrent en employant ces « espions » de manière massive et à des fins opérationnelles, différente du simple renseignement. Frank Kitson se rendit ainsi célèbre au Kenya dans sa lutte contre les Mau Mau par ce qu'il nommait les pseudo-opérations. Dans une étude du *Strategic Studies Institute* consacrée aux pseudo-opérations, Lawrence Cline définit celles-ci comme « des actions dans lesquelles des forces loyalistes déguisées en insurgés, généralement composées de repentis, infiltrent des zones ou des groupes ennemis »¹⁸⁶. Il existe deux principales pratiques : l'infiltration, qui consiste à faire pénétrer un membre des forces gouvernementales dans l'organisation insurrectionnelle, et le retournement, qui consiste en la récupération d'un insurgé à la cause loyaliste. D'une manière générale les pseudo-unités infiltrées pouvaient soit servir d'unité de renseignement opérationnel, soit de forces spéciales en charge d'actions psychologiques visant à décevoir ou intoxiquer l'adversaire.

* *Renseignement opérationnel*. L'organisme militaire responsable de ces opérations en Irlande du Nord était la *Force Research Unit* (FRU)¹⁸⁷ — le lecteur se perdra peut-être dans tous ces noms, mais il faut comprendre que l'émission institutionnel des unités spéciales de ce type n'est pas l'expression d'une répartition fonctionnelle, mais plutôt d'un brouillage organisationnel qui permet d'entretenir le secret lié à ces activités.

Dans un article de *The Atlantic* de 2006, Matthew Teague révèle comment le responsable du contre-espionnage et de la sécurité intérieure de l'IRA, Freddie Scapaticci, était en réalité un agent retourné de la FRU, connu sous le nom de code *Stakeknife*. Un autre agent britannique est le légendaire dirigeant du *Sinn Féin*, Dennis Donaldson, qui participa aux grandes grèves de la faim des années

186 Lawrence E. Cline, Pseudo-operations and counterinsurgency : lessons from other countries, Strategic Studies Institute, juin 2005.

187 John Stevens (Sir, Commissioner of the Metropolitan Police Service), Stevens Inquiry. Overview and Recommendations, 17 avril 2003.; Matthew Teague, « Double Blind. The untold story of how British Intelligence infiltrated and undermined the IRA », *The Atlantic Monthly*, avril 2006.

1980. Celui-ci travaillait pour le compte d'une unité policière britannique, la *Special Branch*. Son action fut révélée en 2005, à la suite de quoi il fut expulsé de son parti. Donaldson fut assassiné le 4 avril 2006 alors qu'il avait trouvé refuge dans un cottage en République d'Irlande.

Ce système de renseignement procura aux forces de sécurité britanniques de précieuses informations. Dans un entretien sur la BBC, un ancien militaire de la British Army, Kevin Fulton (il s'agit d'un pseudonyme), infiltré dans l'IRA par la FRU, affirmait que certaines de ces informations concernaient des attentats n'ayant pas été déjoués volontairement afin de protéger ces sources. Ce serait entre autres le cas de l'attentat d'Omagh qui fit 29 morts en 1998 ¹⁸⁸. Il est intéressant de noter que la protection des sources soit encore considérée dans le *Field Manual* de 2001 comme une priorité dans toute opération de renseignement ¹⁸⁹.

Ces pratiques d'infiltration sont de toute évidence toujours en œuvre en Irak à l'heure actuelle. En effet alors que la *14th IntCompany* (Det) a été intégrée au SRR qui fonctionne actuellement à Bagdad en soutien de la Task Force Black (SAS), la FRU, dissoute suite à l'enquête Stevens, aurait été reconstituée d'après le *Times*, sous l'appellation Joint Support Group (JSG) ¹⁹⁰. Selon cet article de 2005, à peine formé, le JSG quittait Belfast pour Bagdad où il travaillerait sous le contrôle des forces armées américaines. « L'intention du gouvernement est d'achever le retrait d'Ulster dans les deux ans, mais des mesures sont déjà prises pour exploiter l'expérience unique accumulée en Irlande dans d'autres théâtres d'opération dans le monde » ¹⁹¹. Par ailleurs, l'ancien commandant de la FRU, Gordon Kerr, encore à ce jour poursuivi par Sir Stevens, fut nommé attaché militaire à Pékin et serait aujourd'hui à Bagdad, et même au commandement du SRR selon le quotidien écossais le *Sunday Herald*.

Selon *The Telegraph*, le JSG, établi dans la « zone verte » de Bagdad, a pour tâche de « retourner des terroristes endurcis et d'en faire des espions au service de la Coalition en employant des méthodes développées dans les rues d'Ulster lors des Troubles à l'époque où l'armée était parvenue à infiltrer l'IRA à pratiquement tous les échelons. Depuis le début de la guerre en Irak, [le JSG] a

188 Émission HardTalk, « Interview with “Kevin Fulton” », BBC News24, 10 avril 2006.

189 Ministry of Defence, Army Code 71749, Army Field Manual..., p. B-6-8-23-f.

190 Michael Evans, « Top secret intelligence unit will quit Belfast for new role in Iraq », *The Times*, 18 avril 2005.

191 Ibidem.

mis en places des douzaines d'agents doubles irakiens »¹⁹². Toujours dans le même article, le journaliste affirme que la frappe aérienne ayant tué Abou Moussab al-Zarkaoui en juin 2006 fut réalisée à partir des renseignements humains acquis par des membres du JSG.

Ces opérations d'infiltration à des fins de renseignement participent donc bien d'un indéniable transfert d'expérience de l'Irlande du Nord à l'Irak. Le principe est d'ailleurs reconnu presque ouvertement par la British Army dans la mesure où les pseudo-opérations sont détaillées à deux reprises dans le *Field Manual* de 2001¹⁹³. Certes il s'agit davantage d'exemples que de recommandations explicites, mais il est légitime de supposer que de tels exemples dans un manuel militaire font office de recommandation tacite.

* Le second type de mission des pseudo-unités d'Irlande du Nord relevait davantage de l'action psychologique. En ce qui concerne la British Army (car le RUC disposait lui aussi de ses propres unités), les unités principales étaient la *4th Field Survey Troop*, la *Force Research Unit (FRU)* et la *14th Intelligence Company (Det)*¹⁹⁴.

Les opérations spéciales clandestines de guerre psychologique participaient souvent de l'intoxication. Par exemple, en 1972, des membres de la *Military Reconnaissance Force* (unité précédant la création du Det) réalisèrent des attentats contre des civils irlandais en employant les armes et les méthodes de l'IRA afin de décrédibiliser celle-ci et de la couper du soutien de la population¹⁹⁵. Bien que les sources soient rares sur ce type d'opérations, il est légitime de supposer qu'elles se poursuivent aujourd'hui en Irak, malgré les résultats de l'enquête Stevens et la dissolution d'un certain nombre de ces unités à la fin des années 1990.

Une affaire pourrait nous éclairer sur ce point. Le 19 septembre 2005 une colonne de véhicules blindés de la British Army, soutenue par des hélicoptères de combat, détruisait le mur principal d'une prison gouvernementale de Bassora afin de libérer deux « commandos » britanniques détenus par la police irakienne

192 Sean Rayment, « Top secret army cell breaks terrorists », *The Telegraph*, 5 février 2007.

193 Ministry of Defence, *Army Code 71749, Army Field Manual...*, p. B-6-15 et B-7-A-6.

194 Éric Denécé, *op. cit.*, p. 81.

195 Kurt Nimmo, « British Pseudo-gang terrorists exposed in Basra », *Global Research*, 24 septembre 2005.

196 Ellen Knickmeyer; Jonathan Finer, « British Smash into Iraqi Jail to Free two Detained Soldiers », *The Washington Post*, 20 septembre 2005.

¹⁹⁶. Le MoD déclara que les deux hommes avaient été libérés « par la négociation » et que le mur de la prison avait été démoli « par accident » ¹⁹⁷. Le *Washington Post*, seul organe de presse écrite avec le quotidien écossais *The Scotsman* à évoquer l'incident, affirme que les deux Britanniques avaient été « accusés de tirer sur les forces de la police irakienne alors qu'ils cherchaient à mettre en place des explosifs ». Le *Scotsman* ajoute que les deux hommes étaient « vêtus avec des habits arabes ». Le journal écossais poursuit en divulguant à partir de « sources Défense » que les militaires concernés faisaient partie « d'un détachement de forces spéciales mis en place cette même année [2005] afin de pallier le défaut de renseignement à Bassora. Le détachement tire ses pratiques de l'expérience des forces spéciales en Irlande du Nord et à Aden » ¹⁹⁸. Si ces informations sont avérées, il est légitime de penser que le groupe en question est le JSG, créé effectivement en 2005 ¹⁹⁹ et qui ne ferait ici que perpétuer les pratiques subversives qui furent les siennes en Ulster, comme nous l'avons vu plus haut.

Il apparaît donc que sur le plan du renseignement comme sur celui des opérations spéciales l'expérience glanée en Irlande du Nord par les divers services et unités des forces armées britanniques a été immédiatement réactualisée sur le théâtre irakien. Il semblerait aussi que ces pratiques, moins marginales qu'on ne pourrait le penser, ont constitué jusqu'à aujourd'hui une spécificité britannique. À en juger par l'article du *Telegraph*, les Américains de la Task Force Black, avec qui travaille le JSG, seraient « en admiration » devant ces modes opératoires « car ils ne disposent de rien de semblable chez eux » ²⁰⁰. Il ne serait pas étonnant de voir ainsi ce transfert d'expérience interne à l'appareil de défense britannique, s'externaliser vers des organes militaires alliés.

Conclusion

Il existe aujourd'hui un débat assez vif sur l'efficacité de l'armée britannique en Irak. Le 22 juillet 2008, lors d'un colloque organisé par le *Center for Naval Analyses* (CNA) au National Press Club de Washington, cette question fut posée par les principaux spécialistes américains de la contre-insurrection : John Nagl, co-auteur du *Field Manual* américain avec le général Petraeus, Daniel Marston,

¹⁹⁷ Colin Freeman, « British tanks in 'smash and grab raid' », *The Scotsman*, 20 septembre 2005.

¹⁹⁸ Ibidem.

¹⁹⁹ Michael Evans, « Top secret intelligence unit will quit Belfast for new role in Iraq », *The Times*, 18 avril 2005.

²⁰⁰ Sean Rayment, « Top secret army cell breaks terrorists », *The Telegraph*, 5 février 2007.

enseignant à Sandhurst et auteur d'un ouvrage récent intitulé *Modern Counterinsurgency* et enfin David Kilcullen, australien d'origine mais conseiller spécial de Condoleezza Rice sur les questions insurrectionnelles²⁰¹. Ces derniers furent tous très critiques de la performance britannique en Irak et en Afghanistan, affirmant qu'ils n'étaient pas parvenus à retrouver leur supériorité traditionnelle dans les opérations de contre-insurrection et qu'ils étaient désormais inférieurs aux Américains²⁰². Selon Daniel Marston, les Britanniques ont « agi depuis 2003 comme s'ils étaient les meilleurs au monde en matière de contre-insurrection et sont aujourd'hui très embarrassés quant à leur performance dans le Sud irakien »²⁰³. La *British touch*, toute en « empreinte légère » et en « force minimale », ne serait en fait qu'un discours qui justifie une faiblesse matérielle associée à un manque de détermination politique à mener la contre-insurrection. L'argument de la culture contre-insurrectionnelle cacherait en réalité une stratégie réticente, qui prendrait bien soin de toujours conserver un pied dehors.

Face à cet argument constructiviste — étrangement formulé par des penseurs militaires réputés pour leur approche néoréaliste des relations internationales — se trouvent les analyses d'Andrew Garfield ou encore du français Thomas Lindemann qui considèrent que le bilan américain en Irak est « beaucoup plus négatif que celui des forces britanniques sur le terrain »²⁰⁴. Garfield notamment se livre à un éloge en règle de la culture contre-insurrectionnelle britannique, soulignant l'unité de comportement opérationnel entre l'Irlande du Nord et l'Irak.

Au terme de cette courte étude sur les transferts d'expérience, que nous est-il donc possible de conclure ? La recherche réalisée semble nourrir une position médiane dans le débat en affirmant d'une part que la culture contre-insurrectionnelle n'est pas un mythe et que le transfert d'expérience est réel, et d'autre part que rien n'empêche cette culture d'être employée comme *discours* à des fins politiques.

201 John Nagl ; Carter Malkasian ; Daniel Marston ; David Kilcullen (mod.), « Counterinsurgency in modern warfare : a discussion by senior military scholars » (edited transcripts), Washington D.C., The National Press Club, 22 juillet 2008.

202 Sean D. Naylor, « General saw police forces play counterinsurgency role », *The Army Times*, 4 août 2008.

203 Daniel Marston, « Counterinsurgency in modern warfare : a discussion by senior military scholars » (edited transcripts), Washington D.C., The National Press Club, 22 juillet 2008, p. 11.

204 Thomas Lindemann, « Des guerriers pour faire la paix. L'armée américaine en Irak », *Cultures & Conflits*, n°67, automne 2007, p. 9.

Il y a une culture contre-insurrectionnelle britannique, forgée par des décennies, voire des siècles de pratiques. La profonde unité de l'histoire stratégique de la British Army est là pour en témoigner. La réticence systématique à l'égard de l'approche jominienne de la guerre — à l'exception, contre-nature d'après Liddell Hart, de la Grande Guerre —, la prépondérance des guerres limitées et impériales depuis trois siècles, et enfin l'entretien d'une pensée stratégique originale sur les conflits asymétriques, sont la preuve que de cette continuité historique est née une culture stratégique.

Il y a un transfert d'expérience évident, en termes de pratiques et de représentations, entre l'Irlande du Nord et l'Irak. La fréquence de l'analogie entre les deux théâtres chez les officiers Britanniques interviewés par l'équipe de Garfield est éloquente sur ce point. Sur un rapport d'une centaine de pages, l'Irlande du Nord est citée dans 44 pages. L'Irlande du Nord est donc de loin la première référence qui vient à l'esprit des soldats lorsqu'il s'agit de faire une analogie. Sachant que les premiers modes de transmission du savoir tacite sont l'analogie et la métaphore, il est plus que raisonnable d'affirmer qu'un tel transfert existe. Du reste l'analyse comparée des comportements opérationnels sur le terrain vient le confirmer.

Mais il y a aussi une réalité de l'engagement britannique en Irak, qui est toute en prudence. Et force est de constater que la culture stratégique sert dans une certaine mesure de discours normatif — au sens de Michel Foucault ²⁰⁵ —, comme paravent à une réalité différente : celle d'un engagement britannique en Irak pour des raisons diplomatiques et non sécuritaires. Dès lors que les Britanniques sont présents en Irak pour apparaître aux côtés de leurs alliés américains davantage que pour y instaurer un régime qui leur soit favorable, nul n'est besoin de mettre en place une authentique campagne de contre-insurrection. La culture contre-insurrectionnelle, bien réelle au demeurant, peut ainsi être travestie en une politique de mise en retrait permanent. Le savoir tacite des militaires britanniques sur ce qu'il en coûte de gagner une telle campagne ne peut que renforcer cette attitude en trompe-l'œil.

Cette thématique dans son intégralité ainsi que la bibliographie qui l'accompagne sont disponibles sur le site www.c2sd.defense.gouv.fr rubrique « Les thématiques ».

205 Michel Foucault, *L'Ordre du Discours*, Paris, Gallimard, 1971.

Les acteurs médiatiques moyen-orientaux et leurs stratégies : essai de sociologie

Claire TALON *

Les années 1990 et 2000 ont été le théâtre d'une effervescence médiatique remarquable au Moyen-Orient. La révolution satellitaire puis numérique, l'ouverture relative du marché audiovisuel au secteur privé, la libéralisation officielle ou sauvage de certaines scènes médiatiques nationales (notamment le Liban après Taëf, la Palestine après la seconde intifada puis l'Iraq post-Saddam), l'émergence du Golfe comme nouvelle plate-forme entrepreneuriale, et enfin l'affirmation de la dimension médiatique du jihad à partir du 11 septembre 2001, ont stimulé une production médiatique sans précédent dans l'histoire de la région.

Si le secteur de la presse n'a pas subi de transformation structurelle, le web arabe et musulman, en pleine expansion, s'est révélé le terrain de prédilection des acteurs individuels et contestataires, et le marché satellitaire, marqué par un développement exponentiel (le nombre de chaînes satellitaires arabes a quadruplé entre 2004 et 2008), se distingue notamment par la variété des acteurs qui s'y illustrent et la complexité des dynamiques qui s'y développent.

A côté des acteurs traditionnels qui dominaient encore le secteur au lendemain de la première guerre du Golfe, à savoir les gouvernements et une nébuleuse politico-commerciale dominée par les intérêts saoudiens, sont apparus progressivement de nouveaux venus qui se sont imposés dans le paysage médiatique moyen-oriental dans la seconde moitié des années 1990. On a vu ainsi émerger : des Etats du Golfe, des hommes et des partis d'opposition (Hezbollah, Hamas,..), des acteurs religieux outsiders ne relevant pas de l'establishment religieux traditionnel, des jihadistes, des bloggers, et enfin des puissances étrangères (Iran, Etats-Unis, Europe, Russie).

* Claire TALON est doctorante à Sciences-Po Paris (Chaire Moyen-Orient) et auteur de nombreux travaux sur les médias arabes.

Parmi ces nouveaux acteurs, certains ont été les instigateurs d'une révolution médiatique qui dépasse largement les frontières du monde arabe et qui, depuis le 11 septembre a fourni des preuves de sa force de déstabilisation au cours d'une série de crises médiatiques historiques qui ont scandé les rapports du monde arabo-musulman avec les Etats-Unis et l'Europe. A défaut d'avoir saisi la charge critique des nouveaux médias arabes à l'égard des normes en vigueur sur le marché international de l'information et d'avoir renouvelé leurs propres pratiques informatives, les gouvernements occidentaux ont lancé des instruments de diplomatie publique ciblant la région. Mais les ambitions des chaînes étrangères arabophones paraissent d'une simplicité enfantine à côté de la complexité et des paradoxes qui président aux politiques des médias arabes avec lesquels elles tentent d'entrer en concurrence.

Comment expliquer par exemple la politique éditoriale d'Al Jazeera, qui ne craint pas de provoquer les crises diplomatiques les plus contradictoires entre le Qatar, ses alliés et ses adversaires politiques ? Comment rendre compte de la présence au sein de mêmes bouquets satellitaires de chaînes de clips sensuelles et de chaînes religieuses rigoristes ? Comment comprendre que le nouveau groupe Al Jazeera commercialise sa marque à l'international tout en assurant à sa chaîne anglaise un cahier des charges indépendant qui lui interdit l'utilisation des termes « martyr » et « résistance » qui font le cachet de sa chaîne arabe ? Pourquoi une chaîne de propagande libanaise chiite en vient-elle à adopter sur l'Iraq une ligne éditoriale qui la mène à ne pas condamner explicitement les attentats anti-chiites ?

A bien des titres, le champ médiatique arabe peut paraître extrêmement paradoxal. Pourtant, il est possible de démêler ce qui, derrière ces contradictions apparentes, relève de dynamiques commerciales, religieuses et politiques qui, si elles sont parfois antagoniques, tirent leur sens de configurations sociologiques et géopolitiques locales.

Mais pour ce faire, et à mesure que le paysage médiatique proche-oriental enflé et se complexifie, il devient nécessaire de renouveler les typologies dont on dispose pour classer les acteurs et les médias arabes afin de rendre compte des stratégies en présence dans ce champ en pleine transformation.

Classiquement, les universitaires s'en tiennent depuis deux décennies à une classification des médias en fonction de leur degré d'indépendance éditoriale vis-à-vis des gouvernements et distinguent ainsi les médias « gouvernementaux traditionnels » et « gouvernementaux réformistes » des médias dits « libéraux-

commerciaux »¹. A côté de cette première typologie, et la recoupant plus ou moins, une autre taxinomie prend acte de la spécificité régionale qui gratifie les Etats de la région d'un idiome commun, pour distinguer les médias arabes nationaux des médias transnationaux en fonction du caractère local ou régional de leur public-cible.²

Mais ces deux paramètres : le rapport des médias au pouvoir d'Etat et au territoire, ont beaucoup perdu de leur pertinence depuis que de nouveaux acteurs ont contribué à l'émergence de médias hybrides (que ce soit dans leur rapport à l'Etat ou dans leur rapport au territoire), et ont commencé à adopter des stratégies de développement global qui dépassent les frontières du monde arabe. Il n'est pas évident par exemple de décider ce qui, dans Al Jazeera, relève de la chaîne publique qatarie, du média d'Etat, de la chaîne privée ou du média alternatif, selon que l'on prend en compte le financement public de la chaîne, le rôle de l'Emir dans la mise en œuvre du projet, l'influence financière et administrative du ministre des Affaires Etrangères ou l'indépendance éditoriale dont jouit la rédaction. Concernant la question du territoire, Al Manar, la chaîne du Hezbollah a, quant à elle, su développer à partir d'un discours partisan chiite libanais, une stratégie de mobilisation globale en traduisant ses programmes à destination d'un public musulman international dont les préoccupations dépassent de loin celles de la communauté chiite libanaise. Par ailleurs un certain nombre de groupes arabes développent aujourd'hui des bouquets qui englobent à la fois des chaînes locales et régionales, voire internationales autour de l'exploitation d'une seule identité culturelle. LBC par exemple propose aujourd'hui en plus de sa traditionnelle chaîne libanaise, une chaîne internationale (LBC Sat), une chaîne khalijie (LBC Gulf), une chaîne européenne (LBC Europe), américaine (LBC USA) et bientôt une chaîne maghrébine (LBC Maghreb) le tout déclinant à l'envie la « saveur libanaise (lebanese flavor) » (qui garantit à l'entreprise son succès international.

Si la distinction entre médias gouvernementaux et médias indépendants ne semble donc pas plus pertinente aujourd'hui que celle qui sépare les médias locaux des médias transnationaux pour fonder une typologie fonctionnelle, un classement qui ferait la part des acteurs politiques, religieux et commerciaux serait-il plus à même de rendre compte des dynamiques et des enjeux à l'œuvre ? La superposition des acteurs religieux, politiques et commerciaux dans le monde arabe, où les grands partis d'opposition sont souvent des partis

1 Voir RUGH WILLIAM A., *Arab Mass Media: Newspapers, Radio and Television in Arab Politics*, Westport, 2004 et AYISH MOHAMMED, *Arab World Television in the Age of Globalization : an analysis of Emerging political, economic, cultural and technological patterns*, Hambourg, Deutsch Orient Institut, 2003

2 EL OIFI MOHAMMED, *L'effet Al Jazeera*, in *Politique Etrangère*, 2004;

religieux (Frères Musulmans, Hamas, Hezbollah, Da'wa.), et les hommes d'affaires qui s'illustrent dans les médias tous liés à des familles politiques, rend la chose délicate.

En sorte qu'une typologie qui se voudrait véritablement pertinente ne se fonderait pas sur la nature des médias ou des acteurs médiatiques en présence (nature de facto mêlée et ambiguë) mais sur les stratégies qu'ils adoptent. De ce point de vue, des lignes de partage très claires sont identifiables. Car deux grandes dynamiques entrent en concurrence : une dynamique politique, écrasante, qui domine au point d'annuler ce qui pourrait ressembler à une véritable concurrence commerciale à l'échelle de la région en cristallisant les clivages idéologiques et confessionnels. Et une dynamique commerciale qui est le fait de médias ayant adopté une stratégie de développement globale dépassant les frontières régionales et qui repose au contraire sur l'agrégation au sein de mêmes entreprises médiatiques d'acteurs idéologiquement hétérogènes au service de discours « médians », favorisant les compromis idéologiques et dogmatiques. Dans chacune de ces deux dynamiques s'illustrent des acteurs qui ne sont pas de nature fondamentalement différente mais que des stratégies médiatiques agrègent de manière différente, tantôt dans le sens d'une cristallisation des clivages identitaires tantôt dans le sens d'un éclectisme idéologique, et dont le discours est fortement influencé par les ambitions globales ou locales des médias au sein desquels ils s'expriment.

Cependant, c'est précisément dans l'articulation souvent problématique entre les ambitions globales des nouveaux acteurs médiatiques arabes et les configurations politiques locales dans lesquelles ils s'insèrent que se joue l'avenir des ambitions internationales de cette nouvelle génération médiatique.

A. Entre concentration du marché et éclatement des scènes nationales : un champ médiatique très politisé

1. Concentration du marché: le poids des Etats

La domination saoudienne

Le champ médiatique arabe est marqué par une forte concentration du marché publicitaire et des médias entre les mains de quelques grands groupes qui ont longtemps détenu un quasi-monopole sur le secteur privé et continuent de bénéficier de l'écrasante majorité des ressources publicitaires. Ces grands

groupes sont eux mêmes la propriété de quelques personnalités politiques saoudiennes régnant depuis les années 70 sur la grande presse arabe, auxquelles se sont ajoutés dans les années 90 de nouveaux tycoons ayant investi le marché satellitaire. En 2006, seulement 3 investisseurs saoudiens contrôlaient 30% de toutes les chaînes et un total de 7 groupes médiatiques dont 5 étaient saoudiens, en contrôlait 45%.

La même année, 70% des ressources publicitaires panarabes, alors estimées à 720 millions de dollars, a bénéficié à un total de seulement 6 chaînes. A elles toutes, les 181 autres chaînes durent donc se disputer les 216 millions de dollars restant, ce qui représente une moyenne de 1, 2 millions de dollars par chaîne, soit 10% du budget standard³. Sur les six chaînes concernées (nommément: MBC, MBC2, LBC Sat, Future TV, Dubai TV et Abu Dhabi TV), les 3 premières sont la propriété d'hommes d'affaires saoudiens et la quatrième intimement liée aux intérêts du Royaume par la personnalité de son fondateur, Rafik Hariri. L'Arabie Saoudite, qui constitue par ailleurs le premier marché publicitaire arabe car il agrège la population la plus riche et la plus importante du Golfe (40 à 70% des investissements publicitaire se font dans le Royaume), exerce ainsi un quasi monopole de fait sur les ressources publicitaires qui lui permet d'influencer les annonceurs. C'est cette prérogative qui lui a permis de priver Al Jazeera de toute manne publicitaire extra-qatarie depuis son lancement en 1996, avant que le réchauffement des relations saoudo qataries au début de l'année 2008 ne laisse entrevoir de nouvelles configurations.

La prééminence saoudienne sur le marché publicitaire se double d'une présence écrasante des investisseurs saoudiens au sein des médias arabes y compris des médias locaux. L'Arabie Saoudite, qui dominait le marché de la presse panarabe depuis les années 80 (à travers les deux grands groupes de presse que sont Le Saudi Research and Marketing Group, qui publie une vingtaine de titres arabes dont *Al Sharq al Awsat* depuis 1977, et Al Hayat Publishing House), a ainsi étendu sa domination en direction du marché audiovisuel dès le tout début des années 90 avec la création successive par des princes ou des proches de la famille royale des trois grands groupes que sont ROTANA (1987), la MBC (1991), ART (1993) et ORBIT (1994). Mais les investisseurs saoudiens ont également pris le contrôle d'un certain nombre de médias non saoudiens en devenant actionnaires majoritaires des journaux et chaînes de télévision arabes les plus populaires. En 1991 le prince Khaled Ben Sultan, fils du Ministre saoudien de la Défense est devenu le seul propriétaire du journal AL HAYAT, le premier quotidien arabe d'information, après que Jihad Khazen, son rédacteur en chef et Jamil Mrouwé, le fils du fondateur, tous

3 Comtrax Solutions, Snapshot of the Pan-Arab Television Market, June 2006.

deux libanais, lui eurent cédé leurs parts suite à un différends éditorial. Al la mort du Prince Ahmed Ben Salman qui était le propriétaire à 80% du deuxième grand quotidien panarabe AL SHARQ AL AWSAT, son frère le prince Fayçal Ben salman a hérité de ses parts et en est devenu Président, rejoint en 1999 par un des plus gros investisseurs saoudiens en matière de médias, le Cheikh Saleh Kamel qui a racheté les 20% restant. Particulièrement actifs en matière de médias panarabes, les investisseurs saoudiens s'illustrent tout particulièrement sur la scène libanaise (la plus tôt ouverte aux investisseurs) en achetant des parts dans les grands journaux libanais et en cherchant à contrôler les principales chaînes de télévision du pays. Le prince Khaled Ben Sultan, propriétaire de AL HAYAT est ainsi devenu l'un des principaux actionnaires de la Lebanese Broadcasting Corporation, la première chaîne libanaise. Le Prince AL Waleed Ben Talal (dont la compagnie, The Kingdom, possède le premier label musical de la région (Rotana Records) et qui est propriétaire de 6 chaînes musicales (Rotana Clip, Rotana Music, Rotana Gulf, Rotana Cinema, Rotana Tarab, Rotana Zaman), a récemment racheté au Cheikh Saleh Kamel pour 100 millions de dollars, les 49% de parts de la LBC Sat que ce dernier avait acquis en 1996; il a par ailleurs des parts dans les grands journaux libanais AL NAHAR et AL DIYAR.

Le paysage médiatique arabe est ainsi fortement structuré autour de cinq grands groupes saoudiens et de quelques personnalités saoudiennes :

- le prince Fayçal Ben Salman : (AL SHARQ AL AWSAT, Saoudi Research and Marketng Group)
- le prince Khaled Ben Sultan (AL HAYAT, LBC)
- Dalah al baraka (ART)
- Le Prince Al Waleed Ben Talal (ROTANA, LBC, AL RISALA)
- Al Mawarid Group (ORBIT)
- Cheikh Saleh Kamel (ART)
- Cheikh Walid Ibrahim (MBC)
- Fahd AL Shanimeri(AL MAJD)

Cependant, la présence saoudienne dans les médias arabes ne s'arrête ni aux médias transnationaux (dits offshore) ni aux médias libanais. Après la chute de

Saddam Hussein, en 2003, Al Sharq al Awsat a lancé une édition spéciale pour l'Irak jusqu'à gagner un lectorat conséquent dans le pays. En Janvier 2005, le propriétaire de la chaîne irakienne AL Sharqiya a été accusé d'avoir perçu des millions de dollars du gouvernement saoudien pour lancer le journal AL Zaman⁴

Cependant, les investisseurs saoudiens avaient en matière audiovisuelle, et ce jusqu'en 2003, une politique axée sur le divertissement, aux dépens de l'éducation et de l'information. Tous les grands bouquets dont il a été question plus haut sont en effet des agglomérats de chaînes généralistes et de chaînes de divertissement. De ce point de vue, le Royaume a opéré un tournant stratégique en inaugurant en 2003, quelques mois avant l'attaque américaine contre l'Iraq, une chaîne d'information en continu au sein du groupe de Walid Ibrahim, la MBC :Al Arabiya. Mais cette initiative n'a été rendue nécessaire que par l'arrivée d'un acteur médiatique concurrent: le Qatar.

L'offensive qatarie

Si la présence saoudienne est aujourd'hui concurrencée par d'autres acteurs arabes, notamment un investisseur émirati: Souhail al Abdul (NOJOOM) et un égyptien: Jamal Achraf Marwan (MELODY), c'est avant tout le Qatar qui, sans entamer le quasi-monopole saoudien sur le marché des ressources publicitaires, a véritablement remis en cause la domination médiatique saoudienne en lançant en 1996 une chaîne d'information non alignée (sur les intérêts saoudiens), puis en développant autour de la marque AL JAZEERA un groupe médiatique diversifié (information, éducation, culture, sports) et enfin, sur le modèle de son puissant voisin, en investissant dans des médias non qataris.

Sans que le moindre chiffre officiel soit disponible (les budgets de toutes les chaînes arabes sont inaccessibles sans exception), le Qatar est ainsi considéré aujourd'hui comme un bailleur de fonds pour les médias de l'opposition libanaise (le journal AL AKHBAR, proche du Hezbollah, OTV, la télévision du Général Michel Aoun, et surtout NEWTV, la deuxième chaîne aujourd'hui la plus regardée au Liban, de tendance pro-syrienne, dont le directeur est aussi propriétaire d'une maison d'édition de livres scolaires dont les deux plus gros clients sont le Qatar et la Lybie. Par ses investissements et ses accointances avec les médias de l'opposition, le Qatar concurrence à la fois l'Arabie Saoudite et l'Iran sur le terrain libanais en développant des relations avec une gamme

4 PALLISTER David, "Media Mogul accused of running Saudi-funded propaganda campaign", The Guardian, January 26 2005.

d'acteurs médiatiques diversifiés qui ne se résume pas à la résistance chiite d'Al Manar.

Par ailleurs, le Qatar s'illustre également sur le terrain palestinien. Il est en effet sans doute aussi un des bailleurs de fonds de AL QUDS AL ARABI⁵, le troisième quotidien arabe après Al HAYAT et AL SHARQ AL AWSAT, tous deux propriétés saoudiennes. Et il a surtout développé des liens privilégiés avec la nouvelle télévision du Hamas :AL AQSA TV. Particulièrement diversifiée, La politique d'influence qatarie en matière médiatique en passe en effet également par la création d'un Centre de Formation qui, originellement fondé en 2004 pour former les journalistes du réseau AL Jazeera, permet en fait au Qatar de développer son influence dans les médias régionaux en entraînant des journalistes venant des télévisions des pays avoisinants. Le Centre de formation d'Al Jazeera a ainsi dispensé en 2005 une formation à une trentaine de journalistes de la nouvelle chaîne de télévision du Hamas palestinien quelques mois avant son lancement en janvier 2006. AL AQSA TV, dont les sources de financement, ne sont pas non plus explicites, hormis les fonds directement versés par le Hamas reçoit probablement aussi des subsides de l'Etat Qatari.

En ce qui concerne les buts poursuivis par le Qatar en matière médiatique, la stratégie qatarie est visiblement axée sur deux objectifs principaux : d'une part assurer au Qatar une légitimité diplomatique générale qui lui permette de disposer du monopole de la médiation à l'échelle régionale ; d'autre part prévenir les critiques que pourraient lui attirer sa coopération commerciale avec Israël et son alliance militaire avec les Etats-Unis. Quant à Al Jazeera, la chaîne d'information en continu lancée par le Qatar en 1996, sa politique éditoriale est principalement dévouée à l'accomplissement du premier but. Sous des apparences contradictoires, la chaîne poursuit ainsi depuis son lancement une politique éditoriale qui, si elle lui a valu d'avoir des démêlés diplomatiques et professionnels dans beaucoup de pays de la région (fermeture de bureaux, attaques militaires, interdiction d'exercer, arrestations, incidents diplomatiques, etc., avec l'Iran, la Jordanie, le Koweït, l'Algérie, l'Iraq, la Palestine, l'Egypte, la Syrie, les Etats-Unis..) a le mérite d'avoir assuré à son propriétaire, une forme de neutralité en s'attirant les foudres successives d'Etat rivaux (l'Iran et les Etats-Unis, l'Egypte et la Syrie, Israël et le Fatah, etc..). De fait, le Qatar jouit aujourd'hui d'une reconnaissance internationale qui lui a permis de concurrencer la médiation saoudienne sur les dossiers palestiniens et libanais (comme l'a encore prouvé la conférence de Doha en mai 2008), et de jouer

5 ALTERMAN Jon B., *New media, new politics; from satellite television to the internet in the Arab world*, 1998, Washington Institute for Near East Policy, Policy Paper n°48.

également un rôle de médiateur au niveau international entre autre lors de la crise des infirmières bulgares.

Quant au second objectif, le Qatar, qui est le seul pays arabe avec le Maroc à disposer d'une représentation commerciale israélienne sur son sol a développé une politique médiatique très offensive qui vise entre autres à prévenir les critiques à son égard. Le patron de New TV, propriétaire d'une maison d'édition de livres scolaires dont les deux plus gros clients sont le Qatar et la Lybie, a ainsi veillé à ne pas couvrir la visite de Tzipi Livni au Qatar, le 14 avril 2008, alors même que sa chaîne critique fortement ceux qu'elle considère comme des alliés d'Israël, dont l'Égypte. Ayant largement participé à la reconstruction du Sud Liban après l'attaque israélienne de juillet 2006, le Qatar a par ailleurs financé une vaste campagne publicitaire à sa propre gloire sur les télévisions et dans les rues libanaises. Jusqu'à aujourd'hui, l'autoroute du Sud à partir de Beyrouth est encore parsemée de larges affiches « Merci Qatar ».

Le Liban comme aire d'affrontement saoudo-qatarie

Si au Liban, Le Qatar, allié de la Syrie a spontanément porté ses investissements sur les médias de l'opposition, l'Arabie Saoudite soutient quant à elle les médias de la majorité gouvernementale (14 Mars) qui affichent leur sympathie pour la politique égyptienne. De manière remarquable, les médias libanais sont ainsi devenus tributaires des lignes politiques antagoniques de leurs puissants investisseurs et bailleurs de fonds saoudiens et qataris, au point de se faire les instruments de leurs contentieux bilatéraux. En réponse à la campagne de propagande qatarie sur le rôle du Qatar dans la reconstruction du Sud Liban, la fondation caritative d'AL Waleed Ben Talal au Liban, dirigée par la propre tante du Prince, Leyla Saleh, se voit ainsi gratifiée tous les jours d'un reportage spécial à la fin du journal principal de la chaîne LBC.

Mais s'il cristallise les investissements antagoniques de l'Arabie Saoudite et du Qatar, le terrain libanais, fait également l'objet de couvertures très différentes sur les deux grands médias panarabes d'information contrôlés par ces deux Etats, que sont Al Arabiya et Al Jazeera. Les couvertures proposées par les deux chaînes de l'agression israélienne contre le Liban en juillet 2006 puis des affrontements de Nahr al Bared en juin 2007 sont nettement tributaires des positions diplomatiques de leur deux bailleurs de fonds respectifs. Une étude comparative portant sur les bulletins d'information des deux chaînes au 30è jour de la guerre de l'été 2006 révèle ainsi qu'Al Jazeera, qui manifeste plus de sympathie pour la cause du Hezbollah, consacre 80% de sa couverture à la situation militaire sur le terrain, largement favorable au Parti de Dieu, et seulement 20% aux tractations diplomatiques au sujet de la résolution 1701 de

l'ONU qui cherchent à mettre terme au conflit. Al Arabyia a quant à elle consacré 41% de sa couverture à l'activité diplomatique et 45% à l'actualité militaire. Sur les événements de Nahr al Bared en juin 2007, 50% des personnalités qui se sont exprimées sur Al Arabiya étaient des partisans du 14 mars, la majorité gouvernementale et 14% seulement représentait le 8 mars (opposition)⁶.

2. Eclatement politique: le rôle des partis politiques et des sectes religieuses

Au niveau transnational, on observe donc une concentration des ressources et des médias panarabes entre les mains de quelques grands investisseurs liés aux intérêts des Etats du Golfe. A côté de cette domination commerciale saoudo-qatarie, et en partie financé par elle, ce qui se joue au niveau des scènes médiatique nationales, c'est au contraire un éclatement confessionnel et une fragmentation politico-religieuse croissante. A ce niveau-là, ce ne sont pas des acteurs commerciaux ou gouvernementaux mais des acteurs politiques non étatiques qui règnent sur un nombre croissant de scènes médiatiques nationales, même s'ils trouvent des subsides et des appuis auprès des riches investisseurs de la péninsule arabique, liés à l'Arabie Saoudite ou au Qatar.

Le cas libanais : un système médiatique confessionnel

Au Liban , où Télé Liban, la télévision d'Etat joue un rôle désormais plus que marginal, ce sont les partis politiques et les sectes religieuses qui structurent un paysage audiovisuel façonné par la guerre civile. La dépendance des chaînes de télévision libanaises vis à vis des intérêts politiques est d'autant plus grande que, aucun de ces médias n'étant véritablement rentable, tous dépendent d'investisseurs qui sont à la recherche de prestige ou d'influence politique, plus que de bénéfices commerciaux. De fait, les grands médias libanais, sont la propriété des partis politiques ou des hommes qui les dirigent et des différentes communautés religieuses :

Les partis politiques :

- Les Forces Libanaises (chrétiens maronites))LBC, C33TV
- Le Courant du Futur (sunnite) : Future TV, propriété du groupe de presse Hariri

6 Comtrax Solutions, Pan-Arab television News..Winners and losers, How Al Hurra, AL Arabiya and Al Jazeera fared on Day 30 of Lebanon War 2006, Study supervised by Jihad Bitar, Beyrouth, 2006.

- le Hezbollah (chiïte): Al Manar TV , le journal Al Akhbar
- Le Mouvement Amal de Nabih Berri, le Président du Parlement (chiïte) :NBN
- Le Mouvement Patriotique libre de Michel Aoun (OTV, Tayyar.org)

Les communautés religieuses :

- La communauté Maronite : (ITV, AL Mahaba radio)
- La communauté grecque orthodoxe (MurrTV)
- L'Assemblée des Patriarches Catholiques et des évêques du Liban : TéléLumière

A côté de ces grandes chaînes, gravitent des médias appartenant directement à une personnalité politique, comme Murr TV, la chaîne de l'ancien ministre de la Défense Michael Murr, fermée en septembre 2002 à cause de sa ligne trop explicitement anti-syrienne, et des médias au conseil d'administration hétéroclite, comme New TV qui était au départ un organe du Parti Communiste, aujourd'hui propriété de divers politiciens de l'opposition, bénéficiant de probables subsides qataris.

Mais tous les médias libanais en sont venus à se positionner pour ou contre le gouvernement, entre médias soutenant la majorité gouvernementale (AL Moustaqbal, L'Orient le jour, AL Nahar, LBC, Future TV) et médias de l'opposition : (Al Safir , Al Akhbar, Al Manar, NBN, OTV, New TV). Au point que les télévisions font aujourd'hui les frais du clivage 14 mars/8 mars qui divise la scène politique libanaise :le 9 mai 2008, les affrontements qui ont opposé les miliciens du Hezbollah à ceux du Courant du Futur de Saad Hariri dans les rues de Beyrouth se sont en outre soldés par l'attaque, la destruction et la fermeture pour quelques jours des locaux de Future TV par les hommes du Hezbollah. Sur LBC, Sahar AL Khatib, une présentatrice de la télévision sunnite est venue dénoncer les impasses d'une professionnalisation médiatique qui rend impossible voire dangereuse l'adoption par les journalistes de lignes éditoriales affichant une forme de neutralité ou d'indépendance idéologique vis à vis des partis politiques dont ils dépendent : «J'ai été objective [dans mes programmes] mais vous [le Hezbollah] me faites regretter mon objectivité. Moi, qui vous ai défendu pendant un an et demi, je me considère comme une victime de l'objectivité »

L'impossible construction d'un paysage audiovisuel irakien

Avant que leur paysage médiatique ne soit bouleversé par le renversement de Saddam Husseyn, les Irakiens avaient accès à 3 télévisions d'Etat et quatorze

chaînes arabes censurées par le pouvoir Baasiste. Aujourd'hui, plus 260 journaux et plus de trente chaînes hertziennes et satellitaires reflètent par leurs identités séparées la confessionnalisation grandissante de l'Etat irakien et l'accumulation des clivages politiques, confessionnels et ethniques. Les forces de la coalition ont de ce point de vue manifesté leur incapacité à construire en Irak un service audiovisuel public au service de ce qui aurait pu ressembler à une identité nationale. L'Iraqi Media Network (IMN) créé en Mars 2003 par la Coalition Provisional Authority sur le modèle des services publics de la BBC ou de PBS afin de lancer une chaîne d'information en continu (Al Iraqiya), une chaîne de sport, deux radios et un journal national n'a pu fédérer les initiatives et le Gouvernement intérimaire a choisi dès l'été 2003 de mettre en place une Commission de surveillance (Higher Media Commission) chargée de réguler l'explosion médiatique en accordant des licences. A défaut de parvenir à maîtriser la situation, celle-ci s'est illustrée par une intense activité de censure, marquée en outre par des interdictions répétées à l'égard d'Al Jazeera et d'Al Arabiya. Quant à AL Iraqiya, la chaîne officielle financée par les Etats-Unis, elle est aujourd'hui massivement perçue comme une chaîne sectaire chiite.

Le modèle libanais fait à cet égard figure d'idéal-type puisque les médias irakiens relèvent tantôt :

Des partis politiques :

- le parti islamique Da'wa (chiite) d'Ibrahim al Jaafari :Al MASar TV, le journal AL Bayan
 - le courant chiite sadriste (de Moqtada al Sadr): Al Salam TV
 - le Conseil Suprême de la révolution islamique en Iraq (SCIRI) du sayyid Abdelaziz Al Hakim : Al Furat TV/ Ghadeer TV, le journal Al Adala
 - Le Parti Islamique Irakien (sunnite) :Baghdad TV
- Mais aussi : Le Parti Communiste Iraqien, L'Iraqi National Accord d'Yiad Allaoui, L'Iraqi Natioal Congress d'Amed Chalabi..)

Des communautés confessionnelles et des leaders religieux:

- l'Ayatollah Hadi al Moderassi :Ahl ul Bayt TV
- la communauté sunnite (Baghdadiya TV, Afaq TV?)
- Le Front Sunnite Irakien du Dialogue National (Babil TV)
- L'Alliance Irakienne Unie (Biladi TV)

Des minorités ethniques:

- Le Mouvement Democratique Assyrien (Ashur TV)

- Le Front Irakien Turkmène (Turkomaneli TV)
- Les autorités kurdes (Shafak TV)
- Le Parti DÉmocratique du Kurdistan de Massoud Bazzani (Kurdistan TV)
- Le Parti Communiste du Kurdistan (ATB TV)
- L'Union Patriotique du Kurdistan (PUK), le parti du président Jalal Talal Talabani (Al Hurriya TV, PUK TV)
- KURDSAT TV (supporter du PUK)

Quant aux médias détenus par des hommes d'affaires irakiens, ils s'illustrent également par des appartenances politiques claires. Al Sharqiya, la première télévision irakienne (avec 40% de part d'audience et 30 millions de budget annuel)⁷ fondée par Saad Al Bazzaz, un ancien baassiste qui, jusqu'en 1992, dirigeait la Radio Télévision d'Etat sous Saddam Husseyn, a ainsi été interdite par le gouvernement au lendemain de l'exécution de l'ancien dictateur le 30 décembre 2007, après qu'un de ses présentateurs se soit présenté en habit de deuil.

A l'image de l'Iraq et du Liban, confrontés au spectre de la guerre civile, la Palestine dispose aussi d'un nombre remarquable de médias avec plus de 80 radios et télévisions privées et publiques, preuve de l'échec de la Palestinian Broadcasting Corporation (anciennement Voice Of Palestine) créée en 1994 par Yasser Arafat dans le but de coordonner les initiatives médiatiques de la Résistance, à centraliser le paysage audiovisuel en Cisjordanie et dans la bande de Gaza sous l'égide d'une institution d'Etat. Sur ces 80 médias, plus de trente sont des chaînes de télévision privées financées par la publicité ou par des ONG internationales. Le 9 janvier 2006, quelques semaines avant de remporter les élections législatives, le Hamas a lancé de Gaza sa propre chaîne de télévision : AL Aqsa TV, censurée un moment par l'Autorité Palestinienne avant que le Hamas ne gagne les élections.

Partout, la cristallisation des identités confessionnelles semble générale. En mai 2008, Adli Abadir, le président de l'union Copte égyptienne a ainsi pu lancer avec le soutien de l'Association Copte Américaine une chaîne de télévision à l'intention de la communauté : KEMI TV. Bien que l'opérateur satellite gouvernemental Nile Sat ait refusé de l'inclure dans son bouquet, la chaîne émet de Suède en collaboration avec SURYOYO SAT, une chaîne communautaire Araméenne Syriaque.

⁷ Sondage Ipsos Status, Juin 2006

La vraie nature de la concurrence : facteurs politiques contre dynamiques commerciales

De fait, tous les médias d'information disponibles dans le monde arabe sont aujourd'hui affiliés à un gouvernement ou à une mouvance politique. Et le paysage médiatique arabe dans son ensemble est lourdement tributaire de dynamiques politiques, qu'il s'agisse du marché publicitaire, des médias, de l'information et même des sondages.

Cet éclatement du paysage médiatique entre les mains d'acteurs fortement politisés a en outre été renforcé par la remarquable mobilisation de puissances étrangères à la région sur le marché audiovisuel arabe. En mars 2003, à peine les forces de la coalition contrôlaient-elles Bagdad, que les américains lançaient Radio Sawa (financée par le congrès américain), Voice of America Kurdish et Radio Free Iraq. En février 2004 fut créée Al Hurra puis un mois plus tard AL Hurra Iraq. En 2005, le Département du Gouvernement britannique pour le Développement International dota la BBC World Service de 11,81 millions de dollars pour deux ans afin de lancer en direction de l'Iraq une chaîne ciblant spécifiquement le sud du pays: AL Mirbad TV, qui commença à émettre en août 2005. En 2003, l'Iran lança à son tour une chaîne d'information en arabe qui cible précisément le public irakien (Al Alam) puis en 2006 une chaîne religieuse et culturelle pour la promotion de l'islam chiite :AL Kawthar TV. France 24, Russia Today, la BBC mirent ensuite sur pied des services d'information en arabe ciblant la région.

La majorité des médias arabes n'étant pas rentable, et au premier chef les médias d'information (Al Hayat, le second quotidien panarabe affiche 10 millions de dollars de déficit annuel et a perdu 160 millions de dollars entre 1986 et 2002) - les chaînes d'information en continu, surtout, constituant de véritables gouffres financiers, ces médias reposent tous de près ou de loin sur une volonté finalement politique. Etant donné la collusion entre élites politiques et commerciales, surtout au sein des pays du Golfe, qui sont les premiers bailleurs de fonds des médias arabes, les rares entreprises médiatiques rentables sont elles aussi tributaires de dynamiques politiques.

Lorsque en 1994, Samir Gergea, le fondateur de la LBC libanaise (l'une des rares chaînes de télévision arabes à dégager un profit) fut condamné à la prison, la chaîne, qui éprouva alors la nécessité de se transformer en entreprise commerciale, s'est rapidement retrouvée sous l'influence du Prince saoudien AL Waleed Ben Talal, qui ne cache pas ses ambitions politiques au Liban.

Le 20 octobre 2003, à l'occasion de la fête d'intronisation du nouveau partenariat entre le journal Al Hayat et la chaîne LBC, qui a souvent été

présenté comme un moyen de redresser les finances du quotidien, le prince Salman ben Abdelaziz, Gouverneur de Ryadh, a présenté l'opération en des termes dénués de toute ambiguïté: "Je sens que Kamel Mroué (le fondateur d'Al Hayat) est présent ici ce soir pour assister à cette association à un moment où le Royaume est divisé. Vous tentez de le rassembler par cette association. J'espère que ce sera pour le bien de l'Arabie Saoudite et pour celui du Liban."⁸

Dans ce contexte d'intense politisation, la question de la concurrence se pose au regard de l'identité très marquée que les rédactions adoptent les unes vis à vis des autres. La netteté des clivages éditoriaux, des orientations politiques et des identités confessionnelles suggère que les médias d'information mettent en oeuvre des stratégies politiques et non pas commerciales. En cherchant à convaincre leur public des prises de position de leur propriétaire plutôt qu'à flatter les goûts ou les valeurs des téléspectateurs, ces médias ne semblent pas tributaires d'une compétition d'ordre véritablement commercial, qui impliquerait un nivellement des marquages idéologiques et des couvertures similaires de part et d'autres, autrement dit une homogénéisation de l'offre. Si cette réalité s'observe aussi bien au niveau des grands médias arabes transnationaux comme Al Jazeera, Al Arabya et AL Hurra, qui manifestent des différences d'approches très marquées dans la couverture des terrains libanais et irakien (comme on l'a vu plus haut), elle est valable en premier lieu au niveau des scènes médiatiques nationales. Au Liban, les médias sont tellement clivés les uns par rapport aux autres qu'il est rare de voir un invité témoigner sur un écran d'une autre couleur politique que la sienne. 75% des invités de Orange TV, la dernière née des chaînes libanaises, propriété du Mouvement Patriotique Libre du Général Michel Aoun lancée en 2007, sont des partisans du 8 mars et plus de 30% sont des leaders du parti⁹.

Il est d'ailleurs intéressant de noter que même le marché du divertissement n'est pas épargné des rapports de force politiques qui divisent la région. Le 11 août 2003, l'élimination du candidat libanais à la finale de Superstar au profit de son concurrent syrien a provoqué des émeutes à Beyrouth et des manifestations devant le siège de Future TV, le diffuseur du programme, contre la manipulation des résultats par les Renseignements Syriens.

Pour autant, ces médias communautaires ne sont pas réductibles à de simples outils de propagande. dans la mesure où ils sont aussi des sources d'information exclusives. Lors de la guerre de juillet 2006 au Liban, la télévision de Hezbollah, AL Manar, qui disposait du seul reporter présent physiquement à la frontière

8 Al Hayat, "Ryadh celebrates Al Hayat/LBC Deal", Ryadh, 20/10/2003

9 Comtrax Solutions Data, avril 2008

israélo-libanaise a ainsi offert une couverture exclusive des combats entre les soldats de Tsahal et du Parti de Dieu, dont les images ont été reprises par les télévisions du monde entier. De plus, les sites internet des grands partis libanais, notamment du mouvement aouniste (Tayyar.org) constituent des sources d'informations instantanées de premier ordre sur l'actualité politique libanaise.

B. Politisation du champ médiatique : l'influence des oppositions politiques, des activistes, et des réseaux personnels et professionnels

1. Le dynamisme médiatique des oppositions : aux marges des médias officiels, les activistes investissent l'univers numérique

En dehors de l'Irak et du Liban, dans les pays toujours soumis à un monopole d'Etat, au contrôle d'organes de censure efficaces, et à la restriction des libertés politiques, les activistes affiliés à des mouvements d'opposition non officiels participent activement à la politisation du paysage médiatique arabe. Depuis les années 90, cet activisme médiatique, s'il n'a pas renoncé à s'exprimer dans le domaine de la presse malgré l'omniprésence de la censure d'Etat, et s'il est encore largement tenu à l'écart de la télévision (à l'exception notable d'Al Aqsa, la télévision lancée par le Hamas en Janvier 2006 et de quelques initiatives individuelles), a en revanche massivement investi les médias numériques.

La censure est en effet toujours rébarbative dans l'écrasante majorité des pays de la région. L'histoire éditoriale des Frères Musulmans égyptiens est rythmée par les opérations de censure et d'édition clandestine et si certains mouvement d'opposition informels ont aujourd'hui à leur disposition des organes de presse indépendants, tels les quotidiens Al Masri al Youm et Al Doustour en Egypte, qui sont les porte parole d'une opposition plurielle au régime d'Hosni Moubarak, ces médias demeurent très exposés à la censure. Le 26 mars 2008, Ibrahim Issa, le rédacteur en chef d'AL Doustour, s'est vu condamné à six mois de prison pour avoir évoqué l'état de santé du président Hosni Moubarak ; le dix août 2008, tous les exemplaires de son quotidien ont été retirés du marché égyptien.

Certaines initiatives, relativement isolées et fortement personnalisées, concernent la télévision. En 1997, Somar Rifaat AL Asad, neveu de l'ancien président Syrien Hafez al Asad, dont le père avait été vice président, a ainsi lancé à partir de Londres une chaîne satellitaire d'information en continu : ANN (Arab News Network). Une initiative similaire fut le fait en juin 2001 d'un

opposant tunisien, Hamdi el Hachemi, ancien membre du MTI (Mouvement de la tendance islamique). Réfugié à Londres alors qu'il avait été condamné à vingt en de prison par contumace en Tunisie, il a fondée une chaîne d'information centrée sur la Tunisie et vouée à donner la parole à une opposition muselée: AL Moustaqilla, qui comme ANN est confrontée à d'importants problèmes de gestion et peine à fidéliser un public.

Mais, afin de contourner la censure la majorité des activistes politiques affiliés à des mouvements d'opposition se sont tournés vers les médias numériques. Utilisant d'abord les ressources que leur offraient la création de sites internet, ils ont ensuite trouvé un terrain plus propice sur la blogosphère, où ils ont pu contourner la censure d'Etat en utilisant les blogs comme des supports au service de mouvement de mobilisation notamment à l'occasion des campagnes électorales. Cependant, l'utilisation des médias numériques et surtout des blogs par les mouvements d'opposition n'est pas sans poser de sensibles questions, relatives à la centralisation et à la gestion des initiatives individuelles au sein des mouvements, parfois confrontés avec le web au spectre de l'éparpillement et de l'épuisement.

- Pour une description des stratégies médiatiques des mouvements d'opposition (campagnes de Kefaya, élections Bahreyn on line, Frères musulmans en Egypte au Koweït et en Jordanie) , et des problématiques soulevées par l'utilisation d'internet par les activistes politiques, voir la fiche « Acteurs arabes non étatiques et médias » -

Surtout, le web arabe, terrain de prédilection des opposants, notamment islamistes, s'est révélé un espace particulièrement propice à la naissance, au développement et à la structuration des mouvements jihadistes. Depuis la création en 2001 par Al Qaeda d'une compagnie multi média vouée à la diffusion du « cyber jihad », Al Sahab, ceux-ci ont fait les preuves de leur dynamisme en produisant un nombre croissant de vidéos et de documentaires mis en ligne jusqu'à diffuser 58 vidéos cassettes en 2006. En Iraq Abou Moussab al Zarqawi (chef du Groupe jihadiste AL Tawhid wal Jihad, par la suite Al Qaeda en Irak) a contribué à développer le jihad médiatique qui prit sa véritable ampleur suite à l'invasion américaine, en diffusant en avril 2004 son premier communiqué sur un forum jihadiste. En octobre 2006, par le biais d'une chaîne cybernétique appelée « La voix du Califat », le Conseil des Mujahidin d'Iraq annonça la fondation de « L'Etat Islamique d'Iraq ». Le communiqué prenait soin d'indiquer que cet Etat disposait d'un Ministère de l'Information et d'une compagnie multi-média :AL Furqan Media Establishment. Depuis, le Global Islamic Media Front (GIMF), et d'autres groupes de production, tel AL Fajr Media Center, mais aussi l'armée Islamique

d'Iraq, se sont lancés dans le jihad médiatique en Iraq. De plus, les insurgés irakiens, qui se contentaient jusqu'à présent de diffuser leur matériel vidéo sur internet ou de le faire parvenir aux autres médias sous forme de cassette vidéos disposent désormais d'une chaîne satellitaire, AL Zawra, lancée en 2006 par Mish'an Al Juburi, un ancien baassiste reconverti dans le jihad contre les américains, et dans la lutte contre les partisans de Muqtada al sadr et de l'Ayatollah al Hakim. AL Zawraa, qui diffuse des vidéos sanglantes tournées par l'Armée Islamique d'Iraq, parvient à contourner la censure américaine et à diffuser ses images sur NileSat à partir de lieux clandestins. En Algérie, le GSPC algérien (renommé Al Qaeda pour le Maghreb Islamique) a fait son entrée sur la toile en diffusant en janvier 2007 des images du raid « Bouchawi » contre des employés d'Halliburton.

Mais si internet est le terrain de prédilection des activistes, opposants et islamistes, il est également investi (notamment depuis l'invasion américaine de l'Iraq et la révolution du Cèdre au Liban) par une kyrielle d'acteurs individuels, s'exprimant sur les blogs. Qu'ils soient explicitement politiques ou clairement a-politiques, les blogs présentent tous un intérêt socio-politique dans la mesure où ils contribuent à remettre en cause les hiérarchies institutionnelles qui président à l'élaboration des discours religieux, familial et politique dans une région où les appartenances sociales, politiques et identitaires demeurent très segmentées et organisées.

- pour une typologie des bloggers (« activistes », « passeurs », et « sphère publique »), voir la fiche « Acteurs arabes non-étatiques et médias » -

2. Le poids des réseaux personnels

Si la politisation des médias arabes résulte avant tout du poids des appartenances politiques et confessionnelles, quelques acteurs individuels se sont également imposés comme des maillons incontournables du champ médiatique et contribuent à sa politisation jusque dans ses champs les plus périphériques (comme les sondages) en faisant jouer leurs relations professionnelles et commerciales. Leur rôle est surtout perceptible au niveau des rapports entre les médias (en matière de fusions, d'acquisitions et d'associations). Le libanais Antoine Choueïri, qui assure les régies publicitaires de MBC, LBC Sat et Dubai TV (trois chaînes qui disposent à elles seules de 50% du marché publicitaire arabe) et d'Al Hayat, en garantissant aux chaînes un revenu minimum sous forme de prêt, est surnommé "Godfather" tant son influence est grande. De fait, c'est à lui que l'on impute, quelques mois après le 11 septembre, la mise en place sous l'égide du Prince Khalid ben Sultan

(propriétaire d'Al Hayat) du partenariat LBC /Al Hayat (dont il gère les deux régies publicitaires) en vue du lancement d'une chaîne d'information en continu. C'est également à travers lui (et son rôle dans la gestion publicitaire de ces médias) que LBC a acquis les droits de retransmission de l'émission de la MBC "Qui veut gagner des millions" au Liban. Or, cet homme d'affaire est régulièrement accusé par AL Jazeera et Future TV d'user de son influence pour orienter les sondages d'audimat menés par l'Institut Ipsos en faveur des chaînes dont il gère la régie. La portée politique de ces accusations est manifeste, qui font valoir les rapports de proximité entretenus par Antoine Chouëiri avec Edouard Monin, le directeur de l'Agence Ipsos, tous deux étant proches des Forces Libanaises.

Au Maghreb, deux hommes d'affaires tunisiens, les frères Ghazi et Nabil Karoui, qui dirigent la première agence de publicité et de Télécommunication maghrébine, K&K World, créée en 1996 règnent sur les programmes de divertissement et de télé-réalité. En développant actuellement sur Nesma, leur chaîne de télévision, le projet de Star Ac' maghrébine, ils ont pu en mobilisant les fonds des investisseurs du Golfe, se soustraire à l'emprise des diffuseurs publics.

3. Les réseaux professionnels : les journalistes entre mercenariat et communautarisation

Quant aux journalistes arabes, ils constituent un groupe professionnel paradoxal dont les dynamiques vont souvent à contre courant des intérêts des médias où ils exercent et où s'exprime avec le plus de vigueur la force des réseaux religieux, des tendances politiques informelles et des appartenances nationales. Les grands médias arabes transnationaux ont mis au point des politiques de recrutement visant à assurer dans les rédactions un pluralisme culturel garantissant la représentation des différentes nationalités arabes, au point que les journalistes se sont transformés depuis la fin des années 90 en une tribu de mercenaires nomades migrant naturellement d'un média à l'autre en fonction des avantages salariaux. En retraçant les itinéraires professionnels des journalistes et des techniciens des médias, on observe ainsi un mouvement général remarquable qui a poussé la majorité d'entre eux à accomplir depuis 1996 une boucle parfois complète qui les a mené de la BBC à Al Jazeera à Al Arabiya puis de nouveau à la BBC. C'est par exemple le cas de celui qui fut successivement le rédacteur en chef de ces trois grands médias : Salah Naggem. Cependant, force est de constater que les journalistes se sont regroupés insensiblement en quelques années en fonction de leurs appartenances nationales. Ce phénomène a été favorisé, dans la région du Golfe, par l'existence de discriminations salariales en fonction des nationalités favorisant

les journalistes venant d'Europe et des Etats-Unis sur les libanais, les égyptiens et surtout sur les maghrébins. Mais on constate également un communautarisme manifeste, donnant lieu à des phénomènes de cooptation. Actuellement, dans la rédaction du service arabe de la BBC, les 5 postes de direction sont occupés par des journalistes égyptiens (Husseyh Sukkari, Salah naggem, Hani al Kuneysi, Hisham al Dib, Hisham Badaoui). Et on peut dire que l'univers des chaînes panarabes obéit aujourd'hui à une cartographie sociologiquement marquée qui peut se résumer de la manière suivante:

- à Al Jazeera: forte présence des Frères Musulmans (depuis le changement rédactionnel d'octobre 2003), surreprésentation des journalistes jordano palestiniens et présence d'un petit noyau égyptien influent.
- à AL Arabiya : surreprésentation des libéraux et des journalistes libanais
- à la BBC Arabic Service: présence nombreuse de journalistes dits « laïcs », anciens communistes, surreprésentation des égyptiens.

Ainsi, la politisation des acteurs médiatiques va dans le monde arabe dans le sens d'un éclatement des paysages audiovisuels et de la cristallisation des clivages idéologiques et confessionnels. On assiste cependant avec l'affirmation de stratégies commerciales, au développement d'initiatives pluralistes qui manifestent un souci d'agréger des acteurs hétérogènes au service de discours mixtes, qu'ils se présentent comme des discours à deux faces ou qu'ils soient franchement consensuels.

C. L'affirmation de stratégies commerciales : fédérer des acteurs divers au service de discours consensuels

Les Acteurs religieux à l'avant poste de la globalisation

Si aujourd'hui de nombreux médias arabes généralistes et d'information ont pris pour cible un public global, occidental ou asiatique, les acteurs religieux ont longtemps été des précurseurs en la matière, qui ont dès les années 90 élaboré des programmes spécifiques en direction d'un public hors des limites du monde arabe. Lors d'une étude menée par nos soins au cours de l'année 2005, les seules émissions disponibles qui ciblaient véritablement le public européen sur

les chaînes arabes étaient des émissions religieuses¹⁰. Aujourd'hui, il existe environ 25 chaînes religieuses au Proche Orient, toutes créées par leur propriétaire avec la perspective de faire d'excellentes affaires, et le marché du divertissement islamique est en plein boom. En sorte qu'il est possible d'affirmer aujourd'hui que les organes médiatiques arabes enclins à développer les stratégies les plus franchement commerciales sont ces grandes chaînes religieuses (Iqra, Al Risala, Al Majd, Al Fajr...). Mais cela n'a été rendu possible que par la mobilisation au service de médias religieux, d'acteurs nouveaux revendiquant leur formation commerciale et qui ont contribué à mettre sur le marché des produits islamiquement adaptés à l'univers médiatique contemporain (clips islamiques, télé-réalité religieuse...) Ainsi, ces initiatives concernent des acteurs religieux spécifiques, qui se distinguent à la fois des partis religieux identifiés plus haut et des jihadistes.

De fait, - et il convient à ce titre d'établir une géographie, certes grossière, des acteurs religieux actifs dans le champ audiovisuel - la présence de chaînes religieuses dans les bouquets de divertissement comme ART et MBC est avant tout tributaire des alliances politico-religieuses passées par des gouvernements à la recherche d'une légitimité religieuse avec des acteurs religieux institutionnels plutôt que l'expression du monopole que certains courants ou partis religieux pourraient exercer directement sur un média dans un but prosélyte. C'est ce qui leur donne la possibilité de développer des stratégies commerciales, plutôt que d'être de purs instruments de propagande politique, comme le sont les médias jihadistes par exemple. AL Risala et IQRA sont un tribut payé par le Prince Ben Talal et Saleh Kamel à l'establishment religieux saoudien et une manière de racheter une moralité à leurs bouquets généralistes. La présence du Cheikh Qardawi et de son émission religieuse (La Charia et la Vie) sur une chaîne d'information comme Al Jazeera est également à comprendre comme une légitimité religieuse pour l'Emir du Qatar, dans le contexte des rapports de force qu'il entretient avec une opposition islamiste wahhabite dans son pays. Les grandes chaînes religieuses panarabes ne sont pas aujourd'hui entre les mains de partis religieux autonomes mais dépendent d'une nébuleuse d'acteurs religieux institutionnels et commerciaux. Les partis religieux, plus actifs au niveau national avec des chaînes religieuses locales (c'est le cas du Hamas et du Hezbollah et de nombreux partis religieux irakiens), se mobilisent également à l'échelle régionale sous la forme de réseaux informels actifs au sein des rédactions plutôt qu'en créant des médias spécifiques. C'est le cas des Frères Musulmans, qui ont pris une importance croissante au sein de la rédaction d'Al

10 TALON Claire, Les chaînes satellitaires arabes et les jeunes français issus de l'immigration : chroniques d'un malentendu, Mémoire de DEA sous la direction de Gilles Kepel, Institut d'Etudes Politiques de Paris, 2005.

Jazeera depuis l'arrivée du jordano-palestinien Waddah Khanfar, proche du Hamas, au poste de Rédacteur en Chef, et qui exercent leur influence sur les programmes informatifs plus que religieux.

En sorte que l'on peut distinguer :

- les chaînes politico-religieuses locales : qui sont le fait de partis politiques comme le Hamas et le Hezbollah ;
- les stratégies d'acteurs diffuses : qui se manifestent sous la forme de réseaux d'influence et de cooptation au sein des grandes chaînes arabes informatives et religieuses et qui sont le fait d'acteurs appartenant à des associations religieuses non officielles : c'est le cas des Frères Musulmans, notamment égyptiens ;
- Les sites internet souvent fortement personnalisés autour d'acteurs religieux célèbres : comme Islamonline et IslamToday, respectivement dirigés par Cheikh Qardawi et Salman Al Awdah.
- les grandes chaînes religieuses transnationales : qui agrègent un mixte d'acteurs religieux institutionnels et apolitiques dans des perspectives commerciales ;
-

1. Les acteurs religieux à la conquête du centre

Des commerciaux parmi les oulémas

Les grands médias religieux arabes transnationaux se sont donc révélés des creusets propices à l'élaboration d'un discours "médiatique", structuré par l'ambition de s'agréger les classes moyennes pieuses à l'échelle de l'Europe, de l'Asie et des Etats Unis. A côté des partis politiques islamistes qui s'illustrent sur les scènes nationales, des entrepreneurs religieux privés se sont saisis de la chose médiatique dans une perspective plus commerciale, au service de ce que d'aucuns appellent le « market islam » (Patrick Haenni). Ciblent un public de classe moyenne, des entrepreneurs islamiques et des hommes d'affaires ont à partir d'un discours socialement conservateur développé des produits médiatiques à succès. Les acteurs religieux en présence dans le champ médiatique arabe semblent ainsi entrer dans une concurrence aux implications véritablement commerciales pour le monopole d'un discours « médiatique », communément désigné en arabe par le terme de « wasatya ».

Une chaîne comme IQRA par exemple, fut créée en 1998 à un moment où le bouquet ART accusait un déficit de plus de 250 millions de dollars¹¹ et où Saleh Kamel et le Prince Al Waleed Ben Talal essayaient tous deux de sévères critiques de la part du public conservateur du Golfe pour le caractère jugé immoral de leurs bouquets satellitaires axés sur le divertissement¹². Elle a permis à ART de s'assurer un financement en provenance du Golfe au service d'une activité de prédication. Elle a eu pour premier objectif de cibler les musulmans de la diaspora, dont les non arabophones, en les aidant à mémoriser le Coran. Pour ce faire, la première chaîne islamique a eu recours à une nouvelle génération de jeunes prédicateurs souvent issus de la bourgeoisie urbaine (Khaled AL Guindy, Al Habib Ben Ali.), dont certains sont aujourd'hui de véritables stars, comme l'égyptien Amr Khaled. Lançant la vague des talk shows islamiques, en arabe ou en anglais, ces jeunes prédicateurs ont fait de leurs émissions des modèles de télé-réalité en attirant successivement des stars du football, des actrices repenties, de jeunes hommes d'affaires qui ont assuré à leurs sermons mesurés une touche glamour et moderne. Mais ces acteurs d'un nouveau genre sont à considérer comme des outsiders dans le champ religieux islamique puisqu'ils ne disposent pas en général des diplômes ni de la formation religieuse traditionnelle qui assure aux acteurs institutionnels la légitimité leur permettant d'émettre des fatwas et des avis religieux. Ces nouveaux venus ne sont ni des oulémas ni des faqihis et ils ne tirent leur légitimité que de leur succès médiatique, court-circuitant ainsi les hiérarchies religieuses traditionnelles.

Eclectisme : outsiders et acteurs institutionnels

Ces jeunes prédicateurs côtoient donc sur une chaîne comme Iqraa des Oulémas traditionnels et des muftis du Golfe et d'Arabie Saoudite qui garantissent à la chaîne un financement en provenance du Golfe, ainsi que des opposants ou des dissidents islamistes en exil auxquels furent confiés parallèlement la production de programmes plus classiques. C'est cet éclectisme éditorial, parfois conflictuel, qui donne à la chaîne son identité multiple et changeante et son souci d'éviter toute identification arrêtée avec une tendance islamique particulière. Des prédicateurs aux styles et aux tendances très différentes se côtoient et se succèdent sur la chaîne (Cheikh Wagdi Ghoneim a ainsi pris la suite d'Amr Khaled) et en font une sorte de forum où s'expriment

11 SAKR Naomi, *Satellite Realms, Transnational Television, Goalization and the Middle East*, IB Tauris, 2001.

12 AL KHAWAGA Dina, "Iqraa channel: ideological domination or cultural business?", in *Cultural Dynamics in Contemporary Egypt: structures and representations*, American University of Cairo, April 17, 2004.

les différentes filiations idéologiques de l'islamisme contemporain, des wahabites, salafistes saoudiens aux intellectuels islamistes égyptiens modérés. Les besoins conjoints de cibler un public global et de s'assurer une légitimité religieuse et un appui financier dans le Golfe ont abouti au recrutement d'acteurs hétérogènes et à la constitution d'une sorte de discours créole, juxtaposition de sermons wahabites classiques, d'islam commercial et de doctrine assouplie, adaptée à la vie en pays non musulman. Alors que la première politique éditoriale bannissait la diffusion de chansons et de séries, les hymnes nationalistes ont été introduits dans la programmation en 2000 et la chaîne a commencé à produire des séries islamiques. Poussée par la compétition satellitaire, elle s'est enfin mise à produire des soaps operas islamiques comme *Abdeen Family*. Le succès de ce nouveau marketing s'est manifesté rapidement, lorsque d'autres chaînes satellitaires comme Dream TV et même LBC (qui l'a rediffusé intégralement au cours de l'année 2003) ont acheté les droits de l'émission phare de Amr Khaled (*Wa nalqal ahibba*).

En mars 2006, le Prince Al Waleed Ben Talal a confié à l'islamo-libéral koweïtien Tareq AL Suweidan la direction d'une chaîne islamique, Al Resalah, vouée à « détourner les jeunes du terrorisme », qui repousse encore plus loin les limites de l'islamiquement correct en passant outre l'interdiction en vigueur sur Iqra de diffuser des video clips, des sagas etc.. en produisant des comédies islamiques, des jeux et des tubes. Avec un rejet de toute politique, la chaîne affiche des objectifs ouvertement commerciaux : « D'ici trois ans notre but est d'être parmi les 5 premières chaînes à attirer la publicité D'ici 5 ans, on devrait être en mesure de disputer la première ou la deuxième position »¹³. Ses programmes, comme le célèbre « Making Leader », se fondent sur une interprétation capitaliste de l'islam: « Au lieu de vous plaindre de ne pas avoir de travail, de vivre une vie misérable, obtenez une qualification ! spécialisez vous, essayez de trouver une niche, soyez productifs ! C'est ça qu'enseigne l'Islam, c'est comme ça que nous le comprenons »¹⁴.

2. Les paradoxes du réseau Al Jazeera

La question de l'adaptation éditoriale aux impératifs de développement du média ne se pose pas qu'aux chaînes religieuses. Au cours de l'année 2003, le Conseil d'administration d'Al Jazeera décida de se doter d'un « réseau » qui aurait pour but de donner au nouveau groupe une impulsion commerciale et les moyens de son indépendance financière. Ce réseau comprendrait une chaîne

13 Transnational Broadcasting Studies, "Interview with Tareq Al Suweidan, General Manager of Al Resalah Channel", Lindsay Wise, issue 16, 2006.

14 Ibid.

d'information en anglais, une chaîne de sport, une chaîne documentaire, une chaîne de direct-live, un centre de formation professionnelle, un magazine, etc... Cette décision occasionna un débat virulent sur le statut qui serait celui de la chaîne d'information anglaise vis à vis de sa sœur aînée arabe : les deux chaînes relèveraient-elles de la rédaction arabe ou fallait-il envisager des rédactions séparées, indépendantes l'une de l'autre ? La chaîne anglaise consisterait-elle en une simple traduction des programmes de la chaîne arabe en diffusant la ligne éditoriale au monde entier (stratégie politique) ou une chaîne d'information anglaise qui se contenterait d'exploiter la notoriété de la chaîne arabe afin de concurrencer CNN sur son propre terrain c'est à dire sur la qualité de son service informatif mais pas sur sa ligne éditoriale (stratégie commerciale qui garantissait à la chaîne un avenir publicitaire) ? AL Jazeera en anglais ou une Al Jazeera anglaise ? Au grand dam des journalistes de la chaîne arabe, le lancement de la chaîne anglaise aboutit à la séparation de fait des deux rédactions, à une politique d'embauche (à peine corrigée par la suite) de journalistes exclusivement britanniques et américains ne parlant pas l'arabe. Surtout, la politique et les choix stratégiques du nouveau réseau se sont manifestés de manière explicite dans la feuille de style (« stylebook ») en vigueur dans la rédaction anglaise : contrairement au lexique engagé qui a fait la réputation d'Al Jazeera en arabe, Al Jazeera English ne dira pas « opération martyr » mais « attentat suicide » ni « résistant » mais « insurgé ». Ce choix témoigne de la primauté des objectifs économiques sur la stratégie politique qui préside encore aux orientations éditoriales de la chaîne arabe, dans le processus de construction du groupe Al Jazeera. De la même manière que les ambitions commerciales globales des chaînes religieuses ont contribué à en formater le discours dans un sens plus consensuel, le choix d'une politique commerciale pour le réseau Al Jazeera International s'est fait au prix d'un décrochage vis à vis des positions idéologiques qui font encore le succès de son entreprise initiale. Aujourd'hui, les rédactions de la télévision et du site internet anglais d'Al Jazeera évoluent de manière autonome et le groupe chapeaute deux organes d'information aux positionnements clairement différents. En sorte que l'on peut aujourd'hui se représenter le groupe comme un monstre à deux têtes, une sorte de Janus dont les deux facettes permettent à l'entreprise d'agréger un public véritablement hétérogène au nom d'une même marque audiovisuelle appelée « Al Jazeera ». Surtout, plutôt que d'être redondants et de se partager le public en fonction d'un paramètre linguistique, chaque organe est susceptible, en offrant un service différent, d'attirer l'ensemble des téléspectateurs bilingues en fonction de l'évolution de leurs intérêts.

D. Comment articuler rapport de force locaux et ambitions internationales ?

1. Les Etats face à la question de l'extraterritorialité

Mais, pour ces nouveaux médias arabes, la question de l'articulation entre leurs ambitions globales et leur rapport à leur environnement géopolitique local n'est pas sans poser problème. Et ceci à plusieurs titres. Les années 90 ont été marquées par le grand retour des rédactions panarabes dans la région (avec notamment l'installation de la MBC à Dubaï et la création du siège d'Al Jazeera à Doha) ; Ce changement a beaucoup modifié la configuration géopolitique du paysage médiatique arabe puisque l'on est passé de médias offshore ciblant la région à des médias ciblant l'international à partir d'une base régionale. S'il existaient déjà des procédures d'exception qui assuraient par exemple à de grands journaux panarabes comme AL Sharq al Awsat, l'impression d'une édition spéciale pour l'Arabie Saoudite et occasionnellement pour d'autres pays, le retour des rédactions dans la région a institutionnalisé des espaces de quasi extra-territorialité.

Dans leurs stratégies de développement médiatique international, de nombreux Etats ont en effet créé des situations d'exception pour les médias panarabes ou étrangers installés sur leur sol et pour les journalistes qui y travaillent. Cette politique, qui passe par la création de zones franches médiatiques (les Media City créées en Egypte, Jordanie et aux Emirats), l'exemption des journalistes étrangers des contraintes et du poids de la censure que ces Etats continuent à faire peser sur les professionnels locaux a contribué à la mise en place de discriminations socioprofessionnelles et politiques flagrantes. Dans les Emirats par exemple, les journaux et chaînes de télévision étrangers sont protégés de la censure qui sévit de manière particulièrement active à l'encontre des médias locaux, amenant l'Etat à pratiquer une politique de deux poids deux mesures qui semble difficilement tenable sur le long terme. Cette stratégie qui pousse des gouvernements à développer et soutenir des médias panarabes qui jouissent de prérogatives interdites aux médias de leur pays a en effet conduit à de véritables formes de schizophrénie. Al Jazeera par exemple n'est pas soumise à la loi qatarie de 1979 sur l'édition et la publication qui prévoit que tout média installé au Qatar dispose d'une rédaction dirigée par un qatari.

En mars 2007, suite au limogeage de cinq journalistes qataris par la rédaction d'Al Jazeera, Ahmed Ali, le célèbre rédacteur en chef d'un journal national qatari (AL Watan) a mené une campagne de protestation de plus d'un mois, rédigeant une série d'éditoriaux mettant en cause à la fois la politique discriminatoire d'Al Jazeera en matière de recrutement à l'égard des locaux et

l'absence de droit de regard des citoyens qataris sur la politique éditoriale de la chaîne, laissée aux mains d'étrangers. En manifestant ses interrogations à l'égard d'une chaîne qui est perçue par beaucoup de nationaux qataris comme un Etat dans l'Etat sur lequel ils ne jouissent d'aucun droit de regard et qui a fini par incarner l'image et la politique étrangère de leur pays plus qu'aucune autre institution nationale, Ahmad Ali se faisait le porte-parole d'un sentiment d'insatisfaction à l'égard d'Al Jazeera qui va grandissant au sein de la population qatarie elle-même, totalement tenue à l'écart de la gestion d'un média qui est devenu en quelques années un outil de diplomatie publique de premier ordre entre les mains d'une Rédaction composée de journalistes étrangers et d'un Conseil d'Administration verrouillé par des proches de l'Emir. Mais il dénonçait aussi, de manière certes plus voilée, l'injustice qui a conduit l'Emir du Qatar à accordé à des journalistes palestiniens, jordaniens et égyptiens une liberté de parole plus grande que celle dont jouissent les journalistes qataris dans leur propre pays : « la seule chose qui justifie qu'Al Jazeera ne soit pas soumise à la loi sur la presse et les médias, c'est qu'elle émet d'en dehors de la péninsule qatarie ou que cette loi ne s'applique qu'à nous, pauvres opprimés qui nous fourvoyons dans la presse locale. Et ceci n'est pas ma position personnelle, mais celle de la majorité des qataris, qui ne sont devenus que des spectateurs d'Al Jazeera bien que ce soit eux qui la financent, opprimés à l'intérieur de leur propre chaîne. ».

2. Cibler le public occidental

Un autre problème qui se pose aux nouveaux acteurs médiatiques arabes dans la mise en place de stratégies de développement global est celui de l'adaptation de leurs programmes au public occidental. Comme on l'a vu, cibler un public hors de la région pose aux médias arabes des problèmes qui dépassent de loin de simples questions de traduction. Lorsque cela n'implique pas de véritables modifications éditoriales et que le choix est fait d'une simple transposition des programmes arabes à destination des pays étrangers, la question de l'adaptation de l'offre arabe au marché international révèle les difficultés des chaînes arabes à cibler un public hors de la région et à satisfaire à ses attentes. Pour les principaux médias d'information, l'approche d'un public non arabophone en passe par des compromis idéologiques avec leur discours fondateur, souvent au prix d'acrobaties sémantiques justifiées par la nécessité stratégique de ne pas rebuter le public occidental. Ainsi d'Al Jazeera et d'Al Manar, qui ont mis en place des lexiques séparés pour leurs bulletins d'information en arabe et en anglais. L'Etat d'Israël, qualifié dans le bulletin d'information en arabe d'Al Manar d'« entité sioniste », d'« ennemi sioniste », ou d'« entité usurpatrice », est désigné dans le bulletin anglais d'« occupant de la Palestine ». Mais les acteurs religieux ont quant à eux été plus enclins à exporter leur discours arabe à

destination du public européen et américain. La doctrine du « Fiqh des minorités », soit la défense d'une jurisprudence adaptée aux besoins des minorités musulmanes vivant hors du monde arabe dans le but de faciliter la propagation de la foi, a ainsi permis au Cheikh Youssuf al Qardawi, de s'adresser régulièrement dans son émission religieuse hebdomadaire sur Al Jazeera à un public musulman européen et américain pour y défendre la vision politique et sociale des Frères Musulmans telle qu'elle se formule aujourd'hui dans les pays arabes. Spécialement programmée le dimanche, et non le vendredi, afin d'attirer un public occidental, l'émission star La Charia et la Vie a ainsi diffusé un discours adaptant la pratique de l'islam à la vie européenne pour mieux diffuser les conceptions religieuses, idéologiques et politiques des Frères Musulmans. Mais en faisant des compromis sur des aspects mineurs du culte afin de mieux repousser les discours réformistes cherchant à faire évoluer la doctrine, le Cheikh Qardawi en est venu à prôner une conception minimum de la citoyenneté qui est en décalage avec les aspirations politiques d'une majorité de la jeunesse musulmane militante européenne sans être pour autant assez rigoriste pour séduire la population salafiste d'Europe. Quant aux chaînes qui ont fait le choix de lignes éditoriales délibérément a-politiques, comme Iqra et Al Resalah, elles en sont venues à développer un discours commercial qui est souvent d'une innocuité cocasse pour de jeunes musulmans européens cherchant précisément à s'affirmer sur les scènes politique de leurs pays respectifs. Cette mauvaise appréciation des problématiques propres aux communautés musulmanes en Occident, auxquelles sont appliquées des problématiques propres à la jeunesse arabomusulmane est répandue sur les chaînes arabes. Une étude menée par nos soins en 2005 sur la réception des chaînes arabes en France a ainsi pu constater que les jeunes musulmans pratiquants qui ont constitué en France un public potentiel pour ces nouveaux acteurs religieux venant du monde arabe, s'ils ne nient pas l'effet d'entraînement provoqué par les chaînes arabes, se sont en fait rapidement détournés de ces médias qui ne leur offraient qu'une image faiblement représentative d'eux-mêmes, pour développer de leur propre fait, au sein d'un paysage médiatique musulman français, des médias d'information et de prédication véritablement adaptés à la demande nationale.

3. Le dilemme éditorial d'AL Manar en Iraq

Mais le développement de stratégies globales est surtout problématique pour les acteurs engagés dans des entreprises médiatiques de mobilisation à partir d'un positionnement idéologique fort car il leur faut prendre en compte la force des clivages ethniques et confessionnels en présence sur le terrain.

La télévision Al Manar joue un rôle stratégique au service des évolutions idéologiques du Hezbollah libanais. Consacrée lors de sa création en 1991 à la couverture médiatique des actions militaires du Parti de Dieu au Liban Sud, elle lui a permis d'acquérir sur la scène libanaise une popularité et une légitimité nationale que consacra le retrait israélien du territoire libanais en mai 2000. Par la suite, lors de son passage au satellite en 2000, Al Manar permit au Hezbollah de se forger une popularité régionale en diffusant du Maghreb au Proche Orient une rhétorique panarabe antisioniste, centrée depuis le déclenchement de la seconde intifada, sur la Palestine. Parallèlement à ce glissement idéologique, consacré par la victoire de juillet 2006, Al Manar est utilisée par le Parti depuis le 11 septembre 2001 pour disputer à Al Qaeda un leadership panislamique à l'échelle globale tout en oeuvrant à la reconnaissance internationale du combat du Hezbollah comme relevant de la résistance et non pas du terrorisme. En permettant au Hezbollah d'élargir son audience, la chaîne a donc servi l'évolution idéologique du parti, d'une rhétorique nationaliste (libérer le territoire libanais et y créer une république islamique), à un discours panarabe (combattre l'ennemi sioniste) puis panislamique (unifier la résistance islamique en se démarquant du terrorisme d'Al Qaeda). Mais elle n'a pu se consacrer à ces objectifs qu'en jouant un rôle informatif suffisamment crédible pour conquérir le public arabe. De fait, Al Manar a su mobiliser ses équipes de journalistes de manière suffisamment efficace pour offrir à ses téléspectateurs une série de couvertures exclusives des affrontements israélo-libanais au Sud Liban, puis de la seconde intifada et surtout de la guerre de juillet 2006, toutes couvertures informatives qui ont valu à la chaîne de voir ses images reprises par les télévisions du monde entier, y compris par les médias israéliens et européens.

Cependant, c'est sa couverture des terrains afghan et irakien qui a posé à Al Manar de délicats problèmes de positionnement éditorial. Comment la chaîne pouvait-elle prendre position pour la résistance aux Américains en Iraq sans perdre pour autant le capital de sympathie des chiites irakiens ? Comment mobiliser les masses musulmanes sans renier la spécificité du discours chiite, qui informe les revendications du Hezbollah sur la scène libanaise ? Ces questions prirent une acuité manifeste avec la série d'attentats qui frappa l'Iraq en août 2003, et lorsque le salafisme takfiriste d'Al Qaeda commença à prouver ses capacités de mobilisation dans certains camps palestiniens libanais, à un moment où le clivage sunnite/chiite devenait plus radical au Liban.

De ce point de vue, c'est clairement la crainte d'une guerre civile en Iraq et l'inquiétude provoquée par l'embrigadement dès 2003 de jeunes palestiniens et libanais pour le jihad irakien qui a conduit Al Manar à infléchir une ligne éditoriale jusque là perçue par la communauté chiite irakienne comme

favorable à l'ancien dictateur Saddam Hussein, ce qui rendait la chaîne peu populaire en Iraq. Par ailleurs, en visant une audience panislamique globale, le Hezbollah entrait à partir du 11 septembre en concurrence avec Al Qaeda auprès des masses musulmanes, ce qui a conduit Al Manar à prendre position contre la guerre en Afghanistan sans pour autant diffuser la fameuse vidéo du 7 octobre 2001, pourtant retransmise par tous les grands médias de la planète, dans laquelle Ben Laden et Ayman Zawahiri menaçait les Etats-Unis d'une guerre totale s'ils attaquaient l'Afghanistan. Prenant en compte « l'hostilité aux talibans en milieu chiïte »¹⁵, la chaîne s'est ainsi appliquée dans les semaines qui suivirent le 11 septembre, à développer son discours anti-américain autour d'une distinction casuistique entre « résistance » et « terrorisme » sensée légitimer le combat du Hezbollah aux dépens de la cause d'Ousama Ben Laden. Mais cette stratégie qui a conduit le Hezbollah à jouer sur ses multiples identités : chiïte, libanaise, arabe, et islamique a fait de la chaîne du Parti de Dieu un objet hybride qui, à bien des égards s'est transformé en une télévision à facettes que d'aucuns ont dit : sunnite le jour, chiïte la nuit. Ambiguïtés éditoriales qui ne sont pas pour rien dans la désaffection du public irakien à l'égard d'Al Manar et qui n'ont pu éviter l'interdiction de la chaîne par les Etats-Unis pour incitation au terrorisme, puis par la France en 2004 et l'Espagne.

Conclusion

Alors que le monde de l'après guerre-froide est caractérisé par « le déclin des sources autorisées et des médias porte-parole d'une position idéologique [et que] le développement des médias d'information en continu a rendu l'univers de l'information plus lisse, moins politisé, plus concurrentiel. ¹⁶», le monde arabe fournit l'exemple contraire d'une politisation grandissante, qui va s'accroissant depuis les années 90. Un univers où la libéralisation des paysages médiatiques n'implique pas une commercialisation du marché audiovisuel et où la concentration commerciale des médias n'est pas une alternative à l'éclatement politique.

La surreprésentation des Etats, des partis politiques et des communautés religieuses dans les médias arabes participe au premier chef à la politisation du

15 HADDAD Rayan, "Al Qaïda/Hezbollah: la concurrence à distance entre deux logiques d'action jihadistes différentes pour la captation des cœurs et des esprits de l'Umma", Cultures et Conflits n° 66, 2007, pp. 157-177.

16 SEMPRINI Andrea, CNN et la mondialisation de l'imaginaire, CNRS Editions, 2000, p11.

paysage médiatique proche-oriental. Mais la force des appartenances politiques et confessionnelles, ainsi que le poids des diplomaties, informent jusqu'aux initiatives individuelles et aux dynamiques professionnelles.

Cependant, il est remarquable de noter que les discours développés par ces acteurs dans les médias où ils s'illustrent, échappent à la logique sectaire quand ils sont mis au service de stratégies de développement commercial.

Mais dans leurs ambitions globales, les médias arabes d'information et religieux quels qu'ils soient se heurtent au problème de l'adaptation de leur discours à l'intention d'un public hétérogène. Cet enjeu en passe par différentes stratégies, de l'invention de discours créoles, à la mise au point de stratégies ambivalentes, voire contradictoires. Il implique surtout la mise en place de situations de quasi extra-territorialité qui menacent à court-terme la pérennité de ces entreprises médiatiques.

Cette thématique dans son intégralité ainsi que la bibliographie qui l'accompagne sont disponibles sur le site www.c2sd.defense.gouv.fr rubrique « Les thématiques ».