

LABORATOIRE DE L'IRSEM 2013



Laboratoire de l'IRSEM N°18

La réforme des systèmes de sécurité : Quel différentiel français ?

La Réforme des systèmes de sécurité (RSS) est caractérisée par une composante duale, à la fois conceptuelle et opérationnelle. Elle offre un cadre de réflexion et de pratiques aux politiques déployées par les acteurs internationaux dans la gestion et la prévention des crises.

Principalement observée dans le cadre des organisations internationales, pour lesquelles la RSS est devenue un référentiel dans leur politique de gestion de crise, ce Laboratoire contribue à mettre en valeur une approche française dans ce domaine.



IRSEM
1 place Joffre – case 46
75700 Paris SP 07
<http://www.defense.gouv.fr/irsem>

ISSN : 2116-3138
ISBN : 978-2-11-13007-3



LA REFORME DES SYSTEMES DE SECURITE :

QUEL DIFFERENTIEL FRANÇAIS ?

*SOUS LA DIRECTION DE
SOPHIE DAGAND ET FRÉDÉRIC RAMEL*

AVERTISSEMENT

Les opinions émises dans ce document
n'engagent que leurs auteurs.
Elles ne constituent en aucune manière
une position officielle du ministère de la défense.

LABORATOIRES DE L'IRSEM DÉJÀ PARUS :

- 1- L'ASIE DU NORD-EST FACE À LA MONTÉE EN PUISSANCE DE LA CHINE
- 2- L'IMPACT DU PARTENARIAT ENTRE LES BRIC (BRÉSIL, RUSSIE, INDE ET CHINE) ET LES PAYS AFRICAINS SUR L'ÉVOLUTION DU RÉGIONALISME SÉCURITAIRE
- 3- L'ARMÉE AUSTRALIENNE DANS LA GUERRE DU VIETNAM
- 4- LA « RECONSTRUCTION POST-CONFLIT ». IMPLICATIONS ET LIMITES D'UN CONCEPT MULTIDIMENSIONNEL.
- 5- AN UNPRECEDENTED POWER SHIFT AND THE REVIVAL OF EAST ASIA
- 6- ATELIER DE RÉFLEXION PORTANT SUR DES PROPOSITIONS D'ÉVOLUTION DES MODALITÉS DE CONTRACTUALISATION ET DE CONDUITE DES PROGRAMMES D'ARMEMENT
- 7- THE ROLE OF GREENLAND IN THE ARCTIC
- 8- RÉFLEXION SOCIÉTALE SUR LES INTERFACES CERVEAU-MACHINE POUR L'HOMME ET IMPLICATIONS POUR LA DÉFENSE
- 9- LA FORMATION D'ARMÉES ÉTRANGÈRES. ÉTUDE COMPARATIVE DES POLITIQUES DES PRATIQUES DES ANNÉES 1950 À 2010.
- 10- L'ACADÉMIE DE LA BOUE. REGARDS CROISÉS SUR L'APPRENTISSAGE DES FORCES ARMÉES
- 11- LA GESTION DE LA CRISE LIBYENNE PAR L'UNION AFRICAINE : CHRONIQUE D'UNE IMPUISSANCE ANNONCÉE
- 12- LE ROLE SOCIAL DES ARMÉES : PERSPECTIVES COMPARATIVES ET ACTUALITÉ
- 13- MEDIATION REGIONALE : LE CAS ISRAELO-PALESTINIEN
- 14- MOUVEMENTS D'OPINION : ENJEUX STRATEGIQUES, BESOINS ET TECHNOLOGIES
- 15- LA PAIX PAR LE COMMERCE, DE L'EPOQUE MODERNE A NOS JOURS - MYTHE ET REALITE
- 16- DE L'ASYMETRIE CAPACITAIRE A L'ASYMETRIE DES BUTS DE GUERRE : REPENSER LE RAPPORT DE FORCE DANS LES CONFLITS IRREGULIERS
- 17- LA COOPERATION INTERNATIONALE ET BILATERALE EN MATIERE DE CYBERSECURITE : ENJEUX ET RIVALITES

SOMMAIRE

Introduction, par Sophie Dagand et Frédéric Ramel.....	5
Partie I	
Examen de la Réforme des Systèmes de sécurité.....	16
Approche française de l'assistance militaire à un Etat étranger, par le colonel François Chauvancy.....	17
Contribution des forces armées à la RSS en stabilisation : atouts et principes, par le colonel Randal Zbienen.....	26
La réforme des systèmes de sécurité : le développement d'un cadre normatif et les défis de sa mise en œuvre au niveau européen, par Sébastien Badaud.....	30
Partie II	
Regards historiques de l'assistance militaire.....	38
Regards contemporains sur les guerres coloniale, par Jacques Frémeaux.....	39
L'exportation du modèle de la gendarmerie française en Algérie de 1830 a 1971, par le capitaine Benoît Haberbusch.....	45

Partie III

Regards des experts : la coordination internationale en matière de Réforme des Systèmes de Sécurité.....55

La nécessaire réforme des systèmes de sécurité au sein de l'espace africain francophone, par le docteur Niagalé Bagayok-Pénone.....56

La coopération inter-organisationnelle et la mise en œuvre de la RSS, par le général Pierre-Michel Joana.....65

■ INTRODUCTION

La Réforme des systèmes de sécurité (RSS) ne saurait être appréhendée comme un seul concept scientifique. Elle est également qualifiée de politique publique, à vocation opérationnelle. Développée depuis la fin des années 1990 par une pluralité d'acteurs institutionnels et privés (nationaux ou multilatéraux), civils et militaires, la RSS continue, toutefois, de faire l'objet de débats et d'interrogations au niveau international. Un des principaux points de discussion porte sur la manière dont l'assistance internationale peut contribuer à l'établissement ou au rétablissement d'une paix positive en appuyant la structuration des appareils étatiques locaux liés aux enjeux de sécurité dans les Etats les plus fragiles, et ce, en situation post-conflictuelle ou en transition démocratique. Si les politiques d'assistance internationales (étatiques ou multilatérales) existent depuis plus de deux siècles, comme en atteste l'héritage historique de certains Etats, la RSS entend répondre aux nouvelles dimensions de la sécurité, telle qu'elle est pensée aujourd'hui.

La définition de la RSS mais aussi sa mise en œuvre sur le terrain font l'objet de débats tant dans la communauté académique qu'entre experts. En effet, les principaux bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux¹, à défaut de contribuer à l'élaboration d'une définition universelle ou d'une pratique commune au niveau international, ont développé leurs propres mécanismes, outils, et doctrines dans le domaine de la RSS. Pour autant, si on constate une pluralité d'approches de ce concept, les différentes « doctrines » présentent toutes des caractéristiques communes, dont les objectifs principaux font aujourd'hui consensus au sein de la communauté internationale : le passage de la paix négative à la paix positive ; l'appui aux autorités locales dans le respect des traditions et des coutumes locales ; l'association des populations locales (autorités, populations/communautés, société civile...) ; et le soutien des acteurs extérieurs avec l'empreinte la plus légère à l'ensemble des structures étatiques impliquées, directement ou indirectement, dans le champ de la sécurité. Ce dernier point invite ainsi les acteurs internationaux et locaux à une mise en cohérence des programmes d'actions plurisectoriels et multidimensionnels, par le renforcement de la coordination entre les acteurs engagés. Ces principaux éléments, qui caractérisent la « Réforme des systèmes de sécurité » ont fait l'objet d'un développement spécifique au sein de l'OCDE et d'une valorisation auprès des acteurs institutionnels et informels, au point de lui consacrer ses outils comme une référence en la matière.

Malgré l'existence d'un cadre de référence au niveau international (développé par l'OCDE), la RSS suscite de nombreuses interrogations. A partir de cet état des lieux, la présente recherche a pour objectif de préciser cet instrument de politique publique (partie I), pour enfin révéler les caractéristiques de l'approche française (partie II).

¹ Les principaux bailleurs de fonds bilatéraux œuvrant dans la RSS sont le Royaume-Uni, la Belgique, l'Espagne, les Pays-Bas, La Suède, la France, les Etats-Unis. Au regard des acteurs multilatéraux engagés dans ce champ, sont considérés comme des importants contributeurs, les acteurs suivants : l'OCDE, l'OSCE, l'UE, l'Otan et les Nations Unies.

1-La qualification de cet instrument de politique publique

Avant de préciser le cadre de référence auquel la RSS fait appel et son articulation avec la notion de temporalité, également appelée dans la présente publication « *séquentialisation* », il convient de revenir sur les qualifications et les contraintes qui la caractérisent.

La Réforme des systèmes de sécurité est caractérisée par une composante duale, à la fois conceptuelle et opérationnelle. Elle offre à la fois un cadre de réflexion et un ensemble de pratiques, tant des actions que des stratégies déployées par les acteurs internationaux dans la gestion et dans la prévention des crises. Développée et promue par les observateurs, les décideurs et les praticiens engagés dans ce champ, la RSS est présentée comme une réponse « inédite » et nécessaire aux nouvelles exigences de la gestion de la sécurité collective dans la période de l'après guerre froide.

En effet, les difficultés auxquelles ont été confrontés les bailleurs de fonds dans la gestion des crises, et le rétablissement des Etats en situation post-confliktuelle dans les années 1990, ont largement influé sur les transformations des stratégies opérées par des acteurs multilatéraux et bilatéraux dans la formulation et le déploiement des politiques d'assistance liées au domaine spécifique de la sécurité et de défense. Soucieux de répondre de manière toujours plus efficace aux besoins identifiés, les bailleurs de fonds, se sont engagés dans un processus continu de perfectionnement et d'adaptation des pratiques et des doctrines existantes. Reflet de cet investissement toujours plus soutenu, les intervenants extérieurs ont ainsi consacré un effort important dans la redéfinition conceptuelle de leurs stratégies devenues aussi techniques que politiques. S'appuyant sur le célèbre « noeud » qui lie le champ du développement à celui de la sécurité, apparaît dans ce contexte exigeant, le concept inclusif de la « réforme des systèmes de sécurité », promue dans ses premières heures sous l'appellation unique de « *Security Sector Reform* ».

Cette terminologie désigne à la fois un processus mais également une politique publique aux caractéristiques plurielles. Elle couvre des champs d'actions multisectoriels puisqu'elle intègre les forces armées et de police ; les pouvoirs judiciaire, douanier, pénitentiaire ; les services de renseignement ainsi que toutes les instances en charge de leur contrôle ; et elle poursuit des objectifs aux propriétés multidimensionnelles tels que la mise en place, l'exercice et le contrôle du pouvoir coercitif étatique.

La valorisation de ce concept et de cette pratique va alors susciter expertises, discussions et engagements opérationnels en vue de favoriser l'acceptation de cette politique publique (déployée par des acteurs institutionnels ou étatiques) dans le domaine de la sécurité, entendu au sens large. La participation des acteurs internationaux aux réformes des appareils militaires, de police, de justice et de renseignement est alors reconnue comme indispensable à la restauration ou à la consolidation de l'autorité étatique dans les pays dits en déliquescence, en situation post-confliktuelle ou encore dans leur cheminement vers une transition démocratique effective.

Toutefois, il convient d'apporter deux précisions à la qualification de la RSS. Premièrement, le caractère inédit de la RSS est révélé en ce qu'elle offre une nouvelle conception et un nouveau cadre opérationnel des politiques d'assistance dans ce champ. Les politiques d'encadrement nationales ou multilatérales de forces armées et autres

appareils de sécurité existent depuis des siècles.² Ce constat met en exergue que la caractéristique « originale » de la RSS renvoie à la refonte des pratiques antérieures, adaptées au nouveau contexte de sécurité, et de sa compréhension. Deuxièmement, en dépit d'avoir des orientations similaires, les acteurs internationaux (multilatéraux et nationaux) ont développé des approches spécifiques qui répondent tant aux ressources dont ils disposent qu'à leur conception de la gestion des crises et de leur politique de développement. Ce différentiel est notamment mis en lumière dans la présentation des productions de pratiques standardisées (codes de conduites) par ces acteurs. Par exemple, si les acteurs multilatéraux tels que l'ONU, l'OSCE disposeront de manuels dans le domaine de la police, l'Otan s'en trouvera dépourvue. L'Alliance atlantique dédie ses activités principalement à la « chose militaire ».³

Les contraintes de la RSS

A l'instar de toute autre action dans le champ de l'assistance extérieure, les intervenants extérieurs engagés dans le domaine de la RSS sont confrontés à de nombreuses contraintes dans l'exercice de leur mission, et ce, en dépit du caractère nécessaire de cette politique.

D'une part, les décideurs nationaux doivent trouver les ressources humaines, financières et matérielles pour les mettre à la disposition des Etats tiers. Ceci implique de la part des dirigeants d'être en mesure d'expliquer auprès des contribuables la nature essentielle de leur action à l'extérieur du territoire national.⁴ Dans un contexte de contraintes budgétaires et de crise économique, les plus hautes sphères décisionnelles peuvent être confrontées à certaines difficultés quant à l'acceptation par les opinions publiques de l'envoi de ressources nationales dans des Etats tiers, qui dans certains cas, peuvent faire défaut chez les bailleurs de fonds au niveau national. Ou comme le souligne le Colonel Chauvancy, avant d'engager une opération militaire, se doit d'être pris « *en considération les perceptions des opinions publiques internationales, nationales ou locales* ».⁵

D'autre part, ces activités qui exigent un engagement sur le long terme de la part des intervenants extérieurs sont de plus en plus soumises aux contrôles tant financiers que techniques, non seulement des instances étatiques nationales mais également de celles dont dispose la société civile. Dans un tel contexte, les intervenants extérieurs n'ont plus seulement une obligation de résultats définis par leurs seuls critères, mais sont tenus de présenter des avancées concrètes de leurs politiques dans les Etats hôtes, au regard de la pluralité des critères existants. Il ne suffit donc plus pour les intervenants extérieurs de justifier une politique au nom de principes moraux et de solidarité internationale. Il faut également être en mesure de présenter le caractère efficace de ces politiques, tout au long de leur déploiement, tant vis-à-vis des contribuables nationaux, de la société civile internationale que des populations locales où sont déployées ces activités internationales de soutien.

En parallèle, il convient de souligner l'originalité des composantes pluridimensionnelle de la RSS, qui, au regard des expériences passées, peuvent présenter un regard novateur et d'acceptation plus important auprès des opinions publiques. A la fin des années 1970-1980, les missions d'assistance et de conseil militaire international dans certains Etats hôtes avaient révélé des succès en demi-teinte, tels que le retour à des régimes autoritaires, dictatoriaux ou à une situation de guerre civile. A la suite de ces événements, l'assistance internationale avait alors privilégié des programmes portant davantage sur les questions de gouvernance, de développement au détriment des instruments militaires et de sécurité. Il faudra attendre la fin des années 1990, pour reconnaître sur la base des leçons identifiées dans la période post bipolaire la triple composante nécessaire à l'assistance internationale dans la reconstruction des

² Voir à cet égard, les articles du Professeur Jacques Frémeaux et du Capitaine Benoît Haberbusch dans le présent cahier. Voir également la partie historique du Colonel Chauvancy.

³ MYSHLOVSKA, Oskana, Overview and typology of IGO Norms for Security Sector Reform and Governance, in, LAW, David M., *Intergovernmental Organisations and Security Sector Reform*, DCAF, 2007, p37.

structures étatiques et du vivre-ensemble en situation post-confliktuelle, post-autoritaire, ou de transition démocratique.

Il ne s'agit donc plus de dissocier ou de privilégier de manière autonome le secteur de la bonne gouvernance, de l'assistance militaire ou du développement. Mais au contraire, de conduire conjointement une stratégie inclusive associant l'ensemble des trois secteurs que sont la gouvernance, la sécurité et le développement.

Pour certains observateurs, au-delà de la nécessité d'opter pour des actions plus inclusives à même de permettre plus efficacement le rétablissement de la paix positive dans les Etats hôtes, cette nouvelle « formule » disposerait d'un pouvoir attractif auprès des contribuables.⁶ En effet, l'association de ces trois piliers, à laquelle s'ajoutent la promotion et l'implication des populations locales, et la reconnaissance des moyens de contrôles, tant pour les acteurs locaux que pour les acteurs extérieurs, présentent une capacité de mobilisation et d'acceptation des contribuables plus grande que si les politiques d'assistance n'avaient été investies ou explorées que sous le sceau des autorités nationales et du volet militaire.

La question de la multisectorialité et la nature stratégique de cet instrument

Pour les intervenants extérieurs, il ne s'agit donc plus de s'engager dans un seul programme ou domaine, mais bien de déployer les fonds et activités nécessaires pour relier les efforts de l'ensemble des acteurs en présence sur le terrain en vue d'apporter une cohérence entre les différents secteurs identifiés dans la consolidation de leur structure étatique et sociale. Les secteurs de sécurité identifiés par les acteurs internationaux sont pluriels. Ils intègrent le militaire, les forces de police, les services de renseignement, mais également les services liés à l'établissement de l'État de droit : les structures judiciaires, douanières, celles liées au renforcement des mécanismes de contrôle civil (médias, ONG...).

La pluralité des objectifs poursuivis invite à réfléchir sur la nature de ce concept aux figures multiples. Ce qui appelle des champs d'expertises pluriels. Civils, militaires sont ainsi invités à agir de concert, dans les domaines aussi divers que celui de la sécurité, de la justice, de la société civile, où les piliers de la gouvernance, du développement économique-social et de la sécurité doivent à la lumière des principes de la RSS être articulés et mis en cohérence. Ce concept de RSS, aux propriétés inclusives, s'inscrirait dans le cadre d'action d'une « approche globale » comme l'exprime le Colonel Zbienen.⁷ « En liaison avec l'ensemble des acteurs impliqués dans la gestion de la crise » et « en liant la sécurité à la gouvernance, la RSS promeut la même approche et lui donne une application concrète ». Sa nature inédite et plurielle présente un caractère hybride aux frontières des actions civiles et militaires, ralliant acteurs internationaux et locaux, qui trouve son essence dans le champ d'études des Peace Studies et de la bonne gouvernance.⁸

⁴ DUMOULIN, André et MANIGART, Philippe (dir.), Opinions publiques et politique européenne de sécurité et de défense commune: acteurs, positions, évolutions, Bruxelles: Bruylant, 2010, p1-9.

⁵ Voir l'article du Colonel Chauvancy.

⁶ Cet élément a notamment été mis en exergue lors du séminaire fermé sur la RSS, organisé par l'Irsem, en juillet 2010.

⁷ Voir l'article du Colonel Randal Zbienen, et également l'article du Général Pierre-Michel Joana sur la coordination sur des actions internationales.

⁸ Toutefois, nous précisons dans la deuxième partie lors de la distinction entre RSS et coopération militaire, que si la coopération technique et la RSS font appel aux mêmes instruments militaires, elles diffèrent en ce que la RSS poursuit un objectif politique plus large et la coopération technique se limite à une refonte institutionnelle, opérationnelle des activités militaires.

La RSS : Une norme de droit ou un code de conduite ?

La RSS peut être qualifiée de concept, mais aussi de processus, de pratique ou, plus largement, de politique publique. Pour autant, pouvons-nous dépasser le cadre d'analyse initial pour appréhender la RSS en tant que norme, au sens de règle de droit ? Ou encore l'associer ou l'assimiler à un code de conduite ?

La RSS comme une norme de droit international ?

Le concept de RSS n'a pas encore fait l'objet d'une définition universellement approuvée, et encore moins de procédures internationales clairement identifiées constituant un seul cadre de mise en œuvre.⁹ La réflexion sur la doctrine et la pratique de la RSS demeure davantage le fait d'initiatives prises par les acteurs extérieurs de manière isolée. En effet, le constat est celui d'une pluralité de doctrines, de définitions et pratiques « types » dans ce champ d'action. Il existerait non pas un cadre normatif, mais plusieurs normes dans l'établissement de la RSS.¹⁰ En effet, les principaux bailleurs de fonds ont développé leur propre doctrine, et outils permettant de les mettre en œuvre. Ces différents documents mettent en lumière les orientations et préférences stratégiques des Etats, ou des organisations internationales dans la poursuite de cette politique.¹¹

Par ailleurs, la reconnaissance grandissante du contexte dans lequel doit être appliquée la RSS, à savoir les spécificités de l'Etat hôte, tendrait à favoriser et à légitimer l'établissement d'une pluralité de cadres normatifs dans la mesure où la RSS impliquerait autant de programmes divers et adaptés qu'il existerait de contextes à sa mise en œuvre.

La RSS ne se présenterait donc pas comme une règle de droit universelle. Mais au contraire, elle offrirait une pluralité de cadres normatifs, qui se multiplieraient en fonction des protagonistes extérieurs et de l'Etat hôte investis dans le domaine.

Plus particulièrement, il convient de souligner que la RSS n'a toujours pas fait l'objet de ratification ou de signature d'un traité ou autre dispositif juridique contraignant. Elle serait davantage la mise sur pied de cultures ou pratiques institutionnelles, qui, faut-il le rappeler, demeurent propres à chaque organisation.

⁹ Il n'existe pas de traité au niveau international qui définisse la RSS. Elle fait davantage l'objet de différents cadres normatifs qui s'appuient sur le cadre référent développé par l'OCDE.

¹⁰ En effet, comme nous l'avons présenté dans la partie introductive, les acteurs internationaux engagés dans la RSS disposent tous de leurs propres doctrines. Toutefois, il convient de préciser que ces derniers textes font tous référence aux mêmes orientations, proposées par l'OCDE. Cette observation fait dès lors apparaître une pluralité de cadres normatifs aux aspirations/fondations similaires.

¹¹ Voir l'article de Sébastien à cet égard ; p 69-71.

La RSS : une norme sociale

A l'inverse, d'un point de vue sociologique, on peut observer la création d'une norme dans le champ de la RSS au niveau international. En effet, si une norme induit la mise en concurrence dans le jeu organisationnel des principaux acteurs dans la définition d'une règle, de son organisation, de ses procédures et de l'analyse collective, la RSS pourrait au niveau international répondre à cette deuxième définition de norme, appréhendée comme l'établissement de comportements, de valeurs, d'interactions entre les différents acteurs pour créer un corpus de règles, de procédures et de mécanismes¹². La RSS ferait ainsi appel à l'organisation et à la structuration d'un jeu collectif au sein d'une organisation, ou entre les principaux protagonistes au niveau international, pour en définir le contenu et sa mise en œuvre.

La RSS : Un code de conduite ?

De la même manière, le développement de ces dix dernières années dans le champ d'études de la RSS n'a pas conduit, au niveau international, à l'adoption d'un code de conduite universel approuvé. Elle fait au contraire appel à une diversité d'acteurs, qui dans le cadre de chaque institution (nationale ou multilatérale, publique ou privée), crée ses propres mécanismes et lignes directrices. Pour autant, on peut observer la convergence au niveau international de standards de comportements tant pour les acteurs extérieurs que pour les acteurs locaux.

Les organisations internationales et les experts indépendants contribuent de manière croissante à l'engagement d'un débat au niveau international sur le développement de la RSS, tant d'un point de vue conceptuel qu'opérationnel. Cette expertise croissante participe à la réalisation d'évaluations indépendantes des politiques déployées en vue de dégager les bonnes pratiques, et de favoriser un cadre d'actions toujours plus performant. On voit ainsi se développer des analyses indépendantes appuyées de recommandations en vue d'en parfaire les pratiques existantes, mais également des « boîtes à outils », sorte de manuels pratiques ou de codes de conduites, plus ou moins développés selon les domaines de la RSS. Comme en témoignent les nombreuses publications, les questions relatives au genre font actuellement l'objet d'une attention particulière.

Toutefois, ces différentes analyses demandent encore un investissement dans le développement d'outils opérationnels et conceptuels. Si les pratiques en termes d'assistance et de conseil militaire dans l'exportation de standards auprès d'Etat tiers existent depuis plus de deux siècles, les problèmes inhérents à la nouvelle configuration géopolitique exigent l'approfondissement de cette expertise tant d'un point de vue opérationnel que doctrinal.

Un cadre de référence pour le concept de sécurité humaine ?

Le concept de Réforme des systèmes de sécurité, tel qu'il a été développé, ne repose pas sur les seuls outils et appareils étatiques. Le niveau d'interaction entre les acteurs extérieurs (nationaux ou multilatéraux, publics et privés) et les acteurs locaux ne se limite donc pas aux seules autorités nationales publiques (politiques, administratives, militaires, policiers, magistrats). Si l'esprit de cette politique tend à favoriser le rétablissement fonctionnel de l'Etat, elle ne saurait être envisagée sans la dimension sociétale, à laquelle la RSS essaye de répondre. En effet, la notion

¹² Dans ce sens, la RSS se rapproche d'autres normes étudiées par les constructivistes tels que Sikkink et Finnemore ; voir FINNEMORE, Martha et SIKKINK, Kathryn, *International Norm Dynamics and Political Change*, International Organization, Vol. 52, n°4, Automne 1998, pp. 887-917.

d'appropriation locale – *local ownership* – qui tend à encourager le développement de capacités locales (et la prise en main progressive par les acteurs nationaux) ne s'adresse pas seulement aux représentants étatiques. La RSS, qualifiée d'inclusive, élargit son champ des « personnes cibles » aux populations locales. Elle consacre une part importante à l'évaluation et à l'intégration de la perception de la sécurité des populations locales et de leur capacité d'absorption des réformes et des changements opérés par cette politique. Ces objectifs s'appuient non seulement sur des outils quantitatifs mais également sur des analyses qualitatives en vue de mieux appréhender les besoins de la société civile en termes de sécurité. La RSS, politique a priori technique, entend associer aux caractéristiques institutionnelles et quantitatives, des critères d'appréciation propres aux sciences humaines plus sociale et qualitative, au cœur de sa stratégie et de sa mise en œuvre.

A partir de cette description, une question subsiste : peut-on observer dans le développement de la RSS un écho au concept de sécurité humaine ? Autrement dit, la RSS trouverait-elle son essence dans le concept de sécurité humaine, où l'individu serait au cœur des stratégies de consolidation de paix et de gestion de crise ?¹³ Ou s'inspirait-elle d'autres cadres de référence conceptuels plus adaptés à sa philosophie inclusive ?

La séquentialisation du moment de l'intervention

La programmation des activités de RSS fait apparaître plusieurs types d'interventions, de soutiens à apporter à l'Etat hôte. La notion de temporalité est ici essentielle. Elle constitue un des éléments clés de la conceptualisation et de l'application de ces activités au profit de l'Etat récipiendaire. Ainsi, l'identification des différentes phases de l'établissement de la paix positive par les acteurs engagés doivent permettre une adaptation des programmes d'actions et de l'expertise requise en vue d'apporter les réponses les plus appropriées. A titre d'illustration, un Etat en situation post-confliktuelle immédiate exigera des savoir-faire différents de ceux d'un Etat en transition démocratique où la stabilité de l'ordre public n'est pas menacée.

L'identification de ces phases opératoires où se déploient les activités de RSS, ne saurait être de manière autonome et suffisante l'unique indicateur temporel dans la conceptualisation et la mise en œuvre des programmes internationaux. Il convient d'associer à cette notion de « séquence », les spécificités politico-institutionnelles locales telles que l'héritage historique et politique de l'Etat bénéficiaire de l'aide extérieure, qui de manière indirecte conditionne le rythme d'appropriation des réformes élaborées conjointement par les acteurs locaux et internationaux. En outre, cela sous-tend d'établir des paramètres d'évaluation de l'autorité, de la légitimité et efficacité des actions conduites par les acteurs locaux dans le champ de la RSS et d'adapter en conséquence les réformes aux besoins identifiés par les premiers bénéficiaires de l'aide, les populations locales.

Ces précisions viennent ainsi mettre en exergue la nécessité pour les acteurs internationaux de « contextualiser » leurs activités aux réalités et évolutions locales. A la lumière de plusieurs cas d'études, les différentiels qui pourront être observés sur la base de mêmes critères d'observation dans plusieurs Etats, impliqueront de la part des acteurs

¹³ Si le concept de sécurité humaine a largement évolué et fait l'objet de différentes interprétations ces différentes années, il est porté par deux caractéristiques sur laquelle les chercheurs s'entendent : le concept de sécurité humaine place l'individu au cœur de ses réflexions ; et il est pluriel au sens où les secteurs qu'ils englobent - sécurité traditionnelle, de bonne gouvernance et de développement - sont interconnectés. La RSS s'inscrit dans cette perspective ; puisque elle repose sur une reconnaissance de la définition élargie de la sécurité et accorde une grande importance aux individus tant dans sa conceptualisation que dans sa mise en œuvre. En effet, comme il a été démontré, un des principes fondateurs de la RSS, l'appropriation locale, tend à prendre en compte les perceptions et les attentes des populations locales en vue d'assurer un meilleur succès des activités entreprises ; voir également à cet égard, l'article de Sébastien Badaud, p. 70-71.

extérieurs des réponses différentes et appropriées aux besoins identifiés locaux. Voire, des actions spécifiques en fonction des régions d'un même Etat.

Cela implique de la part des acteurs concernés, la reconnaissance des différents moments de l'établissement de l'autorité étatique et de la construction du vivre-ensemble, appelant des expertises et programmes d'actions adaptés. Les programmes de RSS doivent ainsi intégrer la composante temporelle pour adapter leurs activités en fonction de la situation de l'Etat bénéficiaire, qu'il soit en situation de déliquescence, post-confliktuelle, ou encore en transition démocratique. La qualification de l'environnement de sécurité, sur la base d'un état des lieux réalisé par les acteurs extérieurs et locaux permettra d'établir la stratégie, les modes opératoires ainsi que les champs d'action les plus appropriés à mettre en œuvre.

Par ailleurs, s'il est conseillé d'intégrer la notion de « séquence » dans l'élaboration de la stratégie de RSS dans un Etat donné et par conséquent dans l'engagement de programme en vue d'opter pour les instruments les plus appropriés à la situation nationale, il convient d'adapter les programmes et stratégies à l'évolution du terrain et aux changements de temporalités qui opèrent au sein de l'Etat hôte.

Après avoir abordé les principales interrogations que soulèvent la RSS dans sa conceptualisation et mise en œuvre au niveau international, la partie suivante s'attèlera à préciser les spécificités françaises dans le domaine.

2- Le différentiel français militaire dans la Réforme des systèmes de sécurité

Articulation de l'assistance militaire et de la RSS

Examiner l'approche française de la réforme de systèmes de sécurité au prisme de l'expertise militaire pose une première question relative à sa définition et à son articulation avec le concept national d'assistance et de conseil militaire. Pouvons-nous dissocier l'approche de la RSS, conçue au niveau interministériel sous l'égide du MAEE de celle d'assistance militaire développée par le CICDE, au ministère de la Défense ? Cette interrogation revient, dit autrement, à entamer une discussion sur le possible traitement dual dont pourrait faire l'objet l'expertise militaire.

Au regard de la doctrine interministérielle, adoptée en août 2008, un premier examen permettrait d'en déduire une première application, que nous qualifierons de « restrictive ». Cette dernière engloberait les seuls cas d'études où l'ensemble des principes directeurs de la RSS seraient mis en œuvre (la mise en cohérence et le déploiement d'une stratégie globale dans les trois piliers ; l'intégration de l'appropriation locale ; l'implication de l'ensemble des acteurs concernés...). Cette compréhension viserait ainsi à ne prendre en considération les éléments militaires que s'ils font partie d'une stratégie « englobante » où les domaines de la gouvernance et du développement seraient pleinement associés à l'expertise militaire.

Un second examen, quant à lui, pourrait voir dans cette doctrine le choix de cas d'études où les éléments militaires pourraient, si les conditions opérationnelles le préconisent, se limiter aux seules activités d'assistance et de conseil militaire. Ce qui, par conséquent, élargirait les cas d'études possibles, et serait, au regard de notre étude qualifiée d'approche « inclusive ».

Les contributions rassemblées dans ce volume montrent que les deux lectures exposées ci-dessus ne peuvent pas être dissociées pour éclairer l'approche française dans le domaine. Si les experts reconnaissent le caractère plus complet de l'approche interministérielle publiée en 2008, par rapport à celle de l'assistance et du conseil militaire, ils s'accordent sur le fait que les deux concepts présentent des caractéristiques communes et font appel aux mêmes instruments dans leur mise en œuvre respective. Ces similitudes seraient notamment rendue possibles par la poursuite dans les deux cas d'objectifs militaires communs et la réalisation de missions analogues, d'un point de vue opérationnel. La distinction entre les deux qualifications, du point de vue des militaires, reposerait sur les objectifs poursuivis en termes politiques.

Comment définir la RSS par rapport à l'assistance militaire ?

Le concept de RSS tel qu'il a été développé en 2008 présente un caractère plus complet que celui de l'assistance militaire. La RSS, en effet, invite à déployer des programmes dans l'ensemble des secteurs de la sécurité qui ne se limite pas au seul domaine militaire ou à défaut vise à mettre en cohérence les trois piliers concernés. Il tend ainsi à intégrer, dans sa composante militaire, celle des secteurs judiciaires, douanier, policier, des mécanismes de contrôles étatiques et de la société civile. Il poursuit un objectif plus large que celui de l'assistance militaire. Il vise avant tout à rétablir ou renforcer la paix par l'engagement d'un processus politique décidés par les autorités locales et internationales. Elle implique des actions militaires mais aussi civiles, où l'association d'acteurs non étatiques est très largement favorisée.

La conception doctrinale française de l'assistance militaire, quant à elle, ne vise que les domaines explicitement liés à la chose militaire et à sa mise en œuvre sur le terrain. Elle est présentée sous une forme duale, technique ou opérationnelle. La qualification de ces missions d'assistance dépend de la situation dans laquelle se trouve l'Etat récipiendaire de l'aide extérieure. L'assistance technique opérera davantage dans des Etats en situation dit de transition démocratique, où le niveau de sécurité est considéré comme stable. Il s'agit alors d'œuvrer le plus souvent dans le cadre de coopération bilatérale au renforcement des appareils de sécurité et de défense. A l'inverse, l'assistance opérationnelle est déployée au profit d'Etats tiers en situation de fragilité, post-confliktuelle immédiate, en proie à des mouvements d'insurrection, qui appelle, en parallèle d'une force d'appui extérieure au retour à la paix, à participer à la (re)construction des forces armées autochtones. Ce dernier point, d'importance primordiale, voit dans le succès de l'organisation, la formation et l'équipement des forces locales, la réussite d'une mission d'assistance puisqu'elle déterminera le transfert de l'autorité militaire aux forces locales, et par conséquent le départ des forces françaises déployées sur le terrain.

Si les deux types d'assistance militaire peuvent opérer de manière isolée, sur demande de l'Etat récipiendaire et dans le cadre d'un mandat juridiquement identifié, ils peuvent également faire partie d'un processus de reconstruction plus large, à l'instar de programme de RSS ou DDR,¹⁴ ou de la mise en œuvre d'une stratégie globale.

Bien que faisant la distinction entre le cadre opératoire de l'expertise militaire, qu'il soit intégré dans un processus plus large de reconstruction associant les volets de la gouvernance, du développement, ou qu'il soit mis en œuvre de manière indépendante, les militaires français n'engagent pas, dans le déploiement de la RSS, des modes opératoires

¹⁴ Le processus de D.D.R. est l'acronyme pour désigner le processus de Désarmement, de démobilisation et de réintégration. Voir, à cet égard, le panel ST 6, du Congrès de l'AFSP 2011, tenu à Strasbourg, dont la thématique portait sur « la Sociologie des politiques de DDR : analyse des processus de coproduction ».

différents de ceux de l'assistance militaire. Ce ne serait donc pas la qualité ou la nature de la mission, telle que la RSS, le processus DDR, l'approche globale, qui déterminerait les fonctions et actions des forces en présence; mais davantage le contexte opérationnel et les besoins militaires identifiés sur le terrain. L'adaptation des forces armées, dans un environnement stable, ou en milieu hostile ou semi-hostile conditionnerait davantage le cadre d'action du militaire et l'expertise requise pour y remplir sa mission.

Pour autant, cela ne signifie pas que les principes directeurs inhérents à la labellisation d'une mission RSS soient négligés. Au contraire, ces orientations font parties intégrantes des missions d'assistance et de conseil militaire. Les experts français déployés sur le terrain ont le souci permanent de gagner la confiance des autorités locales, de les former pour les « rendre autonomes », de mettre en cohérence les actions conduites par les autres acteurs extérieurs déployés sur le terrain. Ces lignes directrices sont au cœur de la réussite des missions militaires françaises.

La dimension politique de la RSS

La distinction entre une mission RSS et une mission d'assistance militaire, auquel le militaire ne prêtera pas attention, portera sur l'objectif politique. Si le décideur en charge de l'action extérieure définit les objectifs poursuivis en termes politiques, le militaire, quant à lui, ne pourra se prononcer autrement que sur la conduite des activités militaires. Pour cette raison, le militaire, appréciera en premier lieu les besoins opérationnels du terrain en vue d'adapter les actions à entreprendre pour accomplir sa mission. Ainsi, la qualification « politique » d'une mission, qu'elle soit dans le cadre d'une mission RSS, ou de coopération bilatérale, n'altérera pas a priori les outils et programmes d'actions à mettre en œuvre par le militaire. Une mission RSS se différencie avant tout d'une mission d'assistance militaire par les objectifs politiques poursuivis, et non en terme doctrinaux ou opérationnels. Une mission RSS précisera davantage le but recherché par les décideurs dans le déploiement de ses forces armées à l'extérieur du territoire national.

Cela ne doit pas pour autant minimiser le caractère complexe d'une mission de RSS. La RSS requiert des savoir-faire pluriels embrassant la diversité des secteurs ciblés : militaire, judiciaire, police, douane, renseignements..., qui doivent en permanence répondre à une stratégie globale, coordonnée entre l'ensemble des intervenants extérieurs et des autorités locales, et s'adapter aux évolutions et besoins des populations. Elle peut également présenter l'avantage de faciliter la coordination avec les autres services nationaux en charge de la sécurité dont le militaire pourrait avoir recours sur le terrain. On pense notamment aux forces de maintien de l'ordre, des services de renseignement...

La RSS poursuit donc, non seulement des objectifs techniques, mais aussi politiques. Or le rôle du militaire est d'être au service du politique. Il ne saurait outrepasser son mandat en apportant son expertise auprès des autorités civiles autre que dans son domaine d'action. Une prise en compte spécifique de la RSS, autre qu'opérationnelle, reviendrait à engager une réflexion politique sur les objectifs poursuivis par ses décideurs politiques. Si le militaire dispose d'une capacité de propositions et de recommandations au regard de la situation opérationnelle, tactique et stratégique, il peut difficilement appréhender une mission militaire en terme d'objectifs politiques, au risque de rompre avec les obligations liées à son statut. Le militaire, dans l'accomplissement de ses missions d'assistance dans un Etat tiers contribue toutefois aux objectifs politiques, à la stratégie de communication indirecte, d'influence de son Etat en formant les futures autorités militaires locales.

Expérience et un héritage reconnu

Invoquant l'héritage et le savoir-faire dont dispose la France, ce volume souligne les compétences françaises acquises au cours de l'histoire dans la construction et l'établissement de systèmes militaires, de réformes des appareils militaires, de la formation de soldats étrangers, de la transmission de son savoir et savoir-faire, reconnus internationalement. La France dispose ainsi aujourd'hui d'un *curriculum vitae*, fort de son expérience passée et récente mais aussi d'une pluralité d'expertises militaires qui couvre le spectre des quatre forces armées et l'ensemble des domaines liés à la chose militaire. Ces compétences et savoir-faire, sollicités, sont mis à disposition des acteurs locaux en cadre bilatéral, mais également au profit d'organisations internationales dans le cadre multilatéral.

Les spécificités françaises : approches culturelles et modèle gendarmique

Evoquer les spécificités françaises dans le domaine de la RSS ne saurait faire l'économie du rôle joué par la France dans sa contribution à la consolidation des appareils de sécurité et de défense en Afrique francophone. En effet, l'héritage légué aux Etats de la zone de part et d'autre du Sahel confère à la France un atout indéniable dans les missions de prévention et gestion des crises qui ont recours à la RSS. Elle dispose ainsi d'une compréhension naturelle de la culture institutionnelle, organique et procédurière des structures étatiques, qui peut, pour un public moins averti ou moins sensible à ces particularités, faire défaut.

Si les grandes lignes de conduite de la RSS font consensus au sein de la communauté internationale, la planification et la mise en œuvre concrète des programmes d'actions peuvent, dans certains cas, faire l'objet de divergences ou d'incompréhensions. La culture étatique nationale dans laquelle l'expert aura été éduqué ou sensibilisé, influera largement la conception et la mise en application des programmes d'action. Ce type de situation peut ainsi engendrer certaines lacunes ou limites dans l'accomplissement d'une mission de RSS. En effet, au-delà de la difficulté à traduire les terminologies spécifiques des Etats de tradition romaine en langue anglaise, tel que le terme de police judiciaire ou les forces de gendarmerie, il est ici question, comme le précise le Dr. Bagayoko, de la compréhension d'un modèle culturel, en vue de le rendre plus performant. Or il se peut que dans certains cas, tels que celui de la gendarmerie, certains experts ne comprennent pas la nécessité de disposer de forces de polices duales, une militaire et une autre civile.

■ PARTIE I

EXAMEN DE LA REFORME DES SYSTEMES DE SECURITE

■ APPROCHE FRANÇAISE DE L'ASSISTANCE MILITAIRE A UN ETAT ETRANGER

Colonel François Chauvancy¹⁵

Les conflits en Afghanistan et en Irak ont rappelé aux forces armées occidentales et à leurs gouvernements que l'engagement direct d'unités en appui à un Etat étranger demandeur, sur son territoire, n'était pas toujours suffisant et qu'une assistance militaire au sein de ses forces armées pouvait être un mode d'action plus efficace ou complémentaire.

Dans sa conception occidentale, la sortie de crise nécessite en effet la reconstruction de forces armées nationales pour assurer durablement la stabilité de l'Etat reconstruit et souverain, la prise en compte de ses responsabilités régaliennes notamment sécuritaires, le désengagement des forces étrangères.

Les réflexions sur l'assistance militaire opérationnelle en appui à une force armée étrangère développées en France trouvent aujourd'hui toute leur pertinence comme mode d'action en appui à sa stratégie nationale de sécurité.

Après avoir rappelé le cadre historique de l'assistance militaire, son utilité sera resituée dans le cadre général de la stratégie indirecte de l'Etat et dans sa dimension militaire, l'approche indirecte, avant d'aborder les réflexions françaises sur l'assistance militaire opérationnelle.

Historique et contexte

L'assistance militaire d'un Etat à un autre est un mode d'action traditionnel d'une puissance militaire qui agit en fonction de ses intérêts stratégiques ou de puissance. Le plus souvent bilatérale, hormis le cas particulier notable du pacte de Varsovie, l'assistance militaire s'intégrait dans des accords qui dépassaient souvent la simple dimension militaire.

- Les Etats ont encadré de tout temps des armées étrangères en appui à leurs intérêts nationaux : puissances coloniales comme le Royaume-Uni (traité du 10 octobre 1922 avec le nouveau royaume d'Irak), puissances soutenant un combat idéologique comme le Pacte de Varsovie au Moyen-Orient, Cuba en Angola.

- Les Etats-Unis se sont engagés dans la guerre au Vietnam par le déploiement de conseillers militaires de plus en plus nombreux pour aboutir à la projection de forces régulières américaines aux côtés, sinon en première ligne, des

¹⁵ Saint-cyrien, docteur en sciences de l'information et de la communication (CELSA), le colonel François Chauvancy est breveté du Collège Interarmées de Défense. Il a servi au Liban, aux Émirats Arabes Unis, en ex-Yougoslavie, en Albanie, au Kosovo et en Côte d'Ivoire à plusieurs reprises, notamment comme assistant militaire technique. Ses domaines d'expertise concernent en particulier les opérations d'information et les actions sur l'environnement d'un théâtre d'opération. Il est actuellement officier projets au CICDE. Il s'exprime en son nom propre.

forces locales vietnamiennes. Cette assistance à des forces régulières a été complétée par une assistance à des forces non régulières.

- L'assistance militaire constitue aussi une mission traditionnelle des armées françaises. Une mission militaire française a aidé la Pologne de 1919 à 1921 contre la Russie. En Indochine, les Groupements des commandos mixtes aéroportés agissaient contre le Vietminh. Lors de la décolonisation, la France a formé dans les années soixante les armées des nouveaux États, notamment africains, ayant acquis l'indépendance. Des détachements d'assistance opérationnelle (DAO) ont souvent été engagés auprès des armées africaines de la zone francophone, par exemple auprès des forces tchadiennes contre la Libye dans les années quatre-vingts, tout en étant aussi appuyés par des forces plus conventionnelles.

- Enfin l'appui à des mouvements insurrectionnels par un autre Etat est aussi une forme d'assistance militaire réservée plutôt aux forces spéciales ou aux services spéciaux.

La coopération militaire s'est poursuivie jusqu'à aujourd'hui notamment par le déploiement, certes décroissant, de cadres au titre de l'assistance militaire technique.

La réalité des conflits irakien et afghan

Les gouvernements occidentaux ont redécouvert le mode d'action de l'assistance militaire dans les conflits irakien et afghan. Ainsi les images de ces forces spéciales américaines à cheval au milieu des forces de l'alliance du Nord en 2001, se battant contre les Talibans, sont fortement symboliques. L'offensive a été conduite en s'appuyant sur des populations majoritairement non pachtounes et assistées, équipées, financées par les forces américaines, forces spéciales ou CIA, qui se sont révélées particulièrement efficaces. 110 agents de la CIA et 316 personnels des forces spéciales, ont été initialement déployés. Six mois après le début des combats, les Etats-Unis avaient « seulement » dépensé au printemps 2002 neuf milliards d'euros (à comparer aux 49 milliards d'euros en 2010 accordés pour la guerre en Afghanistan) et avait déploré la perte d'une douzaine de personnels. Les forces du Nord avaient perdu plusieurs centaines de combattants mais les Talibans environ 20 000.

Néanmoins, ce succès militaire n'a pas su être exploité par les Etats-Unis, plus préoccupés par l'Irak. Dans le cadre d'une opération, la préférence à la formation d'une armée nationale et d'une police d'un nouvel Etat ou d'un Etat failli contestés par des mouvements armés, sans l'appui de forces militaires étrangères réellement engagées, peut apparaître comme une erreur d'appréciation. En effet, l'engagement temporaire de forces étrangères a pour objectifs de gagner du temps et de l'espace pour permettre cette montée en puissance des forces nationales. Elles doivent donc être réellement combattantes et non entravées par des restrictions d'emploi (caveats par exemple). Cette situation a contribué sans aucun doute à la reconstitution des différents groupes d'insurgés.

L'exemple afghan pose cependant la question d'une assistance militaire dans le cadre d'une coalition, situation nouvelle. La France quant à elle a déployé dans ce cadre des OMLT (Operational Mentoring and Liaison Team), des POMLT (Police Operational Mentoring and Liaison Team) ou des détachements d'instruction auprès des forces armées afghanes.

En Irak, en revanche, après une victoire militaire sans appel, les forces armées américaines ont été confrontées à une guérilla vigoureuse soutenue par une armée irakienne certes battue mais rendue avec armes et bagages à la vie civile par une décision du diplomate Bremer mis en place pour assurer la reconstruction du nouvel Etat irakien. Les succès de la guérilla, notamment sunnite, a conduit non seulement à faire reconstituer une nouvelle armée irakienne par les forces armées américaines, leurs alliés ou l'OTAN, mais aussi à mettre en œuvre cette guerre par procuration en soutenant les fils d'Irak, utilisant cette fois les tribus sunnites contre les insurgés sunnites.

Le changement de paradigme

L'engagement d'un corps expéditionnaire, même mandaté par la communauté internationale, ne paraît pas suffire au succès si l'on se réfère aux conflits récents ou en cours. Autant hier les enjeux étaient le plus souvent le maintien d'une position dominante, souvent coloniale, d'un pays dans la perspective de la préservation de ses intérêts uniquement nationaux, autant aujourd'hui l'objectif est différent.

L'enjeu stratégique est celui de la défense certes des intérêts nationaux mais qui se situent dans le contexte d'une communauté internationale visant à la paix et au développement à la fois démocratique, souverain, sécuritaire et économique des Etats aidés. Il ne s'agit plus de développer une présence permanente dans un Etat en s'appuyant sur finalement des forces supplétives locales. Au contraire, former, organiser et entraîner des forces armées locales aptes à défendre l'autorité légale est un objectif stratégique majeur pour la paix internationale. Enfin, reconnaissons que la lutte contre le terrorisme en général et la menace de l'islamisme radical en particulier ont conduit à une nécessaire « stratégie indirecte » avec le problème particulier d'intervenir comme non-musulmans dans des Etats musulmans. Les Etats occidentaux ont dû traiter cette menace loin de leurs propres territoires pour que les Etats soutenus contribuent à cette lutte et ne deviennent pas eux-mêmes une base du terrorisme international.

Cela signifie aussi la création de relations particulières entre les forces armées au titre de l'interopérabilité des tactiques ou des équipements, des savoir-faire sinon des savoir-être, de la compréhension mutuelle des points de vue, ce qui ne veut dire faire adhérer à notre conception libérale et occidentale du monde. C'est limiter l'empreinte au sol du corps expéditionnaire, les coûts financiers et humains, et prendre en considération les perceptions des opinions publiques internationales, nationales ou locales.

Enfin et peut-être surtout, faut-il rappeler que ces guerres actuelles sont de la responsabilité d'une armée nationale, non d'une armée étrangère ? Une armée dans la grande majorité des exemples historiques est un facteur majeur de la création d'un Etat. Créatrice ou gage de sa survie et de sa pérennité, elle permet la construction d'un projet national et fédérateur d'autant que cet Etat est pluriethnique, pluriconfessionnel.... Elle est donc un facteur de paix intérieure en assurant la sécurité et la défense de cet Etat et de sa population, rôles premiers d'une armée nationale. Elle est l'expression d'un ordre stable et d'une unité acceptée. Elle doit donc assurer les missions de sécurité et non pas les confier à une force étrangère, sauf temporairement. Chaque ressortissant, enfin, de cet Etat devrait être en mesure d'assurer ce devoir de (re) construction de son pays par une sécurité acquise par son propre engagement et non par celui de soldats étrangers.

Une assistance militaire extérieure est donc un mode d'action essentiel mais temporaire pour construire cette force armée locale. Elle est aussi une composante importante de la stratégie indirecte pour un Etat extérieur.

Stratégie indirecte, approche indirecte et assistance militaire

Pourquoi privilégier la stratégie directe à la stratégie indirecte et y intégrer l'assistance militaire ?

Approche globale et stratégie indirecte

L'Approche globale et la stratégie indirecte ont de grandes similitudes. Le glossaire interarmées de 2007 définit, sans doute d'une manière inexacte, la stratégie indirecte en la limitant au domaine militaire comme une « stratégie qui consiste à rechercher la réalisation d'un objectif politique par des voies détournées, comme le contournement et la déstabilisation progressive de l'adversaire ». Or, pour le général Beaufre, la stratégie indirecte est « celle qui attend l'essentiel des décisions des moyens autres que la victoire militaire ». Il s'agit enfin de préserver la liberté d'action en contrôlant l'environnement général de la crise : « la guerre n'est donc plus qu'un aspect particulier de la stratégie militaire, elle-même aspect particulier de la stratégie totale, servante majeure, permanente et omniprésente du projet politique ». L'objectif est la recherche de l'affaiblissement de l'adversaire et de la perte de sa liberté d'action par une stratégie appliquée dans tous les domaines.

Elle rejoint en cela l'approche globale qui se définit comme visant « à la prévention ou au règlement durable et rapide d'une crise par la synergie des actions réalisées par les différents intervenants dans les domaines de la gouvernance, de la sécurité et du développement économique et social. Elle allie collaboration entre acteurs partageant une même vision finale et coordination avec les autres acteurs présents sur le théâtre. Elle nécessite, dès que possible, une appropriation par la nation hôte ou les représentants locaux de la solution recherchée. Elle favorise les conditions permettant de satisfaire au plus vite les aspirations légitimes de la population. Enfin, elle cherche à associer les acteurs régionaux à cet effort ». L'approche globale peut donc se traduire comme étant une stratégie indirecte contemporaine. Cependant elle fait plus appel à la prise en compte de la durée d'un conflit avec une forte implication des forces locales et de la communauté internationale en privilégiant l'établissement d'un climat sécuritaire acceptable, condition préalable au fonctionnement d'un Etat.

Déclinaison militaire de la stratégie indirecte ou finalement de l'approche globale d'aujourd'hui, l'approche indirecte permet de s'engager dans des conflits de basse intensité dans lesquels se mêlent insurrection et modes d'action de la guérilla et du terrorisme. Il s'agit aussi de lutter contre la subversion et de protéger les populations. Cela entraîne la recherche de la connaissance de l'ennemi et de sa manière de faire, utiliser sa tactique aussi et la retourner contre lui. Or, celui qui le connaît le mieux, notamment en contre-insurrection, est celui qui est à son contact régulièrement. L'assistance militaire devient alors un mode d'action privilégié.

Plus particulièrement, l'approche indirecte privilégie l'économie des forces en évitant l'affrontement direct systématique, en utilisant les victoires de faible importance comme autant de symboles travaillant le moral des troupes, celui de l'arrière, en agissant dans les différents domaines de la gouvernance dans le cas des opérations de contre-insurrection. Cependant la force n'est pas exclue : « Dans la stratégie indirecte elle-même la force est nécessaire pour exploiter (ou menacer d'exploiter) les situations créées par la manœuvre psychologique » que nous pourrions traduire aujourd'hui par exemple par « actions d'influence au sein de la manœuvre globale des forces ».

Liberté d'action et stratégie indirecte

« Tout conflit ne peut se jouer qu'à l'intérieur d'une marge bien définie de liberté d'action » qui est donnée notamment par l'initiative et la sûreté. Cela reste pertinent car l'engagement dans un conflit aujourd'hui est soumis aux répercussions possibles sur la situation internationale. Donc, l'élément premier de la stratégie indirecte est de « déterminer la marge de liberté d'action ». Elle repose essentiellement sur des facteurs extérieurs à cette zone d'engagement : appréciation des réactions internationales, possibilités morales de l'adversaire, sensibilité aux pressions extérieures. L'assistance militaire trouve tout son intérêt dans le domaine opérationnel soit avec une forte visibilité comme les OMLT en Afghanistan avec des forces ouvertement présentes ou des forces spéciales plus discrètes.

Comme le rappelle le général Beaufre, pour faire accepter cette stratégie indirecte, une ligne politique notamment doit mobiliser par la justesse de la cause. Il faut construire une liberté d'action dont la clé est un objectif limité pour être acceptable par l'opinion publique internationale dès lors que les enjeux se jouent dans la sphère des intérêts stratégiques ou de puissance. En l'occurrence autant, « En stratégie directe, l'essentiel c'est la force, c'est-à-dire des moyens matériels dont l'importance permettra d'obtenir plus ou moins la liberté d'action », autant la liberté d'action se jouera cette fois à travers une stratégie indirecte qui permettra d'utiliser en cohérence les différents modes d'action retenus dont l'assistance militaire.

L'Afghanistan et l'Irak ont montré que l'engagement d'un corps expéditionnaire étranger, associé à une montée en puissance d'une armée locale, était nécessaire pour gagner les délais incontournables pour la sélection, la formation, l'organisation, l'entraînement et l'engagement avec succès des forces locales. Elle consiste aussi à leur faire acquérir la légitimité, la crédibilité, la confiance aussi, que ce soit auprès des populations, des gouvernants locaux ou la communauté internationale, sinon des opposants. Enfin, il ne faut pas méconnaître les réactions nationalistes, sinon xénophobes des populations locales face à une intervention étrangère qui peut susciter des résistances, ou y inciter, sous de multiples formes, violentes ou non. L'assistance militaire opérationnelle peut contribuer à les atténuer.

L'assistance militaire aujourd'hui

Les opérations en cours montrent donc l'importance et le besoin d'une contribution efficace à la formation, l'organisation, l'équipement, la préparation ou la réorganisation de forces armées locales pour un conflit intérieur sinon extérieur que l'on ne peut exclure. En effet, l'assistance militaire qu'elle soit technique ou opérationnelle, est redevenue aujourd'hui un mode d'action complémentaire aux opérations conventionnelles.

Elle permet à la France d'agir au service de ses intérêts stratégiques ou de puissance dans les domaines de la prévention ou de l'intervention, au renforcement de partenariats dans un cadre n'engageant directement ni sa sécurité ni ses intérêts vitaux. Intégrée dans la stratégie générale militaire et dans le processus de l'anticipation stratégique, elle vise enfin à établir à terme une influence militaire française auprès des forces armées étrangères bénéficiaires tout en limitant en cas de conflit l'engagement direct de nos forces, contribuant en cela à leur préservation.

L'assistance militaire dans la stratégie générale militaire

S'intégrant dans la diplomatie de défense du Ministère de la défense, l'assistance militaire peut revêtir deux volets complémentaires, l'assistance militaire technique et l'assistance militaire opérationnelle (AMO). Dans ce dernier volet, elle contribue aux concepts de l'approche globale, de la stabilisation, de l'influence militaire en appui aux opérations et à la doctrine de contre-insurrection.

- L'assistance militaire technique est le plus souvent réalisée dans un environnement non-hostile. Elle se comprend dans le sens d'une coopération structurelle qui relève aujourd'hui de la DCSD /Quai d'Orsay par son financement mais qui fait appel aux compétences des forces armées.

- L'assistance militaire opérationnelle est conduite le plus souvent dans un environnement hostile ou semi-hostile car l'État soutenu n'assure pas totalement l'ensemble de ses missions régaliennes. Elle vise aussi à diminuer les forces qui auraient pu être déployées au titre d'une intervention.

Les actions conduites au titre de l'assistance militaire technique n'ont généralement pas un caractère d'urgence. Elles permettent une mise en place progressive et planifiée des compétences notamment humaines. Dans le cas de l'AMO, une excellente réactivité est nécessaire pour apporter au moment opportun les compétences et les savoir-faire attendus. Les actions menées peuvent s'inscrire dans la durée.

L'assistance militaire est identifiée, observée et reconnue internationalement. Elle n'est cependant pas neutre car elle entre dans la stratégie de sécurité nationale et constitue donc un élément important d'une stratégie d'influence. Elle traite de l'aide à apporter à un Etat pour lui permettre de se doter des forces de sécurité nécessaires à l'exercice ou à la restauration de sa souveraineté dans le cadre d'une approche globale. Dans sa dimension structurelle (assistance militaire technique) et dans sa dimension d'appui aux opérations (assistance militaire opérationnelle), elle a pour objectifs de :

- Contribuer à la sécurité de l'État bénéficiaire dans le cadre donc de la fonction stratégique « prévention » afin de diminuer le risque de déstabilisation et donc d'une intervention directe de nos forces armées.

- Soutenir en phase de stabilisation après l'intervention de nos forces le rétablissement de la sécurité intérieure qui peut se décliner elle-même soit en lutte contre les adversaires irréguliers (ADIR) dans le cadre d'une contre-insurrection, soit en restauration ou au maintien de la sécurité (ou de la paix) intérieure.

- Rétablir la sécurité extérieure.

Cela peut signifier :

- Créer puis soutenir une force armée (recruter, organiser, entraîner, équiper, accompagner, disposer d'infrastructures) en fonction des capacités et des missions retenues.

- Améliorer une force armée en développant ses fonctions opérationnelles ou en les créant (commandement, renseignement, feux, manœuvre, soutien, formation notamment des cadres, entraînement à la contre-insurrection) en vue de son emploi éventuel.
- Collaborer et coopérer (conseil pour une politique de défense et sa mise en œuvre, planification stratégique et évaluation des situations, capacité à réagir, gestion des coûts, prospective et élaboration d'un budget, interopérabilité soit avec nos forces soit avec les forces de la région) pour élaborer une politique de défense dans la durée.

L'AMO participe plus particulièrement au développement par nos forces militaires des capacités opérationnelles des forces armées de la nation-hôte (formation, organisation, entraînement, accompagnement, fourniture d'équipements, etc.). Elle peut aussi s'intégrer dans le cadre plus large d'un appui aux institutions notamment par la réforme des systèmes de sécurité (RSS) et éventuellement d'un processus DDR (démobilisation, désarmement et réintégration). Elle peut être définie de la manière suivante :

« L'assistance militaire opérationnelle (AMO) est l'apport par les forces armées françaises à une force armée étrangère dans ses différentes composantes, de compétences, de savoirs, de savoir-faire et d'expérience dans le domaine de la défense et dans la capacité à agir dans une opération. Dans un cadre bilatéral, interministériel, éventuellement multinational, l'AMO consiste à former, conseiller, organiser, entraîner, équiper voire accompagner militairement un pays tiers. Elle vise à réduire les risques et prévenir les menaces de nature à remettre en cause la stabilité de l'État bénéficiaire, et/ou contribuer à restaurer sa souveraineté. Elle s'exerce pour une situation donnée pendant la durée nécessaire à son efficacité ou à l'accomplissement de la mission en vertu des accords signés ».

Le questionnement sur la pertinence d'une assistance militaire opérationnelle ?

Dans la réflexion de l'approche indirecte, se posent donc les différentes problématiques de l'assistance militaire opérationnelle qu'elle soit bilatérale, en coalition ou au profit d'une organisation internationale comme par exemple la formation d'unités somaliennes à Djibouti par l'Union européenne. Assister militairement un Etat étranger doit répondre en effet à un certain nombre de questions préalables, non exhaustives :

- Le faisons-nous à titre bilatéral ? La question de la transparence des accords peut être évoquée, par exemple celle des relations avec la nation-hôte. Tout doit-il être communiqué pour une opération en cours ? Ensuite, le gouvernement demandeur ne peut être que légal, mais sa légitimité peut être contestée. Quelles sont les limites de cette assistance, dans quel domaine, avec quels objectifs politiques et militaires, pour quelle durée ? Cela a des conséquences sur le type de forces à employer (régulières en uniforme national ou de l'armée soutenue, forces spéciales), les coûts à accepter.
- Le faisons-nous en coalition ? La question du commandement des capacités nationales, le but commun visé se posent. Les relations avec le corps expéditionnaire doivent être précisées.

- Les forces assistées le sont-elles au simple titre d'une coopération ou pour être engagées dans un conflit ? Dans ce dernier cadre, les relations avec les forces expéditionnaires doivent être claires, surtout en coalition.
- La participation au combat des conseillers militaires se pose aussi. D'une manière surprenante, l'image sur une chaîne publique par exemple de ces OMLT françaises faisant le coup de feu en 2008 en Afghanistan aux côtés sinon en première ligne de troupes afghanes encadrées était une nouveauté sans que d'ailleurs ni le citoyen français, ni les médias ne s'en émeuvent. Cependant, comment conseiller sans participer au combat au titre de l'exemplarité, de la fraternité d'armes nécessaire à la confiance et au respect réciproques ?
- Dans tous les cas, le financement des forces soutenues doit être évoqué si l'on se réfère aux sommes engagées par les Etats-Unis notamment en Afghanistan.
- Enfin les limites d'une assistance militaire opérationnelle se posent à travers les conséquences éventuelles futures. Ainsi, l'histoire nous montre le sort réservé aux troupes formées localement si le sort leur est défavorable : harkis en Algérie, montagnards méos en Indochine puis au Vietnam. Il ne s'agit donc pas d'un simple mode d'action. Elle a aussi une dimension « engageante » sinon éthique, militaire certes mais aussi politique.

Par l'assistance militaire, la France peut agir dans un cadre n'engageant directement ni sa sécurité ni ses intérêts vitaux mais au service de ses intérêts stratégiques ou de puissance. Par un engagement en appui de forces armées locales, à partir de personnel d'encadrement formé et entraîné, l'assistance militaire opérationnelle peut limiter les coûts politiques, humains et financiers par une intervention réduite sinon discrète, tout en contribuant à la stratégie de sécurité nationale. Les réflexions en cours sur l'assistance militaire opérationnelle à une force armée étrangère définissent donc les apports possibles des forces armées françaises. L'AMO peut, sinon doit, se prolonger, au titre du retour sur investissement, par une coopération militaire future à développer en appui de la stratégie de sécurité nationale et donc de la stratégie générale militaire.

L'assistance militaire à un pays tiers permet à la France de répondre à ses intérêts. Elle contribue aussi à la stabilité internationale en prévenant les risques et les menaces ou en confortant la stabilité d'un État reconnu par la communauté internationale et par sa population. Outre la capacité à faire appliquer sa politique, l'autorité et la souveraineté du nouvel Etat dépendent ensuite en particulier de la sécurité qu'il est capable d'assurer à sa population.

L'approche française est donc motivée par la volonté, après assistance, de rendre autonome l'État bénéficiaire. La mise en œuvre de l'assistance militaire répond à une exigence stratégique. En effet, la déstabilisation d'un État peut être considérée comme dommageable ou contraire aux intérêts de la France.

Critères de la mise en place d'une assistance militaire opérationnelle

Une assistance militaire opérationnelle doit contribuer aux intérêts stratégiques ou de puissance de la politique étrangère de la France dans sa dimension militaire. Elle doit aussi disposer des ressources humaines disponibles et compétentes sans que cela ne nuise à la capacité opérationnelle des armées. Elle doit attendre un retour identifié sur investissement. Les retombées sont identifiables en termes de rayonnement des armées, d'intérêts pour la stratégie générale militaire notamment les relations privilégiées dans le long terme avec les forces armées du pays bénéficiaire, les relations économiques en particulier dans le domaine des équipements et des services. Enfin, elle doit alléger l'effort consenti lors d'une OPEX en faisant supporter progressivement l'engagement militaire par les forces locales qui doivent être concernées directement par la sécurité à obtenir.

Cependant, le niveau d'hostilité du théâtre et le risque doivent nuancer le degré d'implication de l'assistance militaire opérationnelle qui sera déterminée par les accords et les règles d'engagements. La sécurité des éléments est prioritaire. L'assistance militaire opérationnelle doit aussi répondre à un résultat visible, si possible rapide et crédible. Elle doit contribuer au désengagement des forces nationales si elles ont été déployées avec une notion de durée. Elle doit préparer les forces locales à s'approprier les savoir-être et les savoir-faire pour les mettre en œuvre et à permettre à l'AMO de se désengager, la mission étant accomplie.

Isolé au sein d'une force étrangère, y compris dans un contexte opérationnel semi-hostile ou hostile, le personnel doit être particulièrement sélectionné : volontariat, caractère, ouverture d'esprit, force morale et psychologique, motivation dans la mission et dans ses objectifs qui devront pouvoir être expliqués aux forces soutenues. En fonction des missions, des théâtres et des cultures locales, une formation approfondie prenant en compte les niveaux à former (forces, encadrement, états-majors) doit être donnée aux soldats en assistance militaire opérationnelle.

Plus particulièrement, le personnel doit être sensibilisé à l'environnement humain des opérations (EHO) qui se définit comme l'ensemble des interactions entre des acteurs, individuels ou collectifs constitués en systèmes qui peuvent avoir une incidence sur l'emploi des forces dans une zone donnée. Son analyse a pour objet d'apporter la connaissance et la compréhension des forces assistées et de leur environnement humain, à la préparation et à la conduite des opérations, à l'orientation des modes d'action, à l'adaptation du savoir-être et du savoir-faire des détachements d'assistance opérationnelle (DAO) aux forces locales.

Conclusion

Dans le cadre d'une stratégie indirecte, l'assistance militaire qu'elle soit technique ou opérationnelle est un mode d'action qui trouve toute sa pertinence dans la stratégie d'influence de la France. Elle s'intègre dans la stratégie générale militaire et dans le processus de l'anticipation stratégique avec pour conséquence de déterminer l'influence militaire française à obtenir à l'issue de sa mise en œuvre.

Elle conduit aussi à la nécessité d'évaluer les résultats en fonction de la durée, des capacités disponibles à court, moyen et long terme susceptibles de contribuer à l'assistance militaire opérationnelle. L'élaboration d'une politique de formation interarmées du personnel à ce mode d'action pourrait trouver son intérêt dans le cadre d'une armée aujourd'hui peu nombreuse et comprenant beaucoup de cadres, en y incluant la réserve. Ces personnels formés seraient susceptibles de servir dans des États ou des territoires éloignés de nos aires traditionnelles d'influence. Cela permettrait aussi à ces cadres notamment d'établir des liens amicaux qui pourront se perpétuer dans des opérations militaires communes qu'elles soient dans le pays même ou dans une autre opération, de diffuser notre mode de pensée, notre savoir-être, nos savoir-faire et finalement de prévenir indirectement des conflits tout en développant l'influence de la France et son positionnement dans des pays étrangers.

Cependant, nos principes occidentaux et démocratiques veulent que les nations-hôtes et les forces locales obtiennent leur légitimité en protégeant et en aidant les citoyens ordinaires. Le transfert de simples savoir-faire militaires ne peut suffire à rendre un Etat pérenne. Une approche globale de la problématique de la gouvernance intégrant cette assistance militaire opérationnelle est donc nécessaire pour renforcer les institutions locales, entraîner leurs représentants à se comporter correctement et donc faire que l'assistance militaire opérationnelle soit totalement utile.

CONTRIBUTION DES FORCES ARMEES A LA RSS EN STABILISATION : ATOUTS ET PRINCIPES

Colonel Randal Zbienen¹⁶

L'une des trois missions majeures des forces armées est de contribuer à la stabilité internationale en agissant sur les foyers de crise et en prévenant leur embrasement. Depuis les années 90, les armées ont été et restent significativement engagées dans ce type de mission, notamment dans les Balkans, en Afrique, au Liban et en Afghanistan. Elles en ont tiré un grand nombre d'enseignements, qui ont été intégrés au corpus conceptuel et doctrinal relatif à la prévention et à la gestion des crises extérieures. Ce corpus doctrinal souligne qu'un des volets majeurs du rôle des armées françaises dans les Etats où elles interviennent, consiste à développer, accompagner, voire former, les forces militaires autochtones via l'assistance militaire opérationnelle (AMO). En effet, c'est bien l'absence ou la faiblesse de ces forces de sécurité autochtones qui se trouvent souvent à l'origine des situations de crise militaire.

En tant que processus de prévention et de gestion de crise, la réforme des systèmes de sécurité (RSS) fait le même constat, avec l'avantage d'aborder la question de la sécurité de façon holistique. C'est pourquoi, lorsqu'un programme de RSS est mis en place par la communauté internationale (ou dans un cadre bilatéral) dans un Etat fragilisé, les forces d'intervention y contribuent presque toujours pour le volet militaire. En sortie de crise, le cadre de la RSS favorise en outre l'action militaire dans la mesure où la contribution des forces armées d'intervention respecte certains principes. C'est ce cas particulier qui est étudié ici.

En effet, en phase de stabilisation post-crise, l'AMO constitue pour les forces d'intervention une nécessité à la fois stratégique et opérationnelle. Le processus de RSS peut intégrer cette mission d'AMO et la faciliter en mettant en synergie l'ensemble des acteurs intervenant dans le domaine de la sécurité. Cependant, la contribution militaire à la RSS doit rester pragmatique et le processus de RSS lui-même doit être bien coordonné avec les autres volets de la résolution de la crise, dans une approche véritablement globale.

Qu'il y ait ou non mise en place d'un processus de RSS, l'assistance aux forces de sécurité locales constitue généralement une priorité opérationnelle et surtout, un objectif stratégique des forces d'intervention, dans la perspective d'une future transition.

Le développement, l'accompagnement, voire la formation des forces militaires autochtones forment le plus souvent des nécessités opérationnelles pour les forces d'intervention engagées en résolution de crise extérieure. En effet, ces forces d'intervention ont en général des effectifs limités et elles ont souvent besoin de l'appoint des forces locales pour élargir et renforcer leur action. En outre, ces forces d'origine locale possèdent une bien meilleure connaissance de l'environnement géographique et humain des opérations. Ainsi, elles contribuent de façon déterminante au renseignement et à la connaissance des spécificités du pays-hôte. Elles servent également d'intermédiaires et de facilitatrices entre les forces d'intervention, les responsables politiques locaux et la population.

¹⁶ Colonel Randal Zbienen travaille actuellement à la Délégation des Affaires stratégiques au sein du Ministère de la Défense ; au préalable, il occupait le poste d'officier traitant au sein du CICDE.

Surtout, l'AMO de ces forces locales apparaît le plus souvent comme un impératif stratégique. Du fait que l'intervention a presque toujours lieu dans un pays tiers souverain, son succès sera souvent jugé sur la capacité des forces d'intervention à transférer la responsabilité de la sécurité aux forces de la nation-hôte. Plus tôt ces forces locales peuvent assumer cette responsabilité de façon autonome, plus vite les forces d'intervention peuvent se désengager et, par conséquent, minimiser les coûts politiques et économiques de l'intervention, ainsi que reconstituer les réservoirs de forces disponibles pour de futures missions. En outre, l'expérience montre que les forces d'intervention s'exposent assez rapidement au risque d'être perçues par l'opinion publique de la nation-hôte comme des forces « d'occupation ». C'est pourquoi, il est impératif qu'elles inscrivent le plus tôt possible leur action en soutien des forces autochtones. Au-delà de la résolution de la crise, la formation d'élites militaires aura contribué à créer un réseau de correspondants identifiés dans le pays considéré. C'est pourquoi, la formation des officiers et des cadres mérite une attention toute particulière.

Ces raisons opérationnelles et stratégiques militent pour développer les capacités des forces locales dès que possible, comme cela a été fait en Afghanistan dès le printemps 2002. Dans ce domaine, les forces armées françaises ont d'ailleurs acquis au cours de leur histoire - en particulier lors de la colonisation puis des conflits de décolonisation -, une incontestable expérience, qui précède de beaucoup le développement de la RSS. Pour autant, la mise en place d'un processus de RSS facilite la mission d'assistance militaire et augmente sa pertinence en l'inscrivant dans une démarche cohérente et coordonnée.

En effet, le fondement du processus de RSS est d'aborder la sécurité comme un système global et surtout, de l'inscrire dans une perspective politique, en vue d'augmenter l'efficacité et la légitimité des institutions de l'Etat dans lequel il se déploie.

En ayant pour ambition d'agir sur l'ensemble des institutions impliquées dans les domaines de la sécurité (armées, police, douanes, justice, administration pénitentiaire...), la RSS a pour principal atout de mobiliser - généralement au niveau multilatéral - des moyens humains et financiers importants et des spécialistes hautement qualifiés. Cet effort vise à augmenter l'efficacité des institutions sécuritaires de la nation-hôte en les réformant selon une approche systémique. La RSS favorise ainsi la synergie entre les acteurs intervenant sur tout le spectre de la sécurité, entendue au sens large. Or, du point de vue militaire, il y a un intérêt opérationnel évident à cette synergie. En effet, l'observation des crises récentes montre presque toujours une imbrication des menaces. En général, les « adversaires irréguliers » (ADIR) au processus de stabilisation relèvent à la fois des forces armées, des forces de police et des gardes-frontières, car ils ont souvent des intérêts dans les trafics illicites transfrontaliers. L'exemple des insurgés afghans, impliqués dans le trafic d'héroïne et exploitant la porosité des frontières régionales, illustre cette imbrication. Une coopération étroite des services de sécurité de la nation-hôte, y compris ses services de renseignement, et donc, le développement coordonné de leurs capacités, permettent par conséquent de garantir une meilleure efficacité contre les opposants au processus de stabilisation.

Plus fondamentalement, la RSS s'inscrit dans la perspective politique du renforcement de la légitimité des institutions de la nation-hôte, en cherchant en particulier à développer les instances de contrôle démocratique des forces de sécurité. Ainsi, ce processus contribue à la fois à l'amélioration concrète de la situation sécuritaire et à la reconstruction politique des fonctions régaliennes de l'Etat-hôte. A l'instar de celui des armées alliées, le corpus conceptuel et doctrinal national identifie trois piliers interdépendants sur lesquels repose la stabilité d'un Etat : la gouvernance, la sécurité et le développement économique et social. Il souligne qu'une intervention en stabilisation

n'a de chance de succès que si l'effort dans le domaine de la sécurité s'appuie sur une action volontariste en direction des deux autres piliers. C'est pourquoi, dans l'esprit du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale, la doctrine interarmées préconise que l'action des forces d'intervention s'inscrive dans une « approche globale » en liaison avec l'ensemble des acteurs impliqués dans la gestion de la crise. En liant la sécurité à la gouvernance, la RSS promeut la même approche et lui donne une application concrète. La légitimité qu'elle confère aux forces de sécurité de la nation-hôte renforce en retour l'efficacité de l'assistance militaire opérationnelle et favorise à terme le transfert de la responsabilité de la sécurité aux institutions locales.

Par conséquent, la RSS, en mettant en synergie les acteurs de la sécurité et en favorisant une approche globale de la crise, contribue à sa résolution du point de vue militaire. C'est pourquoi, les forces d'intervention y participent généralement de façon volontariste, comme par exemple, au Kosovo, en République Démocratique du Congo, en République Centrafricaine et en Afghanistan. Cependant, cette contribution militaire et la mise en œuvre du processus de RSS, elle-même, doivent respecter certains principes pour se montrer pleinement efficaces.

En phase de stabilisation post-crise, la contribution des forces armées d'intervention doit rester strictement encadrée dans un processus de RSS lui-même pragmatique et bien coordonné avec les autres volets de la gestion de crise.

Comme le précise le document cadre du ministère des Affaires étrangères, la contribution militaire à la RSS doit en priorité prendre la forme d'une assistance militaire opérationnelle aux forces armées de la nation-hôte. Si d'autres formes de contribution sont envisageables (réforme de l'administration de défense, assistance aux services de renseignement, etc.), certaines dérives peuvent conduire à une dispersion des efforts, voire être contre-productives. En particulier, une éventuelle contribution des forces à la réforme des forces de police locales est à éviter, car les armées ne disposent ni des capacités, ni de la légitimité pour conduire cette mission dans la durée. En outre, les moyens militaires engagés sont généralement comptés et leur participation à des missions hors de leur strict champ de compétence peut réduire leurs capacités de réaction en cas d'aggravation brutale de la situation sécuritaire. Dans tous les cas, en stabilisation, les cadres et les unités engagés dans un processus de RSS doivent rester sous le contrôle de la chaîne de commandement militaire opérationnelle.

De même, pour être pleinement efficace, le processus de RSS lui-même doit rester pragmatique et bien s'articuler avec les autres volets de la gestion de la crise. « Réforme par essence politique, qui modifie l'équilibre des forces locales voire régionales, légitimes ou illégitimes, la RSS peut avoir un impact déstabilisateur ». En particulier, en sortie de crise, elle doit être planifiée et mise en œuvre avec souplesse, en tenant compte des réalités de la nation-hôte, afin de ne pas en réveiller les clivages à l'origine de la crise. L'objectif poursuivi par la RSS de démocratisation des institutions ne doit notamment pas conduire à plaquer une réforme déconnectée de la culture de la nation-hôte, ce qui pourrait saper d'emblée les efforts consentis. En effet, le succès de ce processus tient avant tout à son appropriation par les élites et la population locales. Du point de vue militaire, la formation et l'accompagnement de forces qui ne seraient pas perçues comme nationales apparaîtraient extrêmement contre-productifs. La propagande des opposants au processus de stabilisation aurait beau jeu de taxer ces forces de n'être que « supplétives » aux forces d'intervention et de les délégitimer aux yeux de la population, ce qui compromettrait tout transfert de responsabilité et retarderait d'autant la résolution de la crise.

Enfin, le retour d'expérience des interventions récentes montre que la mise en œuvre des processus de RSS pourrait encore gagner en cohérence dans une véritable approche globale du règlement des crises. Au niveau international, la coopération mérite d'être approfondie, notamment dans un cadre européen comme le préconise l'approche française. Si le modèle juridique retenu impacte relativement peu le volet militaire (contrairement aux volets juridique et policier), le partage de la formation des armées locales entre plusieurs pays partenaires peut poser des problèmes de cohérence qui méritent en amont, une coopération très poussée des pays contributeurs. C'est pourquoi, l'Union européenne qui a développé des normes et des outils institutionnels dans le domaine de la RSS apparaît le cadre le plus approprié pour une contribution militaire multilatérale. Au niveau national, le développement de la coopération interministérielle en matière de RSS doit s'intégrer aux autres instances de coordination interministérielles, en particulier le dispositif institutionnel mis en place pour le processus de désarmement - démobilisation - réintégration (DDR), et surtout le nouveau dispositif de pilotage et de coordination créé dans le cadre de la stratégie interministérielle de gestion civilo-militaire des crises extérieures. En effet, en particulier sur les théâtres d'opération en sortie de crise, le processus de RSS doit être parfaitement coordonné avec un éventuel processus de DDR, auquel il peut succéder et qu'il complète. Enfin et surtout, le processus de RSS ne peut pas constituer la seule réponse pour le règlement d'une crise. Il doit nécessairement s'articuler avec la reconstruction du troisième pilier de la stabilité : le développement économique et social de la nation-hôte. Même parfaitement appuyé sur les volets sécuritaire et politique, le processus de RSS doit s'intégrer à une approche véritablement globale de la résolution de la crise, qui prenne en compte toutes les dimensions socio-économiques du pays-hôte.

Les armées françaises n'ont pas attendu le développement de la RSS pour conduire des missions d'assistance militaires opérationnelles (AMO). En effet, ces missions sont généralement impératives en sortie de crise, ne serait-ce que pour accélérer le transfert de la responsabilité de la sécurité à l'Etat-hôte. Du point de vue militaire, un processus de RSS s'avère donc positif, car il maximise les chances de réussite du règlement de la crise, dans la mesure où il fédère les synergies des différents acteurs intervenant dans le domaine de la sécurité et renforce la légitimité des forces autochtones. C'est pourquoi, le corpus conceptuel et doctrinal interarmées prend en compte la RSS. Cependant, la contribution des armées à la RSS demande à être bien définie et le processus lui-même doit rester pragmatique et être bien coordonné avec les autres leviers d'action des différents intervenants, que ce soit au niveau international pour les interventions multilatérales, au niveau national avec les différents dispositifs de coordination interministériels impliqués dans la gestion de crise extérieures, ainsi qu'au niveau du pays-hôte.

En effet, la RSS n'est pas à elle seule une panacée : elle doit s'inscrire dans une approche globale de la résolution de la crise, qui elle-même ne peut faire l'économie d'une stratégie politique volontariste de sortie de crise.

■ **LA REFORME DES SYSTEMES DE SECURITE : LE DEVELOPPEMENT D'UN CADRE NORMATIF ET LES DEFIS DE SA MISE EN ŒUVRE AU NIVEAU EUROPEEN**

Sébastien Babaud¹⁷

La Réforme des systèmes de sécurité (RSS) est devenue un domaine privilégié d'action extérieure dans le courant de la dernière décennie. La production intellectuelle, les développements institutionnels, la multiplication des programmes, la mise en place d'une communauté de praticiens sont autant d'éléments qui ont permis l'essor de la RSS aux niveaux nationaux, européens et multilatéraux, et qui attestent de son succès. C'est le cas en France où l'on considère que « les activités de RSS constituent un élément clé des interventions stratégiques (...) pour la promotion ou le rétablissement de la stabilité internationale, dans un cadre bilatéral, européen et multilatéral ». C'est également le cas au niveau européen où la RSS est présentée comme un instrument clé de l'action extérieure de l'Union européenne (UE). Mais l'importance et l'intérêt croissant accordé au concept ne saurait dissimuler les défis théoriques, institutionnels et opérationnels qu'il soulève. En effet, l'émergence de la RSS est intervenue au moment même où la communauté internationale s'interrogeait sur l'adaptation de ses cadres d'analyse et d'action aux nouvelles réalités géopolitiques. Avec l'apparition de nouvelles menaces et nouvelles formes de conflits dans les années 1990, s'imposait la redéfinition des formes traditionnelles d'action extérieure dans les domaines de la diplomatie, de la défense et du développement. Les débats qui entourent et ponctuent le développement du concept de RSS sont donc fortement liés à sa transposition institutionnelle, d'une part, et à son opérationnalisation, d'autre part. Cet article s'attache tout d'abord à replacer le concept de RSS au cœur du lien sécurité – développement et à retracer son émergence et sa diffusion au niveau européen. Il propose ensuite de concevoir la RSS comme un « cadre normatif » caractérisé par un ensemble de principes fondamentaux, puis fait le point sur les défis de sa mise en œuvre sur le terrain.

Le lien sécurité – développement : nouveau paradigme de l'action extérieure

Les bouleversements géopolitiques des deux dernières décennies ont mis en question les cadres traditionnels d'analyse et d'action de la communauté internationale. La fin de la guerre froide n'a pas entraîné la période de stabilité attendue, marquée par la victoire de la démocratie libérale sur le totalitarisme et par l'éradication de la pauvreté dans les pays en développement. Elle s'est accompagnée de, et dans de nombreux cas a aussi entraîné, l'émergence d'une multitude de conflits intra-étatiques qui remettaient en cause les équilibres nationaux, régionaux et d'une certaine manière internationaux, avec plus ou moins de violence. Si les génocides perpétrés au Rwanda et en ex-Yougoslavie comptent parmi les cas les plus extrêmes, nombreuses sont les régions qui connaissent des cycles de violence chroniques depuis les années 1990 : Afrique de l'Ouest, Corne de l'Afrique, Caucase, Asie Centrale, Afghanistan pour n'en citer que quelques-unes. L'examen de ce nouveau désordre mondial, opéré par l'Union européenne en 2003 et les Nations Unies en 2004, met en lumière les nouvelles menaces auxquelles doit faire face la communauté internationale : les conflits régionaux, la violence intra-étatiques, la déliquescence des Etats, la pauvreté, le terrorisme, le crime organisé, la prolifération des armes nucléaires et d'armes de destruction massive.

¹⁷ Sébastien Babaud est coordinateur des activités de plaidoyer européen au sein de l'ONG Saferworld. A ce titre, il travaille en collaboration avec les acteurs bruxellois (ONG, institutions européennes, Etats membres) sur les questions de prévention des conflits, et notamment de Réforme des systèmes de sécurité. Sébastien Babaud a également travaillé dans les domaines de construction de la paix et gestion des crises au sein de différentes ONG françaises et pour le Haut Conseil de la Coopération Internationale.

La nature des ces menaces et des réponses préconisées ont mis en lumière la nécessité de renforcer les liens entre les sphères de la sécurité et du développement, selon l'adage suivant: « il n'y a pas de développement sans sécurité, il n'y a pas de sécurité sans développement, et il ne peut y avoir ni sécurité, ni développement si les droits de l'homme ne sont pas respectés. Si le combat n'est pas livré sur tous les fronts, aucune victoire ne sera possible ». La formulation de ce lien sécurité – développement a amené les acteurs à reconsidérer leurs intérêts, priorités et modes d'action respectifs, et à prendre en compte l'ensemble des facteurs - politiques, économiques et sociaux - de développement dans leurs analyses des stratégies et des actions à entreprendre. Le lien sécurité – développement interpelle donc les différents acteurs concernés sur la nécessité de repenser leurs actions respectives dans le cadre d'une stratégie globale d'intervention pour en maximiser la cohérence et l'efficacité. Si les liens qui régissent la sécurité et le développement, aux niveaux conceptuel et empirique, sont aujourd'hui largement reconnus dans les instances nationales, européennes et multilatérales, il existe de fortes divergences dans l'application institutionnelle et opérationnelle du paradigme, selon les acteurs en fonction de leurs domaines d'expertise. Par exemple, le lien sécurité-développement suppose une relation plus étroite, entre les acteurs concernés : civils, militaires, développementalistes, diplomates, humanitaires, organisations non gouvernementales, etc. Mais la nature de cette relation peut avoir différentes interprétations : intégration ? Concertation ? Coopération ? Coordination ? Codécision ? Synergie ? Confusion des rôles ? Subordination ? Différents modèles ont émergé ces dernières années qui tentent de poser les bases d'une relation équilibrée et plus intégrée: actions civilo-militaires, concept du « 3 D » (pour Diplomatie – Défense – Développement) ou encore du « 3 C » (pour Cohérence, Coordination, Complémentarité), coordination interministérielle, dispositifs de réponse aux crises, de stabilisation et consolidation de la paix, coordination multilatérale de bailleurs internationaux, (etc.). La difficulté à trouver une traduction institutionnelle et opérationnelle optimale est un fait et entraîne parfois la formulation de critiques à l'égard de ce lien sécurité – développement, arguant que les divergences théoriques entre acteurs et le manque de clarté sont un obstacle à son affirmation et à sa pertinence. Cependant, en invitant tous les acteurs de l'action extérieure à reconnaître que la complexité des situations de fragilité, de conflit et de transition requiert une analyse large des enjeux et des besoins exprimés sur le terrain, ce nouveau paradigme nous pousse également à questionner l'efficacité de ces acteurs à répondre respectivement et collectivement à cette complexité. L'Union européenne a par exemple identifié les implications de la transposition institutionnelle du lien sécurité – développement, dont l'un des éléments clés concerne la question des processus et instruments de planification stratégique conjoint. La définition en cours de stratégies régionales pour le Sahel et la Corne de l'Afrique représente une première étape en ce sens. L'autre point d'entrée concerne les actions dans le domaine de la RSS qui constituent une application emblématique de ce nouveau paradigme de l'action extérieure.

L'émergence du concept de RSS au niveau européen

Il est communément accepté que le concept de RSS fut développé vers la fin des années 1990 au Royaume Uni. C'est sous l'impulsion de Clare Short, Secrétaire d'Etat au développement international, que le concept connaît un essor et fait son entrée dans la sphère politique. L'intérêt que porte alors le Département britannique pour le développement international (DFID) aux questions de sécurité et les conditions de son action dans ce domaine sont alors fortement liés au rapport de force entre les secteurs de la sécurité considérés comme disproportionnés, répressifs et inadéquats par rapport aux exigences de développement humain, de lutte contre la pauvreté et aux besoins des populations les plus pauvres vivant dans l'insécurité et la violence. L'objectif recherché est de soutenir le développement de secteurs de la sécurité de taille appropriée, redevables auprès d'autorités civiles et démocratiques, et qui favorisent (plutôt qu'ils ne menacent) la sécurité des citoyens et les conditions du développement. La mobilisation interministérielle est la pièce maîtresse d'une approche conjointe faisant appel aux expertises du Foreign Office (FCO), du Ministère de la Défense (MoD), et du DFID. Afin de renforcer les synergies entre ces organismes, des dispositifs spécifiques sont mis

en place permettant la définition de stratégies communes et la création d'instruments financiers communs à travers les « *conflict prevention pools* », créés en 2003, sous la direction d'un Comité interministériel.

Les Britanniques se sont activement mobilisés pour promouvoir le concept de RSS au niveau multilatéral, notamment au sein de l'Organisation de Coopération et de Développement Economique (OCDE). Cette organisation intergouvernementale, au sein de laquelle siègent les pays dit développés et industrialisés, constitue un forum privilégié pour la coordination des politiques nationales et internationales, notamment dans le domaine de la coopération au développement avec le Comité d'Aide au Développement (CAD) qui réunit les principaux bailleurs de fonds mondiaux. De par sa nature, l'OCDE a été un acteur majeur dans la formalisation du concept de RSS et sa diffusion auprès de ses membres. Dès la fin des années 1990, l'OCDE se saisit de la problématique des liens entre développement, paix et conflit et reconnaît la nécessité d'intervenir dans le secteur de la sécurité pour répondre aux besoins de prévention des conflits et de construction de la paix. En 2001, l'Organisation adopte des lignes directrices en matière de prévention des conflits qui proposent une approche élargie de la notion de sécurité, incluant non seulement la sécurité et la stabilité des Etats, mais également la sécurité et le bien-être des populations. Le document met en exergue la notion de bonne gouvernance comme condition essentielle du bon fonctionnement et du contrôle des secteurs de la sécurité. La formalisation du concept de RSS par l'OCDE intervient en 2005 avec l'adoption des Lignes directrices du CAD sur la réforme des systèmes de sécurité et la gouvernance. Ce document, qui fait désormais autorité dans le domaine de la RSS, en définit les contours et les principes de base qui doivent guider les actions à entreprendre. En parallèle, le CAD de l'OCDE, dans le cadre de son mandat l'autorisant à définir ce qui relève de l'Aide publique au développement (APD) au niveau de ses membres, prend position sur la question du financement des activités de prévention des conflits et de construction de la paix en mars 2005. Cette décision, qui approuve l'utilisation de fonds tirés de l'APD pour soutenir certaines actions liées à la RSS, a également une influence déterminante sur l'essor du concept de RSS. Une fois les dimensions conceptuelles et financières clarifiées, l'OCDE aborde alors la question de la mise en application et élabore en 2007 un Manuel sur la réforme des systèmes de sécurité dans le but de soutenir les pays donateurs à concevoir et à mettre en œuvre des programmes de soutien de la RSS efficaces et durables. Ce manuel, de par son aspect pratique et appliqué aux différents sous-secteurs de la RSS va encore accroître la diffusion du concept auprès des acteurs qui ne se sont pas encore saisis de la question. Si les Britanniques ont joué un rôle clé dans la formulation du concept de RSS, l'OCDE a largement contribué à son développement et à sa promotion, ce qui se constate par l'adoption progressive de « politiques », « stratégies », « concepts », ou « approches » au niveau des Etats et des institutions européennes.

Dans le sillage britannique, les Pays-Bas se dotent dès 2004 d'un « fonds de stabilité » dont l'objectif est de permettre l'intégration de ressources financières et la mise en place d'activités telles que le soutien aux programmes de RSS et autres mesures des réponses aux situations de conflit et fragilité. Une "Stratégie sur les Etats fragiles" est également adoptée et met en exergue l'importance des activités de RSS dans l'approche néerlandaise. Par le biais de ses experts, les Pays-Bas jouent par la suite un rôle non négligeable dans le développement conceptuel de la RSS, notamment au sein du CAD et dans l'élaboration du manuel mentionné plus haut.

Des Etats ayant une longue histoire de coopération technique dans les domaines de la justice, de la police, de la défense, telles que la France et le Belgique, s'investissent progressivement dans le débat. La France adopte son « approche » en 2008, dont l'objectif est de préciser le cadre et les conditions nécessaires à son engagement dans le soutien à un processus de RSS. Le document insiste sur les expériences, atouts et les orientations que les acteurs Français entendent promouvoir aux niveaux opérationnel et conceptuel de la RSS, manifestant ainsi son intention de contribuer plus ostensiblement au développement et à la diffusion du concept.

D'autres Etats ayant des expériences moins nourries sur ces questions vont pourtant en devenir des promoteurs et contribuer à l'expansion de la RSS en Europe. C'est, par exemple, le cas de l'Allemagne et de la Suède qui adoptent des concepts sur la RSS, respectivement en 2006 et 2007.

Enfin le concept et sa mise en œuvre s'enrichissent de la contribution d'Etats ayant connu une réforme de leurs secteurs de sécurité dans les dernières années, comme l'Espagne (qui entreprend de développer une stratégie RSS en 2008) et la Slovaquie (qui a joué un rôle important dans la formulation du concept RSS des Nations Unies).

Le Royaume Uni a également contribué à la promotion du concept au niveau européen: sous sa Présidence de l'Union Européenne (UE) en 2005, il a en effet contribué de façon déterminante au développement de concepts RSS par la Commission européenne (CE) et le Conseil de l'UE. A travers l'organisation d'événements officiels et de rencontres plus informelles qu'elle organise, la Présidence britannique de l'UE va favoriser l'émergence d'un débat sur ces questions à Bruxelles. Malgré les appels à l'élaboration d'un concept RSS commun aux deux institutions, les approches et les modes opératoires respectifs encore trop distincts n'ont pas permis d'en faire la synthèse. Le Conseil de l'UE adopte son concept dans une approche appliquée aux missions PESD en novembre 2005, et la Commission lui emboîte le pas en mai 2006 en mettant l'accent sur les domaines d'action extérieure qui relèvent de sa compétence: coopération au développement, élargissement, politique européenne de voisinage, prévention des conflits et gestion des crises, démocratie et droits de l'homme, dimension extérieure des politiques de liberté, sécurité et justice. Finalement, les Conclusions du Conseil de juin 2006 permettent d'établir un cadre commun aux deux approches et d'identifier les principes transversaux qui régissent l'approche globale de l'UE, basés sur ceux qui ont été énoncés par le CAD de l'OCDE.

Les difficultés des institutions de l'UE à définir un concept commun témoignent de la diversité des approches, entre les Etats-membres, entre les institutions européennes et organisations internationales engagés dans une réflexion sur les questions de RSS. Elles sont nombreuses : bonne gouvernance, gestion des crises, prévention des conflits, Etats fragiles, maintien de la paix, coopération militaire, etc. Alors qu'il est reconnu que ces différents secteurs ou domaines d'action sont interconnectés, l'accent mis sur l'un d'entre eux implique la définition d'approches et d'orientations stratégiques distinctes. Il est ainsi possible de distinguer certains donateurs et même ministères au sein même d'un pays qui adoptent une approche plus « développementaliste » (qui comprend les questions et interventions liées à la coopération au développement, à la bonne gouvernance, à l'Etat de droit, ainsi que les aspects civils de politiques de prévention des conflits et de réponses aux Etats fragiles, etc.) et ceux qui ont une approche plus « sécuritaire » (gestion des crises, lutte anti-terrorisme, gestion des frontières et flux migratoires, aspects militaires de la prévention des conflits et de réponses aux Etats fragiles, etc.). Ces différences, qui caractérisent l'expertise mise en avant par les acteurs concernés et les intérêts qu'ils souhaitent défendre et promouvoir, posent la question de la pertinence et de la cohérence du concept de RSS qui a pour ambition d'intégrer ces différentes approches au sein d'un même cadre.

La RSS : un nouveau cadre normatif

Un cadre normatif se définit comme un ensemble de valeurs, de règles et de pratiques qui inspire et régit la mise en œuvre de politiques publiques. Il peut avoir un caractère contraignant, en énonçant des normes juridiques et techniques obligatoires, ou non-contraignant, en suggérant l'adoption de principes et de pratiques. Dans le domaine de la RSS, les membres du CAD de l'OCDE ont défini en 2004 les principes fondamentaux et de bonnes pratiques qui guident les actions de soutien en faveur de la RSS.

Déclaration : Réforme des systèmes de sécurité et gouvernance : principes et bonnes pratiques

Soucieux de rallier l'adhésion des pays partenaires et d'autres acteurs aux activités à l'appui de la réforme des systèmes de sécurité, les donateurs membres du CAD s'engagent à respecter les principes de base suivants :

- Veiller à ce que la réforme des systèmes de sécurité soit centrée sur l'être humain, suscite l'appropriation locale et se fonde sur des normes démocratiques et le respect des droits de l'homme et de la règle du droit, l'objectif étant de mettre un terme à la terreur.
- Considérer la réforme des systèmes de sécurité comme un cadre propre à structurer la réflexion sur les moyens qui s'offrent de régler les divers problèmes de sécurité auxquels sont confrontés les États et leur population grâce à une intégration plus étroite des politiques de développement et de sécurité ainsi qu'à un renforcement de la participation des civils et de leur pouvoir de contrôle.
- Inscrire les activités à l'appui de la réforme des systèmes de sécurité dans des stratégies plurisectorielles, s'appuyant sur une évaluation approfondie des besoins de la population et de l'État en matière de sécurité.
- Se conformer, pour la mise au point des réformes à opérer dans les systèmes de sécurité, aux principes de base auxquels doit obéir toute action de réforme du secteur public, notamment la transparence et l'obligation de rendre des comptes.
- Appuyer la mise en œuvre de la réforme des systèmes de sécurité sur des processus et politiques clairement définis, visant à mettre en place les capacités institutionnelles et humaines voulues pour que la politique de sécurité donne des résultats efficaces.

Source : Lignes directrices du CAD sur la réforme des systèmes de sécurité et la gouvernance, OCDE, Paris, 2005.

Quatre principes énoncés dans la déclaration du CAD nous permettent de conférer au concept de RSS l'appellation de « cadre normatif », dans sa dimension non-contraignante : 1) l'approche intégrée, 2) la gouvernance des secteurs de la sécurité et de la justice, 3) l'appropriation locale, et enfin, dénominateur commun de tous ces principes, 4) une approche large de la sécurité qui comprend à la fois la sécurité des États et celle des populations. Examinons chacun de ces principes et leurs enjeux pour la RSS.

1. L'intégration des politiques de sécurité et de développement, et par conséquent, des différents sous-secteurs de la RSS (réformes dans les secteurs de la police, la justice, la défense, du renseignement, la gestion des frontières, du système carcéral, etc.) a pour ambition d'harmoniser différentes interventions au sein d'une seule approche – que l'on peut qualifier de globale ou holistique. Cette approche invite donc à repenser les soutiens aux processus de réforme, souvent menés de façon cloisonnée, en cherchant à exploiter les stratégies et interactions qui vont permettre de renforcer leur efficacité et leur durabilité respective. Un processus d'intégration implique, en premier lieu, de recourir à des analyses globales et empiriques d'identification des besoins en terme de sécurité et justice.

2. Deuxièmement, la dimension de gouvernance des secteurs de la sécurité et de la justice apporte une nouvelle perspective quant à leur raison d'être. En considérant la sécurité et la justice comme des services rendus par l'État à ces citoyens, elle permet de recontextualiser les processus de RSS dans une dynamique de renforcement des liens entre État et société. L'objectif est alors non seulement d'améliorer le fonctionnement de ces secteurs, mais également de construire ou restaurer la confiance d'une population dans l'appareil étatique.

3. Troisièmement, l'appropriation locale est érigée en condition sine qua non de la durabilité et donc du succès des processus de RSS. Les acteurs nationaux (et, par conséquent, leur besoins et leurs intérêts en terme de sécurité) sont

alors considérés comme les principaux protagonistes de la réforme, soutenus dans cette démarche par les acteurs internationaux. Le cadre normatif de la RSS propose une conception de ces acteurs nationaux qui comprend non seulement les institutions à réformer, mais également les différents acteurs qui pourront accompagner le changement désiré : organismes de contrôle indépendants, parlements, société civile, etc.

4. Enfin, l'approche large de la sécurité, c'est-à-dire celle de l'Etat et de sa population, est une caractéristique fondamentale et transversale de la RSS en tant que cadre normatif. La plupart des concepts et stratégies RSS adoptées avant ou après l'énonciation des principes de l'OCDE y font d'ailleurs référence de façon plus ou moins prononcée : certains emploient le terme de « sécurité humaine », comme l'OCDE (« La réforme des systèmes de sécurité est une composante essentielle de l'action à engager à l'appui de la « sécurité humaine »), la Commission européenne (« Pour la CE, la sécurité ne se limite pas au territoire d'un Etat ou d'un régime particulier; elle englobe la sécurité extérieure et intérieure d'un Etat et de sa population. Elle porte donc principalement sur la sécurité humaine »), ou l'Allemagne (« L'objectif de soutien est d'intégrer la totalité des besoins de sécurité dans l'intérêt de la sécurité humaine »). D'autres font simplement référence aux populations, insistant sur la nécessité de dépasser l'approche traditionnelle de la sécurité. Telle est la ligne adoptée par la France (« La sphère de la sécurité ne se limite donc pas aux aspects militaires et policiers, voire à la simple protection du territoire national, mais doit tenir compte des aspirations des populations »), le Conseil de l'UE (« La RSS (...) concerne non seulement la stabilité de l'Etat (...) mais aussi la sûreté et le bien être de leur population »), ou encore le Royaume Uni (« La RSS consiste à développer des structures de sécurité professionnelles et efficaces permettant aux citoyens de vivre en sécurité »).

Le concept de sécurité humaine, ou d'approche large de la sécurité, et celui de RSS ont émergé durant les années 1990 et ont tout deux contribué à redéfinir la notion de sécurité après la fin de la guerre froide. Ils partagent, à cet égard, plusieurs points communs : premièrement, ils invitent les acteurs internationaux et nationaux à se poser la question de « quelle sécurité » il convient de renforcer : celle d'un Etat tiers ? Celle de sa population ? Celle des pays donateurs ? Deuxièmement, ils proposent une réflexion sur le rôle et la responsabilité de l'Etat en tant que pourvoyeur de sécurité et de justice à ses citoyens. Enfin, ils offrent un cadre d'analyse et de réponse holistique, intégrant les aspects sécuritaires et développementalistes, aux nouveaux défis de sécurité.

Les critiques communément formulées à l'égard du concept de sécurité humaine concernent le manque de consensus à propos de sa définition et, par conséquent, la difficulté de son opérationnalisation. Appliquée à la RSS, une approche large de la sécurité implique de prendre en compte puis de répondre aux besoins et préoccupations des populations en terme de sécurité. L'objectif est alors de renforcer l'efficacité des appareils de sécurité et de justice en les mettant en adéquation avec les attentes des populations. Ceci est particulièrement pertinent lorsque ces mêmes appareils ont été impliqués dans des violations des droits de l'homme et des crimes de masses par le passé, ou sont gangrenés par la corruption. Un tel processus permet alors de rétablir la confiance des citoyens dans leurs institutions.

La RSS en tant que « cadre normatif » consiste donc essentiellement à appliquer de nouveaux principes d'action et de nouvelles approches sur toute une série d'activités qui étaient auparavant conduite de manière différente. Enfin, un cadre normatif ne vaut que s'il est considéré comme tel et partagé par les principaux protagonistes. Ceci s'est vérifié au fur et à mesure de l'adoption de concepts et stratégies par les différents pays donateurs membres du CAD de l'OCDE qui font souvent référence aux lignes directrices ainsi qu'au manuel. Malgré le succès de la diffusion de ce cadre normatif dans les dernières années, le principal défi auquel doit maintenant faire face la communauté des praticiens de la RSS est celui de la mise en œuvre.

Le défi de la mise en œuvre au niveau européen

Les principaux défis liés à la mise en œuvre de ce cadre normatif sont soulignés par les nombreuses études qui ont abondé ces dernières années sur le concept de RSS. Nous les abordons ici à travers les 4 caractéristiques qui constitue le cadre normatif évoqué précédemment : l'approche intégrée, la dimension de gouvernance des secteurs de la sécurité et de la justice, l'appropriation locale, et enfin celle de l'approche large de la sécurité.

Une approche intégrée et holistique de la RSS est encore trop rarement appliquée . L'approche sectorielle (défense, police, justice) prévaut, sans forcément prendre en compte d'autres interventions, parfois dans le même secteur. Ceci est dû à la difficulté des pays donateurs à coordonner leurs activités et au pays récipiendaire à organiser cette coordination, d'une part, et à la difficulté des différents protagonistes à définir une stratégie globale de sécurité, au sein de laquelle les rôles, responsabilités et champs d'intervention respectifs seraient clairement délimités, basée sur une analyse globale des besoins et du contexte, d'autre part.

Le renforcement de la gouvernance des systèmes de sécurité n'est pas encore au centre des préoccupations des processus de RSS. La difficulté est en effet de dépasser le simple aspect technique des réformes et d'aborder des questions plus sensibles telles que le contrôle démocratique des secteurs de sécurité, leurs transparence et redevabilité, ou encore l'association d'acteurs non-étatiques comme la société civile à différents stades des processus de réforme. Bien que le dialogue politique soit essentiel pour soutenir de telles démarches, il n'est que trop peu mis à contribution.

L'appropriation des processus de RSS par les acteurs nationaux demeure faible. Les pays partenaires n'ont pas toujours un rôle décisif dans l'élaboration et la mise en œuvre des réformes. Dans bien des cas, l'absence de stratégie nationale de sécurité, ou de stratégie globale de RSS, qui guiderait le soutien des acteurs externes, en est à la fois un facteur et un indicateur. De plus, la notion d'appropriation est souvent réduite à certains segments des institutions qui peuvent avoir tendance à accaparer le processus de réforme à l'exclusion d'autres acteurs étatiques et de la société civile.

Enfin, l'approche large de la sécurité, sous-jacente au concept de RSS, est mal comprise et peu appliquée. Le principal référent sécuritaire des acteurs de la RSS demeure en effet l'Etat en tant qu'objet (« de quelle sécurité parle-t-on ? » ; « qui a besoin de sécurité ? ») et en tant que sujet (« qui apporte la sécurité ? » ; « quels sont les facteurs qui renforcent la sécurité ? »). Bien que l'acceptation soit acquise au niveau conceptuel, elle peine à se traduire sur le terrain dans les stratégies et les processus de RSS soutenus par les acteurs externes pour des raisons théoriques, pratiques et politiques. Tout d'abord, au niveau institutionnel, les praticiens de la RSS ne partagent pas une même approche du concept de sécurité, et partant, une même définition ou compréhension de la sécurité humaine. Les implications de cette approche large de la sécurité et les bénéfiques que cela peut rapporter en terme d'impact, à des processus de RSS apparaissent souvent comme mal compris et peu tangibles. Les contraintes de temps et de gestion de projet inhérents aux programmes de RSS représentent également un obstacle important puisqu'ils ne permettent pas toujours de mettre en place des processus participatifs permettant à la population et à la société civile d'être associées à l'élaboration et la mise en œuvre des stratégies et programmes de réforme, et ainsi de garantir que les appareils de sécurité et de justice répondront à leurs besoins. Enfin, il est d'autant plus délicat et sensible pour les acteurs externes d'aborder les questions de la sécurité des populations ou de la gouvernance des secteurs de la sécurité dans la mesure où les institutions partenaires perçoivent la sécurité comme une prérogative de l'Etat. Ainsi, et malgré les progrès qui ont été réalisés ici et là en ce sens, les processus de RSS peinent souvent à répondre pleinement et de façon proactive aux besoins des populations en termes de sécurité et de justice.

Conclusion

Le concept de RSS est, ainsi, une réponse emblématique aux défis qui s'expriment à la frontière de la sécurité et du développement. Le cadre normatif, élaboré et repris par une multitude d'acteurs, amène les protagonistes à repenser leurs approches et leurs pratiques dans les domaines de la sécurité et le justice: la RSS ne sera efficace et durable que si : elle est mise en place à travers une approche intégrée, elle aborde la question de la gouvernance des secteurs de la sécurité et de la justice, les acteurs nationaux s'approprient le processus. Enfin, une approche large de la sécurité doit guider les stratégies et les programmes. Cependant, malgré l'unanimité qui s'est esquissée au niveau conceptuel, l'application des principes qui caractérisent ce cadre normatif a été un défi majeur des expériences de RSS de ces dix dernières années. Au niveau européen, le développement conceptuel de la RSS, qui fut largement soutenu par les acteurs institutionnels et académiques, semble aujourd'hui faire face aux défis de la mise en œuvre dans le cadre des missions PSDC ou des programmes de la Commission. La mise en place du nouveau Service européen d'action extérieure, créé par le traité de Lisbonne et censé apporter plus de cohérence aux activités de l'UE hors de ses frontières, représente alors une opportunité de redynamiser la réflexion dans une perspective opérationnelle. Il importe alors que les Etats membres, et notamment les plus influents sur ces questions - comme la France - s'assurent que l'UE prenne les décisions adéquates afin de garantir un soutien efficace à des processus de RSS répondant aux besoins des Etats et leurs populations.

PARTIE II

REGARDS HISTORIQUES DE L'ASSISTANCE MILITAIRE

■ REGARDS CONTEMPORAINS SUR LES GUERRES COLONIALES

Professeur Jacques Frémeaux¹⁸

Présentation

L'étude des campagnes coloniales du XIXe siècle constitue une expérience très générale pour les armées européennes (Belgique, Espagne, France, Grande-Bretagne, Italie, Pays-Bas), mais aussi pour les armées russe et américaine. Un certain nombre de constantes se dégagent d'une lecture d'ensemble.

- Les armées coloniales se composent toujours de troupes blanches professionnelles. Elles se complètent de contingents dits indigènes, soit réguliers, soit irréguliers, moins coûteux et mieux adaptés au pays. La proportion est très variable, selon les époques et les régions.

- la guerre coloniale est particulièrement violente, dans la mesure où elle ne connaît guère de différences entre civils et militaires, et où, déjà, l'objectif des conquérants est moins la destruction des armées que l'obéissance des populations. La principale faiblesse des adversaires réside dans leur manque d'unité, et dans l'inorganisation de leurs armées.

- Les campagnes se déroulent en deux temps : le premier, généralement court, est celui de la conquête. C'est à cette occasion que se révèle la puissance des armées occidentales. Au XIXe siècle, celle-ci paraît fondée moins sur la supériorité de l'armement que sur l'organisation et la discipline. Un aspect essentiel, trop souvent négligé, est la logistique qui permet à une armée de tenir le terrain sans être limitée par le manque de vivres ou de munitions, ce qui suppose un ravitaillement régulier par mer et l'établissement de lignes de communication terrestres, d'autant plus fragiles qu'elles reposent sur la réquisition de nombreux porteurs ou d'animaux de bât.

Le deuxième temps, beaucoup plus long, est celui de la pacification. C'est à propos de la pacification que se déploie particulièrement la « politique indigène », qui n'est autre que l'ensemble des négociations destinées à placer sous l'autorité coloniale les notables locaux, auxquels leur statut est garanti en échange de la soumission.

Action militaire

Les grandes batailles se traduisent presque toujours par des victoires sur les armées locales, lorsqu'elles existent. Celles-ci, qui n'ont ni l'armement, ni la capacité tactique, ni la logistique, des corps expéditionnaires occidentaux, sont battues dès les premiers engagements. Le conflit se transforme donc très fréquemment en une guerre de partisans.

¹⁸ Jacques Frémeaux est professeur des Universités à l'Université Paris-IV Sorbonne, en histoire contemporaine, et spécialiste de l'histoire coloniale.

Celle-ci, d'ailleurs, a toujours été le recours de la plupart des adversaires de la domination étrangère, trop peu nombreux et aux armements trop médiocres pour envisager même de rencontrer une force occidentale en bataille rangée.

La guérilla présente de nombreux avantages pour les adversaires d'une armée conquérante occidentale. L'éclatement en petites unités permet de tirer parti des qualités spécifiques des guerriers « indigènes » : endurance, frugalité, mobilité, qui perdent beaucoup de leur intérêt dans de grands rassemblements. « Le courage, l'initiative individuelle s'acquièrent et se développent promptement et arrivent à suppléer l'instruction technique », écrit le général Frey. La familiarité avec le pays peut aussi jouer à plein, qu'il s'agisse de dissimuler des mouvements, de lancer des attaques par surprise, ou bien encore d'organiser des embuscades. Les sympathies des populations, la facilité de disposer d'intelligences jusque dans les rangs des armées adverses, grâce aux soldats « indigènes », et surtout aux domestiques et aux porteurs, contribuent à la création d'un excellent réseau de renseignements. Les modes de combat adoptés sont aussi beaucoup plus proches de ceux qui président aux affrontements entre clans ou tribus locales, qui ont toujours privilégié d'opérer par surprise ou par ruse plutôt que par batailles rangées. Les petits engagements donnent l'occasion de se mettre en valeur à des hommes jeunes et d'origine modeste, sinon obscure, plus que les guerres classiques mobilisant dès le départ d'importants contingents dont le chef suprême doit avoir une légitimité beaucoup plus ancienne.

L'occupation est destinée à mettre fin à cette guérilla. Elle se ramène finalement à la combinaison de deux constantes : des postes fixes et des colonnes mobiles.

Les postes, sur lesquels flotte le drapeau de la puissance coloniale, permettent d'abord une présence, essentielle pour l'affirmation de la souveraineté. Pour commencer, ils doivent tenir les points stratégiques nécessaires au contrôle du pays, nœuds routiers, ponts, débouchés de vallées ou de cols. Ils reçoivent aussi des dépôts de vivres et de munition, qui permettent aux colonnes de se refaire et se ravitailler, de laisser leurs blessés ou éclopés en lieu sûr. L'essentiel de l'action militaire incombe en effet à la colonne mobile, « qui pèse sur le pays, force les indécis à se prononcer, chasse les récalcitrants, prend des otages, lève des goums, perçoit des contributions, procure des vivres, des moyens de transports... » . Il faut cependant penser que la mobilité est réduite par les nécessités de la logistique. Une colonne, presque toujours à base de fantassins, généralement encombrée d'un convoi, dont elle doit à tout prix assurer la protection, reste lourde et lente. On a comparé la capacité d'une colonne avec son convoi à celle d'un chien attaché à une chaîne : elle est sans limite en deçà de la longueur de la chaîne, nulle au-delà. Il est possible de limiter cet inconvénient en fractionnant les colonnes, qui, moins nombreuses, peuvent se faire accompagner de convois plus légers, et se nourrir plus facilement sur les ressources des régions traversées sans les épuiser. Elles peuvent aussi se prêter un appui mutuel, ou combiner des mouvements convergents. Bugeaud a ainsi multiplié les colonnes dans la guerre contre Abd El Kader. Lyautey, qui est partisan de ce procédé, souligne qu'il a donné d'excellents résultats à Madagascar, où Gallieni l'a fait succéder à la celui de la colonne unique à laquelle avait recouru son prédécesseur Duchesne.

Lyautey remarque cependant que ce fractionnement n'est pas possible partout. Certains adversaires sont trop puissants ou nombreux pour qu'on puisse les affronter avec des forces trop fractionnées. La coordination n'est pas toujours facile, faute de bons systèmes de transmission, et faute de connaissances précises du terrain. Les unités isolées sont en danger d'être assaillies par un ennemi regroupé, et risquent même de se fusiller mutuellement, faute de s'être reconnues à temps. Les colonnes d'Afrique noire, composées de tirailleurs souvent peu entraînés et peu encadrés, sont particulièrement exposées à ces risques. Le colonel Ditté remarque cependant que l'ennemi est rarement assez bien organisé pour pouvoir tirer parti de la division des forces de l'attaquant. En fait, le pire ennemi

des colonnes est l'épuisement. Sous l'effet des fatigues, des maladies, éventuellement du harcèlement des adversaires, elles voient fondre leurs effectifs au point de perdre toute capacité opérationnelle.

Par ailleurs, les colonnes et postes doivent être constamment ravitaillés, au prix de problèmes logistiques dont l'ampleur a été mesurée dans un chapitre précédent. Les jeunes officiers fraîchement débarqués qui rêvent avant tout de « faire colonne » sont très déçus de la quantité de travail de bureau qu'implique le service des étapes, pourtant indispensable. Acheter ou réquisitionner des denrées, mobiliser les moyens de transport, organiser les convois, occupe un temps beaucoup plus long que les expéditions militaires proprement dites, plus exaltantes et plus riches d'espoir de promotion. On comprend que les chefs intelligents préfèrent recourir à des méthodes diplomatiques, qui permettent de réduire l'effort militaire proprement dit.

L'action politique

Les opérations militaires se révèlent inséparables de l'action politique, à laquelle Gallieni n'hésite pas à dire qu'il convient de donner la priorité. Cette action repose sur une considération simple : la passion de l'indépendance, souvent désignée du nom péjoratif de la « xénophobie », qui entretient la combativité des résistances armées, se nourrit, au moins partiellement, d'une grande angoisse. Les populations objets de la conquête sont presque toujours convaincues que les conquérants veulent les dépouiller de leurs biens, de leurs terres ou de leurs femmes, et introduire des changements insupportables dans leurs lois ou dans leurs mœurs, voire les convertir de force à leur religion. Les notabilités sociales sont naturellement les plus inquiètes des perspectives d'un bouleversement qui compromettrait leur position matérielle ou spirituelle. Les conquérants les plus intelligents comprennent donc que l'offensive purement militaire doit s'accompagner d'une démarche en direction des populations, destinée à les persuader que la soumission ne signifie pas la fin du monde dans lequel elles vivent, et que l'enjeu de la guerre se limite à reconnaître la nouvelle souveraineté. Certains, comme Lyautey, vont même jusqu'à parler de dissiper un « malentendu ».

Selon cette doctrine, « l'indigène » apparaît comme partagé entre ses convictions profondes, qui l'incitent à refuser une occupation étrangère, dont il sait qu'elle implique, au moins à long terme, bouleversements économiques, sociaux et culturels, et ses intérêts plus ou moins immédiats, qui consistent à assurer selon les cas, réussite et prospérité, ou simplement survie et maintien des positions acquises. Presque partout, on voit exister un parti de la paix et un parti de la guerre. Les divergences mettent souvent en opposition les notables aux groupes plus populaires. La préoccupation des familles liées à l'ancien ordre de choses est avant tout de maintenir leurs positions et de conserver leur patrimoine, ce que la poursuite d'un conflit paraît exclure, alors qu'une soumission est souvent récompensée par le maintien, voire le renforcement, de la situation acquise. Les nouveaux pouvoirs issus des bouleversements induits par l'invasion sont, au contraire, poussés à poursuivre le combat, qui conforte leur ascension. Les oppositions sont aussi, souvent, une question de génération : les anciens d'accord pour négocier et les jeunes guerriers, avides de prouver leur virilité, et de montrer leurs dispositions à devenir les chefs de demain, beaucoup plus combattifs.

L'esprit de quelques proclamations montre cet effort pour convaincre les soumis de fraîche date, et, à travers eux, les futurs conquis, de la volonté des colonisateurs de n'introduire que le minimum de changements. La proclamation du général Alfred Dodds après la prise d'Abomey (18 novembre 1892) est caractéristique : « Les intérêts du peuple dahoméen sont désormais entre les mains de la France, et il m'appartient de donner une nouvelle constitution au pays abandonné par son roi [...]. Rien ne sera changé dans les coutumes et les institutions du pays dont les mœurs seront respectées. Les chefs qui se soumettront immédiatement et de bonne foi à notre protection resteront en fonctions ; ils conserveront leurs dignités et les honneurs qui en sont la conséquence. En revanche, ceux qui ne

répondront pas à mon appel et essayeraient de fomenter des troubles dans un pays qui doit désormais être heureux et pacifié seront impitoyablement châtiés ». Une convention en quatorze articles est imposée au roi Ago-li-Agbo au successeur de Béhanzin, le souverain déchu (29 janvier 1894). Ce document lui enjoint de ne mener aucune guerre sans l'accord de la France, et de ne faire aucun acte d'autorité sur les étrangers, en particulier européens. Il est précisé qu'il gouvernera « selon les lois et coutumes du pays », mais qu'il renoncera à l'esclavage et aux sacrifices humains. Il devra aussi accepter les injonctions des Français, représentés par un résident, relatives au commerce et aux concessions de terre. Le gouvernement français pourra faire les établissements militaires et civils, ainsi que les travaux d'utilité publics qu'il jugera utiles. En cas de vacance du trône, le choix du successeur doit être soumis au résident. Un dernier article prévoit que la propagation du français sera encouragée. Ce traité n'empêchera aucunement le gouvernement français, seulement six ans après sa signature, de mettre fin à la royauté, avec d'ailleurs la complicité des notables, désireux de se débarrasser de la tutelle royale.

La manière dont s'établissent et se poursuivent les relations avec les « chefs indigènes » est indissociable d'une profonde connaissance du pays, de ses structures sociales et de sa composition ethnique. Gallieni, lors de son commandement à Madagascar, a écrit, dans un texte célèbre : « L'action politique est de beaucoup la plus importante ; elle tire sa plus grande force de la connaissance du pays et de ses habitants [...] Un officier qui a réussi à dresser une carte ethnographique suffisamment exacte du territoire qu'il commande est bien près d'en avoir obtenu la pacification complète, bientôt suivie de l'organisation qui lui conviendra le mieux. Toute agglomération d'individus, race, peuple, tribu ou famille, représente une somme d'intérêts communs ou opposés. S'il y a des mœurs et des coutumes à respecter, il y a aussi des haines et des rivalités qu'il faut savoir démêler et utiliser à notre profit, en les opposant les uns aux autres, en nous appuyant sur les unes pour mieux vaincre les secondes ». Tous les grands chefs occidentaux qui ont réussi outre-mer ont, d'eux-mêmes ou sur les conseils de leur entourage, eu recours à la même doctrine, appliquée ou non par des services spécialisés. Elle consiste, autant que possible, à maintenir sur place les structures sociales antérieures, en en retranchant les éléments les plus inconciliables, et en promouvant des hommes plus obscurs, mais plus dévoués, mais le tout avec beaucoup de modération. La politique religieuse constitue un élément très important. Dans l'ensemble, la religion est considérée par les militaires, quelles que soient leurs convictions personnelles, comme une force considérable, garante de l'ordre social. S'ils se méfient en général des cultes traditionnels et des religieux des pays conquis, ils se gardent bien de les attaquer de front. Ils se contentent d'exercer sur eux un certain contrôle, et comptent sur le temps pour dissiper les « préjugés ».

Un volet de cette politique réside dans le recours à une action à visée humanitaire. Pour achever de rallier les populations au nouvel ordre de choses, il faut faire reculer la misère, en créant pour les populations des ressources nouvelles, afin d'élever leur niveau de vie, mais aussi travailler à faire évoluer leur société vers plus de justice. Ces préoccupations se rejoignent tout à la fois dans un esprit de responsabilité sociale et une idéologie de progrès.

Les postes occupent une place très importante dans ce dispositif. Ils permettent de nouer les premières relations avec les populations, invitées à fournir de la main-d'œuvre, ou à ravitailler la garnison contre rétribution. Le commandant Lecomte rapporte que, après l'installation du poste de Kep, au Tonkin, « tous les jours, une soixantaine de femmes venaient approvisionner le marché de riz, de poissons, d'œufs, de volaille, de tabac. Elles devaient, d'après un écriteau affiché contre un mur des piliers de la halle, être lavées, peignées, et posséder des mouchoirs propres ». Ainsi se crée très rapidement un marché. Cette activité commerciale, à laquelle s'ajoutent les besoins en main-d'œuvre suscités par la construction de bâtiments, le recrutement de miliciens ou d'auxiliaires, amène la création d'un centre de population indigène, s'il n'en existait pas un déjà. Le poste accueille très souvent aussi une infirmerie dans laquelle un médecin militaire dispense gratuitement ses soins aux populations. Il peut également, plus rarement, abriter une école. Le potager utilisé pour varier l'ordinaire de la garnison constitue l'embryon d'un jardin expérimental, dans lequel de

nouvelles semences ou des modes modernes de cultures sont présentés aux populations. Ces lieux de rencontre et d'échange constituent évidemment, pour les officiers chargés du renseignement, d'excellents points d'informations.

La gestion de tous ces aspects de « pacification » est parfois l'apanage d'officiers spécialisés, comme les officiers des Bureaux arabes. Le premier bureau arabe a été créé en 1833 en Algérie, avec pour chef le jeune et ambitieux capitaine de Lamoricière. Organisé à l'époque de Bugeaud, le service, qui ne compte guère plus de 200 officiers, joue un rôle très important dans la conquête, puis dans les débuts de l'administration française. Ses cadres, excellents arabisants ou berbérissants, sont les conseillers écoutés du commandement en matière de préparation des opérations, mais aussi de définition des politiques à suivre. Démantelés après 1870 en Algérie au profit d'une administration civile, les Bureaux arabes sont associés, sous d'autres désignations (Affaires indigènes, Service de renseignements), à l'occupation du Maghreb. Les noms de Jean-Auguste Margueritte et Ferdinand Lapasset en Algérie, François Laperrine au Sahara ou Henri Berriau au Maroc, ce dernier collaborateur très apprécié de Lyautey, ont illustré cette tradition. Celle-ci n'a pas d'équivalent dans les Troupes de marine, peut-être par doctrine, peut-être aussi faute d'effectifs. Lyautey, lors de son commandement en Indochine, déplore qu'il n'existe pas de cadre spécial d'officiers des territoires militaires du Tonkin, qui permettrait de stabiliser les personnels, de manière à leur permettre de tirer parti de leur connaissance du terrain, au lieu de les livrer aux hasards des roulements entre les postes de la frontière et les garnisons de la côte. Mais les cadres de l'Arme occupent forcément des fonctions analogues. Le renseignement est à la base de leur mission. Gallieni lui-même inaugure sa carrière africaine comme capitaine directeur politique au Sénégal, employé d'abord à des missions de reconnaissance dans la zone située entre Médine et Bafoulabé, puis chargé de négocier un traité de protectorat avec l'empire toucouleur d'Ahamadou (traité de Nango, 1881).

Conclusion

Il est exclu que les chefs puissent espérer, selon le futur schéma des guerres révolutionnaires, augmenter leurs forces et monter en puissance pour former un corps de bataille capable de battre une armée occidentale. Tout ce qu'ils peuvent faire est entretenir un conflit qui décourage l'adversaire. Mais les Occidentaux, justement, ne se découragent pratiquement pas. La guerre d'usure se révèle, à l'usage, plus coûteuse pour les défenseurs que pour les agresseurs. La faiblesse des contingents que ceux-ci engagent leur permet de les renouveler sinon indéfiniment, du moins beaucoup plus facilement que ceux de leurs adversaires. Ceux-ci se révèlent très vulnérables. Leurs combattants n'ont aucune chance d'atteindre le potentiel des envahisseurs, éloigné de milliers de kilomètres, alors que les peuples dont ils tirent leurs propres ressources se trouvent sous la menace directe de ceux-ci. Ils disposent rarement des moyens d'effectuer un coup de main sur des postes, au point que ceux-ci sont parfois dépourvus de fortifications à proprement parler, comme les « forts » de l'Ouest américain, qui se résument le plus souvent à un ensemble de baraquement. Ils ne peuvent pas toujours choisir de combattre quand il leur convient. La saison des semailles ou des récoltes impose souvent aux sédentaires de suspendre la guérilla. Plus les hostilités traînent en longueur, plus les populations locales sont sensibles aux malheurs de la guerre, qu'ils soient une pure conséquence de celle-ci ou le résultat d'une stratégie calculée de leurs ennemis : razzia de troupeaux, destruction des récoltes ou des réserves de grain, incendie des villages. C'est alors que la « politique indigène » peut déployer son efficacité.

La différence entre l'époque coloniale et le XXI^e siècle doit être soulignée : le caractère efficace de l'action de type Gallieni est qu'elle s'exerce dans un milieu social que la colonisation n'a pas encore bouleversé, et où le ralliement des élites suffit à entraîner toute la société. La garantie de leurs privilèges suffit à les rallier. Il va de soi qu'il n'en est pas de même un demi-siècle plus tard, à partir des guerres de décolonisation. Les élites traditionnelles ont perdu toute autorité politique et tout pouvoir, au profit de l'administration coloniale. Les nouvelles élites entendent prendre le pouvoir en s'appuyant sur la population civile. L'administration est impuissante à le protéger, puisqu'elle n'a pas été

créée dans ce but. L'essentiel de la stratégie française a plutôt consisté à mener une guerre de surface, qui supposait une durée illimitée. L'appel aux techniques traditionnelles des bureaux arabes (les SAS en Algérie, notamment), s'est accompagné de techniques de « guerre subversive » qui visaient à « faire basculer » la population, c'est-à-dire à l'amener à choisir son camp.

Aujourd'hui, les choses sont encore plus différentes, puisqu'il s'agit de reconstruire des États de modèle démocratique à partir de sociétés en guerre. Les officiers ne peuvent plus, dans ces conditions, disposer de l'autorité de leurs prédécesseurs. Il en reste, de cette tradition française, un certain nombre d'évidences qu'on pourrait appeler de bon sens, pour qui cherche à obtenir le moindre résultat : la connaissance du terrain, , mais aussi celle de la langue, celle des mœurs et de la législation locales ; la nécessité d'acquiescer, sinon la totale confiance, du moins l'estime des populations, à travers la démonstration de l'intégrité, de la dignité, de la bravoure, de la bienveillance des troupes en opération. Certes, ces qualités n'ont jamais permis, à elles seules, de remporter une guerre. Du moins, quelle que soit l'issue, permettent-elles à la nation qui a envoyé ses troupes au loin d'avoir confiance en son armée, ce qui est probablement l'essentiel, alors comme aujourd'hui.

On pourra lire du même auteur :

La France et l'Islam depuis 1789, PUF, 1991 ; L'Afrique à l'ombre des épées (1830-1930), 2 volumes, SHAT, 1993-1995 ; Les Bureaux arabes dans l'Algérie de la conquête, Denoël, 1993 ; Le Monde arabe et la sécurité de la France (1958-1991), PUF, 1995 ; Les Empires coloniaux dans le processus de mondialisation, Maisonneuve et Larose, 2002, ; La France et l'Algérie en guerre, 1830-1870, 1954-1962, Economica, 2002 ; Les Peuples en guerre (1911-1946), Ellipses, 2004 ; Intervention et Humanisme : le style des armées françaises en Afrique au XIXe siècle, Economica, 2005 ; Les Colonies dans la Grande Guerre: combats et épreuves des peuples d'outre-mer, Éditions 14-18, 2006 ; De quoi fut fait l'Empire. Les guerres coloniales au XIXe siècle, Éditions du CNRS, 2010 ; Le Sahara et la France, Soteca, 2010.

■ L'EXPORTATION DU MODELE DE LA GENDARMERIE FRANÇAISE, EN ALGERIE DE 1830 A 1971

Capitaine Benoît Haberbusch¹⁹

Institution pluriséculaire à l'organisation originale, la gendarmerie nationale française présente en outre la particularité de ne pas avoir été cantonnée au territoire hexagonal mais d'avoir été adoptée par plusieurs États. Deux contextes historiques ont plus spécialement favorisé l'exportation du modèle « gendarmique ». D'une part, la période révolutionnaire et celle du Premier Empire ont entraîné la mise en place d'unités de gendarmerie dans les territoires conquis. Après le départ des Français, plusieurs États européens ont choisi de conserver cette police à statut militaire (Pays-Bas, Belgique, Italie). D'autre part, la constitution d'un empire colonial a permis d'implanter la gendarmerie dans les nouveaux territoires placés sous la domination française. Durant cette période, on assiste à l'expérimentation de plusieurs formules qui vont de la reproduction à l'identique du modèle métropolitain (Antilles, Guyane...) à la mise en place de structures plus originales où l'élément indigène est plus représenté (comptoirs de l'Inde ou Afrique noire). Parmi ces modèles coloniaux, l'exemple algérien apparaît intéressant car plusieurs solutions ont été mises à l'épreuve avant l'adoption de l'organisation métropolitaine. Ces différentes tentatives d'installation d'une gendarmerie indigène méritent d'être examinées. De même, la période de l'indépendance algérienne s'avère riche d'enseignements en permettant d'aborder une question inédite : quel rôle de transition a joué la gendarmerie française dans la mise en place de la gendarmerie algérienne ?

La tentative avortée d'une gendarmerie indigène algérienne (1830-1870)

Les expériences manquées du début de la conquête algérienne (1830-1852)

Les gendarmes sont présents dès le début de la conquête algérienne, puisque un prévôt de 127 officiers, sous-officiers et gendarmes accompagne le corps expéditionnaire de 20 000 hommes débarquant à Sidi-Ferruch le 14 juin 1830. Si la gendarmerie à cheval assure la protection du commandant en chef, le général de Bourmont, la gendarmerie à pied est quant à elle chargée d'assurer la police au camp de Sidi-Ferruch. Après la prise d'Alger, le 5 juillet 1830, la gendarmerie prend en charge la sécurité publique dans la ville. Répartis dans six casernes, les gendarmes voient leurs effectifs monter à 208 hommes en septembre 1830 avant de retomber à 108 hommes.

Cette réduction pose la question cruciale d'un apport d'éléments autochtones pour contrôler Alger. Les Français choisissent de s'inspirer du système ottoman, en vigueur jusqu'à leur arrivée, en confiant à la gendarmerie un rôle de premier plan en matière de sécurité. En février 1831, le général Clauzel, commandant en chef l'armée d'Afrique, attribue au chef d'escadron Mendiri la fonction d'aga des arabes. Grâce à cette mesure, le grand prévôt peut nommer les caïds et les scheïks tout en ayant à sa disposition une troupe auxiliaire indigène susceptible de renforcer les rangs de la gendarmerie. En mars 1831, 36 gendarmes maures chargés de la police de la ville d'Alger relèvent de l'officier de gendarmerie.

¹⁹ Docteur en histoire, Service historique de la Défense, Division Études Enseignement et Recherche.

En réalité, il existe alors une grande diversité des corps auxiliaires de l'arme : la police maure ou mauresque, les gendarmes maures, arabes ou indigènes, les gardes champêtres à pied ou à cheval et les spahis réguliers ou irréguliers. À un moment ou un autre, ces corps secondent la gendarmerie, agissent sous sa direction ou sont administrés par elle. Leur importance varie dans le temps mais leur nombre reste limité.

Toutefois, cette expérience originale est rapidement compromise sous la pression de plusieurs facteurs. D'une part, le grand prévôt se révèle vite incapable de remplir sa charge d'aga en raison de son ignorance de la langue arabe et de sa méconnaissance des tribus locales. De ce fait, la fonction d'aga échappe au chef d'escadron Mendiri dès le 24 juillet 1831 pour être confiée au marabout Mahiddin. D'autre part, l'armée prend la main sur la sécurité des indigènes avec la création dès mars 1833 du bureau particulier des affaires arabes. Quant aux auxiliaires, ils sont rapidement accaparés par l'armée qui en a besoin dans le cadre de l'extension de la conquête française. Les gendarmes maures échappent ainsi au contrôle de la gendarmerie pour passer sous celui des affaires indigènes, avant d'être intégrés dans les spahis par une ordonnance royale du 7 décembre 1841.

Autre facteur défavorable, l'instabilité politique en France est peu propice à l'émergence d'une gendarmerie indigène. Les révolutions de la métropole relèguent au second plan les questions de sécurité en Algérie : celle de 1848 provoque le départ précipité du duc d'Aumale mettant un terme à la politique entamée en Algérie par ce fils du dernier roi des Français. De la même manière, la période est marquée par des initiatives sans lendemain, à l'image de la création des voltigeurs algériens. Ils sont institués en octobre 1849 pour répondre à un triple objectif : offrir une porte de sortie honorable à des gardes républicains exclus après les événements de 1848, éloigner de la capitale des individus indisciplinés et fournir un renfort à la gendarmerie d'Afrique. Faute de candidats, l'expérience des voltigeurs algériens s'achève dès le mois de mai 1852.

Les projets de la gendarmerie auxiliaire indigène et leurs limites (1852-1860)

Avec l'avènement du Second Empire, le contexte semble plus favorable à la création de la gendarmerie auxiliaire indigène. La stabilité politique retrouvée en métropole permet de mener plus sereinement la réflexion sur les forces de sécurité en Algérie. L'arrivée de migrants européens pose aussi la question de leur sécurité. Enfin, le passage de nombreux territoires algériens sous le régime civil, au cours de la décennie 1850-1860, conduit les autorités administratives et judiciaires à développer une institution qu'ils connaissent bien. Comme le remarque si justement Damien Lorcy, le « régime du sabre » peut très bien se passer des « soldats de la loi », pas le régime civil.

En 1853, le gouverneur général Randon joue un rôle important dans la promotion de l'idée d'une gendarmerie algérienne. Il reçoit même le soutien à l'unanimité des plus hauts officiers de l'armée d'Afrique, ce qui ne se rencontrera plus par la suite. Le premier projet est établi par le colonel de Vernon, chef de la légion d'Afrique. Le 20 janvier 1853, le ministre de la guerre, lui-même, presse le gouverneur général de régler cette question. Dans son rapport, le chef de légion insiste sur les avantages de ce projet : « Dans ce pays, tout à fait différent de la métropole, j'ai toujours senti qu'il manquait à la gendarmerie un élément essentiel pour qu'elle pût rendre tous les services qu'elle serait heureuse de rendre et que la colonie attend d'elle ; ici, la force publique doit avoir une connaissance parfaite du terrain et surtout des personnes qui y vivent ; elle doit connaître leur langue et être au fait de leurs habitudes, de leurs mœurs, de leurs préjugés même. Si elle ne possède pas ces points essentiels, le cercle de son action se rétrécit, elle est exposée à agir au hasard, parfois même manquer le but ou même desservir la cause involontaire d'un inconvénient quand elle s'efforce à réaliser un avantage. Quand chaque brigade de gendarmerie

aura pour auxiliaires des gendarmes maures connaissant le terrain d'opération, le personnel des tribus et dont la langue est celle du pays même, alors une surveillance efficace deviendra facile et cette surveillance est le gage le plus imposant de sécurité... » .

Malgré ces dispositions favorables, le ministre repousse le projet en n'y voyant pas de « nécessité absolue », d'autant qu'il a déjà consenti des efforts importants pour l'armée d'Afrique (deux régiments de zouaves et un 6e escadron de spahi). En 1856, le ministre exhume le projet du colonel de Vernon qu'il a lui-même enterré, mais la décision finale est une fois de plus reportée. Il faut attendre le 7 juin 1860 pour qu'une décision du ministère de la guerre attache à plusieurs brigades des auxiliaires prélevés parmi les spahis et le 3 octobre 1860 pour qu'un décret détermine la solde et le recrutement.

Cette mesure attendue depuis plusieurs années ne correspond pas au projet plus ambitieux proposé par ses défenseurs. Les effectifs demeurent modestes. Au lieu des 200 gendarmes auxiliaires réclamés, on atteint péniblement les 70 (décision du 26 mai 1878). Par la suite les effectifs ne dépassent jamais 150 hommes et se stabilisent autour de 100 en moyenne. Le recrutement n'apporte guère plus de satisfaction. Le choix de faire appel aux spahis ou aux tirailleurs s'avère peu judicieux dans le sens où ces militaires ont souvent un faible niveau d'instruction, peu compatible avec le service de la gendarmerie. Certains ne comprennent même pas le français, ce qui rend impossible toute collaboration avec les gendarmes. Enfin, leurs prérogatives demeurent trop limitées. Alors que les auxiliaires des années 1840 participaient aux recherches et procédaient à des arrestations, les gendarmes auxiliaires des années 1860 doivent se contenter de servir de guides ou d'interprètes. Ils ne peuvent même pas dresser de procès-verbaux.

Au final, la gendarmerie qui se met en place en Algérie à la fin du XIXe siècle tend à se rapprocher du modèle métropolitain en se détournant des ressources indigènes. Le recours à la population locale se limite en fait à la population de souche européenne qui présente l'avantage de connaître la langue arabe et le pays, mais l'inconvénient d'entretenir des préjugés vis-à-vis de la population musulmane et d'être perméable aux revendications de la communauté pieds-noirs. Aussi, pour éviter tout risque de clientélisme, le commandement prend-il garde que cette catégorie de personnel ne dépasse pas 40 % des effectifs.

L'imitation du modèle hexagonal (1870-1954)

Les références à la gendarmerie métropolitaine

De la proclamation de la IIIe République au début de la guerre d'Algérie, la gendarmerie en Algérie fonctionne selon les mêmes principes que celle implantée en France. Son organisation hiérarchique se calque sur la structure établie en métropole à l'échelon de la légion, de la compagnie, de l'arrondissement (puis section) et de la brigade. Cet emprunt est facilité par l'exportation des structures administratives, judiciaires et militaires de la métropole. Les trois départements algériens sont ainsi couverts par la légion de gendarmerie d'Afrique qui devient successivement la 31e légion (décision ministérielle du 27 avril 1875), la 19e légion (décision présidentielle n° 5514 du 22 novembre 1879) et la 10e légion (décision du 1er juin 1946). En mai 1952, cette légion unique se scinde en trois : la 10e légion à Alger, la 10e bis à Oran et la 10e ter à Constantine. En matière d'effectifs, entre 1870 et 1954, on passe de 727 gendarmes disséminés dans 93 brigades à près de 2 300 gendarmes répartis dans 254 brigades. Aux chiffres de 1954 s'ajoutent les

600 gendarmes mobiles répartis dans les huit escadrons de marche implantés en Algérie. Le total des gendarmes s'élève donc à près de 3 000 hommes.

Concernant le service, les gendarmes d'Algérie se réfèrent aux mêmes textes réglementaires que leurs camarades de métropole. Le décret de référence est ainsi celui du 20 mai 1903 qui tient même compte de certaines particularités algériennes. L'article 110 donne, par exemple, la qualité d'officier de police judiciaire aux commandants de brigade d'Algérie, alors que ceux de métropole doivent patienter jusqu'en 1942 pour l'obtenir.

Les similitudes au sein de la gendarmerie des deux côtés de la Méditerranée n'empêchent pas la persistance de différences liées aux réalités locales. Tout d'abord, le rapport à l'espace n'est pas le même. En Algérie, la superficie des circonscriptions est telle que le territoire apparaît sous-administré. La taille moyenne des compagnies d'Algérie est de 69 000 km² contre 6 000 km² pour la métropole. Un autre problème récurrent est posé par la faible maîtrise de la langue locale. Dès 1886, le chef d'escadron Moinier constate la carence dans ce domaine. « Il est surprenant, écrit-il, de voir combien est petit le nombre des gendarmes français qui, même après un très long séjour en Algérie, réussissent à comprendre et à parler l'arabe ». Le commandement tente bien d'inverser la tendance à travers des cours de langue arabe et la distribution de mémentos franco-arabe, sans toutefois y parvenir. Enfin, la principale différence entre la gendarmerie d'Algérie et celle de France tient à l'emploi des gendarmes auxiliaires indigènes, même s'ils sont sous-représentés (moins d'un par brigade).

L'inertie du statut des gendarmes auxiliaires indigènes

La période allant de 1870 à 1954 est surtout marquée par la faible évolution de la situation des gendarmes auxiliaires indigènes qui restent à la marge de la gendarmerie d'Algérie. Élément révélateur, l'instruction du 27 juin 1929 rappelle que les gendarmes auxiliaires indigènes sont toujours cantonnés « à servir d'interprètes et à seconder le personnel des brigades, du fait qu'ils connaissent plus particulièrement la mentalité de leurs compatriotes et les usages locaux ».

De même, les filières de recrutement varient peu, puisque les candidats doivent être des « anciens militaires indigènes non naturalisés réunissant les conditions requises » ou des « anciens militaires indigènes naturalisés soit avant soit depuis leur admission et qui continuent à servir à titre d'indigène ». Quelques années plus tard, le décret du 10 septembre 1935 confirme les fonctions et le statut de ces militaires et leur donne le rang de sous-officiers commissionnés. Dans la pratique, les gendarmes auxiliaires indigènes ont toujours un statut différent des gendarmes auxquels ils restent subordonnés. Ils ne prêtent pas serment et ne peuvent être chargés d'enquêtes. Ils gardent le même grade et la même affectation tout au long de leur carrière.

Le seul changement réside dans la possibilité offerte à quelques-uns de devenir gendarme à part entière. Pour cela, ils doivent être naturalisés français et avoir servi dans l'armée. Ils sont alors soumis aux mêmes conditions de concours que les autres candidats à la gendarmerie. En réalité, ces exigences constituent un handicap considérable en raison du faible niveau d'instruction des candidats musulmans potentiels, notamment dans l'écriture du français. Dès lors, les chances de succès sont minces. Les chiffres parlent d'eux-mêmes. De 1932 à 1942, seuls huit gendarmes auxiliaires indigènes sur 240 deviennent des gendarmes. Cette situation qui semblait immuable se trouve bouleversée par le contexte de la guerre d'Algérie.

L'emploi des ressources locales durant la guerre d'Algérie (1954-1962)

La faible utilisation des gendarmes musulmans

Les « événements » d'Algérie, débutés en novembre 1954, quittent rapidement le registre de l'ordre public pour se transformer en véritable guerre de décolonisation. En tant que force militaire de sécurité, la gendarmerie voit évidemment ses moyens renforcés entre 1954 et 1962. Ainsi, l'effectif global s'élève à près de 13 000 hommes en mars 1962, soit quatre fois plus qu'en 1954. La gendarmerie départementale compte alors 141 officiers et 6 156 sous-officiers, ce qui est le triple de 1954. Le nombre de brigades double en passant de 254 à 434. Le renforcement est encore plus impressionnant au niveau de la gendarmerie mobile dont le nombre d'escadrons stationnés sur place passe de 8 à 71. Au total, en 1962, 216 officiers et 6 602 sous-officiers de la gendarmerie mobile servent dans les départements algériens.

Contrairement à ce qui pourrait être envisagé, la forte augmentation des effectifs de la gendarmerie d'Algérie ne s'accompagne pas d'un recrutement massif de gendarmes musulmans. Durant la guerre, leur nombre reste d'ailleurs étonnamment faible en ne dépassant pas 2 à 3 % du personnel. Au 1er octobre 1957, on ne compte que 168 Français de souche nord africaine (FSNA) dans la gendarmerie dont six dans la gendarmerie mobile et aucun officier. Un document daté de 1962 avance le chiffre de 262 gendarmes FSNA (6 lieutenants, 10 adjudants, 36 maréchaux des logis-chefs et 210 gendarmes). La seule initiative du commandement de l'arme dans ce domaine ne date que de 1958, avec la création d'un centre d'instruction à Oued Sarno en Oranie pour former les gendarmes FSNA destinés à servir dans la gendarmerie départementale et la gendarmerie mobile. Encore le commandement ne juge-t-il pas utile de former plus de 30 à 50 gendarmes FSNA par an.

À titre de comparaison, dans les corps métropolitains et d'Allemagne, la part des FSNA peut aller jusqu'à 20 % et dans les corps issus de l'armée d'Afrique jusqu'à 50 %. Comment peut-on alors expliquer cette sous-représentation dans la gendarmerie ? Quelques hypothèses peuvent être avancées. La principale difficulté semble venir des critères de recrutement. La sélection de la gendarmerie est plus sévère que celle de l'armée en matière de niveau d'instruction scolaire exigé, notamment en ce qui concerne la maîtrise à l'écrit du français. Or, de nombreux FSNA servant dans l'armée n'ont pas le niveau scolaire suffisant pour entrer dans la gendarmerie. À l'inverse, les FSNA plus instruits ont souvent échappé au service militaire et bien peu sont intéressés par une carrière dans la gendarmerie. Par ailleurs, il existe une certaine méfiance à l'égard des gendarmes FSNA, nourrie par quelques affaires tragiques. La trahison de cette catégorie de personnel peut en effet avoir des conséquences dramatiques, comme le montre l'assassinat de quatre gendarmes de la brigade Pasteur livrés au FLN par un gendarme FSNA.

De ce fait, l'augmentation des effectifs de la gendarmerie d'Algérie provient en grande partie de renforts venus de métropole et composés notamment de gendarmes mobiles. Dès le début des hostilités, un système de roulement se met en place, à l'image de celui inauguré au Maroc et en Tunisie. Ainsi, tous les escadrons métropolitains effectuent un séjour de cinq à six mois par an en Algérie.

Le recours aux harkis

Si le nombre de gendarmes musulmans reste faible durant toute la guerre d'Algérie, l'emploi de supplétifs par la gendarmerie tend à augmenter à partir de mai 1959. Jusqu'à cette date, l'utilisation de supplétifs FSNA n'est pas plus une priorité dans la gendarmerie que dans l'armée de terre. Amorcé sous le commandement du général Salan, ce processus de « brunisation » est considérablement développé par le général Challe en faveur de l'armée de terre et de la gendarmerie (surtout de la gendarmerie mobile). En juin 1959, une lettre du général Morin traduit la volonté du commandement de la gendarmerie d'Algérie d'intégrer plus fortement des musulmans dans la gendarmerie.

Dans la gendarmerie mobile, le recrutement des musulmans se fait sur le théâtre des opérations. Un escadron en contact avec les sections administratives spécialisées (SAS) ou les sections administratives urbaines (SAU) peut, par exemple, bénéficier de supplétifs pour accomplir des missions avec ses gendarmes. Dans son livre, *Le Harki des gendarmes rouges : 1954-1962*, François Heintz montre le cas d'un musulman employé comme goumier dans une SAS avant d'être détaché à l'escadron 2/10 de Maison-Carrée. En août 1959, une note mentionne un projet de doublement des escadrons de gendarmerie mobile par des escadrons bis composés de harkis encadrés de gendarmes. En réalité, aucune unité spécifique de gendarmes mobiles musulmans n'est créée.

Une autre initiative consiste à employer des appelés musulmans dans la gendarmerie mobile. Il est intéressant de noter que 50 d'entre eux sont formés avec 42 Français de souche européenne (FSE) au centre d'instruction de l'arme blindée cavalerie (CIABC) à Alger, puis à l'école de gendarmerie d'Oued Sarno. L'amalgame ne se poursuit toutefois pas au-delà de la formation, puisque les FSNA sont regroupés dans un peloton rattaché à l'escadron 3/10. La même opération se reproduit avec les escadrons 3/10 bis et 3/10 ter en mars et mai 1960.

Le plus fort contingent de harkis employés par la gendarmerie mobile se trouve dans les commandos de chasse gendarmerie. Six commandos sont créés en trois temps : septembre, octobre et décembre 1959. Chaque commando a un effectif de trois officiers, 19 gradés et gendarmes et 100 harkis. Ces derniers n'ont pas la qualité de militaires. Ce sont des journaliers civils qui peuvent être licenciés sans préavis. De son côté, la gendarmerie départementale compte 3 300 harkis répartis dans les brigades avec le même statut de journaliers civils.

Au total, près de 4 500 harkis sont employés par la gendarmerie en Algérie. À la fin de la guerre, tous ceux qui provenaient des SAS ou des unités militaires de secteur sont remis à leur unité d'origine dès le mois d'avril 1962. La gendarmerie ne semble pas avoir voulu ou pu les intégrer. Aussi ont-ils dû être laissés sur place et connaître le sort réservé par le FLN à beaucoup de ceux qui ont combattu aux côtés de l'armée française.

Les projets de transition vers une gendarmerie algérienne

Tandis que le général de Gaulle envisage l'indépendance algérienne dès la fin de l'année 1959 avec l'autodétermination du peuple algérien, le commandement de la gendarmerie prépare de manière précoce la transition vers une gendarmerie algérienne. Lorsqu'en juin 1961, le général Chérasse propose la création des pelotons de réserve locale (PRL), il les voit comme l'embryon des futurs pelotons de gendarmerie mobile algérienne (PGMA) qui agiraient en liaison avec les brigades de la force territoriale de souveraineté. En novembre 1961, il est prévu de créer une force locale pour le maintien de l'ordre pendant la période de transition allant de la fin des négociations entre le

FLN et le gouvernement à l'indépendance effective. Cette force locale se verrait affecter les supplétifs des PRL au sein de pelotons de gendarmerie territoriale (PGT) commandés par les sous-préfets assistés de l'officier supérieur SAS et du commandant de compagnie de GD.

Toutefois, ce projet ambitieux n'est pas concrétisé pour plusieurs raisons. Se pose d'abord un problème de recrutement. L'idéal aurait été de disposer de gendarmes musulmans en nombre suffisant, curieusement moins marqués comme traîtres aux yeux du FLN. Mais la faiblesse de leur effectif (3 %) rend cette solution illusoire. Il faut donc se rabattre sur les FSNA du contingent. Mais la majorité souhaite se dédouaner du FLN et préfère désertier. Les autres qui voudraient rester au sein de l'armée française ne peuvent pas rejoindre la gendarmerie car celle-ci suspend les recrutements de FSNA dès le 10 avril 1962.

L'autre facteur défavorable est lié au contexte politique. La réticence des négociateurs d'Évian, puis le chaos institutionnel qui suit l'indépendance et se transforme en véritable guerre civile, ne permettent pas de mener une négociation rationnelle avec des interlocuteurs stables. À l'indépendance, il devient donc vite évident que la gendarmerie algérienne ne sera pas une émanation de la gendarmerie française par simple transfert de gendarmes et de supplétifs musulmans. Les PGT disparaissent avant même d'avoir rempli leur rôle. Au cours de l'été 1962, la gendarmerie française procède au rapatriement de son personnel vers la métropole. Le commandement de la gendarmerie en Algérie et les trois commandements régionaux sont dissous dès le 24 juillet 1962. Les 10e, 10e bis et 10e ter légions de gendarmerie départementale et mobile sont remplacées temporairement par les 22e, 23e et 24e légions mixtes de gendarmerie, elles-mêmes supprimées le 30 juin 1963. La gendarmerie française subsiste encore quelques années sur deux portions de territoire concédées temporairement à l'armée française : une prévôté des commandements de la base de Mers-el-Kébir est opérationnelle du 1er mai 1964 au 31 janvier 1968, tandis qu'une section prévôtale du centre militaire d'expérimentation des Oasis existe au Sahara de janvier 1963 au 31 décembre 1966.

L'assistance technique à la gendarmerie algérienne (1962-1971)

La naissance de la coopération franco-algérienne

Alors que les conditions du retrait de la France d'Algérie en 1962 semblaient laisser peu d'espoir de coopération avec le nouvel État algérien, une assistance technique se met tout de même en place et fonctionne jusqu'en 1971. C'est un aspect totalement méconnu de l'histoire des gendarmeries française et algérienne. En fait, les nouveaux dirigeants s'adressent aux autorités françaises dès la naissance de la gendarmerie algérienne, créée par ordonnance algérienne le 23 août 1962. Deux jours plus tard, le président de l'exécutif provisoire algérien, Abderrahmane Farès, envoie une demande pour un accord d'assistance technique afin que la gendarmerie française prête son concours à la mise sur pied de la gendarmerie algérienne.

Des contacts se nouent ensuite pendant plusieurs mois. Il faut surmonter plusieurs obstacles. D'abord, l'instabilité du nouvel État algérien, observée dans les premiers mois, rend aléatoire la mise en place d'une politique de coopération durable. Par ailleurs, le sort des gendarmes musulmans et des harkis ayant servi dans la gendarmerie pèse sur les négociations. Toutefois, si les harkis n'échappent pas aux exactions du FLN, les gendarmes musulmans bénéficient d'un traitement plus clément. En septembre 1962, le bureau politique invite tous les officiers et les gradés ayant servi

dans la gendarmerie française à intégrer la gendarmerie algérienne. La majorité y consent sans connaître avec certitude le sort qui lui est réservé. Enfin, une autre difficulté vient du passé du commandant en chef de la Gendarmerie nationale algérienne : Ahmed Bencherif. Les circonstances de la désertion de cet ancien militaire de carrière de l'armée française en 1957 pour rejoindre l'armée de libération nationale (ALN) provoquent notamment des crispations. Il aurait fait massacrer par ses hommes 20 soldats français du poste de Masqueray (Aumale).

Finalement, après de longs mois de tergiversation, un protocole d'accord est signé le 12 juin 1963 entre les gouvernements français et algérien concernant l'assistance technique. Il aboutit à la création du détachement d'assistance technique à la gendarmerie algérienne le 1er juillet 1963. Cet organisme qui voit succéder à sa tête quatre officiers (le chef d'escadron Sanson, puis les lieutenants-colonels Mangin, Lhuillier et Baritel), fonctionne jusqu'en 1971. Ses effectifs montent jusqu'à 217 officiers et sous-officiers de gendarmerie en juin 1966. Son personnel a essentiellement un rôle d'instruction et d'encadrement.

La formation de la gendarmerie algérienne

La tâche qui est confiée aux gendarmes français consiste à former dans les plus brefs délais 200 officiers et 5 000 gendarmes départementaux, 16 à 18 compagnies de gendarmes mobiles et 3 escadrons blindés. Cette formation doit s'effectuer au sein de trois écoles : une école d'officiers, une école de sous-officiers de la gendarmerie départementale et une école de sous-officiers de la gendarmerie mobile.

La première école est installée à Alger (casernes de Martimprey), puis à Beni-Messous, puis à El Harrach (ex-Maison-Carrée) en septembre 1968. Elle est chargée de former le corps des officiers de la gendarmerie algérienne. L'idée initiale proposée en mars 1963 était d'envoyer les élèves à l'école des officiers de la gendarmerie nationale (EOGN), mais les autorités françaises jugent préférable d'opérer une formation sur place pour les élèves-officiers et d'organiser des stages à Melun pour les officiers-élèves. Le premier stage de préparation à l'EOGN débute le 10 juin 1963 pour une durée de 14 semaines.

La deuxième école est implantée à Sidi-Bel-Abbès. Elle est destinée à former tout le personnel sous-officier des brigades de la gendarmerie départementale algérienne. Le premier stage s'ouvre en octobre 1963. Chaque stage dure d'abord six mois avant de s'allonger à une année scolaire après 1967.

La troisième école, organisée à Oued-Sarno, est consacrée à la gendarmerie mobile. Elle comprend des stages d'escadrons portés à partir d'août 1963 et des stages d'escadrons blindés de septembre 1965 à décembre 1967. Ce centre d'instruction cesse de fonctionner en juillet 1968.

En plus des trois écoles citées, les gendarmes français assurent l'encadrement de centres de formations spécialisés. Un chenil est ainsi ouvert à Blida en juillet 1964 pour accueillir des stages de formation de maîtres-chiens pisteurs et patrouilleurs. À partir d'octobre 1964, d'autres stages sont organisés pour les gendarmes maritimes algériens. En mars 1965, un centre d'instruction dispense à Ben Aknoun ses premiers cours pour les élèves de la gendarmerie de l'air algérienne. À cette même période, la gendarmerie française fournit des instructeurs pour la formation des officiers de

police judiciaire et des gradés de gendarmerie départementale, tandis que des pilotes d'hélicoptère de la gendarmerie algérienne partent se former à Dax.

Le bilan de la formation de la gendarmerie algérienne

Placés dans un contexte particulier hérité de la guerre d'Algérie, les gendarmes français employés à la coopération franco-algérienne doivent surmonter un certain nombre d'obstacles. En premier lieu, ils rencontrent plusieurs difficultés en matière de recrutement du personnel de la gendarmerie algérienne. Pour les officiers, les candidats peu nombreux sont souvent issus du milieu civil, ce qui nécessite de rallonger leur scolarité pour qu'ils acquièrent les bases de la formation militaire. Pour la gendarmerie mobile, les élèves sont majoritairement d'anciens maquisards relativement âgés pour les missions qui les attendent (30-40 ans), analphabètes et arabophones. Les stages de trois mois s'avèrent trop courts pour les préparer à leur futur métier.

Par ailleurs, les gendarmes français souffrent d'un manque chronique de moyens. Ils sont à la fois dépendants du bon vouloir de l'armée française et des autorités algériennes. Les relations avec les militaires français sont rendues problématiques par les nombreuses blessures laissées par la guerre d'Algérie telles que l'affaire des barricades du 24 janvier 1960, le putsch d'avril 1961 et l'implication de militaires français dans l'organisation armée secrète (OAS). Plus globalement, la coopération franco-algérienne en matière de gendarmerie est vivement ressentie par un certain nombre de militaires français.

Vis-à-vis des Algériens, les gendarmes français sont déstabilisés par les changements intempestifs de cadres dans les écoles en fonction de l'évolution du contexte politique. Ils déplorent aussi le manque d'organisation, voire le laisser-aller que font régner certains de leurs homologues algériens. De même, ils regrettent que les relations avec les cadres algériens demeurent superficielles, faute de pouvoir dépasser une certaine réserve préconisée semble-t-il par le commandement algérien. Enfin, sur le plan familial, les gendarmes se plaignent de l'isolement dans lequel sont placés leur femme et leurs enfants, notamment à Sidi-Bel-Abbès.

Néanmoins, les difficultés évoquées n'empêchent pas plusieurs sources de satisfaction. Les officiers et surtout les sous-officiers se voient confier des tâches à responsabilité valorisantes. Dans leurs rapports, les instructeurs se réjouissent aussi de l'accueil réservé par les élèves et de leur volonté d'apprendre. Enfin, les Français sont sensibles à la reconnaissance des autorités algériennes exprimée dans les médias locaux lors des sorties de stage des élèves de la gendarmerie algérienne. Cette attitude évolue toutefois en fonction des relations diplomatiques franco-algériennes et la presse ne mentionne bientôt plus l'assistance technique.

En ce qui concerne le bilan définitif, les résultats escomptés ne sont obtenus que plusieurs années après le début de la coopération. À la fin de l'année d'instruction 1969-1970, 5 500 gradés et gendarmes ont été effectivement formés sur les 5 000 demandés. Pour la gendarmerie mobile algérienne, les objectifs de 18 escadrons et 3 escadrons blindés ont bien été atteints. Le bilan le plus mitigé concerne les officiers dont le nombre a été porté à 140 sur les 200 initialement prévus. Ce déficit s'explique en partie par la capacité d'accueil limitée de l'école des officiers de la gendarmerie nationale (EOGN) qui n'a pu recevoir que 3 à 6 officiers élèves alors qu'il aurait fallu en former 10 à 15.

Au début de l'année 1971, la coopération semble devoir se poursuivre encore deux ans. Cependant, le commandement algérien décide de mettre fin à l'assistance technique. À cette date, l'algérianisation de l'encadrement des écoles est pratiquement achevée. En juin 1971, les stages de gradés secrétaires et de gradés adjoints aux commandants de compagnie prennent fin à Sidi-Bel-Abbès. Le 10 juillet 1971, le cours des élèves-officiers assuré par les gendarmes français est officiellement terminé. La clôture de cette session marque la fin de la coopération franco-algérienne telle qu'elle a été établie en 1962.

Ainsi, l'Algérie offre un excellent exemple des différentes voies d'exportation de son modèle proposées par la gendarmerie au cours de son histoire. La prévôté engagée au début de la conquête se transforme rapidement en force publique selon le schéma observé dans l'empire colonial français. Dès le départ, et à plusieurs reprises par la suite, des projets ambitieux de gendarmerie indigène sont lancés. Néanmoins, leur concrétisation se heurte à chaque fois à des obstacles, si bien que le modèle métropolitain est finalement retenu dès la seconde moitié du XIXe siècle. Ce choix conduit la gendarmerie d'Algérie à s'appuyer sur la communauté européenne et les notables musulmans, se détournant ainsi de la base de la population musulmane. Les effets de cette décision se font sentir lors de la guerre d'Algérie quand les gendarmes perdent leur capacité de renseignement. Par sa politique de terreur (intimidation, assassinat), le FLN prive ces militaires des quelques relais francophiles dont ils disposaient parmi la population musulmane. Cette situation n'amène toutefois pas une hausse du recrutement de gendarmes musulmans. Le recours aux harkis est plus significatif même s'ils sont cantonnés à des fonctions supplétives. L'essentiel des renforts vient en fait de métropole. Par ailleurs, il convient de noter que la gendarmerie prépare des projets de transition vers la gendarmerie algérienne bien avant la fin de la guerre. Néanmoins, les plans établis ne sont pas appliqués à cause des troubles liés au cessez-le-feu de mars 1962. Au moment de l'indépendance, alors que le nouvel État algérien aurait pu solder son passé colonial en réformant les services de sécurité hérités de la France, ses dirigeants choisissent au contraire de conserver l'emploi de la gendarmerie en demandant à la gendarmerie française d'assurer la transition. Cette coopération totalement méconnue témoigne de la capacité d'adaptation de la gendarmerie dans un contexte de sortie de crise.

PARTIE III

REGARDS DES EXPERTS :

LA COORDINATION INTERNATIONALE

EN MATIERE DE REFORME DES SYSTEMES DE SECURITE.

■ LA NECESSAIRE REFORME DES SYSTEMES DE SECURITE AU SEIN DE L'ESPACE AFRICAIN FRANCOPHONE

Docteur Niagalé Bagayoko

Les nombreux soubresauts qui ont agité l'espace francophone au cours de la décennie écoulée démontrent combien la nécessité d'entreprendre de profondes réformes du système de sécurité se fait sentir avec acuité dans de nombreux pays, particulièrement en Afrique. Le coup d'état perpétré en Côte d'Ivoire en décembre 1999 à la veille de la nouvelle décennie a révélé la fragilité des fondations prétendument républicaines d'un Etat censé incarner l'archétype idéal de la stabilité. En 2003, c'est un coup d'Etat militaire doublé d'une rébellion qui a mis au régime légal – bien que de moins en moins légitime d'Ange-Félix Patassé. En 2003, la Guinée-Bissau a de nouveau été secouée par un coup d'Etat militaire tandis que ce sont les luttes intestines à l'armée qui ont mis un terme sanglant au régime de Nino Viera en 2008. Alors même que le coup d'Etat de 2005 en Mauritanie semblait avoir ouvert la voie à une démocratisation durable du pays, le coup d'état d'août 2008 a brusquement mis fin à cet espoir. La prise de pouvoir par la junte militaire conduite par Moussa Dadis Camarra au lendemain du décès de Lansana Conté, tout comme l'implication de l'armée dans la crise politique malgache déclenchée en 2009 ont de nouveau alerté sur l'urgence de réfléchir aux moyens de soumettre les forces de défense et de sécurité à un contrôle public et démocratique, dans le cadre de politiques de prévention des crises. Dans les pays en situation de post-conflit, particulièrement le Burundi, la RCA (République centrafricaine) et la RDC (République démocratique du Congo), la réforme de l'appareil de sécurité est au cœur des enjeux des processus de consolidation de la paix.

Il est en outre important de préciser que les coups de force perpétrés par les militaires ne constituent que les symptômes les plus visibles des déficiences propres à nombre d'appareils de sécurité de l'espace francophone.

Pour mieux appréhender la complexité des défis auxquels est confrontée la gouvernance du secteur de sécurité dans l'espace francophone africain, il convient de se pencher sur les spécificités propres aux appareils de sécurité de la zone, qui présentent un grand nombre de caractéristiques communes. En effet, au-delà du partage d'une langue véhiculaire commune, la majorité des Etats francophones ont en partage un modèle spécifique d'un point de vue institutionnel, organisationnel et procédural. Les principaux acteurs internationaux impliqués dans la RSS reconnaissent que les particularités des environnements francophones n'ont pas été suffisamment prises en compte dans la définition initiale du concept RSS ainsi que dans la mise en œuvre des politiques sur le terrain. Afin de procéder à une réforme en profondeur des systèmes de sécurité des nombreux Etats africains francophones, aussi bien dans les environnements post-conflits que dans le cadre des stratégies de prévention, il est aujourd'hui nécessaire de développer une connaissance fine des particularités propres au fonctionnement des appareils de sécurité de ces Etats, afin de corriger les lacunes criantes dans la connaissance des pratiques et des expériences développées.

Des spécificités reflétées dans la terminologie

Un certain nombre de concepts mis en avant dans le Manuel de l'OCDE sont difficile à traduire en langue française, à l'instar du terme « *accountability* », le plus souvent traduit artificiellement par le néo-logisme de « *redevabilité* » ou bien de manière réductrice par le terme de « *transparence* ». De manière plus fondamentale encore, un certain nombre de cadres méthodologiques sur lesquels le Manuel de l'OCDE incite à appuyer les processus RSS sont peu familiers à la plupart des acteurs francophones, particulièrement la notion de « *monitoring and évaluation* »²⁰.

A l'inverse, un certain nombre de notions usitées dans la langue française ne peuvent aisément trouver une traduction satisfaisante, notamment dans la langue anglaise. Tel est bien sûr le cas du concept de « gendarmerie », qui n'est que très imparfaitement rendu par l'expression de « *constabulary forces* ». Il en va de même de l'expression de police judiciaire qui ne saurait en aucun cas être traduit par le terme de « *judicial police* » ou de « *criminal police* ». Le concept de « *police de proximité* » ne saurait pour sa part simplement être traduit par l'expression de « *community policing* » dans la mesure où les deux notions renvoient en réalité à des schémas institutionnels différents. Le concept de « *lien armée-nation* » (qui veut que la fonction de défense demeure de la responsabilité de tous les citoyens), la notion d'« *armée républicaine* » (qui se doit se soumettre aux autorités légitimement désignées par le peuple)²¹, voire la notion même de « *fonctions régaliennes de l'Etat* », (qui renvoient aux fondements même de la souveraineté telles que conceptualisée au XV^{ème} siècle par Bodin), n'ont pas d'équivalents satisfaisants en anglais.

Ces problèmes d'ordre terminologique rendent largement insuffisant les efforts voués à la simple traduction des Manuels RSS ou encore ceux visant à dispenser des cours de français aux experts non-francophones. En effet, ces questions terminologiques sont en grande partie le reflet des spécificités institutionnelles, organisationnelles et procédurales – elles-mêmes issues d'un héritage culturel et historique particulier propres à la plupart des pays de l'espace francophone et qui renvoie à une philosophie particulière de l'Etat. A titre d'exemple, la difficulté à traduire le terme de « *police judiciaire* » s'explique par le fait que les relations institutionnelles entre les acteurs de la chaîne pénale sont fondamentalement différentes dans le monde anglo-saxon.

Des cadres constitutionnels peu favorables à une gestion collégiale des affaires de sécurité

La plupart des pays africains francophones disposent de systèmes présidentiels centralisés dans lesquels les acteurs de sécurité se réfèrent directement ou indirectement au Président de la République. Une caractéristique majeure des Constitutions des Etats francophones inspirées de la Constitution française est en effet de consacrer la prééminence du Président de la République sur toutes les questions de sécurité. Selon ces cadres constitutionnels, le Président a le pouvoir de nommer aux emplois civils et militaires. Il peut également endosser des « *pouvoirs exceptionnels* » en cas de crise et a la capacité de déclarer l'état d'urgence, bien que cela ne soit possible qu'après consultation de son Conseil des ministres. Ainsi, la sécurité a-t-elle été essentiellement considérée comme le domaine réservé et exclusif des Présidents de la République.

²⁰ Au sein même de l'espace anglo-saxon, certaines notions sont difficilement exportables d'un pays à l'autre. Tel est le cas par exemple de la notion de « *relations civilo-militaires* », conceptualisée par Samuel Huntington et Samuel Finer, sur laquelle repose le fonctionnement de l'appareil de sécurité des Etats-unis mais qui s'est révélée difficilement transposable par exemple dans le contexte institutionnel du Royaume-Uni.

²¹ Les concepts de « *liens armée-Nation* » et d'« *armée républicaine* » sont particulièrement important pour comprendre le fonctionnement de l'armée d'un pays comme le Sénégal par exemple.

La prédominance de la branche exécutive sur les questions de défense et de sécurité, a eu pour corollaire le rôle réduit joué par les Parlements. La majorité des Constitutions francophones précise ainsi que le Parlement a la responsabilité de la déclaration de guerre et de la ratification des accords de paix. De plus, à l'instar de la Constitution française, la majorité des Constitutions des pays francophones reconnaît que « les principes fondamentaux de l'organisation générale de la défense nationale » relèvent du domaine de la loi. En outre, dans la plupart des Etats, l'Assemblée nationale peut demander instamment aux forces de sécurité de défendre le territoire national, ou approuver ou amender toute loi relative à de nouvelles alliances. Dans certains cas, elle doit approuver tout engagement des forces armées à l'étranger. Généralement, l'Assemblée nationale dispose du pouvoir de contrôler les actions du gouvernement par le biais de l'examen du budget (ce qui inclut la faculté d'approuver les fonds attribués aux diverses structures de sécurité, de les revoir à la baisse ou à la hausse, ou de rediriger ces allocations vers d'autres secteurs) ; par le biais des questions au gouvernement ; par le biais des commissions parlementaires permanentes (sur la défense nationale, la sécurité, la justice et la protection civile). Comme toute autre commission permanente, ces Commissions permanentes ont pour mission de contrôler les actions du gouvernement : elles peuvent auditionner les ministres et tout autre responsable dont le témoignage est susceptible d'être utile à leurs travaux et à leurs délibérations. Pourtant, force est de constater que ces dispositions constitutionnelles relatives à la supervision parlementaire des systèmes de sécurité, qui indubitablement reconnaissent des pouvoirs non négligeables aux Parlements, ont été plus que souvent ignorées dans la pratique. Ainsi, le Parlement n'a-t-il pas été appelé à se prononcer de manière systématique sur la ratification ou l'approbation des textes pouvant servir de base juridique à des interventions extérieures des forces armées²² tels les traités d'alliance, les accords de défense ou les traités d'assistance mutuelle et de non-agression : le Président et/ou le Gouvernement ont pu décider de manière discrétionnaire si ces textes devaient être soumis à l'approbation parlementaire. Les Parlements africains francophones ont peu souvent été informés de la signature des grands contrats d'armement, l'autorisation d'exporter des armes relevant de l'exécutif (particulièrement des Ministères de la Défense, des Affaires étrangères et des Finances) : dans ce domaine, il est revenu au seul gouvernement de décider des informations qu'il souhaitait transmettre au Parlement. Les Parlementaires ont aussi été largement exclus des procédures de nominations des plus hauts responsables de la défense nationale.

Il est aujourd'hui urgent de prendre des dispositions favorables à l'instauration d'une gestion plus collégiale des questions de défense et de sécurité au sein même de la branche exécutive, mais aussi de remédier à la marginalisation des Parlements dans le domaine de la défense nationale et de la sécurité en leur permettant d'exercer leurs prérogatives d'information, d'autorisation, de vote et de contrôle de l'action de l'exécutif.

Des processus de décision peu intégrés et excessivement militarisés

La prévalence des acteurs militaires sur la scène politique de nombreux Etats francophones peut en partie être expliquée par un certain nombre de particularités d'ordre organisationnel, commune à de nombreux Etats francophones :

- tout d'abord, l'absence de mécanismes intégrés de décision sur les questions de défense et de sécurité ;
- ensuite, la trop faible présence des civils dans les structures militaires

²² En France même, ce n'est que très récemment que le Parlement a été doté d'un pouvoir accru en matière de contrôle des opérations extérieures, à la faveur de la révision de l'article 35 de la Constitution française intervenue lors de la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008.

L'absence de structures décisionnelles intégrées

En Afrique francophone, en dehors du Conseil des ministres (placé sous l'autorité du Premier ministre) qui est en théorie le premier échelon de coordination, il n'existe pas de procédures intégrées pour traiter des questions de défense extérieure, de sécurité intérieure, de renseignement, etc, au sein d'un seul cadre politique coordonné au niveau interministériel. Les conseils nationaux de sécurité ou les Conseils de police que l'on trouve dans certains pays africains anglophones tels le Ghana, n'ont pas d'équivalent dans les pays africains francophones. Dans la plupart de ces pays cependant, la Constitution a mis en place des « Hauts Conseils de Défense nationale » ou des « Conseils Supérieurs de Défense », qui sont assez comparables aux Conseils de défense que l'on peut trouver en Afrique anglophone. Ces Hauts Conseils, modelés sur leur équivalent français, sont placés sous la direction du Président de la République et réunissent tous les ministres impliqués dans les questions de défense (le Premier ministre, le ministre de la Défense, le ministre de l'Intérieur, le ministre des Affaires étrangères, le ministre de la Justice, le ministre des Eaux et forêts, le ministre de la Communication, le ministre des Transports). Bien que censées réfléchir à des orientations stratégiques en matière de défense et de sécurité, ces structures ne sont pourtant centrées que sur la défense et la politique militaire. Elles sont dotées d'un Secrétaire Général, qui coordonne l'action des « représentants de la défense », officiers supérieurs dont le rôle est de notifier aux différents Ministères la nécessité de prendre en compte les questions de défense dans leur planification stratégique. Le rôle de ces Conseils n'est que consultatifs. Ils ne sont en aucun cas des instances décisionnaires et leur influence est en réalité assez marginale, voire nulle. En outre, la plupart des pays francophones ne possèdent pas de structure de coordination pour traiter des questions de sécurité intérieure. Le Burkina Faso représente, cependant, une exception intéressante. En effet, depuis 2001, une cellule de coordination des forces de sécurité intérieure a été mise en place dans ce pays. Cette cellule, placée directement sous la responsabilité du Ministre en charge de la sécurité, inclut le Chef de cabinet du Ministre, le Directeur général de la gendarmerie nationale, le Directeur de la Police nationale et le chef d'état-major des Sapeurs-pompier. Elle est responsable de coordonner, concevoir et superviser les politiques de sécurité intérieure, et d'organiser les activités des forces chargées de faire appliquer la loi, à la fois dans leurs missions administratives et d'investigation. Cette cellule supervise également les activités des forces armées lorsque celles-ci sont appelées à protéger les institutions, les biens et les personnes. Elle programme en outre l'acquisition de l'équipement et du matériel utilisé par les forces de sécurité.

Des structures de défense trop militarisées

Dans de nombreux Etats francophones d'Afrique, il n'existe pas - ou bien très rarement - de distinction entre les fonctions civiles et militaires au sein des Ministères de la Défense, qui sont dans leur quasi-totalité uniquement dirigés et administrés par des militaires. Il convient aujourd'hui de favoriser davantage la mise en place de mécanismes de contrôle civils au sein même des organes ministériels voués à la gestion des forces armées.

Dans la majorité des pays anglophones, l'organisation du Ministère de la Défense (ou Département de la Défense) est inspirée du modèle britannique. Les commandants opérationnels des forces travaillent ainsi en étroite collaboration avec une administration civile. A la tête du Ministère de la défense, un Ministre civil est nommé par le Président, hormis pour le Lesotho (où le Ministre de la Défense est le Premier ministre), le Swaziland et Maurice (où le Ministre de la Défense est un parlementaire nommé par le Premier ministre). Le Ministère de la Défense, qui est chargé du développement et de la mise en œuvre de la politique de défense nationale, est constitué de :

- une administration civile de la défense (dite Secrétariat à la défense), dirigée par un Secrétaire (permanent) à la Défense, personnalité civile qui conseille le ministre de la Défense sur les questions politico-militaires.
- un état-major, placé sous la responsabilité du chef d'état-major (aussi appelé commandant des forces dans certains pays). Le chef d'état-major est responsable du commandement opérationnel des forces armées et conseille le Ministre de la défense sur toute question opérationnelle relative à la défense nationale.

Grace à cette chaine de responsabilité partagée, le fonctionnement même du Ministère de la défense dans de nombreux pays africains anglophones est donc favorable au contrôle civil interne des forces armées.

Une telle distinction entre les fonctions civiles et militaires est loin d'être répandue au sein des Ministères de la Défense des pays africains francophones qui sont dans leur quasi-totalité uniquement dirigés et administrés par des militaires.

Les types de forces de défense

Certaines forces de défense qui existent en Afrique francophone (les gardes présidentielles d'un côté et les gardes nationales de l'autre) n'ont pas de réel équivalent dans les autres pays du continent. En outre, les forces de défense des pays francophones sont souvent officiellement chargées de missions de développement.

Les gardes républicaines/présidentielles

Les forces armées d'un grand nombre de pays francophones tendent à jouer un rôle exorbitant dans la gestion de l'ordre public, brouillant ainsi les fonctions de gestion de la sécurité intérieure et de la sécurité extérieure. L'objectif majeur de tout programme de réforme des systèmes de sécurité doit être de recentrer les forces de défense sur leur mission centrale qui est et doit être la défense du territoire. Il convient également de veiller à préserver leur autonomie en vue de les prémunir contre la propension de certains gouvernants de les instrumentaliser dans le jeu politique.

A cet égard, le rôle majeur jouée par les gardes présidentielles – appelés gardes républicains dans certains pays francophones en référence à la garde républicaine française – est particulièrement problématique. Officiellement, les gardes présidentielles ont pour mission de protéger le Chef de l'Etat dans ses lieux de résidence ou lorsqu'il se déplace à l'intérieur du pays et à l'étranger. En réalité, les gardes présidentielles sont souvent exclusivement vouées à la défense du régime plutôt qu'à celle des institutions dont le Président de la République n'est que l'incarnation : il s'agit souvent de corps prétoriens qui se rendent coupables de nombreux abus et jouissent également d'une quasi-immunité pour les crimes et délits qu'elles commettent à l'encontre des populations.

La normalisation du statut des gardes présidentielle, voire leur suppression pure et simple, apparait comme l'une des réformes les plus urgentes dans les un grand nombre de pays francophones.

Les gardes nationales

Dans les pays francophones de la bande sahélienne (Mauritanie, Mali, Niger, Tchad), certaines unités des forces armées, appelées gardes nationales, remplissent des missions particulières. Ces forces ne doivent en aucun cas être confondues avec les gardes présidentielles. Elles sont particulières en ce qu'elles remplissent un certain nombre de fonctions à la fois civiles et militaires.

La Garde nationale est une force extrêmement décentralisée, présente sur tout le territoire et travaillant essentiellement au profit des administrations et des populations. Au Mali et en Mauritanie, la Garde nationale contribue au maintien de l'ordre et à la sûreté publique aussi bien qu'au contrôle général des communautés territoriales ; elle est aussi chargée d'assurer la sécurité des institutions politiques et administratives sur tout le territoire. Elle est également impliquée dans la gestion des services pénitentiaires. Le propre de la Garde nationale est sa capacité à se muer en une force d'intervention offensive, servant aux côtés des unités combattantes de l'armée. La Garde nationale dépend sur le plan organisationnel du Ministre de la Défense mais, en opérations, elle est placée sous l'autorité du Ministre de l'Intérieur. Généralement, un chef d'état-major spécifique dirige, coordonne et contrôle les activités des commandants de division et des chefs d'unités de la Garde, eux-mêmes placés à la tête des unités territoriales dans les provinces. Sur le terrain, son organisation suit le tracé de la division administrative du pays.

Les Gardes nationales présentent un intérêt tout particulier car certaines d'entre elles ont été récemment réformées de façon à intégrer les membres d'anciens mouvements rebelles de la région du Sahel. Au Mali notamment, des unités méharistes, souvent composées d'anciens rebelles touaregs, ont été mises sur pied et déployées dans les régions Nord du pays.

Des missions de développement pour les forces armées

Traditionnellement, la plupart des pays francophones prévoient pour leurs forces armées un rôle en matière de développement économique. Dans un certain nombre d'entre eux, la constitution indique ainsi que les forces armées participent au développement économique et social du pays, à l'instar des Constitutions congolaise (article 168), gabonaise (article 1-22) et tchadienne (article 194). La Constitution du Congo considère même que les forces armées peuvent prendre part au développement culturel du pays, alors que celle du Tchad leurs assigne des missions humanitaires. Partout ailleurs, même si ces missions ne sont pas explicitement mentionnées dans les constitutions, il est généralement considéré comme légitime d'assigner aux forces armées un rôle dans le développement du pays ou dans des projets humanitaires.

Cette conception est un héritage de la doctrine des Troupes de marine française, codifiée, au XIXe siècle, par Lyautey et Gallieni. En raison de ses ressources, notamment logistiques, l'armée est souvent perçue comme la seule organisation capable d'accéder aux zones les plus reculées du pays. Le recours aux forces armées est aussi perçu comme le moyen de favoriser les relations entre les populations et les militaires. Les armées du Mali, du Sénégal et du

Bénin ont été particulièrement actives dans les missions dites « civilo-militaires » vouées à améliorer les conditions de vie des populations et consistant à: former les habitants des zones rurales aux règles hygiéniques et sanitaires de base ; mener des campagnes de vaccinations ; construire ou remettre en état des écoles et/ou des routes ; fournir des facilités de transport routier, voire aérien aux zones les plus isolées.

Un système de police dual

Corolaire de la militarisation endémique de la gestion de la sécurité publique dans un certain nombre de pays francophones, les forces de police sont traitées inférieurement par rapport aux militaires, tant en ce qui concerne leur statut qu'au regard des moyens dont elles sont dotées. Le sous-équipement institutionnel et matériel des forces de police les met souvent dans l'incapacité de lutter contre l'insécurité publique. La perte de confiance des populations, qui résulte de ce déclasserment (lui-même propice à alimenter une corruption généralisée), a mené à une délégitimisation de la police, aggravée par le recours croissant aux compagnies de sécurité privées, notamment de gardiennage.

Pourtant, répondre aux besoins de sécurité quotidiens des citoyens doit être la mission fondamentale de tout système de sécurité gouverné par les principes de sécurité humaine. De ce point de vue, réformer et augmenter les capacités opérationnelles des forces de police apparaît comme une priorité majeure dans de nombreux pays francophones. La démilitarisation de la gestion de l'ordre intérieur doit avoir pour pendant indissociable le renforcement des moyens et des prérogatives dont disposent les forces de police pour mener à bien leur mission première, qui doit être de protéger les droits et libertés des populations.

Il est tout aussi capital cependant d'aborder ces réformes en prenant en compte les cadres organisationnels qui structurent les forces de police dans le monde francophone. Dans de nombreux pays africains francophones, l'organisation des forces de police est modelée sur le système français. Deux services différents sont impliqués dans la protection de l'ordre intérieur sur le territoire national : la police, d'une part, la gendarmerie, de l'autre.

La police nationale se trouve sous la responsabilité du Ministère de l'Intérieur et peut être mise à la disposition du Ministère de la Justice dans le cadre des enquêtes judiciaires. Pour sa part, la gendarmerie nationale fait organiquement partie des forces armées et se trouve à ce titre placée sous la responsabilité du Ministère de la Défense. Cependant, d'un point de vue opérationnel, la gendarmerie doit répondre à l'autorité qui requiert ses services, nommément le Ministère de l'Intérieur, d'un côté, et le Ministère de la Justice, de l'autre. Les deux forces de police sont en outre toutes deux dotées de prérogatives en matière de police administrative, qui poursuit des objectifs préventifs (maintien de l'ordre, contrôle et prévention de la criminalité, surveillance de la santé publique et régulation du trafic) et en matière de police judiciaire, qui poursuit des objectifs répressifs (découverte des crimes, conduite des enquêtes criminelles, arrestation des suspects). Les officiers de police judiciaire de la police nationale et de la gendarmerie sont responsables devant le Ministère de la Justice, en particulier devant le juge d'instruction et le procureur.

En raison de son appartenance organique au Ministère de la Défense, la gendarmerie a aussi une fonction militaire de défense (police militaire, collecte des renseignements, protection des sites sensibles) et effectue diverses tâches plus directement liées au combat, en cas de guerre.

Enfin, il est important de rappeler que certains pays francophone disposent de services de police municipale, placés sous l'autorité d'un maire et opérant sous les ordres d'un commandant de la police nationale.

Toute réforme des forces de police menées dans des pays dotés de ce système dual se doit de clarifier les relations entre les forces de police et les forces de gendarmerie, ce qui suppose notamment de mettre en place des structures et des mécanismes de coordination afin de favoriser les complémentarités entre ces deux forces (notamment au sein des ministères de l'Intérieur et au niveau des procureurs de la République). Il apparaît également important de renforcer le contrôle des forces de police et de gendarmerie par les autorités judiciaires dans le cadre de la procédure pénale.

Un système judiciaire issu de la tradition romano-germanique

En l'absence d'un système juridique et judiciaire garantissant un accès équitable à la justice et la sécurité juridique de tous, la réforme des systèmes de sécurité ne peut prospérer. S'il est très important de ne pas fondre de manière intégrale les processus de réforme de la justice dans les processus de réforme du système de sécurité, il faut cependant veiller à mener de manière étroitement coordonnée la réforme d'un certain nombre de volets qui relèvent à la fois du secteur de sécurité et du secteur de justice, notamment : l'amélioration du fonctionnement de la justice pénale (services de police et le système pénitentiaire) ; le renforcement du rôle des institutions juridiques et judiciaires dans le contrôle des institutions sécuritaires (particulièrement en ce qui concerne l'utilisation du pouvoir coercitif de l'Etat selon les limites appelés par le respect des libertés individuelles et des droits de l'Homme) ; l'amélioration de la gestion et de l'administration du système pénitentiaire. L'objectif ultime doit être de valoriser et rendre plus explicite le lien entre le respect des droits humains par tous y compris les forces de défense et de sécurité, et le rôle du système judiciaire pour garantir que ce principe est effectivement opposable à tous.

Là encore, il est fondamental de tenir compte des particularités propres au système judiciaire issu de la tradition romano-germanique qui prévaut dans la majorité des Etats francophones. Dans de nombreux pays francophones, l'organisation judiciaire est calquée sur le système juridictionnel dualiste français et comprend : d'une part, une justice administrative et d'autre part, une justice de droit commun. L'espace africain francophone peut se prévaloir d'une grande expérience en matière de réforme de la justice, expérience incomparablement plus large qu'en matière de RSS, même si les résultats obtenus ont souvent été en-deçà des espoirs initialement suscités. Des plans décennaux ou quinquennaux de réforme de la justice, couvrant un vaste champ d'intervention (réforme des textes, recrutement et formation des agents, adoption de procédures de contrôle, gestion des carrières, revalorisation des conditions salariales et des moyens, bâtiments et équipements, communication, documentation) ont été initié au cours des années 2000 dans un certain nombre d'Etats francophones. Il convient aujourd'hui de valoriser au niveau international les expériences francophones en matière de réforme de la justice afin de contribuer à faire connaître les récents plans de modernisation de la justice qui demeurent souvent méconnus des partenaires internationaux et favoriser leur articulation, dans les domaines pertinents, avec les programmes RSS initiés.

L'importance des acteurs de sécurité et de justice informels dans certains pays de l'espace francophone

S'il existe indéniablement une grande unicité dans l'organisation institutionnelle des appareils de sécurité dans le monde francophone, celle-ci n'est pas pour autant synonyme d'uniformité. En effet, il apparaît, de l'aveu même de

nombreux programmeurs, que l'échec des processus de réformes soutenus par la communauté internationale, s'explique aussi par la connaissance insuffisante des spécificités locales. Dans un certain nombre de pays, les services de sécurité et de justice sont fournis par des organisations non-étatiques en complément des services de l'Etat. Pour être efficace, les processus RSS en Afrique francophone doit intégrer le rôle de ces acteurs qui demeurent parfois important, ainsi qu'en témoigne l'importance de la justice coutumière ou de certaines formes de défense communautaires reconnues par un certain nombre d'Etats, par exemple le Niger. Il convient ainsi dans un certain nombre de cas de réfléchir à l'opportunité (ou non) de formaliser les activités des autorités coutumières - lorsque celles-ci ne sont pas en contradiction avec les principes fondamentaux de respect des Droits de l'Homme et de la dignité humaine – et d'envisager les moyens de rationaliser les systèmes juridictionnels en rendant cohérents et complémentaires les cadres de justice formelle et les cadres de justice coutumiers.

Conclusion : structurer et approfondir les recherches sur les systèmes de sécurité francophones

Il est encore difficile aujourd'hui de trouver des publications en français traitant des questions relatives à la réforme des systèmes de sécurité. Pourtant, il existe indéniablement des travaux de qualité, fondés sur une connaissance approfondie du terrain, qui sont menés à titre individuel par des chercheurs ou des universitaires. Ceux-ci travaillent cependant très souvent de manière isolée, sans que leurs travaux s'inscrivent dans un programme de recherche spécifiquement consacré aux systèmes de sécurité, qui serait coordonné par un centre ou par un réseau. Afin de favoriser la connaissance approfondie du fonctionnement des appareils de sécurité francophone, il apparaît ainsi urgent de soutenir et structurer les recherches consacrées à ce sujet et de connecter les chercheurs travaillant sur ces questions aux centres et réseaux internationaux spécialisés dans ces domaines.

■ LA COOPERATION INTER-ORGANISATIONNELLE ET LA MISE EN ŒUVRE DE LA RSS

Général Pierre-Michel Joana

La mise en œuvre d'une réforme des systèmes de sécurité est un processus décrit dans de nombreux documents, et qui mettent toujours en avant le rôle premier que doivent jouer les autorités nationales du pays concerné.

Les nombreuses réunions entre organisations internationales, ainsi que les innombrables séminaires et colloques consacrés à la réforme des systèmes de sécurité font en général figurer dans leurs conclusions la nécessité d'une meilleure coopération entre les différents acteurs en vue d'objectifs communs, sous la direction des mêmes autorités locales.

La coopération est une chose, la coordination pour atteindre un objectif clairement décrit et partagé par tous les acteurs en est une autre. C'est pourtant le seul gage de succès de la RSS.

Après une tentative d'identification des organisations censées coopérer entre elles, nous analyserons comment se passe cette coopération, puis nous essaierons de proposer des solutions pour une meilleure coordination. Cet article est essentiellement tourné vers l'Afrique.

Les coopérations inter-organisationnelles existantes

Dans le terme coopération inter-organisationnelle, nous devons comprendre la coopération entre toutes les parties prenantes à une action de réforme d'un système de sécurité.

Il faut mentionner en premier lieu les autorités du pays objet de la RSS. Ce sont quand même elles les premières intéressées, et ce sont surtout elles, au nom du sacro saint principe de "l'appropriation " par les autorités locales, qui doivent exprimer ce qu'elles souhaitent, où elles veulent aller, à quel rythme et avec quels moyens. Malheureusement, la situation ne leur permet pas toujours de jouer ce rôle. En effet, la RSS s'applique souvent à des pays sortant de crise, et par conséquent dans une situation où les structures de réflexion et de décision sont affaiblies, souvent inexistantes et généralement divisées. Dans les domaines ayant trait à la sécurité, des accords de paix fragiles, et des compromis de répartition des rôles entre anciens belligérants, ne permettent pas l'établissement d'un climat de confiance autorisant un état des lieux objectif et des décisions courageuses.

C'est pourquoi le pays bénéficiaire propose peu, et a du mal à élaborer un projet purement national. Dans ces conditions ce sont les partenaires internationaux qui proposent des solutions ou des services, et qui parfois se contentent d'observer et de porter des jugements, souvent péremptoires, sur les défauts ou éventuellement les progrès du système...

Parmi les autres "organisations", il faut mettre selon moi en premier lieu les Etats amis, qui s'impliquent à titre bilatéral.

S'agissant de l'Afrique, c'est souvent l'ancienne puissance coloniale, un ou plusieurs pays ayant de forts intérêts stratégiques, économiques ou culturels, ou un ou plusieurs pays ayant une volonté particulière de s'impliquer.

A titre d'exemple, dans le contexte actuel, on pourrait citer le cas de plusieurs pays en crise:

- La République Démocratique du Congo mobilise quelques partenaires majeurs aux motivations diverses. La Belgique est l'ex puissance coloniale, ayant un lien "sentimental" très fort avec ce pays, lequel a également un fort attachement pour ceux qu'on appelle d'une manière étonnante "nos oncles". La France s'intéresse également au "pays francophone" le plus grand du monde, Les USA qui souhaitent stabiliser la situation dans la région des grands lacs, y voient aussi une possibilité d'action pour AFRICOM. La République Sud Africaine souhaite également, au titre de puissance sous régionale s'impliquer dans la RSS.
- La Guinée Bissau, pour des raisons historiques, intéresse surtout le Portugal, et par son intermédiaire et celui de la CPLP, l'Angola, mais également quelques pays du Sud de l'Europe, car nul n'ignore plus le rôle déstabilisateur que joue ce petit Etat devenu une plate forme de transit de la drogue à destination de l'Europe.
- La Guinée et la Côte d'Ivoire inquiètent surtout la France en tant qu'ex puissance coloniale.
- La pauvre Somalie ne motive guère que l'Italie, ex puissance coloniale, les USA au titre de leur stratégie antiterroriste, et la France, soucieuse de la stabilité de Djibouti.
- La République Centrafricaine (RCA) intéresse la France ex puissance coloniale, la Belgique soucieuse de la stabilité régionale autour de la RDC et les USA au titre de leur stratégie antiterroriste (stabilité régionale).
- Le Tchad est depuis près de cinquante ans le lieu de tous les efforts de réforme de la France, ex puissance coloniale.
- Le Niger, le Mali, la Mauritanie intéressent essentiellement la France, ex puissance coloniale, et surtout principale cible des preneurs d'otages d'AQMI, les USA au titre de leur stratégie antiterroriste et de l'implication d'AFRICOM, ainsi que l'Espagne (stratégie nationale en Afrique de l'Ouest).
- La Sierra Leone a surtout concerné le Royaume Uni, ex puissance coloniale, alors que le Liberia bénéficie de l'aide des USA, son tuteur historique et du Nigeria au titre de puissance régionale.
- D'une manière générale, les Etats-Unis, avec la création d'AFRICOM, sont désormais très présents dans ces domaines, pour l'instant plutôt au titre de l'information ou de l'expérimentation, bientôt probablement d'une manière beaucoup plus active, lorsque la phase d'analyse sera terminée.

Mais parmi les autres organisations, figurent également les organisations internationales régionales ou mondiales, dont les motivations tiennent à la fois à la volonté d'assumer leurs responsabilités politiques, à la volonté d'assurer la

promotion de leur savoir faire et de leur efficacité, et parfois de mettre en œuvre leur propre stratégie, qui n'est pas toujours en accord avec les stratégies des Etats partenaires à titre bilatéral.

- On trouve en premier l'Union Européenne, qui développe depuis quelques années son concept de RSS, et s'est engagée dans plusieurs pays, mais à des niveaux différents, et avec une coopération interinstitutionnelle parfois insuffisante entre missions PSDC et prestations de la Commission.

La RDC est certainement le pays où l'engagement est le plus net, couvrant les domaines de la justice, de la police et de l'armée (EUSEC ; EUPOL).

La Guinée Bissau (EU SSR) a été un autre cas, mais en ordre plus dispersé, ce qui explique en partie les faibles résultats.

La Somalie est différente, avec une gestion à distance et un certain niveau de sous-traitance (EUTM en Ouganda, formation de la Police au Puntland).

La RCA constitue une autre approche (financement d'experts, de la MICOPAX et participation aux efforts de RSS et de DDR).

Hors Afrique, l'UE est également impliquée dans la RSS dans de nombreux pays : Kosovo (EULEX), Bosnie Herzégovine (EUPM), Palestine (EUPOL COPPS), Afghanistan (EUPOL).

- Les Organisations Africaines commencent également à s'impliquer dans la RSS, et développent leurs concepts au niveau de l'Union Africaine (UA) et des Régions Economiques Régionales, d'ailleurs pas toujours en pleine cohérence.

Trois cas méritent d'être soulignés : celui de la Guinée Bissau, où la CEDEAO souhaite jouer un rôle majeur, celui de la Guinée où la CEDEAO a désigné le général Cissé (Sénégal) comme envoyé spécial pour le SSR, celui de la Somalie où l'UA, par l'intermédiaire d'AMISOM (lire en fait l'Ouganda et le Burundi), s'implique dans l'assistance aux forces de sécurité.

- L'ONU enfin, omniprésente, par vocation, dans les pays en crise, en particulier en Afrique, se dote de responsabilités grandissantes en terme de RSS dans les pays où elle est représentée.

Ainsi, en RDC, le conseil de sécurité a chargé la MONUC, puis la MONUSCO, en coopération avec les autorités congolaises, de coordonner les efforts de la communauté internationale, y compris tous les acteurs bilatéraux et multilatéraux agissant dans le domaine de la réforme du secteur de la sécurité, et appelle tous les Etats Membres et les organisations internationales à coopérer pleinement avec la MONUSCO à cet effet.

Ailleurs, comme en Guinée Bissau (INUGBIS), ou en Somalie (UNPOS), l'ONU tente de jouer le même rôle.

- L'OTAN enfin, dont le champ de compétence s'élargit désormais au delà des aspects purement militaires, s'implique désormais dans la RSS, en commençant par l'Afghanistan. Le dernier sommet de l'OTAN à Lisbonne (19-20 novembre 2010) élargit le rôle de l'OTAN dans la gestion et la prévention des crises.

L'exercice de la coopération sur le terrain

L'inventaire des différentes parties concourant, ou souhaitant concourir à la RSS montre la difficulté de l'exercice. Ces difficultés proviennent de diverses origines :

- Les acteurs internationaux, arrivent sur le terrain sans concertation, avec des décalages de dates parfois importants, sans plan concerté en amont, avec des moyens et des objectifs différents, parfois avec des enthousiasmes variables (voir supra).
- Devant l'ampleur des chantiers à mettre en œuvre, une logique d'effet d'aubaine s'instaure parmi les partenaires. Elle est contraire à la conjugaison des efforts. Elle conduit chaque acteur extérieur à proposer en priorité soit ce qu'il sait faire - généralement en reproduisant son propre modèle, ou des modèles de l'époque coloniale- soit ce qui est le plus facile à faire - ou le plus spectaculaire - au détriment de ce qui est le plus utile.

Il est à noter à cet égard, que le concept fort judicieux selon lequel, « la sécurité est le préalable au développement », a des effets pervers, car il conduit les partenaires à utiliser des fonds destinés au développement pour contribuer à la « paix et à la sécurité ». Or les critères d'éligibilité des projets de développement sont tels qu'ils ne permettent qu'un appui périphérique à la RSS, malgré d'importantes sommes investies. En fait, on tourne autour du cœur du sujet, sans parvenir toujours à traiter les vrais problèmes.

- La nécessité de démobiliser le maximum de combattants, puis de les reconvertir (DDR) et la nécessité de reconstruire un système de sécurité en choisissant ses agents parmi la ressource qui existe, sont parfois contradictoires. On ne peut construire un système de sécurité efficace en ne faisant appel qu'à ceux qui restent au fond du tamis du DDR.
- Malgré les discours et les déclarations à l'occasion des conférences internationales, des groupes de contact, ou des comités de coordination sur le SSR, les acteurs internationaux ont du mal à se répartir les rôles et se contentent souvent de démontrer la grande utilité de leur action, cette dernière, usage diplomatique oblige, n'étant jamais contredite par les autres. Ceci n'exclut pas, sur le terrain, d'âpres concurrences des appareils que constituent toutes les organisations nationales ou internationales, doublées de rivalités de fonctionnaires d'autant plus importantes, que les organisations auxquelles ils appartiennent sont multinationales, et les organigrammes pléthoriques et très compliqués.
- Conséquence ou facteur aggravant de ce phénomène, les autorités locales, finissent par ne pas réellement s'approprier le processus de SSR. Cela est dû au fait, qu'en particulier en phase de sortie de crise, lorsqu'il n'y a pas eu réellement de vainqueur, subsiste une méfiance entre acteurs locaux, qui ne favorise pas la prise de décisions courageuses, mais nécessaires, qui risquent soit de compromettre la situation de retour au calme, soit d'affaiblir le

décideur vis-à-vis de sa propre base. Ceci explique en partie la faiblesse des avancées et la tentation de mettre en concurrence les divers partenaires plutôt que d'organiser la complémentarité de leurs prestations.

A cela se rajoute parfois l'absence de ressources humaines locales capables de coordonner une telle entreprise.

- L'approche de la RSS est généralement trop théorique, et ne prend pas en compte les besoins urgents des acteurs de la sécurité. Si les conseils et directives des manuels, ne sont pas contestables dans l'absolu, ils s'avèrent, au sortir d'un conflit qui a fait des centaines de milliers de victimes, peu pertinents au début, et donc incompris des bénéficiaires. Ces derniers se retrouvent sollicités par de nombreux partenaires qui insistent, selon leur organisation ou leurs directives internes, sur le rôle du parlement, le respect de la parité homme femme au sein des organes de sécurité, la lutte contre l'impunité, la discipline, les vertus de la formation, la lutte contre le racket et la corruption, l'établissement de plans stratégiques à 10 ans, ou la préparation d'une opération en coopération avec l'ONU le mois suivant...De leur côté, les responsables locaux cherchent comment passer de la "démocratie militaire" des factions rebelles du temps de la guerre civile, sans réelle autorité, sans ressources et sans administration, au modèle qu'on leur suggère, auquel ils croient parfois, mais qu'ils n'ont pas la capacité d'imposer.

Il vaut mieux stabiliser et cadrer les agents locaux de la sécurité, que d'établir des plans stratégiques, agir sur l'administration, le commandement et le contrôle des systèmes de sécurité plutôt que d'adopter des mesures cosmétiques (entraîner et équiper quelques unités)

- Enfin, les acteurs extérieurs sont généralement réticents à accepter une coordination, que tous appellent pourtant de leurs vœux, mais toujours difficile à mettre en place quand il s'agit de décider qui coordonne qui, surtout si le bénéficiaire ne peut le faire lui-même. En effet chaque acteur international a des comptes à rendre à son "employeur" et des concepts ou des savoir-faire à promouvoir. Et finalement, les moyens manquent pour atteindre un objectif global, qui est rarement clairement défini.

Les possibles actions à entreprendre

Malgré les discours et les nombreux documents rédigés, beaucoup reste à faire pour rendre la coopération efficace.

- Comme il a été dit précédemment, l'absence d'anticipation fait que les partenaires arrivent en ordre dispersé. Rares sont ceux qui ont la modestie d'accepter de revoir leurs intentions si un partenaire plus performant se présente. Même si la RSS doit être envisagée dès que la Communauté Internationale s'implique dans un pays en crise, les documents qui servent de référence (concepts RSS, directives de l'OCDE), doivent servir d'objectif à atteindre (modèle idéal vers lequel tendre) et non de feuille de route (et encore moins de dogme).
- Un dialogue initial avec les autorités locales, s'appuyant sur une analyse en profondeur de la situation historique du pays concerné, doit précéder toute évaluation. Cette évaluation doit s'appuyer sur la nature de l'existant, mais aussi sur des aspects plus culturels: les systèmes de sécurité occidentaux sont devenus très semblables du fait de l'existence de longues périodes de paix et d'une habitude de participer à des systèmes de sécurité collective (OTAN, UE, coopération policière et judiciaire). Les systèmes de sécurité (ou d'insécurité) d'autres ensembles

géographiques ont des caractères très différents, ce qui ne veut pas dire qu'ils soient tous dangereux pour la sécurité humaine.

Avant de commencer, les partenaires devraient donc enquêter, avec la participation des autorités locales, des anciens militaires ou policiers, de la société civile, pour savoir ce qu'attend le peuple d'un système de sécurité, et ce qu'attendent les agents du système de sécurité de la part de l'Etat.

- A partir de là, l'état des lieux, le projet d'organisation du système, l'inventaire des tâches à accomplir, l'agenda, la recherche des partenaires et la répartition des rôles entre eux peuvent être établis, sous réserve que les acteurs locaux soient réellement impliqués, et non pas simplement consultés ou informés.
- Si la phase précédente est réalisée avec une réelle implication des responsables locaux, il est alors possible de mettre en place une feuille de route et un système de pilotage concernant tous les aspects de la réforme. Cette méthode est classique pour tous les systèmes occidentaux, et en particulier pour les armées et les polices qui ne cessent de se réformer en profondeur, une fois tous les dix ans en moyenne depuis les années 1980.

S'agissant de systèmes en reconstruction complète, comme cela est souvent le cas en sortie de conflit, il faut adopter une démarche pragmatique qui consiste à ne pas vouloir atteindre tout, et tout de suite.

A titre d'exemple, le Liberia - qui est un cas de SSR relativement réussi - a suscité de la part de l'International Crisis Group le commentaire suivant:

"SSR began in 2004 with the first reforms by the UN peacekeeping mission (UNMIL) of the Liberian National Police (LNP) and exploratory missions by U.S. officials and private military contractors, one of which, DynCorp International, was subsequently awarded the army contract. Specific planning for army reform began with a calculation of what was economically viable (the number of soldiers to whom Liberia could afford to pay monthly salaries) and moved forward from there."

- Afin d'éviter les compétitions sémantiques ou philosophiques entre les différents partenaires et acteurs impliqués dans la RSS, et le rappel obsessionnel de principes généraux, rarement satisfaits, il est proposé de définir des objectifs concrets. La satisfaction de ces objectifs, vise à permettre la démarche vertueuse prônée par les manuels. En effet, cette vertu ne peut être exigée que si le minimum des attentes des acteurs de la sécurité est satisfait, et que, parallèlement, la prestation de sécurité minimum que désirent les citoyens est assurée.

A titre d'exemple, ces attentes minimum pourraient être déterminées dans les domaines suivants, et en fonction des ressources financières disponibles:

- Quel système de gestion des ressources humaines permet de connaître et de maîtriser les effectifs ?
- Quel niveau de rémunérations des agents concernés, permet d'éviter que ceux-ci ne recherchent d'autres moyens de subsistance ?

- Quelles conditions de paiement des salaires faut-il créer pour s'assurer que les agents sont régulièrement payés ?
- De quelles conditions de logement, les agents concernés par le système de sécurité, et leurs familles, doivent ils bénéficier ?
- De quel système de protection sociale et médicale les acteurs de la sécurité et leur famille doivent bénéficier ?
- Comment s'assurer que les conditions de contrôle et de stockage des armements dans des locaux adaptés sont réalisées ?
- Quelles conditions d'accès minimum des citoyens à la justice, faut-il réaliser (maillage des juridictions, effectifs des magistrats, moyens dédiés). Quelle répartition des rôles entre justice traditionnelle et justice d'Etat. Comment aider au fonctionnement de la justice traditionnelle, qui est souvent la seule qui ait survécu à la guerre ?
- Quelles conditions d'accès minimum des citoyens à la protection policière, faut-il réaliser (maillage des postes de police, moyens d'intervention, etc.) ?
- Quel système pénitentiaire et quelles conditions de détention minimum faut-il réaliser pour faire cesser l'arbitraire et/ou l'abandon des "détenus" ?
- Quelles conditions créer, et quelle organisation adopter, pour que les douaniers et la police des frontières cessent de travailler à leur compte ?
- Quel système de formation (ou de recyclage) des agents de la sécurité faut-il mettre en place. De quelles infrastructures a-t-on besoin ?

Une telle démarche, plus pragmatique, permettrait d'établir des objectifs chiffrés et d'effectuer une meilleure répartition des tâches entre les différents partenaires, évitant ainsi le manque de coordination, chaque chantier pouvant être mené séparément (sous réserve d'un minimum de pilotage horizontal), sans porter atteinte à la cohérence de l'ensemble. Elle n'est pas exclusive des actions traditionnellement conduites par les partenaires: formation individuelle, entraînements collectifs, fourniture d'équipements

Basée sur des besoins "organiques" génériques, non opérationnels, cette démarche peut rallier des ressources financières non spécialisées, provenant de fonds d'aide au développement, voire même du secteur privé.

L'aboutissement pourrait être de mettre en place, à plus long terme, une sorte de "certification de la gouvernance sécuritaire", applicable aussi bien dans une phase de reconstruction (sortie de crise) que dans le cadre d'un programme gouvernemental (prévention de crise).

Cette certification pourrait être validée par des organismes indépendants, extérieurs, selon des critères reconnus internationalement, adaptés aux spécificités locales et correspondant à une volonté des autorités nationales de "mettre aux normes" leur système de sécurité d'Etat. Comme cela est le cas pour beaucoup d'autres secteurs d'activités (transport maritime et ports, transport aérien et aéroports, activités industrielles, environnement), cette certification pourrait donner lieu à l'attribution d'un label « bonne gouvernance sécuritaire », permettant de rassurer les autorités locales et leurs partenaires sur le niveau de sécurité, de probité et de justice atteint par le pays. Une telle démarche, au lieu d'être une contrainte, souvent mal vécue par les autorités locales, contribuerait à la promotion du pays vis-à-vis de l'étranger et des investisseurs économiques potentiels, réduirait les risques sécuritaires cités précédemment, et devrait, si elle réussit, diminuer considérablement les coûts restant à la charge des investisseurs

pour assurer la sécurité de leurs activités dans des Etats fragiles, et éviter qu'ils ne deviennent eux mêmes corrupteurs des responsables de la sécurité.

S'agissant des normes internationales à satisfaire, et fort de l'expérience de quelques pays africains (RDC- Somalie- RCA- Guinée- Guinée Bissau), certaines sont simples à établir, pour peu que l'on sorte des généralités et qu'on rentre dans une analyse ciblée et prenant en compte les spécificités locales.

L'inventaire de ces normes et leur cotation représentent un travail considérable qui reste à mener.

La différence entre la norme souhaitée et le niveau de départ constitue, en fait, le plan d'action dont la mise en œuvre conditionne l'obtention du label.

- Pour donner au processus de RSS la légitimité suffisante, il est impératif qu'un coordonnateur de la réforme soit désigné et reconnu par tous. C'est en principe l'Etat bénéficiaire qui doit jouer ce rôle, mais les circonstances locales peuvent justifier que ce soit un acteur extérieur dûment reconnu et mandaté, ce qui est plus efficace qu'un acteur local impuissant. Si la feuille de route est clairement établie, il devient alors possible qu'un des partenaires assure au nom de l'ensemble le pilotage.
- Il est enfin souhaitable qu'une structure ad hoc permette un dialogue permanent entre les acteurs de la RSS et les acteurs du développement, car ces démarches se nourrissent l'une l'autre.

Conclusion

La coopération interorganisationnelle dans le cadre de la RSS reste une tâche extrêmement difficile. Théoriquement à la charge des autorités du pays bénéficiaire, elle demande une vision stratégique, une connaissance et une maîtrise des acteurs locaux du système de sécurité, ainsi qu'une connaissance des mécanismes animés par les différents partenaires tellement grande et efficace, que si ces conditions étaient réunies, il n'y aurait probablement jamais eu de conflit. Les partenaires ont donc un rôle majeur à jouer dans la définition des objectifs à atteindre. Pour éviter les surenchères stériles sur des objectifs trop globaux ou théoriques, la communauté internationale aurait intérêt à se concentrer sur les mesures pratiques permettant aux agents des systèmes de sécurité d'effectuer leur mutation de fauteurs d'insécurité et d'injustice, en pourvoyeurs de sécurité et de justice pour leurs compatriotes.

La définition de ces objectifs concrets et chiffrés, pouvant évoluer en normes, facilite une répartition des rôles, qui tient lieu de coordination, et évite l'irruption d'initiatives inutiles voire contre productives.

Si le cas des sorties de conflit est le plus difficile, la mise en œuvre de Réformes des Systèmes de Sécurité dans des pays faibles, selon les mêmes principes, permettrait d'éviter des drames déjà prévisibles en raison de l'impuissance de plusieurs Etats à faire face à la montée des trafics, des groupes armés illégaux, et des activités terroristes.