

**CENTRE D'ETUDES EN SCIENCES SOCIALES
DE LA DEFENSE**

LA DEFENSE FRANCAISE

REFLEXIONS SOCIALES ET POLITIQUES

SOMMAIRE

Avant propos.....	5
I. LES INNOVATIONS	9
Le nouveau statut général des militaires : « rajeunir » dans la continuité Frédéric COSTE.....	11
La réforme du CEMA Julien ROUHAUD	27
Le plan Défense Deuxième Chance : principes et défis Elyamine SETTOUL.....	39
II. LA MONTEE EN PUISSANCE DE NOUVEAUX ENJEUX SOCIETAUX.....	51
Les militaires saisis par l'éthique Jean-Vincent HOLEINDRE.....	53
Vers un patriotisme de mobilisation républicaine ? Marie-Laetitia DES ROBERT.....	69
Les missions de lutte contre le terrorisme dans le cadre des OPEX Vincent TROIN.....	89
Bilan des « missions intérieures » des armées Matthieu MEERPOEL.....	123

III : ECLAIRAGES GEOGRAPHIQUES : LES NOUVELLES MISSIONS.....	135
Les missions de l'armée française dans les Balkans : le bilan Bénédicte TRATNJEK.....	137
La France à l'heure de la régionalisation de la sécurité en Afrique Amandine GNANGUENON.....	157
La PESD et ses évolutions Paul ANTROPIUS et Delphine DESCHAUX-BEAUME.....	187
RESUMES - <i>ABSTRACTS</i>.....	205
BIOGRAPHIES DES AUTEURS	215

Avant propos

L'idée, avancée par des jeunes chercheurs en sciences sociales, de proposer régulièrement une lecture analytique de l'actualité qui aura marqué la défense française, ne pouvait que susciter l'adhésion. Le débat sur ces questions n'est jamais trop dense, l'intérêt du monde universitaire pour la défense nationale, dans notre pays, n'est jamais à prendre pour acquis, et renouveler le vivier des talents capables de le faire vivre n'est jamais facile. On ne peut donc que se réjouir à la lecture d'un travail à la fois précis, utile et novateur. Le groupe de jeunes chercheurs animé depuis plusieurs années par Guillaume Pichard au Centre d'Etudes en Sciences Sociales de la Défense (C2SD)¹, montre là tout son mérite, et tout le bénéfice que l'on peut tirer d'un lien de confiance entre la recherche et les armées.

Chaque année, la défense française évolue et ce travail le montre. Elle évolue d'abord parce qu'elle adapte ses outils, son fonctionnement, ses modalités, pour répondre à de nouveaux défis, à de nouvelles missions. Elle évolue ensuite parce que des contraintes nouvelles surgissent, parce que la société avec laquelle elle se trouve être en interaction subit des mutations parfois explicites et manifestes, parfois plus complexes à déceler. Elle évolue enfin parce que la tâche d'une défense nationale commence souvent, désormais, sur le théâtre international, dans des régions où la sociologie de l'Etat, où les échelles de la sécurité, où l'interprétation des concepts diffèrent parfois grandement, et rapidement, des codes connus et maîtrisés des Européens.

La première partie de cet ouvrage se penche sur trois aspects des mutations récentes de l'outil militaire français. Le statut général des militaires a récemment été modifié. Le rôle, la place du Chef d'Etat Major des Armées (CEMA) a également été revue. Par ailleurs, c'est à la défense que l'on a demandé de prendre en charge une partie de la question des jeunes en difficulté, avec le plan « défense deuxième chance ». Aux confins de la sociologie et de la politique publique, ces enjeux interpellent directement les sciences sociales. Comme pour toute institution, les changements décidés doivent s'observer dans le temps. La professionnalisation, la féminisation, la question du statut, celle du commandement, bien d'autres points encore, ne sauraient être traités comme autant de dossiers mis en chantier un temps, puis refermés ensuite, comme si l'affaire était close. Il s'agit de modifications profondes, qui s'ajustent, évoluent, bloquent et progressent, s'entremêlent au fil du temps, avec des effets que les sciences sociales avaient parfois anticipés, et d'autres que l'étude prospective

¹ Le C2SD est un centre de recherche placé sous l'autorité du Secrétaire général pour l'Administration du ministère de la défense.

avait sous-estimés. Les jeunes en difficulté vont-ils trouver dans la défense les réponses à leurs questions ? Quelles raisons les jeunes, en général, ont-ils de se tourner vers les armées, à l'heure de la professionnalisation et de la féminisation, à l'heure où un statut modernisé leur est proposé, à l'heure où l'armée a davantage les moyens de penser sa mission, au sens large du terme ? On le voit, tout est lié, sans que l'on sache toujours comment, sur quel mode, ni avec quelles articulations. C'est là naturellement qu'un retour analytique sur les faits politiques et sociaux prend tout son sens.

Autre mission importante des sciences sociales et de la recherche universitaire : anticiper les évolutions qui, dans la société, n'ont pas nécessairement un lien *direct* avec la défense, mais inévitablement des répercussions sur elle. A cet égard, la deuxième partie de cet ouvrage, sur la montée en puissance de nouveaux enjeux sociétaux, apporte des éclairages bienvenus. La place de plus en plus importante de l'éthique (ou de ce qui est qualifié de tel, parfois sans grand souci de rigueur conceptuelle dans le débat public), ne peut pas ne pas toucher les armées. Ethique d'entreprise, politique éthique, enseignements sur l'éthique dans les universités, formation à l'éthique dans les administrations... La question, pour un décideur, n'est plus seulement de savoir comment la définir, mais comment intégrer cette donnée nouvelle dans la gestion de son action. A l'inverse, un autre concept, jadis indissociable de la défense nationale, apparaît moins en cours : celui de patriotisme. La notion est-elle pour autant galvaudée ? On verra ici qu'il n'en est rien. Loin du tumulte médiatique, elle évolue dans la discrétion, mais en profondeur et avec des effets qui nous intéressent au plus haut point. D'autres processus politiques globaux, par leur seule existence, s'imposent à la défense et aux missions qu'elle sous-tend. Le terrorisme bien sûr, qui par la dimension qu'il a prise dans les dernières années constitue un défi aux acteurs de la sécurité, et qui par ses ramifications internationales, les revendications politiques ainsi véhiculées, et les objectifs de déstabilisation parfaitement assumés et même annoncés, dépasse de loin le seul traitement policier pour réclamer un rôle de la défense. De la même manière qu'il exige de la part de l'observateur une analyse sociologique, qui ne saurait se réduire à la criminologie. Si le terrorisme est un défi d'origine humaine, d'autres fléaux n'ont été ni planifiés ni pensés. On songe là naturellement aux catastrophes naturelles comme celles qui ont touché l'Océan indien avec le Tsunami du 26 décembre 2004, ou la Nouvelle Orléans avec l'ouragan Katrina du 29 août 2005. Les dégâts causés, les détresses humaines occasionnées, les chaos engendrés, nécessitent pourtant l'intervention de l'Etat, et le recours aux armées. Comment ces dernières s'acquittent-elles de ces tâches nouvelles, complexes, résumées ici sous le vocable de "missions intérieures" mais qui exigent coordination et coopération internationales, le tout sous l'œil de plus en plus implacable des grands médias ?

Enfin, les contributions rassemblées ici nous offrent quelques éclairages géographiques, de nature moins sociologique, mais qui nous donnent à voir trois évolutions qui ne manqueront pas d'affecter la nature des missions de nos militaires dans les temps à venir, missions sur lesquelles il faudra se pencher immanquablement. Les Balkans, d'abord, ont fait l'objet de nombreuses études, tant la région a constitué un laboratoire pour un nouveau type d'action extérieure, entre le civil et le militaire, depuis les années 90.² L'Afrique, ensuite, connaît des mutations qui feront nécessairement évoluer le rôle que peut y tenir l'armée française, la perception que nos soldats auront de leur mission, et la préparation qui leur sera nécessaire pour tenir ce rôle. Dans ces deux zones, marquées par des conflits régionaux aux ressorts différents mais dont la sociologie offre le même visage multidimensionnel, il importe de précéder les tendances à venir pour en anticiper les conséquences : imbrication du civil et du militaire, gestion des sorties de conflit, régionalisation de la sécurité, omniprésence de la dimension micro-sociale comme facteur d'explication du macro-politique... Dans la "boîte à outils" des forces armées, un nouvel instrument s'est fait jour pour traiter de ces cas délicats : l'eupéanisation de la défense. Les progrès de la PESD, dans les dernières années, ont marqué les observateurs à la fois par leur caractère inattendu et insuffisant. L'Europe de la défense n'est pas encore à la hauteur d'une grande puissance, mais on ne peut plus dire qu'elle n'existe pas. Là encore, nos soldats devront intégrer cette donne paradoxale, qui les voit évoluer dans un contexte mouvant, à la fois utile et mal défini, leur permettant de communautariser leurs moyens sans pour autant effacer la pertinence des savoir-faire nationaux.³

Le travail fourni ici est à la fois un bilan et un agenda de recherche. Bilan du fait qu'il s'impose la tâche difficile de reprendre les faits marquants de l'actualité récente, pour les traiter avec le recul et la rigueur de l'analyse scientifique. Agenda puisque à partir des pistes de réflexion proposées, se dégagent bien d'autres questions qu'il conviendra de garder à l'esprit, qui très probablement s'imposeront dans la gestion des politiques publiques comme dans le débat public, et qu'il aurait donc été pour le moins négligeant de ne pas entendre. C'est tout le rôle de la recherche en sciences sociales, et tout le rôle du chercheur universitaire, que de reprendre les faits là où le journaliste s'était contenté de les exacerber. C'est tout le mérite du *jeune* chercheur que de fournir une approche novatrice et des questionnements *ex-nihilo*, là où un talent

² Voir à cet égard Y. BRAEM, "Les relations armées-ONG, des relations de pouvoir? Caractéristiques et enjeux de la coopération civilo-militaire française: le cas du Kososo", Yann Braem, *Les documents du C2SD*, n.61, 2004.

³ Voir F. Charillon (dir.), "L'eupéanisation de la défense", *Les Champs de Mars*, n°17, La Documentation Française, Paris, 2005.

Avant-propos

confirmé aurait le plus souvent cherché à confirmer ses propres hypothèses. Plus que jamais, la constitution d'un vivier universitaire s'attelant à la construction d'une expertise française des questions de défense devient fondamentale. Parce qu'il ne saurait y avoir en France de débat sur la défense sans expertise scientifique crédible. Parce qu'il ne saurait y avoir d'action publique pertinente en la matière sans un débat d'idées. Et parce qu'il ne saurait y avoir de défense européenne en construction sans participation française à la réflexion qui la sous-tend. Pour toutes ces raisons, il faut prendre acte avec satisfaction de l'émergence d'une nouvelle génération de chercheurs, et se réjouir de leurs initiatives en la matière.

Frédéric CHARILLON
Directeur du C2SD

I. LES INNOVATIONS

LE NOUVEAU STATUT GENERAL DES MILITAIRES : « RAJEUNIR » DANS LA CONTINUITE

Frédéric COSTE

Les armées constituent un service public très particulier. Leur mission est en effet d’user de la force pour protéger les intérêts et l’existence même de la communauté nationale. Sur l’injonction des pouvoirs politiques, le militaire peut être ainsi conduit à donner la mort délibérément, sans se trouver personnellement en état de nécessité ou de légitime défense. Pour accomplir leurs missions, les armées disposent de moyens particuliers, notamment d’armements extrêmement létaux.

Afin qu’aucune dérive ne survienne, le législateur a préféré strictement encadrer la profession des armes. Le statut général des militaires est un document instaurant un système de droits et d’obligations propres aux membres des armées. Ces obligations font des soldats des citoyens à part qui ne jouissent pas de la totalité des droits accordés à leurs compatriotes.

Cette spécificité juridique est née, en France, au XIX^{ème} siècle. Depuis le premier texte – un décret impérial de 1808 –, différents règlements et législations ont permis la création d’un corpus de normes exorbitantes du droit commun, souvent liberticides, appliqué aux soldats. Les principes qui les sous-tendaient continuent assez largement d’inspirer la philosophie du régime juridique des militaires.

Ces particularités se sont toutefois progressivement érodées. Différents facteurs (évolutions sociales et technicisation du métier militaire notamment) ont obligé l’institution à atténuer les contraintes pesant sur ses membres. Cette tendance à l’érosion de la spécificité juridique, de long terme, a franchi une étape supplémentaire avec le vote par le Parlement, en 2005, de la nouvelle loi portant statut général des militaires. Ce document n’est cependant pas révolutionnaire. Il constitue sans doute davantage une adaptation du précédent texte, le statut général de 1972, qu’un nouveau cadre au métier des armes.

1. Fonctions du statut général des militaires

Les obligations particulières imposées aux militaires ont plusieurs fonctions.

Tout d'abord, il s'agit de s'assurer de la disponibilité des personnels. La défense de la communauté nationale (et de ses intérêts) constitue en effet une activité permanente. Le respect du principe de continuité, au fondement du service public français, revêt, dans le cas des armées, une dimension existentielle pour le pays. Cette continuité nécessaire explique notamment que le droit de grève ait toujours été refusé aux militaires¹. Pendant longtemps, ils ont également été contraints de résider dans leur garnison et de se soumettre au régime des permissions d'absence.

Ces obligations statutaires ont également pour fonction d'assurer que la discipline demeure au fondement du métier militaire. Dans les situations extrêmes, notamment de combat, le respect des ordres peut s'avérer essentiel pour la réussite de la mission et la survie des personnels. Plus que toute autre organisation, l'institution militaire est fondée sur un principe hiérarchique aux finalités fonctionnelles.

Le statut prévoit notamment des sanctions particulières en cas de non-respect de ces obligations disciplinaires. Dans ce domaine, il est complémentaire d'autres textes, en particulier du règlement de discipline générale.

L'importance de la discipline explique notamment l'absence de liberté syndicale : l'existence d'associations professionnelles est perçue comme pouvant engendrer des « discussions dans le service » ; discussions préjudiciables à l'exécution des missions.

Enfin, le statut comporte un certain nombre de dispositions visant à assurer la neutralité des personnels. Le pouvoir politique doit en permanence tenir

¹ Les activités du service public sont régies par des grands principes mis en lumière par Louis Rolland. La continuité fait partie de ces règles fondamentales.

Le principe de continuité impose un fonctionnement régulier des services, sans interruptions autres que celles prévues par la réglementation. Pour autant, il ne s'agit pas de permanence (existe également un principe de mutabilité).

Jusqu'en 1946, ce principe s'est opposé au droit de grève dans les services publics. La grève d'agents publics justifiait leur révocation sans observation des garanties disciplinaires. Le préambule de la Constitution de 1946 (notamment son article 7) reconnaît désormais ce droit.

Depuis 1946, le Conseil constitutionnel et le Conseil d'État se sont donc efforcés de concilier les deux principes. C'est dans ce contexte que se comprend l'élévation par le Conseil constitutionnel du principe de continuité au rang constitutionnel, c'est-à-dire à égalité avec le droit de grève (voir *CC 22 juillet 1979 « Continuité du service public de la radio et de la télévision en cas de cessation concertée du travail »* et *CC 27 janvier 1994 « Loi organique sur le conseil supérieur de la magistrature »*). L'exercice du droit de grève est donc limité par les exigences du service, ce qui en justifie le retrait à certaines catégories de personnels publics.

compte de l'existence d'une organisation aussi puissante et structurée que l'institution militaire. Institution de surcroît dotée de moyens de contrainte extrêmement importants. Il doit donc être en mesure de la dominer et de ne pas en être un simple reflet². L'histoire contemporaine de la France a ainsi été marquée par l'irruption de militaires dans la vie politique nationale, en particulier lors des périodes de crise.

Selon Jean-Claude Roqueplo, deux méthodes principales permettent aux autorités politiques d'obtenir une réelle subordination de la force armée³. Tout d'abord, il est possible d'édicter un statut juridique des militaires contraignant et restrictif qui assure la neutralisation politique de l'institution. A l'inverse, les responsables civils peuvent entreprendre de politiser les armées, de manière à ce qu'elles soient au service de l'idéologie dominante⁴.

La première solution, la seule répondant à la logique et aux principes démocratiques, a été retenue par la tradition républicaine française. La loi portant institution, composition et devoirs de la force publique précisait ainsi, dès 1791, que « *La force armée est essentiellement obéissante ; nul corps armé ne peut délibérer* ». A la fin de la période révolutionnaire, le législateur a ainsi écarté les militaires, même hors du service, de toute activité politique. Pour éviter que les membres des armées ne fassent pression sur le pouvoir civil, des limitations très importantes à leurs droits politiques et à leur liberté d'expression ont ainsi été mises en place. Par la loi du 27 juillet 1872, leur droit de vote a été suspendu. De même, leur éligibilité a été supprimée en 1884.

Les limites posées à la citoyenneté des militaires contribuent à assurer la neutralité de l'institution. Elles ont également permis de fonder très largement sa légitimité. C'est en effet le service de la Nation, de toute la Nation, qui justifie l'existence et l'action des armées.

Ce « cantonnement juridique » – selon l'expression du doyen Hauriou⁵ – a longtemps été prolongé par un cantonnement géographique. En vivant isolés dans leurs bases, les militaires étaient également coupés socialement du reste de la population⁶.

² La neutralité ne concerne pas que les forces armées. Elle a en effet été érigée en principe du droit public français (au même titre que la continuité). Toutes les administrations sont tenues de la respecter.

³ Voir J.-C. Roqueplo, « Le cantonnement juridique : existe-t-il une fonction militaire spécifique ? », dans Boëne (B.), dir., *La spécificité militaire*, Paris, Armand Colin, 1990, pp. 91-98.

⁴ En URSS, l'existence des commissaires politiques et la quasi-obligation faite aux responsables militaires de haut rang d'adhérer au Parti communiste relevaient de cette logique.

⁵ Hauriou (M.), *Principes de droit public*, Paris, Librairie de la Société du recueil J.-B. Sirey & du Journal du Palais, 1910, pages 441 et suivantes.

⁶ Cantonnement juridique, coupure géographique et donc sociale ont renforcé l'identité collective des militaires. Ils ont ainsi favorisé le développement, surtout parmi les officiers, d'une culture particulariste, fondée chez certains sur un sentiment assez vif de différence, voire de supériorité morale par rapport au reste de la population.

Les militaires sont donc des citoyens privés d'un certain nombre de droits. Leur statut crée une double spécificité juridique. Tout d'abord, les membres des forces armées ne sont pas des salariés comme les autres puisqu'ils sont fonctionnaires. Ensuite, les règles qui les concernent spécifiquement ne sont pas celles encadrant le reste des agents publics. Les normes qui leur sont appliquées sont donc doublement dérogatoires : au droit du travail et au droit de la fonction publique.

Le statut général des militaires pose le principe de compensations matérielles à ces obligations spécifiques. L'exigence de disponibilité et le respect de la discipline, tout comme la privation de certains droits civiques et politiques, confèrent à la condition militaire un caractère extrêmement contraignant risquant de « décourager les bonnes volontés ». C'est pourquoi le législateur a pris soin d'institutionnaliser un dédommagement matériel⁷. Celui-ci prend également en compte les risques inhérents au métier militaire (blessure, séquelles psychologiques, voire mort), le statut mettant en place une couverture les concernant.

Le texte va, en définitive, au-delà de la simple présentation juridique des droits et devoirs propres aux militaires. Il fixe également les règles concernant le recrutement, la hiérarchie et les grades, en particulier celles sur l'avancement. Il est donc le principal cadre à l'exercice du métier des armes. Il est ainsi révélateur d'une certaine identité socioprofessionnelle et définit assez largement la place des militaires dans la communauté nationale.

2. La réforme du statut : une tendance de long terme

Le texte adopté par le Parlement en mars 2005 n'est en réalité qu'une nouvelle étape dans un processus entamé depuis plusieurs décennies. Le statut général des militaires a en effet connu de nombreuses modifications au cours du XXe siècle. Depuis longtemps déjà, la tendance est de retirer à la fonction militaire son caractère d'exception.

Ainsi, à la Libération, les militaires ont retrouvé l'exercice de certains de leurs droits politiques : vote et éligibilité. Un nouveau règlement de discipline, promulgué en 1966 (et modifié en 1975), a permis l'allègement de nombreuses dispositions.

Surtout, le statut général de 1972 a mis fin, dans une très large mesure, à la pratique du cantonnement juridique. Son article 6 précisait que « *les militaires jouissent des droits et libertés reconnus aux citoyens. Toutefois, l'exercice de certains d'entre*

⁷ La dimension symbolique de ce dédommagement est extrêmement importante pour les militaires. Cette compensation matérialise en effet une attitude particulière de considération et de respect de la part de la Nation à l'égard de ceux qui la servent et la protègent.

eux est soit interdit, soit restreint (...)». Le texte avait donc inversé la logique jusqu'alors appliquée à la condition militaire : le militaire n'est plus un Français exclu de la citoyenneté, sauf dans quelques domaines, mais un citoyen à part entière auquel s'appliquent seulement quelques limitations dans des secteurs particuliers⁸.

Ces changements se sont notamment traduits par la fin du régime dit de l'autorisation préalable. Avant le statut de 1972, ce régime imposait aux militaires, dans de très nombreux domaines, une procédure de demande auprès de la hiérarchie, suivie d'une décision d'autorisation ou de refus de l'autorité hiérarchique saisie.

Avec le statut de 1972, les cas relevant de ce régime sont devenus des exceptions, étant énumérés de façon limitative par le texte :

- *le mariage*, lorsque le conjoint était étranger⁹ ;
- *la liberté d'aller et venir*.
Pour des raisons de service, pouvaient être imposées la présence au corps et l'obligation de résidence dans des limitations géographiques déterminées ou dans le domaine militaire.
- *l'obligation de réserve* (valable pour tous les fonctionnaires) ;
Les militaires devaient notamment recueillir l'autorisation du ministre lorsqu'ils voulaient évoquer publiquement des questions politiques ou mettant en cause une puissance étrangère ou une organisation internationale. Il en était de même lorsque des faits ou documents de service couverts par les exigences du secret devaient être communiqués à un tiers. La neutralité politique et le respect du secret (notamment celui de la Défense nationale) expliquaient donc que la liberté d'expression des militaires demeure encadrée et limitée.
- *l'adhésion à des organisations syndicales et à des mouvements politiques*
Pour assurer le maintien de leur neutralité, les militaires en activité de service ne pouvaient adhérer à des groupements ou des associations à caractère politique. De même, l'adhésion des soldats aux organisations professionnelles à caractère syndical était considérée par la loi comme incompatible avec les règles de la discipline des armées. Mais, en dehors de ces exceptions, les militaires ont pu jouir, à partir de 1972, du droit d'adhérer à une association sans autorisation préalable.

⁸ Sur les origines du statut de 1972 et les changements qui lui ont été apportés, voir J.-C. Roqueplo, « Il y a trente ans : le statut général des militaires (1972-1975) », *Défense nationale*, 60 (1), janvier 2004, pp. 149-163.

⁹ Depuis 1808, les militaires étaient contraints d'obtenir l'autorisation de se marier. L'autorité hiérarchique pouvait même demander une enquête de moralité avant de prendre sa décision.

Cette évolution s'explique en partie par la conjoncture de paix que connaît le pays depuis la Seconde Guerre mondiale¹⁰. Les périodes pacifiques s'accompagnent généralement de débats sur la condition militaire, au sein de l'institution comme en dehors. « *Sans perspective de guerre, les militaires de tout grade, par la force des choses, sont de moins en moins des combattants et l'originalité de leur état s'estompe* »¹¹. Se pose alors la question du maintien de leur spécificité.

En outre, les changements qu'ont connus les sociétés occidentales contemporaines ont eu un impact important sur leurs armées. Les institutions militaires n'ont jamais été des isolats. Elles ont toujours entretenu des liens étroits avec le reste de la communauté nationale. Les grands bouleversements structurels et normatifs de notre société finissent donc toujours par se répercuter, au moins jusqu'à un certain point et, en général, avec un décalage dans le temps, sur les armées.

Dans les sociétés occidentales, le contexte général des années 1960 et 1970 a été marqué par une évolution dans un sens beaucoup plus libéral. La défiance à l'égard des méthodes traditionnelles de régulation des demandes sociales et la méfiance envers les formes « classiques » de l'exercice du pouvoir se sont développées. Depuis cette période, les citoyens aspirent plus qu'avant à participer à la prise des décisions qui les concernent. Le regard porté sur les bureaucraties, notamment publiques, s'est fait plus critique. Il ne suffit plus d'imposer mais également de convaincre.

Surtout, l'individualisme marque plus profondément nos sociétés. L'accentuation de la division du travail et la hausse du niveau de bien-être économique ont permis aux citoyens des États occidentaux de satisfaire leurs besoins sans avoir recours aux organisations collectives. Partiellement délivrés des risques sociaux, ils se sont affranchis des solidarités de proximité. L'égalisation relative des conditions a également permis une rupture avec les anciennes solidarités verticales. Dans des sociétés de plus en plus individualistes et hédonistes, l'épanouissement individuel se pose plus ouvertement en valeur concurrente de l'intérêt collectif. Ces évolutions ont provoqué une rupture d'équilibre, au profit des premiers, entre les droits et les obligations qui fondent la citoyenneté.

A ces transformations du contexte, se sont ajoutées des évolutions internes à l'institution. La technicisation du métier des armes est un des facteurs

¹⁰ La Guerre froide n'a pas été un affrontement militaire classique. La dissuasion a empêché toute explosion de violence en Europe.

¹¹ M. Le Theule, Rapport fait au nom de la Commission de la Défense nationale et des Forces armées sur le projet de loi (n° 2206) portant statut général des militaires, n° 2283, Assemblée nationale, annexe au procès-verbal de la séance du 27 avril 1972, p. 4. Cité par J.-P. H. Thomas, « La fonction militaire », *Projet*, numéro spécial 79, novembre 1973.

expliquant les réformes successives du statut général des militaires. Au sein des armées, la division technique du travail s'est progressivement accentuée. Les systèmes d'armes sont en effet de plus en plus complexes et il est désormais extrêmement difficile à des individus non qualifiés de pouvoir les manier.

Les exigences de formations et de qualifications de plus en plus diversifiées ont un impact sur le style de commandement, qui tend à se libéraliser. Les cadres ne maîtrisent parfois pas les savoir-faire de leurs subordonnés. Surtout, la complexité du travail empêche généralement une vérification minutieuse. Il est donc devenu nécessaire de faire confiance, la discipline autoritaire étant désormais dysfonctionnelle.

Les armées se sont donc progressivement adaptées à ces évolutions.

La discipline est un des secteurs dans lesquels les changements ont été les plus marqués¹². La discipline formelle, partiellement fondée sur des gestes mécaniques (salut, port de l'uniforme...) et une obéissance passive, a laissé progressivement place à une discipline avant tout fonctionnelle. L'autonomie de l'individu y est mieux prise en compte. L'exercice du commandement, moins formaliste, doit notamment responsabiliser les subalternes.

Un autre domaine dans lequel les changements se sont le plus donnés à voir est la communication interne. A l'intérieur des armées, se sont en effet développées des méthodes de communication différentes de celle, traditionnelle, utilisant le canal hiérarchique. La décision fut notamment prise en 1969 de créer, pour la première fois, une instance de consultation centrale, le Conseil supérieur de la fonction militaire (CSFM).

Pour répondre à ces changements, les armées ont donc évolué. Pour ce faire, le statut général de 1972 a constitué un instrument particulièrement utile. Le cadre administratif qu'il fournissait était en effet relativement souple. Les méthodes de gestion ont ainsi pu être renouvelées par de simples modifications du texte.

¹² La discipline militaire est différente de celle qui peut être utilisée dans les autres organisations, non par sa nature mais par son intensité et son contenu. Cette intensité a été progressivement revue à la baisse. Le règlement de discipline générale, créé en 1966, a ainsi été modifié à de nombreuses reprises (en 1975, 1978, 1982, 1985 et 1987).

3. L'influence de la professionnalisation des armées

La réforme de l'appareil de défense français ne peut et ne doit être ramenée à la décision du Président Chirac de professionnaliser les armées. La suspension de la conscription a en effet été accompagnée d'autres mesures tout aussi importantes : instauration d'un parcours citoyen (en particulier la Journée d'Appel Pour la Défense ou JAPD), réduction du format des armées et donc disparition de certaines unités, rénovation de la réserve... Ce train de réformes constituait à la fois une opportunité mais également une nécessité pour la modification du statut des militaires.

Une opportunité d'abord. Le changement de modèle d'armée a permis une rénovation complète de l'appareil de défense. Il était difficilement concevable qu'un des textes les plus importants de la condition militaire ne soit pas réexaminé. Une nécessité ensuite. Le statut en vigueur datait de 1972. Même modifié à de nombreuses reprises¹³, il était frappé d'une certaine obsolescence. Par exemple, le texte concernait tous les individus sous les drapeaux, y compris les citoyens astreints au service militaire. Quatorze de ses articles faisaient référence à ce dernier, alors qu'il est suspendu depuis le 31 décembre 2002.

Par ailleurs, la professionnalisation a généré des besoins en recrutement considérables. Les effectifs des forces armées françaises ont pourtant fortement décliné avec la suspension de la conscription (notamment dans l'armée de Terre). De 500 000 militaires en 1996, ils sont tombés à 340 000 en 2002. Les appelés n'ont pas été remplacés poste pour poste, notamment pour des raisons budgétaires.

Mais les besoins en volontaires ont considérablement augmenté. Le nombre de militaires d'active est en effet passé de 300 000 à 340 000 entre ces mêmes dates. Il faut également préciser que les effectifs en croissance sont ceux des populations aux durées de contrat les plus courtes (notamment les militaires du rang). La rotation des effectifs en est amplifiée. En 2002, le taux de renouvellement était ainsi de 13 % des personnels. Alors que les besoins de recrutement étaient de l'ordre de 15 000 individus par an avant la professionnalisation, ils ont dépassé les 43 000 en 2002 et 2003¹⁴. Les armées sont donc devenues, sur le marché de l'emploi, un des premiers recruteurs du pays. Dans ce domaine, elles se retrouvent désormais très largement en concurrence avec le reste de la fonction publique et le secteur privé.

¹³ Complétée par la loi 75-1000 du 30 octobre 1975, la loi 72-662 du 13 juillet 1972 portant statut général des militaires a été modifiée à quinze reprises.

¹⁴ Ils ont d'ailleurs été plus nombreux que les chiffres avancés par les gestionnaires des ressources humaines du ministère. Les départs ont en effet été plus massifs que prévus, les incitations dans ce domaine ayant joué au-delà des espérances de leurs promoteurs.

Pour respecter leurs objectifs, les armées ont dû mettre en œuvre des politiques actives de recrutement. Elles ont utilisé les outils à leur disposition (campagnes publicitaires, conférences en milieux scolaire et universitaire, stands lors des forums étudiants, bureaux d'information sur l'ensemble du territoire...) pour sensibiliser les jeunes Français, leur public cible. Dans la mesure de ses capacités budgétaires, le ministère a également joué la carte de la revalorisation des rémunérations. Pour favoriser leur attractivité, les armées ont développé leurs politiques d'aide à la reconversion. Le recours à la formation continue et la recherche d'équivalence entre qualifications militaires et civiles ont notamment pour fonction de faciliter le retour à la vie civile des militaires.

Malgré ces efforts, attirer un nombre important de jeunes Français demeure relativement difficile. Il s'agit également de les fidéliser, en particulier d'éviter qu'ils ne démissionnent avant même la fin de leur contrat. A l'heure actuelle, les taux d'attrition, notamment lors de la première année d'engagement, sont relativement élevés¹⁵. *« D'une part, un individualisme développé, conjugué à la certitude que leur vie professionnelle comptera plusieurs emplois, en conduit certains à un « zapping professionnel » : si les armées ne répondent pas à leurs attentes, ils demandent, sans état d'âme, à résilier leur contrat. D'autre part, l'entrée dans l'institution militaire correspond à une transformation radicale de leur mode de vie, beaucoup plus forte aujourd'hui qu'hier, ce que plusieurs ne supportent pas »*¹⁶.

La transformation du statut général des militaires s'inscrit également dans ces problématiques. Elle permet en effet de gommer certains des aspects les plus contraignants de la condition militaire et de renforcer les contreparties au profit de ceux qui demeurent. Elle participe donc, d'une certaine manière, à rendre les métiers proposés par les armées plus attractifs.

¹⁵ L'armée de Terre observe un taux d'attrition de 15 % pour les militaires du rang et les sous-officiers. Elle est en conséquence amenée à recruter annuellement 11 000 engagés volontaires pour un besoin réel de 9 500 individus.

¹⁶ P. Mellet, « Le recrutement des militaires », dans Varenne (G.), *Les armées en questions*, Paris, Economica, Coll. Défense, 2005, p. 189.

4. Les principaux changements du nouveau statut

Le texte adopté par le Parlement représente davantage une révision du précédent statut que la création d'un nouveau. Ce choix est avant tout politique. Le ministre de la Défense, Mme Alliot-Marie, a préféré limiter la portée des changements. Dans la lettre de mission remise à la commission de révision, en octobre 2003, était ainsi précisé qu'il ne s'agissait pas de refaire un statut mais bien de proposer « *les adaptations nécessaires* » à celui qui existait. Ces modifications étaient même circonscrites à quatre domaines : droits civils et politiques, garanties, modes de concertation et adaptation des règles de gestion du personnel.

Pour ces thèmes, il s'agissait parfois de proposer une réécriture juridiquement correcte de ce qui existait déjà. Les amendements du statut de 1972 ont souvent permis la mise en place de solutions temporaires aux problèmes progressivement soulevés par la mise en œuvre du texte. Mais ces modifications ont été reconduites sans pour autant que leur caractère juridiquement exceptionnel disparaisse¹⁷. Il convenait donc de donner à certaines d'entre elles un caractère permanent.

Quelques véritables modifications apparaissent toutefois.

Tout d'abord, le texte a permis de prendre juridiquement en compte la loi du 21 août 2003 réformant les retraites. Celle-ci prévoit l'allongement de la durée d'activité des fonctionnaires à compter de 2006. L'article 91 du nouveau statut met donc en place un recul progressif des limites d'âge, en moyenne de un à cinq ans pour les officiers et de un à trois ans pour les sous-officiers. Ces nouvelles limites améliorent la cohérence interne du système¹⁸. Surtout, elles permettront de conserver les individus plus longtemps dans l'institution et de pallier ainsi d'éventuels problèmes de recrutement (même si cette solution ne peut être de long terme puisque la moyenne d'âge des armées doit, pour des raisons fonctionnelles, rester relativement basse).

La nouvelle loi permet une relative convergence des règles de gestion appliquées aux différentes catégories de personnels. Le statut de 1972, universel, avait permis d'harmoniser, dans une certaine mesure, les dispositions applicables aux personnels des trois armées, de la gendarmerie et des services

¹⁷ Les articles 5 et 6 de la loi 75-1000 de 1975 offraient par exemple à certains officiers, et sous certaines conditions, la possibilité de partir avec une pension de retraite calculée sur l'échelon du grade supérieur. En 30 ans, l'article 5 a été reconduit quasiment d'année en année soit dans une loi de finances, soit dans une loi de programmation militaire, soit dans une loi dite DMOS (diverses mesures d'ordre social). Il n'avait jamais été juridiquement pérennisé.

¹⁸ Par exemple, la limite d'âge des officiers subalternes est désormais identique à celle des majors (alors qu'elle était inférieure de trois ou quatre ans) afin de renforcer l'attractivité des promotions tardives de sous-officiers comme officiers.

communs. Mais derrière le rideau juridique que constituait le texte, la condition militaire demeurait extrêmement diverse. La loi distinguait en effet plusieurs catégories distinctes de personnels et chacun de ces corps s'était vu octroyer des dérogations. En trente-trois ans, elle avait ainsi été prolongée par trente-sept décrets d'application fixant les statuts particuliers des cent-deux corps militaires qui existaient dans l'armée française en 2005.

Le nouveau statut met en place une plus grande égalité de traitement. Il s'agissait notamment de ne pas désavantager les militaires sous contrat. Dans un certain nombre de domaines, leur régime juridique a donc été aligné sur celui des militaires de carrière. Les deux catégories disposent désormais d'une couverture des risques identique. Les garanties sont équivalentes, tout comme le régime des sanctions disciplinaires (qui est désormais le même pour tous les militaires, quels que soient leur grade et leur lien avec le service). Surtout, les situations statutaires (positions d'activité, de non-activité et de service détaché), les conditions de rémunération et de cessation de l'état militaire sont désormais communes. Dans ce dernier domaine, les personnels sous contrat bénéficieront désormais des dispositifs d'accès à la fonction publique civile (loi 70-2 du 2 janvier 1970 qui permet d'éviter les concours). Le droit à reconversion (évaluation, orientation, formation et accompagnement vers l'emploi), qui existait déjà, a par ailleurs été inscrit dans le statut.

Ce train de mesures relève d'un souci d'harmonisation et de rationalisation de la condition militaire. Il permet notamment une plus grande lisibilité des règles de gestion appliquées aux différentes catégories de personnels. Il complète également les politiques d'incitation mises en place par le ministère de la Défense pour favoriser le recrutement de personnels sous contrat. Il renforce l'attractivité des métiers militaires. Surtout, il réduit le fossé qui pouvait éventuellement exister avec les personnels de carrière, favorisant l'intégration des militaires sous contrat dans l'institution.

Cette plus grande convergence s'inscrit dans la politique d'interarmisation voulue par le ministère. Elle pourrait cependant avoir des conséquences sur les identités collectives des groupes qui composent l'institution militaire. Les dérogations accordées aux différentes catégories de personnels traduisaient en effet l'existence de cultures distinctes. Certains de ces corps, disposant de symboles, de rituels et de rôles particuliers¹⁹, chercheront peut être à l'avenir à résister à l'uniformisation relative qu'instaure le nouveau statut.

¹⁹ Dans l'Armée de terre, les fêtes d'armes (Camerone pour la Légion étrangère, Bazeilles pour les Troupes de Marine...) et des Saints patrons (Sainte Barbe pour les sapeurs, Sainte Geneviève pour la gendarmerie nationale...) sont des événements durant lesquels se donnent à voir certaines de ces cultures particularistes.

De nouveaux droits ont également été reconnus aux militaires. Leur liberté d'association est notamment étendue. Ils ne sont désormais plus soumis à l'obligation de déclarer au commandement leurs éventuelles responsabilités associatives. Par ailleurs, les règles concernant le mariage ont encore été allégées. Avec le nouveau statut, les militaires peuvent se marier ou se « pacser » avec un conjoint étranger sans autorisation préalable. Enfin ils disposent désormais de la possibilité d'être juré d'assises (à l'exception des gendarmes).

La liberté d'expression dont jouissent les soldats a également été accrue. Comme les autres fonctionnaires, ils pourront désormais s'exprimer sans autorisation préalable pour évoquer, dans le cadre de conférences, exposés ou articles de presse, des sujets politiques ou des questions internationales militaires. Au-delà de leur devoir de neutralité, les militaires demeurent soumis à un devoir de réserve et aux obligations liées à la protection du secret professionnel et du secret de la Défense nationale.

Ces mesures, bien que marginales, se situent incontestablement dans la tendance à la banalisation, au rapprochement avec la société civile précédemment évoquée. Mais les modifications ne touchent finalement que les droits civils des militaires. Aucun assouplissement aux restrictions concernant les droits politiques et la citoyenneté n'a été adopté. Le nouveau statut maintient notamment les incompatibilités entre situation d'activité et mandat électoral. Plus encore, il renouvelle l'interdiction d'adhérer à une association professionnelle ou à un mouvement politique. Les militaires demeurent donc des « citoyens partiels ».

Ensuite, la protection juridique et sociale des soldats a été renforcée. Le nouveau statut permet ainsi une meilleure couverture des risques liés au métier militaire. Il a notamment instauré un droit à pension d'invalidité pour tous les accidents survenus entre le début et la fin d'une mission opérationnelle (y compris celles d'expertise ou d'essai, les entraînements et lors d'escapes), même ceux de la vie courante²⁰. De la sorte, les militaires et leurs ayants cause ont désormais des garanties bien plus grandes de percevoir une pension en cas d'accidents ou de décès (pension militaire d'invalidité ou de réversion).

Par ailleurs, le nouveau statut a clarifié, dans une certaine mesure, les règles d'utilisation de la force armée. Il s'agissait notamment de prendre en considération la diversité des situations d'engagement. A l'heure actuelle, peu d'interventions sont de véritables conflits armés. Elles échappent donc au droit international qui est appliqué à ce type d'opérations. Mais les militaires peuvent avoir besoin d'utiliser la force au-delà des cas de légitime défense. C'est

²⁰ Sauf si l'accident ayant amené l'invalidité est considéré comme une faute dans le service.

pourquoi le statut précise les situations dans lesquelles ils ne peuvent être tenus pénalement responsables du recours à la violence, même létale²¹.

Les droits de la défense, en cas de sanction disciplinaire, ont également été renforcés. La communication du dossier et la préparation de la défense (notamment l'assistance lors du conseil de discipline et du conseil d'enquête) sont désormais explicitement inscrites dans le texte. Les rédacteurs du statut ont ainsi cherché une simplification et une meilleure publicité de ces garanties juridiques. Celles-ci ne constituent d'ailleurs pas des innovations. Elles avaient en effet été créées précédemment, notamment dans le but d'aligner les règles appliquées aux militaires sur celles du reste de la fonction publique²². En les inscrivant dans le statut, ces droits ont acquis une certaine intangibilité.

Le nouveau statut clarifie l'attitude de l'institution et donc de l'État dans un certain nombre de domaines. Il est globalement plus protecteur pour les personnels, ce qui constitue, en quelque sorte, une inversion de tendance. Les textes qui se sont succédés ont toujours imposé aux membres des armées des sujétions particulières. Mais les garanties et compensations qui accompagnaient ces limitations se sont réduites lors des précédentes décennies. Le nouveau texte permet un relatif rétablissement dans ce domaine.

Le nouveau statut permet également à l'institution de se prémunir contre un certain nombre d'actions en justice. La tendance à la « judiciarisation » qui touche les sociétés occidentales pourrait en effet s'étendre aux activités des forces armées. Qu'il s'agisse des dommages que les militaires provoquent ou de ceux dont ils sont victimes, le risque existe désormais qu'ils soient traduits en procédures judiciaires. Une plus grande transparence et surtout des protections renforcées ont donc été préférées. L'adoption du principe général d'imputabilité au service d'un accident survenu entre la fin et le début d'une mission opérationnelle relève de cette logique. Il s'agissait notamment de lutter contre le fait qu'en matière de réparations les militaires étaient moins bien traités que les civils²³.

²¹ Deux cas sont ainsi présentés :

.si le militaire fait usage de la force ou en donne l'ordre, dans le cadre d'une opération se déroulant hors du territoire national, dans le respect des règles du droit international et dans le cadre d'une opération armée ;

.si le militaire utilise une force armée absolument nécessaire, après sommations, pour empêcher ou interrompre une intrusion dans une zone hautement sensible.

²² Notamment les alinéas 2 et 3 de l'article 19 de la loi 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.

²³ Ces dernières années, la jurisprudence de la Cour de cassation était plus favorable aux civils que celle du Conseil d'Etat l'était pour les militaires (*Cass., Chambre soc., arrêts Framatome et Salomon, n° 99-21-536 et 4126 du 19 juillet 2001 et C. E., Com. spéc. de Cass. des Pensions, arrêt Manoni, n° 40445 du 23 octobre 2000*).

Enfin, la loi a prévu la création d'un haut comité d'évaluation de la condition militaire. Cette structure a pour rôle d'analyser les évolutions, favorables ou défavorables, pouvant avoir une influence sur la condition militaire (notamment sur le recrutement, la fidélisation, les conditions de vie des militaires et de leurs familles et les conditions de réinsertion dans la société civile). A travers un rapport annuel, elle présentera ses conclusions, pourra formuler des avis et émettre des recommandations dans les domaines juridique, économique, social et culturel. Ce comité consultatif va donc compléter les instances de concertation et de représentation mises en place ces trente dernières années (en particulier le Conseil supérieur de la fonction militaire – CSFM – et les Conseils de la fonction militaire par armée – CFM). L'ensemble de ce dispositif a été inscrit dans le nouveau statut afin d'en affirmer l'institutionnalisation.

L'instauration du CSFM et des CFM relevait d'un compromis. Il s'agissait en effet de concilier le principe hiérarchique, si important dans les armées, avec un besoin d'expression grandissant. C'est pourquoi ces structures sont toujours restées consultatives. La création du haut comité relève d'une logique différente. Elle matérialise une « externalisation » des réflexions sur la condition militaire, qui correspond davantage à la tradition anglaise qu'à celle de la France²⁴. En dehors des travaux des commissions spécialisées des assemblées, l'examen des conditions de vie et de travail des militaires avait jusqu'à maintenant toujours été mené en interne.

Le choix d'un organe extérieur à l'institution militaire va sans doute permettre un décloisonnement des débats sur la condition militaire. Mais il ne répond que partiellement aux attentes des principaux intéressés. Certains ont parfois demandé que les avis prononcés dans les instances de concertation soient plus largement suivis d'effets. Pour y répondre, il aurait sans doute mieux valu renforcer les prérogatives du CSFM, d'autant plus que les deux institutions risquent de se trouver en situation de concurrence, au moins dans les esprits.

Les promoteurs du nouveau statut n'ont sans doute pas perçu qu'un CSFM aux compétences élargies serait un bien meilleur rempart contre la tentation syndicale parfois exprimée par certains. Probablement minoritaires au sein de l'institution, ces militaires, en relançant le débat sur la possibilité d'adhérer à des syndicats voir d'en créer, n'en reprennent pas moins les critiques formulées par

²⁴ Pour une comparaison des modes de concertation professionnelle dans les deux pays, voir Genieys (W.), Joana (J.), Smith (A.), *Professionnalisation et condition militaire : une comparaison France/Grande-Bretagne*, Centre d'études en sciences sociales de la Défense, Les documents du C2SD, septembre 2000.

nombre de leurs camarades sur la concertation au sein du ministère²⁵. Même s'il permet aux soldats de communiquer directement avec leur ministre, le CSFM est jugé par beaucoup insuffisant. La nouvelle structure, extérieure à l'institution, ne pourra sans doute pas faire évoluer ce constat.

Conclusion

La loi de 2005 est donc un pas supplémentaire franchi dans la direction d'une atténuation des spécificités de la condition militaire. Elle assure notamment une plus grande convergence du statut des militaires avec celui qui est appliqué au reste de la fonction publique. Le nouveau texte se situe pleinement dans la tendance de long terme à la banalisation.

Le nouveau statut général a également été conçu pour rétablir un certain équilibre entre les contraintes propres au métier des armes et leurs compensations. Pour faire face aux besoins en recrutement, l'institution a préféré encore atténuer certains des aspects les plus contraignants de la vie sous les drapeaux. De la sorte, elle cherche à éviter que les bonnes volontés soient découragées. Par ailleurs, les garanties sont plus nombreuses. Certaines d'entre elles existaient déjà. Mais l'inscription dans le texte a renforcé leur portée juridique.

Mais le statut de 2005 ne constitue en rien une révolution dans la manière de concevoir et d'organiser juridiquement la condition militaire. Il rappelle et réaffirme notamment les principes fondamentaux de l'état de militaire : l'esprit de sacrifice (qui peut aller jusqu'au sacrifice suprême), la discipline, la disponibilité, le loyalisme et la neutralité. Ces principes justifient le maintien de règles exorbitantes, telle l'interdiction d'adhérer à un mouvement politique ou une organisation syndicale. L'entrée en vigueur de la nouvelle loi ne correspond donc pas à une modification de la philosophie qui guide la réflexion sur le régime juridique qui doit être appliqué aux militaires. Contrairement à l'exemple allemand du « citoyen en uniforme » s'appuyant sur une discipline intérieure

²⁵ Ce débat s'est notamment cristallisé autour de l'affaire de l'Adefdromil. L'Association de défense des droits des militaires (association loi de 1901) a été créée en 2001. Elle s'est donnée pour objet de défendre les droits, les intérêts matériels, professionnels et moraux, collectifs ou individuels des militaires. Elle a notamment demandé à de nombreuses reprises que soit reconnue une totale liberté d'expression et de d'association aux soldats. En novembre 2002, le cabinet du ministre a estimé que l'association possède un « caractère syndical » et en a interdit l'adhésion aux militaires « sous peine de sanctions disciplinaires ». En 2003, l'association a assigné le ministre de la Défense devant le Tribunal de Grande Instance de Paris, sans résultat.

(*Innere Führung*), les soldats français demeurent des citoyens différents des autres²⁶.

Le nouveau statut renforce l'érosion de la spécificité militaire. Mais la portée des quelques modifications qu'il met en place a été volontairement limitée. Le débat sur la condition et le métier militaires, que certains attendaient, n'a pas réellement eu lieu. L'autorité politique et le haut commandement ont probablement estimé que les transformations actuelles de l'appareil de défense français avaient déjà engendré une perte de repères importante pour la communauté militaire. Professionnalisation, multiplication des opérations humanitaires et de maintien de la paix, interarmisation, croissance de la féminisation, recours à l'externalisation et à la contractualisation constituent en effet des éléments qui ont progressivement altéré la vision traditionnelle que les soldats ont d'eux-mêmes.

Une nouvelle fois, le statut a donc été conçu comme un instrument évolutif. Comme pour le texte précédent, la logique sera très certainement incrémentale. Différentes adjonctions viendront probablement le compléter à l'avenir. Elles permettront des ajustements mineurs, répondant notamment à des situations conjoncturelles, et révélant les difficultés à trouver un équilibre entre les règles assurant l'obéissance de l'armée et celles allant dans le sens d'une libéralisation propre à éviter un isolement corporatiste.

²⁶ Pour éviter de voir resurgir le militarisme allemand, jugé responsable, au moins partiellement, de l'arrivée d'Hitler au pouvoir, les gouvernants allemands ont voulu « rendre au militaire une conscience civique, éventuellement critique, en tout cas toujours vigilante [...] Ils fixent trois principes fondamentaux : l'information comme devoir, le militaire comme citoyen à part entière, et la vie militaire aussi démocratique que possible » (Barrère-Maurisson (M.-A.), Robert (G.), *Métier et service public France-Allemagne – L'exemple du système militaire*, Paris, La documentation française, 1994, p. 86).

LA REFORME DU CEMA

Julien ROUHAUD

Lors de son allocution aux armées le 27 mai 2005 à Paris, présentant la réforme du ministère de la défense, le général d'armée Henri Bentégeat, chef d'Etat-major des armées, conclue en citant Paul Valéry : « *Le chef est un homme qui a besoin des autres* ». Cette citation peut aussi constituer une amorce pour décrire le décret n° 2005-520 du 21 mai 2005 fixant les attributions des chefs d'Etat-major. En effet, ce décret amplifie la responsabilité du chef d'Etat-major des armées (CEMA) par rapport au décret précédent datant du 8 février 1982 (n° 82-138) et donc, par voie de conséquence, atténue les prérogatives des fonctions suivantes : les chefs d'Etat-major des trois armées, le secrétaire général pour l'administration et le délégué général pour l'armement. Cette volonté s'inscrit au cœur de la stratégie ministérielle de réforme, et plus particulièrement celle rendue publique en octobre 2003, qui avait parmi d'autres recommandations celle de la clarification des responsabilités et le développement de l'interarmistation. De par ce décret, c'est donc toute l'organisation générale ou plutôt centrale du ministère de la défense qui est réaménagée puisque les évolutions « touchent » tout aussi bien les relations hiérarchiques militaro-militaires que les relations civilo-militaires. Car le CEMA, du fait de sa position verticale au sein de l'organisation militaire du ministère – il est le supérieur hiérarchique militaire – et du fait de sa position horizontale – il est un des trois piliers avec le délégué général pour l'armement et le secrétaire général pour l'administration de l'organisation centrale du ministère – est un acteur central du ministère de la défense. Le CEMA constitue, via ses attributions, un préalable obligé pour qui veut saisir le fonctionnement de cette organisation étatique particulière¹. Etudier la réforme du chef d'Etat-major des armées, c'est donc investir le cœur de l'organisation du ministère de la défense.

Pour saisir au mieux les tenants et aboutissants de cette réforme, il faudra donc, de fait, réaliser, dans un premier temps, un travail de description de la réforme de 2005, puis, dans un second temps, à partir de la description préalablement réalisée, un travail de conceptualisation, en se servant de la littérature en politique publique, sur le comment de la réforme. Au-delà de cette analyse

¹ La particularité du ministère de la défense tient au fait que se côtoient deux types de personnels : des militaires et des civils, à la différence des autres ministères.

sommaire, il s'agira aussi d'interroger cette réforme au regard du processus de civilianisation de la prise de décision en matière militaire qui s'est opéré depuis la fin de la seconde guerre mondiale au sein des ministères de la défense de la plupart des pays occidentaux. Ce contrôle civil des militaires qui s'est accru lors de ces dernières décennies est-il remis en cause par cette réforme ou a-t-il atteint le stade de l'institutionnalisation permettant ainsi d'alléger ce contrôle ?

1. Les aboutissants de la réforme du chef d'Etat-major des armées

Créé en 1962, l'Etat-major des armées avait un rôle d'assistant auprès du ministre de la défense « *en matière de plans et de directives* ». L'insertion d'un organisme interarmées au sein du ministère avait pour but de supplanter la traditionnelle opposition financière et opérationnelle entre les trois Etats-majors (air, terre, mer). Jusqu'en 1971, son rôle n'a cessé de gagner en prérogatives, portées notamment par l'« éminence » de ses chefs tels que le général Ailleret (1962-1968) et le général Fourquet (1968-1971)². Les décrets du 10 décembre 1971 marquent un frein envers cette montée en puissance de l'EMA et de son chef. Les fonctions du CEMA se limitent à des fonctions de proposition et d'exécution. Ce frein s'inscrit dans un sentiment de méfiance et une volonté d'asseoir l'autorité du politique sur le militaire. De cette méfiance, le rôle du CEMA restera cantonné à un rôle de consultant ou d'assistant du ministre de la défense. Or, le décret 2005-520 du 21 mai 2005 fixant les attributions des chefs d'Etat-major tend à une responsabilisation de ce rôle. Une comparaison des décrets de février 1982 et mai 2005 montre que le CEMA gagne en prérogative et peut signifier, par voie de conséquence, que la méfiance envers l'institution militaire tend à s'effriter. Mais avant d'émettre des éléments de réponse à cette interrogation, il faut décrire ce décret qui, en faisant évoluer les attributions du CEMA, bouleverse l'organisation générale du ministère de la défense. Pour cela, la comparaison des deux décrets semble être le procédé qui apporte le plus d'informations pour saisir la description de ce bouleversement. Afin de synthétiser au mieux la description et donc les aboutissants de cette réforme, il est possible de fragmenter cette opération en deux parties : une première partie qui traitera des évolutions de l'organisation militaire du ministère, et une seconde partie qui s'intéressera aux changements que subit l'organisation centrale du ministère.

² Bernard Chantebout, *La défense nationale*, Paris, P.U.F, 1972, pp.22-23.

1.1 Ce que change la réforme au sein de l'organisation militaire du ministère de la défense

A sa création en 1962, l'Etat-major des armées fut créé pour chapeauter les trois autres Etats-majors que sont l'Etat-major de l'armée de terre, de l'armée de l'air et de la marine. Il est, de fait, le symbole de l'interarmées. Ce décloisonnement des armées créait les conditions d'un affrontement sur les questions budgétaires où chacun défendait son corps d'origine. Le décret 2005-520 permet au chef d'Etat-major des armées de dépasser ce décloisonnement en plaçant sous son autorité les chefs d'Etat-major d'armées : « *Le chef d'Etat-major des armées a autorité sur les chefs d'Etat-major de l'armée de terre, de la marine et de l'armée de l'air* » (article 2). L'autorité n'est pas limitée à certains domaines comme cela l'était dans le décret de 1982 : « *le chef d'Etat-major des armées a autorité sur les chefs d'Etat-major de l'armée de terre, de la marine et de l'armée de l'air lorsque des fonctions opérationnelles leur sont confiées ainsi que pour la coordination des travaux relatifs soit à ses propres attributions, soit aux aspects interarmées de la préparation des forces* » (article 1). Il y a donc une partie des pouvoirs qui étaient dévolus aux chefs d'Etat-major de l'armée de terre, de l'armée de l'air et de la marine qui passent au chef d'Etat-major des armées. Ce transfert de pouvoir est une caractéristique clé de cette réforme comme le précise l'actuel chef d'Etat-major des armées, le général d'armée Henri Bentégeat : « *Le point fondamental c'est que désormais, le CEMA aura autorité sur les chefs d'Etat-major de chacune des armées. Il leur fixera les orientations, les directives générales, assurera une coordination et prononcera des arbitrages* »³. Et l'une des prérogatives importantes est l'accroissement de son pouvoir pour les grands programmes d'équipements : « *Le chef d'Etat-major des armées est responsable de l'élaboration de la programmation, ainsi que de l'exécution de cette dernière, au regard des finalités opérationnelles et de leur compatibilité avec les ressources financières appréciées par le secrétaire général pour l'administration* » (article 5). L'objectif est de rationaliser les dépenses militaires en court-circuitant les dépenses corporatistes puisque, auparavant, les chefs d'Etat-major de chaque armée adressaient « *au ministre, sous couvert du chef d'Etat-major des armées, leur proposition en matière de planification et de programmation des moyens de leur armée respective, compte tenu des possibilités techniques et financières* » (article 16). La relation directe qu'entretenaient les chefs d'Etat-major des différentes armées avec le ministre sur les recommandations budgétaires est atténuée. Dorénavant, leurs propositions seront adressées au chef d'Etat-major des armées : « *Les chefs d'Etat-major de l'armée de terre, de la marine et de l'armée de l'air (...) adressent au chef d'Etat-major des armées leurs propositions en matière de planification et de programmation des moyens et du format de leur armée respective, compte tenu des possibilités techniques et financières* » (article 18). Le CEMA, poste symbole de l'interarmées, possède les prérogatives pour

³ Général d'armée Henri Bentégeat, chef d'Etat-major des armées, « L'opérationnel d'abord », *Cols Bleus*, 18 juin 2005, numéro 2748.

concevoir un budget qui prenne en compte comme objectif non plus les besoins de chaque armée mais les besoins de l'armée en général. Dans la lignée, le CEMA « est responsable de l'organisation interarmées. Il a autorité sur les organismes interarmées institués par le ministre » (article 8). L'interarmisation ne signifie pas que les chefs d'Etat-major des différentes armées perdent toute responsabilité. Ils gardent leurs anciennes responsabilités portant sur l'organisation interne de leur armée ; responsabilités qu'ils exercent sous l'autorité du CEMA. C'est le principe de subsidiarité qui entre en compte. Afin que le CEMA assume au mieux cette autorité, le décret prévoit la création d'un comité militaire des chefs d'Etat-major qui permettra au CEMA de coordonner et d'orienter les actions des responsables de l'armée de terre, de l'armée de l'air et de la marine : « Les quatre chefs d'Etat-major réunis sous la présidence du chef d'Etat-major des armées constituent le comité militaire des chefs d'Etat-major. Les chefs d'Etat-major sont consultés, chaque fois que nécessaire, sur l'emploi des moyens relevant de leur armée » (article 25). A noter que le lien entre le ministre et les chefs d'Etat-major des armées de l'air, de l'armée de terre et de la marine n'est pas totalement rompu puisque que ces derniers gardent une relation directe pour les décisions importantes avec le ministre par le biais du Comité des chefs d'Etat-major qui réunit le ministre, l'ensemble des chefs d'Etat-major et les autres grands responsables du ministère.

Comme constaté ci-dessus, la réforme du 21 mai 2005 fait évoluer les relations militaro-militaires en accordant une prééminence au chef d'Etat-major des armées. Le CEMA devient pleinement le supérieur hiérarchique de l'armée en ayant sous son autorité les chefs d'Etat-major des autres armées. Mais ce transfert de responsabilité diminue la capacité décisionnelle des chefs d'Etat-major de l'armée de terre, de l'armée de l'air et de la marine. C'est donc leurs qualités d'expert, en tant que chef d'un secteur particulier, qui perd de son importance dans le processus décisionnel. Non pas que leurs expertises soient remises en cause, mais elles sont justes moins déterminantes dans la prise de décision. D'une expertise « sectorielle », nous passons à une expertise « interarmées ».

1.2 Ce que change la réforme au sein de l'organisation centrale du ministère

Le ministère de la défense a une base organisationnelle qui s'est construite à partir d'une ordonnance de 1959. Cette réforme avait pour but de marginaliser, ou du moins de minorer, le pouvoir des militaires qui, notamment sous la IV^{ème} République, imposaient leurs desiderata au pouvoir politique. L'ordonnance de 1959 instaure un ministre des armées qui prendra comme appellation, à partir de 1969, le terme de ministre de la défense nationale. Il est responsable de

l'exécution de la politique militaire. Afin de remplir sa mission, le ministre est assisté par trois structures. La première structure assiste le ministre en matière d'étude, de plans et de directives intéressant l'organisation générale et la mise en œuvre des forces armées. Cette structure est confiée au chef d'Etat-major des armées. La deuxième structure concerne l'armement, donc tout ce qui concerne l'étude, la recherche et la fabrication d'armement. Ce rôle est dévolu au délégué général pour l'armement. La troisième structure est détenue par le secrétaire général pour l'administration qui gère les questions administratives, domaniales, financières et sociales. L'architecture organisationnelle du ministère de la défense se compose donc d'un triptyque (chef d'Etat-major des armées, délégué général pour l'armement, secrétaire général pour l'administration) sur lequel s'appuie le ministre de la défense. De fait, tout changement affectant l'une de ces trois composantes crée une réorganisation de l'administration centrale du ministère de la défense. Le grand changement concerne les recommandations budgétaires. Ainsi, comme nous l'avons souligné ci-dessus, l'article 1 stipule que le CEMA est responsable de l'élaboration des travaux de planification et de programmation en liaison avec le délégué général pour l'armement et le secrétaire général pour l'administration. Or l'ancien décret ne donnait pas cette responsabilité : « *Le chef d'Etat-major des armées rassemble les propositions du délégué général pour l'armement, des chefs d'Etat-major de chaque armée et des directeurs des services interarmées dans les domaines de la planification et de la programmation* » (article 5). Cette attribution nouvelle positionne le CEMA et son Etat-major au centre du triptyque. Il devient le pilier prépondérant autour duquel se déploient les deux autres piliers que sont la DGA (pilier de l'armement qui prend en compte les aspects technologiques et industriels) et la SGA (pilier représentant l'administration qui s'occupe des questions financières, réglementaires et administrative de l'appareil de défense). Ces trois piliers, de par leurs différences, constituent pour le ministre une ressource éclectique d'informations : « *Par ailleurs, cette réforme réaffirme la position du CEMA, du DGA et du SGA comme collaborateurs de premier rang du ministre, lui permettant de disposer de la diversité des éclairages nécessaire à la prise des décisions de nature politique* »⁴. La volonté est donc de privilégier l'opérationnel. Le CEMA est à même de répondre à cette volonté pour deux raisons : il est le représentant de l'interarmées car les théâtres des opérations obligent, pour être efficace, un raisonnement interarmées. La seconde raison tient au fait que sa position hiérarchique lui permet d'objectiver au mieux les besoins capacitaires interarmées puisqu'il ne représente pas une armée particulière. L'opérationnel et donc, par voie de conséquence, l'interarmées sont les deux éléments structurant cette nouvelle responsabilité pour le CEMA. Le leitmotiv est l'harmonisation et la rationalisation pour tendre vers plus d'efficacité. Mais cette volonté d'accorder plus de responsabilités au

⁴ Ministre de la défense, Mme Michèle Alliot-Marie, réponse publiée au journal officiel le 20/09/2005, p.8752.

CEMA a pour corollaire une réorganisation du ministère. Même si ces conséquences se découvriront à moyen terme, il est déjà possible d'émettre quelques critiques. Les piliers « secrétariat général pour l'administration » et « délégation générale pour l'armement » ne sont plus tout à fait à la même hauteur que le pilier « chef d'Etat-major des armées ». En accentuant le pouvoir du chef d'Etat-major des armées, le décret relativise celui des chefs d'Etat-major des trois armées, du secrétaire général pour l'administration et du délégué général pour l'armement. Dans son ouvrage, *Le phénomène bureaucratique*⁵, Michel Crozier distingue deux types de pouvoir : le pouvoir de l'expert, qui correspond à la capacité personnelle à contrôler une certaine source d'incertitude; et le pouvoir hiérarchique fonctionnel, c'est-à-dire le pouvoir dû à la fonction. Il semble donc que le pouvoir de l'expert (celui des chefs d'Etat-major des trois armées, du secrétaire général pour l'administration et du délégué général pour l'armement) tend à décroître par rapport au pouvoir hiérarchique fonctionnel (celui du chef d'Etat-major des armées). C'est donc tout le processus décisionnel qui s'en trouve altéré. D'une prise de décision reposant sur la collégialité des expertises, la réforme privilégie une prise de décision reposant sur une hiérarchie des experts.

Pour résumer simplement l'évolution du rôle de CEMA entre les deux derniers décrets qui fixent ses attributions, on pourrait dire que d'un rôle d'assistant ou de consultant, le CEMA devient un poste à forte responsabilité. Preuve en est la comparaison des premiers articles des deux décrets. D'un « *il est consulté sur l'orientation à donner aux travaux de planification et de programmation* », l'article se transforme en : « *il est (également) responsable, en liaison avec le délégué général pour l'armement et le secrétaire général pour l'administration, de l'élaboration des travaux de planification et de programmation* ». Cette brève comparaison est symptomatique de l'évolution des attributions. Pour preuve la notion de responsabilité apparaît à 10 reprises dans les attributions du CEMA fixées par le décret de 2005 alors qu'il n'apparaît qu'une seule fois dans le décret de février de 1982 (article 6). Ainsi, le CEMA est responsable dans cinq domaines : la conduite des opérations, la préparation de l'avenir, la préparation des forces, l'organisation interarmées, et les relations militaires bilatérales et multilatérales avec les armées étrangères. Toutes ces nouvelles responsabilités, qui ont donné lieu à de vifs commentaires⁶, se sont inscrites dans la volonté de « *recentrer l'activité du ministère sur sa priorité opérationnelle* »⁷. De par cette réforme, le CEMA possède un véritable pouvoir de direction et d'intervention au plan opérationnelle : « *Il est*

⁵ Michel Crozier, *Le phénomène bureaucratique*, Paris, Seuil, 1963, pp. 202.

⁶ Louis Gautier, « Remous à l'Etat-major des armées », *Le Monde*, 19/07/2005 ; Olivier Darrason et Jean Rannou, « Oui, il fallait réformer l'Etat-major des armées », *Le Monde*, 16/08/2005.

⁷ Général d'armée Henri Bentégeat, chef d'Etat-major des armées, « La réforme va permettre d'agir davantage ensemble », *Armée d'aujourd'hui*, juin 2005, numéro 301.

responsable de la préparation et de l'emploi des forces, de la cohérence capacitaire des opérations d'armement et des relations internationales militaires» (article 1). Cette réforme des attributions des chefs d'Etat-major marque la prééminence du CEMA ; prééminence voulue par le président de la République, M. Jacques Chirac, lors de ses vœux aux armées le 5 janvier 2005. Ceci montre la volonté politique de la réforme et peut constituer une preuve de la vitalité du contrôle politique sur le militaire.

2. Les tenants de la réforme du chef d'Etat-major des armées

Cette description, certes brève, de la réforme du chef d'Etat-major des armées est un préalable obligé pour pouvoir comprendre les raisons qui ont amené ce nouveau décret. Car toute réforme ne se réalise pas *ex-nihilo*. Il y a une volonté, une orientation, un objectif qui entourent la procédure législative. Or la politique publique – discipline des sciences sociales qui a vocation à comprendre l'action publique – peut nous être utile pour analyser cette toile de fond qui enveloppe la réforme. Pierre Muller nous en donne une définition plus précise : « *Il y a politique publique lorsqu'une autorité politique locale ou nationale tente, au moyen d'un programme d'action coordonné, de modifier l'environnement culturel, social ou économique d'acteurs sociaux saisis en général dans une logique sectorielle* »⁸. Même si un décret ne provoque pas une action directe, on peut estimer qu'il influe fortement sur les actions futures de par le cadre législatif qu'il sous-tend. Car le décret, et plus généralement les textes législatifs, sont des instruments de l'action publique que l'on peut définir de la façon suivante : « *Un instrument d'action publique constitue un dispositif à la fois technique et social qui organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur* »⁹.

Il est donc possible d'insérer la réforme fixant les attributions des chefs d'Etat-major dans un programme d'action coordonné. Ainsi ce décret qui impose la prééminence du chef d'Etat-major des armées peut s'analyser comme un élément parmi d'autres qui participe à la modification d'un environnement, et donc de l'appareil administratif du ministère de la défense. L'analyse se réalisera en deux temps. Dans un premier temps, elle portera sur les conditions d'émergence de la réforme avant de se focaliser, dans un second temps, sur la possibilité d'englober cette réforme dans un programme d'action plus vaste.

⁸ Pierre Muller, *Les politiques publiques*, Paris, PUF, 1990, p. 25.

⁹ Pierre Lascombes et Patrick le Galès (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de sciences po, 2004, p.13.

2.1 Le référentiel de la réforme : « l'opérationnel d'abord »

L'orientation d'une réforme, son sens, est un élément indispensable pour la compréhension du changement. Il s'agit de répondre à cette question : quel est le cadre cognitif qui se superpose à la réforme ? En politique publique, on utilise le concept de référentiel pour répondre à ce type d'interrogation. « *Le référentiel d'une politique est (donc) constitué d'un ensemble de prescriptions qui donnent du sens à un programme d'action publique en définissant des critères de choix et des modes de désignation des objectifs. Il s'agit à la fois d'un processus cognitif fondant un diagnostic et permettant de comprendre le réel (en limitant sa complexité) et d'un processus prescriptif permettant d'agir sur le réel* »¹⁰. Saisir le sens de la réforme, c'est essayer de déceler par l'analyse du décret les normes qui structurent celui-ci. On a noté que la notion de responsabilité était celle qui revenait le plus souvent à la lecture du décret 2005-520, ce qui constituait un signe fort de changement puisque le précédent décret n'usait guère de ce terme. Or, si l'on ajoute à cela l'orientation donnée par la stratégie ministérielle de réforme de 2003, on retrouve la notion de responsabilité liée à celle de clarification. La clarification des responsabilités semble donc constituer une des normes du référentiel. L'autre norme qui semble expliquer l'évolution des attributions du chef d'Etat-major des armées est l'interarmisation. Ce néologisme permet de dépasser la traditionnelle fracture entre les armées. Cette notion a pour but de promouvoir et surtout de tendre vers un accroissement de la cohésion des armées. Le développement de l'interarmisation faisait aussi partie des recommandations de la stratégie ministérielle de réforme. La clarification des responsabilités et l'interarmisation sont d'ailleurs intimement liées. Ces deux normes ont le même objectif, rendre plus efficace l'appareil de défense. En donnant des responsabilités accrues au chef d'Etat-major des armées, poste symbolique de l'interarmées, le décret délivre sa volonté d'interarmisation. L'interarmisation est financière et opérationnelle puisque ce sont les deux prérogatives fortes du CEMA. Financière du fait de la responsabilité du CEMA pour les dépenses militaires, et opérationnelle du fait que le CEMA est le responsable, le commandant des opérations. Ces quelques éléments constituent un faisceau d'indices pour saisir la structure du décret. Il semble que l'opérationnel soit au cœur de cette réforme. Le cadre cognitif pourrait être le suivant : rendre le ministère de la défense au plus près de ses occupations, c'est-à-dire l'opérationnel. On retrouve cette volonté dans les propos des principaux acteurs de cette réforme, à commencer par le ministre de la défense, Mme Michèle Alliot-Marie : « *Ainsi, cette profonde réforme doit permettre à la priorité opérationnelle de s'exprimer dans la cohérence des plans et des ressources humaines, financières et matérielles consacrées à la défense, afin de garantir à l'outil militaire la capacité et l'efficacité que les autorités gouvernementales*

¹⁰ Pierre Muller, « Référentiel » in L. Boussaguet, S. Jacquot et P. Ravinet (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Science Po, 2004, p. 371.

et le Parlement sont en droit d'attendre de lui»¹¹. Le chef d'Etat-major des armées, le général d'armée Henri Bentégeat, confirme cette priorité : « *Le premier objectif de cette réforme, voulue par Mme Alliot-Marie, est de recentrer l'activité du ministère sur sa priorité opérationnelle. Le chef d'Etat-major des armées en est responsable* »¹². On retrouve cette même orientation dans les propos combinés de Olivier Darrason et du général Jean Rannou, respectivement président de la Compagnie européenne d'intelligence stratégique, et ancien chef d'Etat-major de l'armée de l'air : « *Opérations de guerre, actions humanitaires, interposition en milieu urbain, lutte contre les trafics ou le terrorisme : le besoin opérationnel est devenu l'élément structurant du ministère, dont la finalité est plus que jamais de faire correspondre les capacités des forces aux intérêts français* »¹³. On peut donc à partir de ce référentiel de l'opérationnalité analyser les différents éléments de la réforme. On peut synthétiser la pénétration de ce référentiel au sein du décret autour de deux objectifs : la rationalisation et l'harmonisation. *Rationalisation* des dépenses budgétaires (art.5), des objectifs de préparation des forces (art.4), de la chaîne décisionnelle au niveau opérationnel via le comité militaire des chefs d'Etat-major (art.25), des niveaux de responsabilité (art.2, 20)... *Harmonisation* des armées par l'interarmisation (art.8, 12, 25), des réflexions budgétaires en liant les trois piliers (art.1), des traitements des dossiers (art.19)...

Les conditions d'émergence reposent sur un référentiel commun que l'on peut définir par « *l'opérationnel d'abord* » pour plagier le titre d'une interview du général d'armée Henri Bentégeat, chef d'Etat-major des armées, avec *Cols Bleus*¹⁴. Il devient donc pertinent de savoir si cette réforme s'additionne à d'autres, dans une même logique de modification de l'environnement. Bref, il s'agit de savoir si ce décret s'intègre dans un système de réforme plus vaste qui promeut une nouvelle orientation au sein du ministère de la défense. Et si tel est le cas, quel référentiel assure la cohérence de ce système ?

¹¹ Ministre de la défense, Mme Michèle Alliot-Marie, réponse publiée au journal officiel le 18/10/2005, p. 9716

¹² Général d'armée Henri Bentégeat, chef d'Etat-major des armées, « La réforme va permettre d'agir davantage ensemble », *Armées d'aujourd'hui*, juin 2005, Numéro 301.

¹³ Olivier Darrason et Général Jean Rannou, « Oui, il fallait réformer l'Etat-major des armées », *Le Monde*, 16/08/2005.

Il faut noter qu' Olivier Darrason est le président du cabinet privé qui a participé à la réforme, réforme voulue et conclue par le ministre de la défense.

¹⁴ Général d'armée Henri Bentégeat, chef d'Etat-major des armées, « L'opérationnel d'abord », *Cols Bleus*, 18 juin 2005, numéro 2748.

2.2 Du référentiel sectoriel au référentiel global : « l'opérationnel toujours » ?

Une politique publique a pour but de modifier un environnement par le biais d'un programme d'action coordonné. C'est ce que Pierre Muller appelle le rapport global/sectoriel. Le référentiel du décret fixant les attributions des chefs d'Etat-major, présenté ci-dessus, peut se concevoir comme un référentiel sectoriel. Le secteur est donc ici constitué par l'ensemble des attributions des chefs d'Etat-major. Le référentiel global, par voie de conséquence, serait celui qui engloberait, entre autres, ce référentiel sectoriel « l'opérationnel d'abord » : « *Le référentiel global est une représentation générale autour de laquelle vont s'ordonner et se hiérarchiser les différentes représentations sectorielles* »¹⁵. Les stratégies ministérielles de réforme propre au domaine de la défense sont des indications sur ce que peut être le référentiel global. Le thème de la modernisation y revient souvent, et après tout cela semble logique puisque une politique publique crée une nouvelle représentation de la réalité qui, donc, produit un changement. On peut faire entrer la réforme portant sur les chefs d'Etat-major dans un ensemble plus large qui a pour objectif de moderniser l'appareil de défense, que ce soit l'appareil administratif ou militaire. La modernisation peut se comprendre comme la volonté de faire du ministère de la défense une organisation capable de répondre aux défis d'aujourd'hui et de demain. D'où, notamment au travers de la stratégie ministérielle de défense de 2004, la volonté de moderniser le management public (ex : réviser le statut général des militaires, améliorer la situation des réserves, développer la rémunération au mérite...), de développer de nouveaux modes de gestion (ex : développer l'externalisation, les financements innovants...), clarifier les responsabilités (ex : réforme du CEMA, réorganisation du commandement territorial de la gendarmerie...). La réforme des attributions des chefs d'Etat-major s'inscrit dans un référentiel global de modernisation du ministère de la défense dans lequel s'inscrit comme objectif prioritaire l'opérationnel.

Le développement de ce référentiel global s'inscrit dans un travail de traduction de la réalité. Or le contexte des années 1990 n'est pas celui des années 1980. La fin de la Guerre froide est symptomatique d'une nouvelle donne géopolitique. La lutte contre le terrorisme, les actions humanitaires, les interpositions en milieu urbain sont les nouvelles scènes du théâtre global des opérations. L'armée est, donc, dans ce nouveau scénario, sollicitée. De cette traduction naît la volonté de modernisation. Modernisation qui s'inscrit autour d'un axe fort, celui de l'opérationnalité. L'opérationnel est donc un objectif premier de la modernisation. Tout ce travail de traduction et d'ajustement à la traduction a

¹⁵ Pierre Muller, « Référentiel » dans L. Boussaguet, S. Jacquot et P. Ravinet (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Science Po, 2004, p. 373.

été réalisé par un attelage public-privé mettant en relation la Compagnie européenne d'intelligence stratégique et le ministère de la défense. Cette insertion du privé dans une analyse portant sur une organisation publique avait pour but de rendre l'analyse neutre ou du moins non emprunte d'intérêts propres. La modernisation semble donc le référent commun aux différentes évolutions apportées dans le domaine de la défense. La professionnalisation de l'armée peut de ce point de vue être l'élément catalyseur du changement opéré au sein de ce ministère.

Le détour par l'analyse des politiques publiques est utile pour resituer cette réforme dans un contexte plus large et permet ainsi de mieux saisir les tenants de ce décret, les raisons qui ont poussé à renforcer le rôle du CEMA. Le cadre cognitif sectoriel est l'opérationnalité, qui s'inscrit dans un cadre cognitif global, celui de la modernisation. Les deux s'articulent ensemble puisque la modernisation doit tenir compte de la mission première du ministère, à savoir son opérationnalité, et que celle-ci, pour être efficace, doit tenir compte du contexte international et des nouveaux défis que celui-ci crée.

Conclusion

Le décret 2005-520 fixant les attributions des chefs d'Etat-major crée les conditions d'une réorganisation de l'administration centrale du ministère de la défense. La chaîne décisionnelle est clarifiée en plaçant le CEMA en vrai responsable de l'organisation militaire (les chefs d'Etat-major de l'armée de terre, de l'armée de l'air et de la marine sont sous l'autorité du CEMA). Mais elle est aussi, cette chaîne, tournée vers un objectif militaire, celui de l'opérationnalité, puisque la réforme assure au CEMA une place centrale au sein des trois piliers (CEMA, DGA, SGA). En revanche, les deux autres piliers perdent en responsabilité. Que ce soit le secrétariat général pour l'administration ou la délégation générale pour l'armement, la distance qui les sépare du Ministre de la défense n'est plus à égale distance de celle qui sépare le CEMA du Ministre. La réforme accentue la relation entre le CEMA et le Ministre.

Il semble donc que ce décret participe à un retour du militaire dans le processus décisionnel. Est-ce à dire pour autant que cela marque un moment de rupture dans la monopolisation du contrôle par le politique du militaire ? Deux éléments peuvent être apportés.

Le premier de ces éléments concerne la volonté politique de la réforme. En effet, cette évolution des prérogatives du CEMA a été voulue et portée par le président Jacques Chirac. Il a notamment rappelé son souhait de voir aboutir la

prééminence du CEMA, lors des ses vœux aux armées le 5 janvier 2005. Bastien Irondelle, dans un article sur la genèse de la professionnalisation, avait montré l'implication du président de la République et son choix de privilégier l'armée de métier : « *Si elle s'enracine dans de puissantes dynamiques structurelles et des logiques institutionnelles internes à l'appareil de défense, la réforme des armées de 1996 est bien le fruit de la volonté du président de la République, qui impose le passage à l'armée professionnelle. Les Etats-majors, initialement favorables à la prorogation de l'armée mixte, s'engagent, néanmoins, avec une détermination sans faille à relever ce que nombre de responsables militaires considèrent comme le "défi" de la professionnalisation* »¹⁶. Cette volonté politique est aussi assurée par le ministre de la défense qui a impulsé cette réorganisation du ministère de la défense pour la rendre plus opérationnelle. Cette réforme qui donne du poids au militaire est une réforme voulue par les responsables politiques, ce qui tend à montrer que leur contrôle est bien évidemment toujours d'actualité.

Le second élément, c'est que le décret ne change pas la hiérarchie des responsabilités : le politique (le président de la République, le Premier Ministre, et le ministre de la défense) reste le responsable des décisions militaires. On est bel et bien dans cette période de prééminence du politique sur le militaire décrite par Samy Cohen. Dans son ouvrage, *La défaite des généraux*¹⁷, l'auteur démontre le déclin progressif des militaires et la montée des « politiques » pendant la période de la V^{ème} République.

Il est donc difficile de parler de rupture au sein du processus de civilianisation de la prise de décision sur les sujets militaires. Ce décret peut même se présenter comme une forme d'institutionnalisation du contrôle politique sur le militaire. On entend par institutionnalisation le processus par lequel la stabilité –ici, organisationnelle– est atteinte. Elle correspond à une forme de digestion du changement préalablement effectué. Si la méfiance passée « interdisait » d'octroyer au militaire trop de responsabilité, il semble que cette suspicion se soit écartée, avec le temps. Le contrôle politique des militaires est donc toujours d'actualité.

¹⁶ Bastien Irondelle, « La réforme des armées en France : genèse d'une décision politique », in P. Vennesson (dir.), *Politiques de défense : institutions, innovations, européanisation*, Paris, L'Harmattan, 2000, p. 259.

¹⁷ Samy Cohen, *La défaite des généraux. Le pouvoir politique et l'armée sous la V^{ème} République*, Paris, Fayard, 1994.

LE PLAN DEFENSE DEUXIEME CHANCE : PRINCIPES ET DEFIS

Elyamine SETTOUL

Introduction

Mis en place par le Premier Ministre Dominique de Villepin dans le cadre du plan « bataille pour l'emploi » le Plan Défense Deuxième Chance est un dispositif d'aide en faveur de jeunes en difficultés sociales.

De facto, il entame le débat essentiel concernant le principe de la mission fondamentale de l'institution militaire. En effet, plusieurs conceptions du rôle dévolu à l'armée s'opposent. Pour certains, elle doit se limiter à sa mission originelle de défense des intérêts du territoire national, ainsi D. Schnapper affirme : « *Le rôle premier de l'armée n'est pas d'intégrer les populations, ni de soigner la fracture sociale, ni de s'occuper des populations marginalisées. Le rôle de l'armée, c'est de défendre la collectivité nationale ou politique* »¹. Dans la même optique, Marc Bessin souligne de manière pragmatique que l'institution militaire ne peut faire « *ce que l'Education Nationale ou la société n'a pas réussi en 20 ans* ». *A contrario*, pour les tenants d'une politique de Défense à forte vocation sociale, elle doit continuer à perpétuer sa tradition d'intégration et sa mission de préservation du lien social et de lutte contre les diverses formes d'anomie qui traversent la société civile. Bien évidemment le Plan Défense Deuxième Chance s'inscrit pleinement dans cette seconde conception.

Il permet à l'institution militaire de renouer avec son rôle historique de creuset de la nation, mission que la professionnalisation de l'armée amorcée en 1996 a quelque peu remise en cause². Rappelons que jadis, elle constituait une instance d'intégration majeure. Les jeunes conscrits, venant de tout le pays, y recevaient une éducation patriotique et parfois même les rudiments de la langue française quand l'influence des langues régionales étaient encore prépondérante. Avec la professionnalisation des armées, ce processus d'homogénéisation et

¹ Schnapper D., « Nation, citoyenneté et esprit de défense », in *L'esprit de défense à l'épreuve des ruptures*, Colloque du C2SD, 2-3 avril 1997.

² Même si la Journée d'Appel de Préparation à la Défense se veut un rendez-vous citoyen, son impact est bien évidemment sans commune mesure avec l'ancien Service National de conscription.

d'intégration a pris fin. L'actualité politique nous démontre que l'armée a pourtant toujours cette image dans l'inconscient collectif, les récentes propositions³ de la socialiste Ségolène Royal sur les vertus de l'encadrement militaire auprès des délinquants en témoignent.

L'objet de cette contribution est de présenter quelques pistes de réflexion autour du Plan Défense Deuxième Chance annoncé en 2005 par le chef du gouvernement. Celui-ci entendait instaurer en métropole une initiative s'inspirant du Service Militaire Adapté présenté comme « *un modèle qui fonctionne pour nos jeunes compatriotes d'Outre-mer* »⁴.

Elle s'articule autour de deux axes. Dans un premier temps, l'analyse portera sur les éléments de comparaison avec différents dispositifs de réinsertion sociale déployés par ou en collaboration avec les armées et plus spécifiquement avec le Service Militaire Adapté en vigueur dans les départements et territoires d'Outre-mer⁵. La seconde orientation de recherche se veut davantage prospective et interroge l'efficacité et les multiples contraintes auxquelles est soumise cette initiative. Cette double approche permet d'appréhender les spécificités de cette initiative à la lumière des diverses expériences développées antérieurement.

1. Initiatives antérieures déployées par ou en collaboration avec la Défense

Le Plan Défense Deuxième Chance s'inscrit dans le prolongement d'une longue tradition d'intégration des armées. Le passage à la professionnalisation, il y a tout juste une décennie, n'a pas empêché l'institution de continuer à mener des programmes de réinsertion en faveur de populations fragiles socialement ou présentant un risque important de marginalisation.

1.1 L'expérience de l'association JET

L'expérience de l'association JET (Jeunes en Equipes de travail) est particulièrement intéressante compte tenu du public concerné. Créée en 1986 par l'amiral Christian Brac De La Perrière⁶, ce dispositif visait à réinsérer ou tout du moins à resocialiser des jeunes délinquants de nationalité française ou

³ Merchet J.D, Auffray A, Rotman C, « Ségolène Royal dégage son ordre juste », *Libération*, 2 juin 2006.

⁴ Discours prononcé à l'Assemblée Nationale le 8 juin 2005.

⁵ Précisons néanmoins qu'un détachement du SMA réservé aux natifs des DOM TOM existe à Périgueux en Métropole.

⁶ A l'initiative d'Albin Chalandon et d'André Giraud, respectivement Garde des Sceaux et ministre de la Défense de l'époque.

étrangère en situation régulière par le biais de stages de rupture d'une durée de quatre mois.

Ces stages proposés aux jeunes par le juge d'application des peines (JAP) étaient destinés à les préparer à leur future réinsertion professionnelle et sociale. Encadrés par des militaires d'active, secondés par des éducateurs et des professeurs, ils alliaient formation générale, travaux divers, sport et préparation de leur orientation. Répartis sur quatre centres⁷ à l'échelle nationale, le système JET visait un public de jeunes divisé en majeurs (moins de trente ans) et en mineurs/jeunes majeurs (16 à 19 ans). Il convient de préciser que les bénéficiaires de ces stages ne se voyaient pas octroyer le statut de militaire.

Pour son fonctionnement annuel, le ministère de la Défense mobilisait et rémunérait 80 officiers ou sous-officiers ; la direction des centres étant laissée à des officiers en retraite (au grade de colonel ou lieutenant-colonel), rémunérés par l'association. Il apportait également un concours non négligeable au niveau des ressources matérielles (infrastructures, véhicules, matériel informatique...).

Une récente étude a mis en relief les limites de cette initiative en terme d'efficacité eu égard aux moyens déployés pour son fonctionnement. Le fonctionnement des quatre centres nationaux nécessitait deux millions d'euros par an soit près de 450 euros par jour et par personne⁸. Selon les statistiques de l'association⁹, près d'un tiers des détenus majeurs ne finissaient pas leur formation en raison de leur expulsion pour non-respect de la discipline, d'autres s'évadaient ou bénéficiaient d'une mesure de libération anticipée. Chez les mineurs, 40% ne retombaient pas dans la délinquance mais 20% étaient à nouveaux incarcérés dans les deux années qui suivaient leur expérience de stagiaire. La baisse structurelle du budget de la Défense, conjuguée au resserrement des effectifs humains, ne plaidait pas en faveur du maintien de ces activités perçues comme secondaires et dont l'efficacité s'avérait finalement très limitée. La principale limite de cette initiative résidait dans l'absence de perspective professionnelle pour le jeune stagiaire. L'attribution d'une formation professionnelle constitue la seule garantie d'une véritable intégration future. De fait ce programme a été suspendu en 2003.

⁷ A Agnetz (Oise), Barraux (Isère), La Souchère (Haute Loire) et Vigeant (Vienne).

⁸ Merchet JD., "Encadrement militaire, Royal n'a rien inventé", *Libération*, 13 juin 2006.

⁹ Pelchat M., Masseret JP., *Rapport d'information au Sénat sur le SMA*, n°380, p21.

2.2 L'expérience des EICD (Engagés initiaux de courte durée)

Suite à la professionnalisation des armées, la Marine a créé des contrats courts de deux ans, destinés à remplir les missions et les tâches subalternes qui étaient jusque là réservées aux appelés (manutention...). Appelé tout d'abord Engagé Contrat Court Marine (ECCM), ce dispositif présentait la spécificité de s'adresser prioritairement à un public de jeunes en difficultés. Pour le recrutement, la Marine a établi un protocole d'accord¹⁰ avec les missions locales d'insertion afin qu'elles assurent une présélection des candidats. Cette forme de discrimination positive¹¹ a posé des difficultés à plusieurs niveaux. D'une part, dans un corps censé être « homogène », elle creusait un fossé entre les engagés traditionnels et ceux ayant intégré la Marine par cette voie, et d'autre part le personnel recruté ne s'adaptait pas toujours à l'environnement professionnel et à la rigueur qu'implique la vie de militaire. De plus, l'absence de perspective professionnelle et de suivi individuel pour la reconversion constituait un facteur supplémentaire de démotivation. Le cumul de ces aspects négatifs a incité la Marine à modifier les modalités de ces contrats en les renommant contrats EICD (Engagés Initiaux de Courte Durée). A la différence de la « première version », les contrats EICD durent trois ans (renouvelables deux fois) et offrent l'opportunité aux intéressés de poursuivre à plus long terme une carrière similaire à ceux ayant intégré par voie traditionnelle le corps de la Marine.

2.3 Le SMA (Service Militaire Adapté)

Créé en 1961 à l'initiative de Michel Debré, le SMA est un dispositif dont l'objectif était de lutter contre les problèmes socio-économiques des départements et territoires d'Outre-mer. Initialement mis en place aux Antilles-Guyane, ce dispositif qui visait à « éduquer, former, insérer, intervenir et développer¹² » connut rapidement un vif succès et s'est par la suite progressivement étendu¹³ à l'ensemble des DOM TOM.

Il constitue un organisme de formation et de promotion sociale qui dépend directement du ministère de l'Outre-mer. Répartis en deux catégories¹⁴, les stagiaires sont des jeunes (entre 18 et 26 ans) sans qualification professionnelle,

¹⁰ Accord cadre du 3 juillet 1996 avec la Délégation interministérielle à l'insertion des jeunes (DIJ).

¹¹ Pour reprendre la formule de Haddad S., in *Sociologie du milieu militaire*, L'Harmattan, 2005, p 41

¹² Pelchat M., Masseret JP., *op cit*, p 4.

¹³ A la Réunion en 1965, Nouvelle-Calédonie en 1986, Mayotte en 1988, Polynésie française en 1989 et en 1995 est crée un détachement à Périgueux.

¹⁴ Les volontaires techniciens (VT SMA) qui sont déjà diplômés professionnellement aident à l'encadrement de la seconde catégorie appelée volontaires stagiaires (VSSMA) et qui reçoivent la formation. Ils forment respectivement $\frac{1}{4}$ des effectifs tandis que les seconds les $\frac{3}{4}$.

nés dans les DOM TOM; leur formation est dispensée par des personnels de la Défense en détachement. Le budget de fonctionnement bénéficie des fonds structurels européens de l'objectif 1 visant à améliorer l'employabilité des jeunes.

Malgré la professionnalisation des armées, le SMA a conservé son appellation d'origine, même si concrètement le statut de ses troupes passe de celui « d'appelés » à celui de « volontaires ». La pression des collectivités locales conjuguée à l'appui du président de la République a permis aux DOM TOM de conserver cette forme spécifique de volontariat qui représente un vecteur d'insertion considérable pour une jeunesse locale beaucoup plus durement touchée par le chômage que celle de métropole. Le soutien inconditionnel de ces collectivités au SMA est aisément compréhensible, il constitue en effet un dispositif vital pour la majorité des DOM TOM. En formant professionnellement des jeunes en situation de précarité, il prévient en amont les risques de précarisation et de délinquance de la jeunesse et redynamise le marché de l'emploi local.

Il est intéressant d'effectuer un parallèle avec le dispositif d'insertion professionnelle que représente le Service Militaire Adapté en vigueur dans les Départements et Territoires d'Outre-mer. J'entends par comparaison l'ensemble des points de convergence et de divergence qui rapprochent ou différencient les deux dispositifs, ainsi que leurs implications d'un point de vue fonctionnel. Si ce dernier constitue d'une certaine manière la matrice sur laquelle s'est largement inspiré le ministère de la Défense pour élaborer le P2C, peut-on pour autant le considérer comme une simple « transposition » en métropole du Service Militaire Adapté ?

2. Eléments de comparaison entre le Service Militaire Adapté (SMA) et le Plan Défense Deuxième Chance (P2C)

2.1 Description

Le programme P2C est géré par l'EPIDE (Etablissement Public d'Insertion de Défense). Créé par l'ordonnance du 2 août 2005, cet établissement public administratif est placé sous la double tutelle du ministère de la Défense et du ministère de l'Emploi, de la Cohésion sociale et du Logement.

L'idée du P2C est partie d'un constat social et statistique. Sur les 800 000 jeunes qui effectuent chaque année leur JAPD, 60 000 sont en situation d'échec scolaire. Les stagiaires du P2C sont des volontaires civils qui suivent une formation dont la durée varie de 6 à 24 mois. Les stagiaires perçoivent une

allocation de 300 euros dont 140 euros sont versés mensuellement. Les 160 euros restants sont capitalisés et remis à la fin de leur formation.¹⁵

La formation se décline systématiquement selon deux volets chronologiques. Le début est principalement axé sur l'aspect comportemental et civique de l'élève tandis que la fin se concentre sur la formation professionnelle. Chaque stagiaire suit des cours en effectif réduit (12 élèves) et est classé selon son degré de progression dans chacun des aspects de la formation.

2.2 Comparaison entre le SMA et le Plan Défense Seconde Chance

Des similitudes évidentes

De nombreuses similitudes rapprochent le Service Militaire Adapté et le P2C. Tout d'abord, leur objectif est de resocialiser des jeunes (garçons et filles) et de leur délivrer une formation professionnelle. Cette insertion sur le marché du travail comme élément fondamental de la construction de l'identité a été largement démontrée. Ainsi pour C., Dubar « *c'est dans la confrontation avec le marché du travail que se situe sans doute aujourd'hui l'enjeu identitaire le plus important des individus de la génération de la crise (...) c'est de l'issue de cette première confrontation que vont dépendre les modalités de construction d'une identité professionnelle de base qui constitue non seulement une identité au travail mais aussi et surtout une projection de soi dans l'avenir* »¹⁶.

Par ailleurs, la nature du public visé est sensiblement la même à savoir une population composée de jeunes en situation d'échec scolaire ou de grande précarité sociale. Si les catégories objectives sont sensiblement différentes (18-21 ans pour le P2C et 18-25 ans pour le SMA), les handicaps sont très comparables. L'échec scolaire et ses incidences (illettrisme, chômage, absence de perspectives...) induisent chez ces sujets un sentiment aigu de dévalorisation sociale. Cette expérience commune de l'échec place ces individus dans une situation anomique telle que la définit RK. Merton. Pour ce dernier, le concept d'anomie désigne essentiellement « *une situation où une personne est dans l'impossibilité du fait de sa position dans la structure sociale d'atteindre un objectif défini et même prescrit par la société où il vit. Et qui peuvent faire générer chez les acteurs des comportements de déviance et l'usage de moyens illicites* »¹⁷.

Les deux dispositifs visent à former des jeunes dans des secteurs professionnels qui connaissent une pénurie de main d'œuvre (bâtiment, restauration). En ce

¹⁵ Cette somme est censée les aider pour leur début professionnel. Elle n'est pas restituée en cas de départ anticipé non justifié ou d'abandon de la formation.

¹⁶ Cité par Léger JF., *Les jeunes et l'armée*, L'Harmattan, p. 23.

¹⁷ Merton RK, « Structure sociale, anomie et déviance » in *Eléments de théorie et de méthode sociologique*, pp.163 à 187, Armand Colin, 1977.

sens, ils constituent également des instruments de régulation du marché de l'emploi dans la mesure où ils favorisent une meilleure adéquation de l'offre et de la demande. De plus, tous deux sont pilotés sur la base d'une coopération interministérielle¹⁸.

Si la dimension républicaine et patriotique n'est plus aussi forte, le fait de délivrer une formation professionnelle - une « seconde chance » pour reprendre l'expression du dispositif -, aux jeunes les plus fragiles socialement est un facteur puissant de cohésion sociale. Car le Plan Défense Deuxième Chance ne se résume pas à l'attribution d'une formation professionnelle. Au-delà de cette ressource directe, il faut prendre en compte ce que Gaxie appelle les ressources immatérielles¹⁹ qu'il procure aux intéressés. La transmission des valeurs qui fondent en grande partie l'*ethos* militaire: assiduité, discipline, rigueur, constituent des vecteurs d'insertion future au moins aussi importants que les diplômes engrangés. Toutes ces valeurs fondamentales dans la vie des militaires et perçues de manière très positive²⁰ par les employeurs sont le fruit du processus de socialisation propre à l'institution militaire.

D'un certain point de vue, les principes du SMA et des EID²¹ (Etablissement d'Insertion Défense) présentent les traits caractéristiques des rites de passage²² tels qu'ils ont été théorisés et définis par l'anthropologue A. Van Gennep. Dans son analyse des rituels, ce dernier distinguait trois moments chronologiques qui sont la rupture avec le monde profane, la marginalisation dans un lieu sacré durant laquelle l'individu subit une formation pour devenir « un nouvel être » et enfin la résurrection symbolique qui ré-agrège l'individu à la communauté avec un statut supérieur. En passant d'une situation de relative fragilité sociale au statut de jeunes diplômés prêts à intégrer le marché du travail, les bénéficiaires du SMA et du Plan Deuxième Chance traversent symboliquement l'ensemble de ces étapes ; la vie en caserne ou à l'internat (selon le dispositif) pouvant faire figure de « lieu sacré » dans lequel l'individu se situe en rupture avec la communauté civile.

¹⁸ Coopération entre ministères de l'Outre-mer/Défense pour le Service Militaire adapté, ministères de l'Education Nationale/Défense pour le Plan Défense Seconde Chance.

¹⁹ Gaxie D., « Economie des partis et rétributions du militantisme », *Revue Française de Science Politique*, vol. 47, n°1, 1977, pp.123-154.

²⁰ Jacob M., Blanc G., « Les compétences des militaires vues par les employeurs », *Les Documents du C2SD*, n°49, Juillet 2002.

²¹ Les EID (Etablissements d'Insertion Défense) désignent les établissements du Plan Défense Deuxième Chance.

²² Van Gennep A., *Les rites de passage*, Nourry, 1909.

Les éléments de rupture et les contraintes potentielles

- *Contraintes pédagogiques*

Néanmoins, il existe des différences qu'il faut souligner. Dans le Service Militaire Adapté, la frontière entre civil et militaire est clairement définie puisqu'il constitue un Service National à part entière tandis que dans le P2C, les stagiaires sont des volontaires civils qui signent un contrat qui n'est pas un contrat professionnel. Les modalités d'application du dispositif semblent atténuer la « militarité »²³ du projet. Le non-port de l'uniforme militaire en constitue l'élément le plus visible, mais on peut également souligner le fait que l'encadrement n'est plus le fait de militaires d'active mais de militaires retraités et de civils. Les bénéficiaires du P2C devront certes porter des uniformes²⁴ (non militaires) mais qui semblent surtout traduire une volonté de rupture avec le « monde civil ». Cette moindre « militarité » est assez compréhensible, elle peut s'interpréter comme la volonté de ne pas agiter le spectre d'un retour symbolique du Service National en métropole une décennie après sa suspension. Mais on ne saurait faire l'économie d'en évaluer les conséquences concrètes. En effet, dans le SMA, la légitimité et l'autorité des encadrants trouvent leur source naturelle dans le caractère réellement militaire du dispositif. Or les principes du Plan Défense Deuxième Chance semblent représenter une sorte de compromis, un « entre-deux » entre les mondes civil et militaire où les formes de coercition propres au Service Militaire Adapté sont inexistantes. Ce risque du manque d'autorité/légitimité est un enjeu d'autant plus grand pour l'institution que le public visé est majoritairement en voie de marginalisation sociale et a priori très sensible aux différentes formes de hiérarchie.

Autres risques liés aux caractéristiques du public composé de jeunes souvent illettrés et en voie d'exclusion sociale : ces derniers perçoivent souvent leur incapacité comme une marque disqualifiante, ce qui est précisément la définition du stigmaté selon Goffman²⁵. La concentration de personnes ayant « intériorisé » des formes de stigmates, habituées à être assignées à des catégories connotées négativement (« marginaux, exclus »), voire péjoratives (« cas sociaux »), peut provoquer des blocages à différents niveaux, individuel et collectif. Au niveau individuel, le refus de cette assignation peut se traduire par le refus de « jouer le jeu », c'est-à-dire de participer activement à la formation. Au niveau collectif, l'effet de groupe conjugué à la promiscuité inhérente au

²³ Concept développé par Paveau M. A., et qui se définit comme « l'ensemble des marqueurs professionnels, idéologiques, culturels, attachés au statut de militaire », in *Sociologie du milieu militaire*, p.26, sous la direction de F. Gresle, 2005.

²⁴ Les bénéficiaires du Plan Défense Seconde Chance se verront attribuer trois types d'uniformes à porter selon les circonstances (sortie, travail et sport).

²⁵ Goffman E., *Stigmates*, éd de Minuit, 1975.

dispositif peut créer une dynamique identitaire négative. Les personnels encadrants devront sans doute composer avec ce risque en étant conscients que cette « attitude psychologique », qu'elle se décline de manière individuelle ou collective, constitue une source potentielle d'abandons et de fugues.

- *Contraintes d'implantation*

Des difficultés peuvent également surgir au niveau politique car si le projet global est piloté par le gouvernement, les collectivités locales (Région, Communauté urbaine) seront sollicitées pour participer à leur financement. Cette demande de contribution ne fait pas systématiquement l'unanimité auprès des autorités locales. Comme le souligne un élu au regard très critique: « *On a un gouvernement qui décide des politiques nationales sur des financements de collectivités locales* »²⁶. Localement, les élus évaluent les risques/bénéfices qu'implique la création d'un Etablissement d'Insertion Défense. Le renforcement du tissu économique et social ainsi que la dynamisation du marché de l'emploi local constituent les aspects positifs (le recrutement des jeunes sera principalement local). En revanche, la mise en fonctionnement d'un centre passe par un investissement financier parfois considérable. Les élus intéressés doivent se manifester auprès de l'EPIDE et proposer un site offrant les garanties nécessaires à la viabilité du projet (bassin d'emploi, réseau de transports...).

Actuellement, quatre centres²⁷ sont effectivement en fonctionnement et les propositions d'élus se multiplient. A terme, 50 sites devraient fonctionner sur l'ensemble de l'hexagone dans l'objectif de former 20 000 jeunes par an²⁸. Le budget de l'EPIDE en 2006 s'élève à 67 millions d'euros et provient essentiellement du ministère de l'Emploi de la Cohésion sociale et du Logement (37 millions), 20 millions au titre des Contrats d'accompagnements dans l'emploi (CAE). L'Union Européenne participe à hauteur de 10 millions par le biais des aides du Fonds Social Européen.

- *Contraintes communicationnelles*

La maîtrise de la communication et de l'information qui entoure l'implantation de ces centres constitue également un enjeu que l'on aurait tort de sous-estimer. La concentration d'une population, composée presque exclusivement de jeunes en difficulté²⁹, dans des communes parfois très rurales n'est pas sans créer des tensions. L'exemple des Centres éducatifs fermés (pour mineurs délinquants) est à cet égard très révélateur puisque leur ouverture avait très souvent généré des actions de résistance (pétitions, manifestations...), voire d'hostilité de la

²⁶ Journal Sud-Ouest, éd. de Lot et Garonne, Marmande, 17 mars 2006.

²⁷ A Montry (77), Velet (71), Montléry (77) et Doullens (80).

²⁸ Cité par Geng F., « Défense deuxième chance, favoriser l'insertion professionnelle des jeunes », *Journaux Officiels*, 2006.

²⁹ De plus en plus incarnée par la figure médiatique du « jeune de banlieue ».

part des riverains qui voyaient dans ces structures une « délocalisation » des problèmes urbains et à terme une menace pour la paix sociale locale.

Néanmoins, on peut supposer qu'en menant une politique d'information et de communication efficace sur la « réalité » de ces centres et sur la dimension proprement militaire de l'encadrement, ce type de réactions restera relativement marginal. En effet, le capital symbolique plutôt positif dont jouit l'institution auprès de la population constitue une ressource qu'il ne faut pas négliger dans la gestion communicationnelle des projets d'implantation.

- *Ressources humaines : un double enjeu*

D'autres difficultés potentielles peuvent être mises en évidence, notamment au niveau des ressources humaines. Le projet se donne comme objectif d'attribuer « un cadre contact »³⁰ pour deux élèves. Sachant qu'à terme le gouvernement s'est fixé un objectif de 20 000 élèves par an (prévu pour fin 2007), cela représente la mobilisation non négligeable de 10 000 cadres. Les premières expériences montrent que le *turn-over* de ce personnel est important. Ceci peut s'expliquer par les difficultés spécifiques inhérentes au métier mais aussi certainement par l'absence de perspective professionnelle accordée à ces cadres. Des réflexions sont menées pour fidéliser ce personnel, notamment sur la possible attribution d'une VAE (Validation d'Acquis par l'Expérience) qui sanctionnerait un niveau d'étude (diplôme d'éducateur, etc.).

Mais de l'autre côté, le plan Défense deuxième chance peut également apparaître comme une opportunité pour l'institution Défense. Dans un contexte de recrutement massif de militaires du rang, ces stagiaires forment un gisement potentiel d'autant plus intéressant qu'ils seront familiarisés avec la culture militaire et le style de vie qu'elle implique. Au final, le bénéfice pourrait être réciproque puisqu'il permettrait à des stagiaires de s'insérer professionnellement en embrassant des carrières militaires, tout en optimisant la qualité du recrutement opérée par les acteurs de la Défense.

³⁰ Expression utilisée pour nommer les personnels de l'EPIDE (civils et anciens militaires) en relation directe avec les stagiaires.

Conclusion

Une décennie après l'amorce de la professionnalisation des armées françaises, le plan Défense Deuxième Chance pose avec acuité le débat du rôle fondamental de l'institution militaire au sein de notre société.

A la lumière de son passé et des divers dispositifs à vocation sociale qu'elle a expérimentés, il apparaît clairement que les acteurs de la Défense disposent d'un savoir-faire indéniable en matière de direction et de formation d'individus. Malgré les transformations structurelles qu'elle a subies et la réorientation vers des missions principalement opérationnelles, la fonction sociale d'intégration et de socialisation qu'elle remplissait jadis à travers la conscription persiste encore fortement dans la mémoire collective. Pour la majorité des civils, les armées continuent d'incarner des valeurs morales fortes et bénéficient de ce fait d'un capital symbolique plutôt positif.

Par ailleurs, il existe une réelle « demande d'armée » de la part des citoyens car cette dernière semble constituer une « valeur refuge » face aux incertitudes qui pèsent sur l'avenir de la Nation. Cet engouement pour « l'ordre militaire » est sans doute à mettre en parallèle avec le délitement des institutions traditionnelles (église, école, syndicats...) et la situation de crise sociale que traversent nombre de citoyens. Toutes ces raisons participeront sans aucun doute au succès du « Plan Défense Deuxième Chance ». Même s'il convient de ne pas minimiser les difficultés d'implantation et de fonctionnement auxquelles sont et seront confrontés les Etablissements d'Insertion Défense. Comme tout dispositif novateur, celui-ci nécessite des « ajustements » que seule la mise en fonctionnement réelle permettra d'identifier.

Le bénéfice de ce dispositif peut s'avérer réciproque, car s'il représente une chance pour la jeunesse, on peut avancer qu'il constituera également « une chance » pour les armées puisqu'il contribuera au renforcement du lien Armée-Nation en métropole, ainsi qu'à une meilleure connaissance de la jeunesse et de ses attentes.

Mais la question qui demeure en filigrane est de savoir s'il revient aux armées de pallier les carences des espaces de socialisation primaire en premier lieu desquels figurent la famille et l'école. En d'autres termes, est-ce que les acteurs de la Défense doivent se substituer aux institutions qui ont échoué en amont dans leur mission d'intégration et de formation à la citoyenneté? Vaste interrogation, mais nul doute que ce projet novateur et prometteur s'inscrit pleinement dans la philosophie républicaine des armées et qu'il contribuera à résoudre partiellement les difficultés d'insertion de la jeunesse la plus fragilisée socialement.

Bibliographie

- Allocution du Premier Ministre, 70ème anniversaire des Hautes Etudes de Défense, IHEDN.
- Ouvrage collectif, *L'esprit de défense à l'épreuve des ruptures*, Colloques du C2SD, 2-3 avril 1997.
- Bessin M., *Autopsie du service militaire, 1965-2001*, éd Autrement, Paris, 2002.
- Dubar C., *La socialisation, construction des identités sociales et professionnelles*, Armand Colin, Paris, 1991.
- Geng F., Rapport « Défense deuxième chance favoriser l'insertion professionnelle des jeunes », Ed des *Journaux officiels*, 2006.
- Gresle F., (dir.) *Sociologie du milieu militaire*, Paris, L'Harmattan, 2005.
- Jacob M., Blanc G., « Les compétences des militaires vues par les employeurs », *Les Documents du C2SD*, n°49, Juillet 2002
- Léger JF., *Les jeunes et l'armée*, L'Harmattan, Paris, 2004.
- Masseret JP et Pelchat M, *L'insertion des jeunes quel rôle pour les armées?*, rapport d'information n°380, (2002-2003), Commission des Affaires Etrangères du Sénat.
- Merton RK, « Structure sociale, anomie et déviance » in *Eléments de théorie et de méthode sociologique*, pp.163 à 187, Armand Colin, Paris, 1977.
- Verstappen C., « *Les armées et les jeunes en difficulté* », *Les fiches du C2SD*, n°2005-7.

II. LA MONTEE EN PUISSANCE DE NOUVEAUX ENJEUX SOCIETAUX

LES MILITAIRES SAISIS PAR L'ETHIQUE

Jean-Vincent HOLEINDRE

Comment dire d'un acte qu'il est bon ou mauvais, juste ou injuste ? Tel est l'objet de l'éthique, définie ici comme la matière qui s'interroge sur les jugements moraux. Certains auteurs opèrent une distinction entre éthique et morale, à l'instar de Paul Ricœur qui considère le concept de morale comme étant « le noyau, le point fixe [par rapport auquel] il faut fixer un emploi au terme d'éthique ». Il distingue ensuite l'éthique *antérieure* et l'éthique *postérieure*¹. L'éthique antérieure renvoie à l'architecture des normes qui fonde la morale, et l'éthique postérieure désigne l'éthique *appliquée* à des situations concrètes telles que la guerre, la médecine ou les échanges économiques. Si les termes d'éthique et de morale sont à l'usage pratiquement synonymes, la typologie proposée par Ricœur – en particulier ses deux acceptions du mot « éthique » – se révèle utile parce qu'elle ne se contente pas de situer l'éthique de la guerre dans le registre de l'éthique appliquée. La correspondance de l'éthique fondamentale et l'éthique appliquée suggère en effet que le problème moral de la guerre, comme tout problème moral, est à la fois général et situé, nécessaire et contingent. Nécessaire parce que tout questionnement éthique se situe au fondement même de la vie humaine. Contingent parce que les fondements moraux d'un individu ou d'une société sont perpétuellement éprouvés dans des situations inédites. La guerre ou l'acte médical sont ainsi des « cas pratiques » d'autant plus intéressants à étudier que ce sont des situations extrêmes, où la vie humaine est en jeu.

L'éthique est souvent présentée comme un domaine nouveau, voire comme un concept « à la mode ». En réalité les hommes vivent depuis toujours avec le problème de la justification morale de leur action. L'éthique médicale n'a pas été fondée suite aux récentes affaires concernant l'euthanasie ou la procréation assistée, mais avec le serment d'Hippocrate. Toutefois, les progrès de la médecine et l'évolution des mœurs conduisent les praticiens et les théoriciens à penser à nouveau frais le problème de l'euthanasie et de la procréation assistée. De même, l'éthique militaire en France n'est pas née au moment de l'élaboration en 1999 d'un « Code du Soldat » destiné à rappeler aux militaires

¹ Voir Paul Ricœur, « De la morale à l'éthique et aux éthiques », dans *Un siècle de philosophie 1900-2000*, Paris, Gallimard, coll. « Folio Essais », 2000, p. 103-120.

leurs principaux devoirs, mais plutôt avec l'idéal chevaleresque et la tradition chrétienne de la guerre juste, dont les théoriciens les plus illustres sont saint Augustin et saint Thomas d'Aquin². Ces fondements de l'éthique militaire sont aujourd'hui profondément ébranlés, pour deux raisons essentielles : d'une part, la morale militaire au sens traditionnel est de plus en plus en décalage avec la morale civile dans les sociétés occidentales, au point que l'idée même de guerre semble sortie de notre horizon de pensée (en Europe plus qu'aux États-Unis). L'éthique militaire fondée sur l'honneur, l'esprit de corps, le patriotisme, la hiérarchie, est difficilement soluble dans l'individualisme contemporain³. D'autre part, l'apparition de formes de conflit (guérillas, terrorisme, conflits internes...) assez différentes des guerres interétatiques « classiques » oblige les militaires à remettre en cause leur conception de la guerre et, partant, leurs modes d'intervention. Or les missions de projection en théâtre extérieur auxquelles participe activement l'armée française n'ont pas la même portée morale que les guerres du XXe siècle opposant ouvertement un ou plusieurs États.

Ces deux éléments de contexte indiquent que l'éthique de la guerre relève conjointement du politique et du militaire, dans la mesure où ce sont le rôle de l'institution militaire au sein de la société française et l'adaptation de la doctrine stratégique aux transformations du contexte international qui sont en jeu. La question de l'éthique est au centre du dilemme politico-stratégique de notre temps. Faut-il renoncer à la spécificité militaire au nom de l'irrésistible évolution des sociétés démocratiques vers un ordre international ? Faut-il au contraire la réaffirmer fortement à l'aune de la professionnalisation des armées décidée en 1996 ? Comment adapter l'éthique militaire traditionnelle aux évolutions de la société et aux exigences stratégiques de l'heure ? Que met-on aujourd'hui derrière des notions comme « esprit de corps » ou « honneur » ? Nous ne prétendons pas apporter de réponse à ces questions difficiles. Il s'agit plutôt de présenter les grandes articulations du problème et d'essayer de comprendre pourquoi la morale militaire, en dépit de son fort ancrage, est devenue l'objet de vives controverses. Dans cette perspective, nous tâcherons d'abord d'expliquer les raisons pour

² P. Contamine, *La guerre au Moyen Âge*, 6^e éd., Paris, Presses universitaires de France, coll. « Nouvelle Clio », 2002, chap. X : « La guerre : aspects juridiques, éthiques et religieux ».

³ Voir Henri Mendras, « Epilogue », dans Bernard Boëne (dir), *La spécificité militaire. Actes du colloque de Coëtquidan*, Paris, Armand Colin, 1990, p.277-278 « La tâche qui vous incombe, l'usage de la force, le sacrifice de soi qu'elle suppose, apparaissent plus extraordinaires aujourd'hui que par le passé. La violence est votre apanage ; or, cette société la déteste ; elle se veut non violente. Et donc sur ce point votre différence s'accroît. Mais comme toute société a besoin de son contraire, la nôtre est contente de vous transférer la violence. » Les analyses d'Henri Mendras ne se démentent pas aujourd'hui, la dernière phrase annonçant en quelque sorte la professionnalisation.

lesquelles le regard sur l'éthique et la morale a changé entre l'époque de la Guerre froide et la période actuelle. Comment les transformations du contexte international affectent-elles le sens de l'action militaire ainsi que la réflexion politique et morale sur la guerre ? Puis nous reviendrons sur les différentes positions philosophiques dans le monde occidental concernant la morale et la guerre (pacifisme, réalisme, guerre juste). En complément de ce panorama, nous fournirons quelques éléments historiques sur l'évolution du droit de la guerre vers un droit international humanitaire. Enfin nous reviendrons sur la notion d'éthique militaire en examinant le cas français : l'armée française, du fait de sa professionnalisation, a entrepris l'élaboration d'une « éthique appliquée au métier des armes ». Quelles en sont les grandes lignes ?

1. De l'éthique nucléaire aux incertitudes de l'après 11 septembre

Plusieurs événements récents ont placé la question de l'éthique militaire sous les feux de l'actualité : la parution des photographies de la prison d'Abou Ghraïb montrant des soldats américains torturer des civils irakiens lors de la deuxième guerre du Golfe en 2003 ; d'autres clichés (datant aussi de 2003) présentant des soldats de la Bundeswehr en mission en Afghanistan profaner des cadavres ; ou encore le meurtre présumé en mai 2005 d'un civil ivoirien par des soldats de l'armée française⁴.

Il est difficile d'apporter un éclairage sur l'éthique militaire à partir de ces événements⁵. Notons que les responsables politiques et les Etats-majors concernés ont à chaque fois considéré ces actes comme des dérives et ont engagé des procédures judiciaires destinées à faire toute la lumière sur ce qui s'est réellement passé, quitte à sanctionner durement les coupables dans le cas où la preuve des crimes serait établie. Hubert Védrine présente ainsi la responsabilité qui incombe au politique : « *Dans ma fonction de Ministre des Affaires étrangères, je ne me suis jamais retrouvé devant un choix qui aurait opposé, d'un côté, une solution "réaliste" au sens péjoratif du terme, et de l'autre, une solution "éthique". C'est une opposition théorique*⁶. » D'un côté, on reproche aux politiques de n'être pas en

⁴ La procédure judiciaire suit son cours.

⁵ Voir « Secret et commandement dans les armées. Illustration à partir d'un cas », communication au Congrès de l'Association française de sociologie, Bordeaux, septembre 2006. L'auteur aborde le rôle du secret dans la relation de commandement, selon une approche sociologique de l'autorité.

⁶ Hubert Védrine, *Le Monde*, 25 mars 2000, cité par Denis Lacorne, « Où est l'intérêt national des États-Unis ? Approches réalistes et conflits périphériques », *Critique internationale*, n°8, juillet 2000, Paris, Presses de Sciences Po, p. 97.

mesure d'agir politiquement sur les problèmes internationaux, de l'autre on leur demande de prendre en compte en priorité les critères éthiques dans la décision politique. L'ancien ministre des Affaires étrangères renvoie dos à dos les deux « solutions » en suggérant qu'elle ne reflète pas la réalité. L'action politique est complexe, précisément parce qu'elle est politique *et* morale. Tout le problème est alors de distinguer politique et morale, puis de les articuler. Si l'éthique de la guerre et des relations internationales est une question tellement actuelle, c'est d'abord parce qu'elle est révélatrice de la difficulté pour les politiques, les diplomates et les militaires à déterminer une action extérieure adaptée aux circonstances, qui concilie les enjeux politiques et moraux. Cette difficulté est relative aux transformations de la politique internationale.

En effet, les dilemmes moraux rencontrés par la société internationale de l'après 11 septembre sont sensiblement différents de ceux de l'époque de la Guerre froide. L'affrontement du bloc de l'Ouest et du bloc de l'Est jusqu'à la fin des années 1980 représente un enjeu moral lié à la possession de l'arme nucléaire et à la menace de destruction de l'espèce humaine par ses propres moyens. En 1945, Hiroshima et Nagasaki fournissent la preuve funeste qu'il est désormais possible de détruire des villes entières, et bientôt la totalité du globe, au moyen de la bombe. La bombe atomique représente l'usage de la force absolue, sans limites. Dès 1946, le philosophe allemand Karl Jaspers fait paraître un ouvrage au titre éloquent : *La Bombe atomique et l'avenir de l'homme*⁷. Ce livre pionnier annonce les débats à venir au sujet de la dissuasion nucléaire. Parmi les antinucléaires, Günther Anders, dans le sillage de Heidegger, affirme que l'homme n'est pas en mesure de maîtriser les innovations techniques qu'il produit : l'existence de la bombe atomique oblige dès lors les êtres humains à un pacifisme radical⁸. Les théoriciens de la dissuasion nucléaire, comme Robert Macnamara et Albert Wohlstetter, pensent au contraire que l'arme nucléaire instaure un « équilibre de la terreur » qui constitue le seul moyen efficace d'éviter un nouveau conflit mondial. D'où le terme de *dissuasion* nucléaire : les deux blocs se dissuadent mutuellement de se faire la guerre car ils disposent tous les deux de l'arme absolue. Le dispositif est en apparence très fragile puisqu'il repose sur la peur réciproque et la crédibilité des acteurs stratégiques. A l'épreuve des faits, ce dispositif tient bon, la crise des missiles de 1962 pouvant être considérée a posteriori comme la vérification empirique de la théorie. Lors de la remise du prix Nobel d'économie en 2005, l'un des théoriciens de la dissuasion nucléaire et des conflits de la Guerre froide,

⁷ Karl Jaspers, *La Bombe atomique et l'avenir de l'homme* (1947), trad. fr., Paris, Plon, 1958.

⁸ Pour une introduction à l'œuvre du penseur allemand Günther Anders, voir G. Anders, *Et si je suis désespéré, que voulez-vous que j'y fasse ? Entretien avec Matthias Greffrath*, Paris, Allia, 2001.

Thomas Schelling, n'hésite pas à dire que la bombe atomique avait permis d'éviter une autre guerre mondiale, à défaut de réaliser une paix sans armes⁹. La chute de l'empire soviétique et la fin de la Guerre froide laissent entrevoir l'espoir, ainsi que l'annonce le président américain George Bush père en 1991, d'une stabilisation et d'une pacification définitive de la société internationale. Le « nouvel ordre mondial » multipolaire, régulé par les institutions internationales, la démocratie et l'économie libérale, amorce la « fin de l'histoire »¹⁰. Effectivement, la montée du droit international et de l'impératif éthique formulé par les droits de l'homme ne s'est pas démentie par la suite. Cependant l'histoire ne s'est pas terminée pour autant : cette volonté de régulation juridique à l'échelle globale n'a pas empêché les conflits régionaux et l'instabilité chronique de nombreux pays en Afrique, au Moyen-Orient, en Europe de l'Est ou en Asie centrale. Le progrès du droit international et le retour du politique sont allés de pair¹¹. Alors même que l'approfondissement du droit international s'impose comme une exigence de plus en plus forte pour les démocraties, le modèle classique de la guerre produit par le traité de Westphalie, encadré par un droit idoine, est profondément remis en cause.

Les attentats terroristes du 11 septembre 2001, s'ils ne s'inscrivent pas nécessairement en rupture avec la stratégie terroriste classique¹², marquent la sortie définitive de la Guerre froide. Les instances internationales et les États doivent désormais composer avec des guerres qui ne disent pas leur nom. Les conflits internes, les guerres asymétriques, les actes terroristes trouvent mal leur place dans le périmètre du droit international, et pour cause : l'efficacité stratégique des méthodes employées lors de ces conflits (terrorisme, guérilla, désinformation...) est en grande partie fondée sur le refus de l'affrontement politico-militaire classique et le déni du droit. D'où par exemple la difficulté à définir le terme même de « terrorisme ». Mettant à l'épreuve la définition d'Alberto Gentili (la guerre comme conflit armé, public et juste), Frédéric Gros va même jusqu'à parler de « la fin de la guerre », et préfère le terme

⁹ Voir la synthèse de Joseph. S Nye, *Nuclear ethics*, Free Press, 1988. L'ouvrage de Raymond Aron, *Le Grand Débat : introduction à la stratégie atomique*, Paris, Calmann-Levy, 1962, demeure une synthèse utile sur les débats de l'époque. Voir également Pierre Hassner, « On ne badine pas avec la force » publié en 1971 dans la *Revue française de science politique* et repris dans *La Terreur et l'Empire*, Paris, Seuil, 2003.

¹⁰ Francis Fukuyama, *La Fin de l'histoire et le dernier homme*, Paris, Flammarion, 1989.

¹¹ Voir le titre significatif du dernier ouvrage de Dario Battistella sur l'opération « Liberté en Irak », *Retour de l'état de guerre*, Paris, Armand Colin, 2006. Pour une synthèse sur la morale dans les relations internationales après la Guerre froide, voir Monique Canto-Sperber, *Le Bien, la guerre, la terreur. Pour une morale internationale*, Paris, Plon, 2005.

¹² Voir à ce sujet deux approches très différentes et néanmoins convergentes sur ce point : Olivier Roy, *Les illusions du 11 septembre*, Paris, Seuil, coll. « La République des idées », 2003 et Gérard Chaliand, « Le phénomène terroriste » dans *D'une guerre d'Irak à l'autre, 1991-2004*, Paris, Métailié, 2004.

d'« états de violence » pour caractériser notamment les situations rencontrées régulièrement par les forces armées sur les théâtres d'opérations extérieures, lesquelles se sont multipliées depuis la fin de l'ordre bipolaire¹³.

Malgré les divergences d'interprétation et d'école de pensée en relations internationales, personne ne conteste que la fin de l'ordre bipolaire n'a pas débouché sur un ordre multipolaire apaisé. Au fragile équilibre de la terreur a succédé une situation précaire, ainsi que le résume fortement Pierre Hassner : « Pendant la Guerre Froide, le terme utilisé dans la planification stratégique et les écoles militaires était la menace. Celle-ci, dans un monde bipolaire, était hautement identifiée et concentrée : c'est celle de l'URSS : Avec la fin de la Guerre froide, on lui a substitué la notion de risque, beaucoup plus indéfinie et diffuse : son origine et sa nature pouvaient être multiples, elles n'étaient ni personnalisées, ni ciblées. Le risque pouvait être celui d'une catastrophe totale, mais il n'était pas l'expression d'une intention hostile. Aujourd'hui, on retrouve la notion de menace, mais avec toute l'ambiguïté et le caractère multiple et insaisissable de celle de risque¹⁴. » Ce qui caractérise la situation internationale présente, c'est une nouvelle forme d'incertitude : non pas une incertitude quant à l'issue du conflit, qui caractérise les guerres quelles qu'elles soient (y compris la Guerre froide, qui n'est pas une guerre ouverte), mais une incertitude radicale, portant sur la *nature même* des conflits auxquels les puissances occidentales sont confrontées sans que les termes de l'affrontement soient clairement définis. L'identification de la menace, et donc de l'ennemi, est la clé du problème, qui porte en grande partie sur la caractérisation de ces « guerres nouvelles¹⁵ ». Comment élaborer une stratégie qui ne soit pas fondée sur une menace clairement identifiable ? Au plan tactique, comment éviter la confusion des soldats sur le terrain, lorsque ceux-ci ne sont pas en mesure de différencier clairement le civil et le combattant, la victime et le criminel ?

Certes, les explications par le chaos et le « désordre international » ne peuvent se suffire à elles-mêmes, sinon elles deviennent un moyen commode pour éviter de penser les nouvelles lignes de force de la politique internationale¹⁶. Soulignons ici que l'incertitude sur la nature des conflits actuels et sur les formes de l'intervention militaire est peu compatible avec les fondements nécessairement stables de la formation morale reçue par les soldats quel que soit leur rang. Notre hypothèse à ce stade est que les problèmes liés au

¹³ Frédéric Gros, *États de violence. Essai sur la fin de la guerre*, Paris, Gallimard, 2005.

¹⁴ Pierre Hassner, *La Terreur et l'Empire*, op. cit., p. 390-391. Souligné par nous.

¹⁵ Herfried Münkler, *Les Guerres nouvelles*, Paris, Alvik éditions, 2003.

¹⁶ C'est le constat établi par Jean-Yves Haine dans l'introduction du numéro 19-20 de *Cultures et conflits*, « Troubler et inquiéter : les discours du désordre international », disponible sur <http://www.conflits.org/sommaire54.html>.

commandement et à l'autorité ne suffisent pas à expliquer la crise des fondements moraux de l'action militaire. Ils sont moins une cause qu'une conséquence de la fragilisation de la doctrine de la guerre juste.

2. Pacifisme, réalisme, guerre juste

La guerre peut-elle être justifiée moralement ? Si oui, comment ? Une fois le conflit engagé, quelles sont les actions moralement (et juridiquement) condamnables ? Quelles sont celles qui sont autorisées ? Ces questions sont posées par la philosophie morale et politique de la guerre, qui se divise schématiquement en trois courants : le *pacifisme* condamne sans condition toutes les guerres, toujours vues comme immorales et injustes ; le *réalisme*, à l'opposé, considère qu'il faut séparer la question de la nécessité politique de la guerre et celle de son évaluation morale. L'action militaire semble exclure a priori la moralité parce que la guerre, situation politique extrême, implique nécessairement une « brutalisation » des relations humaines et une suspension de la morale commune¹⁷. C'est le constat établi aussi bien par les pacifistes que par les réalistes les plus radicaux.

La théorie, ou doctrine, de la guerre juste montre cependant que les militaires sont loin d'ignorer la morale propre à leur action. Ses partisans reconnaissent que la guerre représente un défi permanent à la morale, mais défendent une position plus modérée et en un sens plus « réaliste » que les pacifistes radicaux. Certes, la guerre est une constante dans l'histoire humaine, mais c'est aussi une situation extrême que les communautés politiques s'efforcent d'éviter. Le but de cette théorie est de *justifier* et d'*encadrer* l'usage de la force en déterminant des *critères* pour justifier l'intervention militaire (*jus ad bellum*, le droit de la guerre) et pour encadrer les actions militaires si le conflit a lieu (*jus in bello*, le droit dans la guerre). Le droit international peut avoir tendance à vouloir interdire la guerre dans une logique pacifiste au nom des droits de l'homme ou bien, à l'inverse, certains États peuvent parfois s'en remettre, selon les circonstances, à une politique « cyniquement réaliste¹⁸ ». Cependant le droit de la guerre qui prévaut

¹⁷ Voir Emmanuel Levinas, *Totalité et infini. Essai sur l'extériorité*, (1^{re} éd. 1971), Paris, Le Livre de Poche, coll. « Biblio Essais », 2000, p. 5 : « L'état de guerre suspend la morale ; il dépouille les institutions et les obligations éternelles de leur éternité et, dès lors, annule, dans le provisoire, les inconditionnels impératifs. [...] La guerre ne se range pas seulement – comme la plus grande – parmi les épreuves dont vit la morale. Elle la rend dérisoire. L'art de prévoir et de gagner par tous les moyens la guerre – la politique – s'impose, dès lors, comme l'exercice même de la raison. La politique s'oppose à la morale, comme la philosophie à la naïveté. »

¹⁸ Ariel Colonomos, *La morale dans les relations internationales*, Paris, Odile Jacob, 2005.

jusqu'à présent dans le monde occidental tente de concilier les principes de la guerre juste et les droits de l'homme¹⁹.

Cinq critères sont retenus dans le *jus ad bellum* : l'*autorité légitime* (la guerre est-elle déclarée par les responsables légaux d'une communauté politique ?) ; la *cause juste* (entre-t-on en guerre pour de bonnes raisons, par exemple riposter à une agression, mettre un terme au massacre d'habitants d'un autre pays, attaquer de manière préventive dans le cas où la menace est imminente ?) ; la *proportionnalité* (peut-on raisonnablement attendre de la guerre plus de bien que de mal ?) ; les *chances de réussite* (il n'est pas justifié de se lancer dans une guerre perdue d'avance) ; le *dernier recours* (il faut avoir exploré toutes les initiatives diplomatiques et économiques avant d'entrer en guerre).

Quant au *jus in bello*, il répond à deux critères : on retrouve tout d'abord le principe de *proportionnalité*, qui cherche à déterminer si une opération militaire est proportionnée à l'attaque subie ou à la menace. Le cas du bombardement des forces aériennes israéliennes sur le Liban à l'été 2006 pour répondre à la prise en otage de soldats israéliens fournit un bon exemple. La France, avec d'autres pays, a estimé que la réaction de Tsahal était « disproportionnée ». De leur côté, les responsables politiques israéliens estimaient que leur stratégie était justifiée par la menace que représente depuis de nombreuses années le Hezbollah pour l'existence d'Israël. On voit ici que le *jus ad bellum* et le *jus in bello* se rejoignent, le critère de la cause juste rencontrant celui de la proportionnalité. Le second critère du *jus in bello* est la *discrimination*. Le droit de la guerre distingue les combattants des non-combattants. Il prévoit la protection des civils, qui ne doivent pas être pris pour cible par les combattants. Là encore, si l'on prend l'exemple récent du Liban, il est difficile de trancher. La convention de la Haye sur la guerre aérienne stipule que « les bombardements destinés à terroriser la population civile, à détruire ou à endommager une propriété privée qui n'est pas de nature militaire, ou à blesser des non-combattants, sont interdits ». Les frappes israéliennes au Liban visaient les places fortes et les armes du Hezbollah, mais ont touché durement les civils. Comment distinguer dans les faits un bombardement qui frappe *délibérément* les civils et un bombardement visant à détruire un dépôt d'armes ou un repaire terroriste ? A travers cet exemple, nous voyons que ce sont moins les critères mentionnés par la théorie de la guerre juste qui font débat que l'interprétation et l'appréciation de ces critères²⁰.

¹⁹ L'ouvrage de référence sur la théorie de la guerre juste reste celui de Michael Walzer, *Guerres justes et injustes* (1^{re} éd. 1977), Paris, Gallimard, coll. « Folio », 2006. Pour une présentation détaillée des courants philosophiques sur la guerre et les relations internationales, voir Pierre Hassner, « Ethique et relations internationales » dans le *Dictionnaire d'éthique et de philosophie morale*, Monique Canto-Sperber (dir.), Paris, PUF, 1997.

²⁰ Nous reprenons ici les principaux éléments de l'article « Ethique militaire » de Nick Fotion dans le *Dictionnaire d'éthique et de philosophie morale*, *op. cit.*

Les partisans de théorie de la guerre juste estiment qu'elle est la mieux adaptée aux régimes démocratiques car elle donne les moyens au politique de formuler une position modérée consécutive à un débat sur l'opportunité d'entrer en guerre ou d'y renoncer. Par ailleurs, à défaut d'éviter les guerres, la théorie de la guerre juste s'efforce de limiter les conséquences de la guerre. Comme le rappelle M. Walzer, « nous devons commencer par insister sur les règles de la guerre et par maintenir strictement les soldats dans les normes qu'elles fixent. La limitation de la guerre est le début de la paix²¹. » Néanmoins, il est possible à partir du cas de l'intervention de l'armée américaine (et de ses alliés) en Irak de défendre la position inverse. La libre appréciation des critères du *jus ad bellum* peut ainsi conduire à justifier abusivement des conflits, surtout dans le cas problématique de la guerre préventive²². De même, l'existence d'un *jus in bello* n'a pas empêché les tortures de la prison d'Abou Ghraïb. Cependant des sanctions juridiques à l'égard des auteurs de ces tortures ont été prononcées par la justice militaire américaine et le sénateur McCain a fait voter au Congrès américain une loi interdisant la torture.

3. Du droit de la guerre au droit international humanitaire

Les débats autour de l'application des critères de la guerre juste ne suffisent pas à expliquer l'émergence de l'éthique dans la période contemporaine. Cette tendance est en grande partie liée à l'évolution du droit de la guerre, qui confère de plus grandes responsabilités aux militaires en terme d'assistance aux victimes des conflits. Comment sommes-nous passés d'un droit de la guerre à un droit international humanitaire ?

Les progrès du droit de la guerre comme branche du droit des gens (ancêtre du droit international public) datent de la deuxième partie du XIX^{ème} siècle²³. La mise en place progressive d'un service militaire obligatoire depuis la Révolution française dans les pays d'Europe est l'élément déclencheur : de grandes armées nationales viennent remplacer les petites armées de combattants professionnels soumis à une discipline minimale. Les soldats citoyens ne se battent plus pour de l'or, comme le faisaient les mercenaires, mais pour des idées. L'élaboration du droit de la guerre naît d'un besoin de règles claires et compréhensibles de

²¹ Michael Walzer, *Guerre justes et injustes, op. cit.*, p. 444.

²² C'est un point souligné par Ariel Colonomos lors d'une conférence sur « l'impératif éthique » en décembre 2006 à l'occasion des forums du Centre d'études en sciences sociales de la défense (C2SD).

²³ Voir Dieter Schindler, « L'évolution du droit de la guerre des conventions de la Haye aux Protocoles additionnels aux conventions de Genève », *Revue de droit pénal militaire et de droit de la guerre*, XXI, 1-2-3-4, 1982, p.23-33.

tous les citoyens amenés à combattre pour leur nation. En outre, l'augmentation des effectifs du fait de la conscription, conjuguée aux progrès techniques des armes, rendent les guerres modernes beaucoup plus sanglantes quantitativement. Les guerres de la fin du XIX^{ème} siècle laissent beaucoup de blessés sur le champ de bataille. C'est ce qui motive la création de la Croix Rouge et, sous son impulsion, l'adoption en 1864 de la Convention de Genève pour l'amélioration du sort des militaires blessés pendant les campagnes. La Convention de Genève est un moment fondateur qui inspire les autres conventions relatives au droit de la guerre.

L'évolution du droit de la guerre est enfin liée à une conviction qui imprègne le monde occidental à cette époque : la civilisation fait des progrès rapides qui nécessitent une humanisation de la conduite des guerres. La Déclaration de Saint-Petersbourg en 1868 évoque ainsi « *les progrès de la civilisation [qui] doivent avoir pour effet d'atténuer autant que possibles les calamités de la guerre* ». La Convention de la Haye sur les lois et coutumes de la guerre sur terre (adoptée en 1899 et révisée en 1907) défend la même idée. Certains penseurs de l'époque vont même plus loin en annonçant la disparition prochaine des guerres, tel Auguste Comte : « *Tous les esprits vraiment philosophiques doivent aisément reconnaître, avec une parfaite satisfaction, à la fois intellectuelle et morale, que l'époque est enfin venue où la guerre sérieuse et durable doit totalement disparaître chez l'élite de l'humanité*²⁴. » Selon Comte, le commerce et la société industrielle sont voués à remplacer la guerre et la société militaire. Cette idée n'est pas si éloignée de la conviction actuelle selon laquelle la mondialisation économique, c'est-à-dire l'interdépendance des hommes par les échanges commerciaux transfrontaliers, est en passe de nous sortir définitivement de l'âge des guerres interétatiques. La mondialisation n'est pas seulement un phénomène économique dès lors qu'elle s'accompagne d'un jugement d'ordre moral sur l'illégitimité des frontières, qui se traduit en politique internationale par la montée du droit d'ingérence. Le droit des gens a été produit par les États européens en vue d'assurer l'équilibre des puissances du traité de Westphalie alors que le droit international actuel est conçu par les institutions internationales comme un prolongement de la déclaration universelle des droits de l'homme de 1946²⁵. L'ampleur du changement est considérable. La saisie de ce processus historique qui a vu l'apparition d'un droit international plus autonome du droit des États est donc déterminante pour comprendre la formulation actuelle de l'impératif éthique.

²⁴ Auguste Comte, *Cours de philosophie positive*, Paris, 1892-1894, 5 vol., t. VI, p. 239, cité par P. Manent, *Cours familier de philosophie politique*, Paris, Fayard, 2001, p. 123.

²⁵ Philippe Raynaud, « Le droit, la liberté, la puissance : portée et limites de la juridicisation de l'ordre politique », *Revue européenne des sciences sociales*, Tome XXXVIII, 2000, n°118. Voir aussi l'ouvrage classique de Carl Schmitt, *Le nomos de la terre*, trad., Paris, PUF, 1997

Les entreprises juridiques de la fin du XIX^{ème} siècle débouchent sur deux textes majeurs : la convention de la Haye relative au droit de la guerre et la Convention de Genève relative au droit humanitaire²⁶. Celles-ci s'accordent sur trois principes : les attaques doivent être limitées aux objectifs militaires et aux forces armées, les personnes civiles et les biens à caractère civil devant être protégés ; les moyens de guerre chez les belligérants doivent être limités ; il est interdit d'utiliser des armes et d'autres moyens de nature à causer des maux superflus. Lors de la Première Guerre mondiale, la convention de Genève est appliquée avec un certain succès. Alors que 60% des blessés pendant la guerre de Crimée de 1854-1856 sont morts faute de soins, ils ne sont plus que 7,5% pendant la Première Guerre mondiale. Néanmoins, cette évolution s'explique par une série de facteurs (l'amélioration de la médecine et de la logistique d'assistance aux blessés), et pas seulement par les dispositions juridiques. La Convention de la Haye est en revanche très mal respectée : loin d'être limitée, la Première Guerre mondiale est bien une guerre *totale*, extrêmement destructrice. Pourtant, pendant l'entre-deux-guerres, la convention de la Haye n'est pas révisée, car l'idée se répand que cela discréditerait la Société des Nations qui cherche à régler les conflits de manière pacifique et non par le recours aux forces armées. Ainsi, le droit de la guerre ne progresse pas beaucoup jusqu'à la Deuxième Guerre mondiale, qui est aussi une guerre totale. 50% des victimes de ce conflit sont des civils, contre 5% pendant la Première Guerre mondiale. Pourtant, comme à l'issue de la Grande Guerre, la Commission de droit international des Nations Unies de 1949 se prononce contre la prise en compte du droit de la guerre, car elle est d'avis que l'opinion publique verrait dans ce choix le signe d'un manque de confiance dans l'efficacité des Nations Unies à maintenir la paix. Un grand fossé sépare alors la convention de Genève sur le sort des combattants (qui a été révisée plusieurs fois à l'initiative du CICR) et la Convention de la Haye, non révisée depuis 1907, qui n'évoque pas explicitement la préservation des civils.

Cela change dans les années soixante-dix, notamment avec la guerre du Vietnam qui fait 70% de victimes civiles. Lors de la conférence de Téhéran en 1968, les Nations Unies se saisissent pour la première fois des problèmes posés par le droit de la guerre, et rompent avec la logique du droit public européen en alignant le droit de la guerre uniquement sur les droits de l'homme. Dès lors les Nations Unies et la Croix Rouge travaillent ensemble à l'élaboration en 1977 des Protocoles additionnels aux conventions de Genève, qui s'appliquent aussi à la Convention de la Haye. Ces deux conventions améliorent la protection de la population civile contre les effets des hostilités, réglementent plus rigoureusement les méthodes et moyens de guerre (par exemple interdiction de la perfidie), améliorent le statut des combattants et des prisonniers de guerre et

²⁶ Eric David, *Principes de droit des conflits armés*, Bruxelles, Bruylant, 2^e éd., 2002.

enfin prennent des dispositions concernant les conflits non internationaux, en particulier les conflits internes.

Cependant, ce *droit des conflits armés* est difficile d'usage. Il n'existe pas de véritable législateur supranational. L'accord constitue sa source première, soit par traité, soit par coutume, soit par actes des organisations internationales. La grande complexité du droit des conflits armés, composé de plusieurs centaines d'articles, n'aide pas son application en situation d'urgence. Beaucoup de dispositions sont le fruit de compromis politiques : c'est la raison pour laquelle ils peuvent faire l'objet d'interprétations contradictoires. La qualification de conflit armé est très complexe, notamment lorsqu'il s'agit de distinguer les conflits internationaux et non internationaux. Par exemple les guerres de libération sont des conflits internationaux, mais pas les guerres civiles. Comment alors distinguer une guerre de libération d'une guerre civile ?

Finalement, la question de savoir si les Conventions prennent en considération les intérêts militaires des États ou s'ils gênent au contraire les opérations demeure controversée. Le remplacement en pratique du terme « droit de la guerre » par « droit international humanitaire » est significatif d'une tendance à prendre insuffisamment en compte les contraintes de la conduite des opérations militaires. Les conventions de la Haye et de Genève ne sont en aucun cas superflues, mais elles ne remplissent pas totalement leur mission d'aide à la décision politique et militaire. S'agissant du *jus in bello*, elles peuvent cependant être considérées, dans la continuité des principes de la guerre juste, comme un moyen de limiter les effets des conflits, ainsi que l'indique Jérôme Cario dans le sillage de Michael Walzer : « *Malgré les nombreuses violations graves du droit des conflits armés commises chaque jour, on ne saurait ignorer qu'il contribue aussi et malgré tout à épargner de nombreuses vies, soit parce que les normes qu'il défend ont été assimilées et acceptées, soit encore par intérêt réciproque, soit enfin par crainte de sanction ou de l'opprobre internationale*²⁷. »

Le droit des conflits armés réglemeⁿt^e *la violence et l'assistance*. Là où le droit de la guerre avait essentiellement pour fonction de justifier et d'encadrer l'usage de la force armée en cas de conflit, le droit international humanitaire met l'accent sur l'assistance aux populations civiles victimes des conflits, la prévention et la résolution des conflits. Le droit international est ainsi tiraillé entre la volonté d'encadrer la guerre et celle de l'interdire. En pratique, le droit international humanitaire contraint fortement l'engagement des troupes dans un conflit et l'action des forces armées sur le terrain. L'éthique militaire, impliquant le risque de la mort d'un côté comme de l'autre, ne fait pas forcément bon ménage avec l'éthique humanitaire, qui postule l'illégitimité de tout conflit sanglant²⁸.

²⁷ J. Cario, *Droit des conflits armés*, *op. cit.*, p. 24.

²⁸ Voir André Thiéblemont, « Culture de paix et emploi de la force armée », *Le Débat*, n°142, novembre-décembre 2006.

4. Vers une éthique du métier des armes

L'opération extérieure (OPEX) constitue la forme d'intervention appropriée aux orientations actuelles du droit international et de la situation mondiale, dont la France est partie prenante dans le contexte européen. Les forces armées françaises interviennent très régulièrement à l'extérieur de leurs frontières, la plupart du temps dans un cadre multinational sous la coordination de l'ONU ou de l'OTAN. Elles se sont engagées ces dernières années dans de nombreuses opérations en Bosnie-Herzégovine, au Kosovo, au Rwanda, en Afghanistan ou en Côte d'Ivoire, pour ne prendre que les principaux exemples. Les OPEX s'inscrivent dans des processus de paix dont la visée est non seulement militaire (rétablir l'ordre) mais aussi humanitaire (porter assistance aux civils, d'où un partenariat avec les ONG qui n'est pas sans poser problème²⁹) et politique (contribuer à la consolidation voire la construction de l'Etat par des politiques de *state-building* ou *nation-building* une fois le conflit terminé).

La forte ambition placée dans les OPEX confère aux militaires, qui sont directement exposés, une très grande responsabilité. La dimension humanitaire, mais aussi la médiatisation nouvelle et croissante de ces opérations, justifient que l'usage de la force soit encore plus rigoureusement encadré que dans les conflits dits "classiques" du passé. Ce qui ne signifie pas que tout se passe pour le mieux : l'exemple d'Abou Ghraïb montre que la promotion de la démocratie en théâtre extérieur n'empêche pas le risque de dérive ; celui de la Côte d'Ivoire, que la polémique peut surgir. On peut même se demander si le sentiment d'impuissance ressenti parfois par les « soldats de la paix », sévèrement limités dans l'usage de la force, ne contribue pas à les fragiliser moralement. A vouloir faire du militaire le bras armé de l'humanitaire ou de l'intervention de la communauté internationale, on rend difficile l'exercice du métier des armes. Ce risque de confusion entre l'humanitaire et le militaire est opportunément souligné par Rony Brauman, qui invite à délimiter les responsabilités respectives³⁰. Plus largement, le cas des OPEX soulève toute une série d'interrogations quant au sens de l'action militaire. Peut-on faire usage de la force lorsque aucun ennemi n'est officiellement désigné ? Peut-on « justifier la guerre » lorsque l'intervention militaire se nomme « maintien de la paix » ? Comment rendre compatibles les missions traditionnelles des militaires et ces nouvelles missions à caractère humanitaire ?

²⁹ Voir Béatrice Pouligny, *Ils nous avaient promis la paix*, Paris, Presses de Sciences Po, 2005. Du même auteur, « L'humanitaire gouvernemental face à la guerre », *Politique étrangère*, n°2, 2003, p. 367-380.

³⁰ Rony Brauman, intervention au colloque « Servir la paix : éthique et responsabilités », Paris, La Documentation française, 1996.

Ces questions font l'objet de controverses qui contribuent à la vitalité des travaux sur le rôle de la morale dans les relations internationales³¹. Les Etats-majors, de leur côté, adaptent la formation des officiers à l'évolution du droit et à la nature des problèmes rencontrés par les troupes sur le terrain. Les élèves officiers de Saint-Cyr reçoivent ainsi une « formation à l'exercice de l'autorité », qui comprend un cours d'éthique et déontologie placé sous la responsabilité du philosophe Henri Hude³² et un cours de droit des conflits armés donné par le lieutenant-colonel Jérôme Cario, auteur d'une thèse sur le droit des conflits armés³³. L'éthique est devenue une priorité pour l'armée française à la faveur de la professionnalisation des armées décidée par le président de la République en 1996. Ce choix politique a conduit l'armée à entreprendre une réflexion de fond sur son rôle dans la société française et sur les compétences nécessaires d'une armée entièrement composée de professionnels. L'enjeu consiste notamment à forger une éthique et une déontologie appliquées au métier des armes. Prise dans ce sens, l'éthique militaire est au métier des armes ce que l'éthique médicale est aux professions de la santé³⁴. Deux documents de référence ont été produits en 1999 sous l'impulsion du général Jean-René Bachelet : un Code du Soldat, qui rappelle en onze points les valeurs et les grands principes du métier des armes et un Livre vert intitulé « L'exercice du métier des armes dans l'armée de Terre », qui fixe le cadre des cours d'éthique donnés aux officiers de Saint-Cyr. Jean-René Bachelet a fait paraître ces documents ainsi que l'ensemble de ses interventions publiques sur le sujet dans un ouvrage dont la problématique est d'adapter les valeurs militaires traditionnelles aux contraintes professionnelles produites par les nouvelles missions qu'on leur confie³⁵.

Il en résulte peu ou prou les mêmes difficultés déjà signalées à propos du droit qui hésite entre l'encadrement de la guerre et son interdiction. D'un côté, l'auteur affirme la possibilité de la guerre ouverte, la permanence du cadre national, la nécessité de l'usage de la force. De l'autre il affirme avec la même vigueur la défense des valeurs universelles portées par le monde occidental, le « respect absolu de la personne humaine, notamment de sa vie ». L'auteur souligne alors la « contradiction » entre la capacité d'ôter la vie, qui est la spécificité du métier

³¹ Voir Pierre Hassner et Gilles Andréani (dir.), *Justifier la guerre ? De l'humanitaire au contre-terrorisme*, Paris, Presses de sciences po, 2005.

³² Un pôle d'excellence « éthique et déontologie » coordonné par le philosophe Henri Hude a été créé en 2004 aux écoles militaires de Saint-Cyr Coëtquidan, qui a notamment abouti sur l'organisation d'un grand colloque sur le thème de l'éthique en janvier 2006.

³³ Chef de bataillon Jérôme Cario, *Le droit des conflits armés ou la limitation de nuire dans ses règlements et ses moyens, appliqué à l'Irak et à la Somalie*, thèse de doctorat, Université de Nantes.

³⁴ Notons qu'à bien des égards, ce qui se joue actuellement au sein de l'armée française est un cas exemplaire pour étudier la manière dont la problématique de l'éthique peut pénétrer une profession.

³⁵ Jean-René Bachelet, *Pour une éthique du métier des armes, Vaincre la violence*, Paris, Albin Michel, 2006.

militaire, et l'obligation de la respecter par-dessus tout. Selon l'auteur, la difficulté peut être en grande partie surmontée grâce à l'excellence professionnelle, qui permet de « maîtriser la force ». L'argument principal est que la force s'oppose à la violence, celle-ci étant l'emploi illégitime de la première. L'auteur pense ici aux affrontements entre des forces politiques légitimes et illégitimes (terroristes, bandes armées). On peut néanmoins se demander si l'opposition entre force et violence est opératoire, étant entendu que le recours à la force implique l'éventualité de conséquences violentes. Établir la distinction entre force et violence revient à brouiller encore davantage la distinction non moins fondamentale entre la guerre et la paix, voire à négliger la dimension conflictuelle de la guerre : « *Un conflit qui exclut d'emblée ou par principe l'usage de la violence n'est plus un conflit, mais une simple compétition ou un concours*³⁶. » Certes, redisons-le, la distinction entre force et violence est liée aux caractéristiques très spécifiques des conflits actuels, qui sont la croix de la pensée stratégique. Dès lors qu'un conflit n'oppose pas deux forces (par exemple deux États) qui se reconnaissent mutuellement, alors il devient difficile de qualifier la force. Il reste cependant possible de différencier la *violence armée* d'autres formes de violence (l'acte terroriste par exemple). L'enjeu consiste à élaborer une morale militaire adaptée aux conflits contemporains sans dénaturer le recours à la force.

La mise en place d'une éthique du métier des armes pose également le problème de la spécificité militaire par rapport au monde civil. Henri Hude élabore dans un livre récent une « éthique des décideurs³⁷ » qui concernerait aussi bien les décideurs militaires (les officiers) que les décideurs civils (les patrons de sociétés, les administrateurs du public ou du privé). En d'autres termes, il propose de faire converger le management et le commandement. Mais si l'on part du principe que la guerre implique le risque de la mort, alors on voit mal comment il est possible de rapprocher l'éthique des affaires, régissant la concurrence, et l'éthique du commandement militaire, régissant l'usage de la force. Les militaires sont soucieux, encore plus depuis la fin du service national, de s'ouvrir à la société civile en vue de recomposer le lien entre l'armée et la nation. Cette préoccupation légitime justifie-t-elle qu'ils renoncent à leur spécificité³⁸ ? Pierre Dabezies a bien posé le problème en montrant que la

³⁶ Julien Freund, *Sociologie du conflit*, Paris, PUF, 1983, p. 97.

³⁷ Henri Hude, *L'éthique des décideurs*, Paris, Presses de la renaissance, 2005.

³⁸ Le dialogue civilo-militaire est bénéfique, notamment lorsqu'il prend la forme d'une collaboration scientifique entre civils et militaires. En témoigne ainsi la création par l'Armée de Terre en 2005 de la revue *Inflexions*, dont l'objectif est précisément de réfléchir aux transformations de l'usage de la force et à sa portée morale. Le sous-titre de la revue à cet égard significatif : « Civils et militaires : pouvoir dire ».

spécificité éthique du métier militaire conduisait parfois à des excès³⁹. Mais ces excès ne justifient pas selon lui qu'il faille renoncer à la spécificité militaire. Sa thèse est que la spécificité militaire doit être définie par rapport à la finalité *opérationnelle* des armées et non par rapport aux évolutions de la société : « *L'armée existe pour qu'il y ait des soldats capables de se battre* ». Le militaire ne doit pas être sourd à ce qui l'entoure. Bien au contraire : il s'adapte au monde extérieur de manière à ce que sa capacité à remplir sa mission ne soit pas altérée.

Conclusion

Pierre Hassner et Gilles Andréani notent qu'un « retour de la morale » s'est opéré depuis la fin de la Guerre froide avec l'apparition conjuguée d'un nouveau droit international et de multiples formes de violence⁴⁰. Le droit international humanitaire et les impératifs éthiques qui en découlent sont-ils adaptés aux formes contemporaines de la guerre ? Sont-ils en mesure de soutenir une réponse politico-militaire efficace ? La question mérite d'être posée. Pour pouvoir y répondre, nous proposons de partir de deux idées, qui sont loin d'épuiser le sujet. L'éthique militaire vise à encadrer l'action des militaires et non à brider leur liberté d'action, condition *sine qua non* au déploiement d'une stratégie. Elle doit en outre constituer une aide à la décision et non un moyen de montrer à la société que les militaires sont aussi capables d'éthique. Cela, ils l'ont déjà prouvé, depuis longtemps.

³⁹ P. Dabezies, « La spécificité militaire : une approche globale de l'armée », in B. Boëne, *La spécificité militaire*, *op. cit.*

⁴⁰ P. Hassner et G. Andréani, *Justifier la guerre ?*, *op. cit.*

VERS UN PATRIOTISME DE MOBILISATION REPUBLICAINE ?

Marie-Laetitia DES ROBERT

La mobilisation américaine en réaction aux attentats du 11 septembre 2001 a mis en relief la vigueur du patriotisme américain tant au niveau institutionnel avec l'*US Patriot Act* qu'au sein même de la population. Au-delà de la valorisation récurrente du patriotisme aux Etats-Unis (BERNS, 2001), deux questions sont aujourd'hui posées (KIM, ELIAS, dir., 2003 ; LI, BREWER, 2004). Dans quelle mesure le patriotisme est-il compatible avec une éventuelle opposition à la politique poursuivie par l'Etat fédéral ? Quelles sont les conséquences d'un pic d'affirmation patriotique sur l'acceptation de la diversité sociale au sein de la société américaine ?

Le patriotisme est aussi une thématique politique nouvelle dans plusieurs Etats africains, en particulier en République Démocratique du Congo, au Gabon ou encore en Côte d'Ivoire. Il est un fer de lance politique dans des Etats hérités en bonne part de l'histoire coloniale, et dont les populations éprouvent jusqu'alors peu de sentiments d'appartenance proprement nationale (TSHIBENGABO, 2004). Les controverses suscitées par la notion en Côte-d'Ivoire ont motivé l'organisation d'un colloque international qui s'est tenu fin avril 2006 à Treichville avec pour thème le patriotisme ivoirien, le sens de la présence militaire française en Côte d'Ivoire, et plus largement la question du patriotisme africain. En quelques années, la notion de patriotisme est ainsi redevenue un thème central de la réflexion politique.

Sentiment d'appartenance et engagement envers un pays ou une collectivité, pouvant varier de la simple expression d'une loyauté au sacrifice de soi, le patriotisme peut s'éprouver à l'échelon national, régional ou supranational, comme à l'échelon local avec le *patriotisme de clocher* et le *patriotisme urbain*. Il se décline en trois principaux types nettement distingués par C. NICOLET (1982) et J.M. FERRY (1997) : le *patriotisme géographique*, le plus ancien, recouvre l'attachement d'un peuple à son territoire, le *patriotisme juridique*, cher à Condorcet, Sieyès et Kant, désigne l'attachement porté aux règles formelles de l'Etat de droit et à la défense de la communauté politique ainsi juridiquement fondée, enfin le *patriotisme historique* se nourrit de la double référence à un héritage et à un projet communs, la conférence de 1882 d'E. RENAN – « Qu'est-ce qu'une nation ? » – en étant la figure archétypale.

Le patriotisme se distingue du nationalisme par la finalité de l'attachement national exprimé – « *le nationalisme met la nation à son service et l'utilise à d'autres fins* » (DELANNOI, 1987, p. 93) –, ils se distinguent aussi par la présence ou non d'une affirmation de supériorité, tendanciellement agressive, vis-à-vis de certains nationaux, peuples ou Etats, et par les moyens reconnus légitimes pour parvenir à leurs fins, en particulier la violence. Le patriotisme peut composer avec le libéralisme politique des sociétés démocratiques et l'acceptation d'une diversité sociale, là où le nationalisme est davantage corrélé à l'affirmation de valeurs autoritaires et à l'intolérance à l'égard des différences : « *pour l'un, il y a la bonne France et la mauvaise, pour l'autre [le patriotisme], il y a la France tout court, d'où aussi la volonté unitaire, dans le cadre du temps long* » (PORTERET, PREVOT, 2004, p. 24). Vis-à-vis de l'étranger, le patriotisme est compatible avec des valeurs internationalistes et la coopération entre les Etats, là où le nationalisme s'assortit généralement d'attitudes militaristes. L'attachement national peut, selon les contextes, passer d'une forme patriotique à une expression plus nationaliste.

Si le patriotisme est aujourd'hui mis en œuvre aux Etats-Unis, comme en Afrique subsaharienne, selon des logiques propres à chaque contexte, il était depuis les années 60 en Europe davantage un objet de réflexion théorique qu'une dimension structurante de la vie collective. Après deux guerres mondiales marquées par la mobilisation des patriotismes puis par l'affrontement des nationalismes agressifs, les sociétés européennes se sont reconstruites dans l'apaisement autour du projet européen. Elles sont aussi devenues multiculturelles et sont composées d'individus nettement individualisés pour lesquels la logique électorale a progressivement pris le pas sur les affiliations institutionnelles. Ces transformations rendent l'affirmation patriotique moins centrale et plus complexe : celle-ci doit notamment éviter toute résurgence du passé et se départir d'une référence forte aux attributs culturels. La faiblesse des données sur le patriotisme en France invite même à penser qu'il serait une valeur tombée en désuétude, hormis dans les rangs de l'extrême droite (COTTRET, RAKOTO, 2003).

Le questionnement sur le patriotisme a cependant été continu outre-Rhin, pour des raisons historiques propres à l'Allemagne, avec en particulier la querelle des historiens de 1986-1988 au sujet du nazisme qui a fait monter dans l'espace public le thème du « *patriotisme constitutionnel* », défendu en particulier par J. HABERMAS (1999, 2000). Il s'agit d'une posture post-nationale d'attachement aux principes de l'Etat de droit démocratique, dans un rapport intime et critique vis-à-vis de l'histoire et des traditions nationales, et impliquant un engagement responsable vis-à-vis du monde. Les réflexions sur la nature de l'unité nationale en Allemagne et les ressorts d'une adhésion patriotique ont été relancées en

1989 par la Réunification, puis en 2000 avec le débat sur l'identité allemande sur fond de modification du code de la nationalité (WERNER-MÜLLER, 2006).

Cette réflexion théorique sur le patriotisme constitutionnel a fortement nourri, à l'échelon européen, le débat sur la nature et les conditions d'émergence d'un patriotisme européen, moins supranational que post-national (FERRY, 2001), appelant à distinguer « *citoyenneté et nationalité de telle sorte que la pluralité nationale soit rendue compatible avec l'unité politique* » (LACROIX, 2004, p. 22). Le « *Traité établissant une Constitution pour l'Europe* » s'inscrit de fait nettement dans cette perspective, comme en témoigne le choix du terme de *Constitution* au-delà des oppositions des souverainistes. Ratifié dans quatorze pays européens au cours de l'année 2005, principalement par voix parlementaire, le Traité constitutionnel pour l'Union a été rejeté le 29 mai 2005 par référendum en France (54,7 % de votes contre, avec une forte mobilisation de 69,4%) puis le 1^{er} juin 2005 lors d'un référendum consultatif aux Pays-Bas (par 61,6 % des voix, avec une participation de 64,8 %). Il n'en demeure pas moins que l'intériorisation de l'intégration européenne par les Européens pourrait « *aboutir à une extension de la définition de la patrie vers un horizon plus lointain : l'Europe, le monde, et à une conception axiologique plutôt que territoriale (une appartenance fondée sur une communauté de valeurs plutôt que sur le partage d'un sol ou d'une nationalité)* » (POTERET, PREVOT, p. 112).

Dans ce contexte général de questionnement sur les identités nationales, l'enquête ISSP (International Social Survey Program) de 1995, ayant pour thème l'Identité nationale, a permis de recueillir des éléments empiriques sur les attitudes à l'égard de l'identité et de la fierté nationales, de l'ouverture ou de la fermeture à l'international et à l'immigration, au sein de différents pays (MCCRONE, SURRIDGE, 1998). Si le patriotisme n'est pas directement appréhendé, l'attention donnée à la fierté nationale est riche d'enseignements. Cette enquête a été reconduite en 2003, et intègre désormais la France ; seuls quelques premiers éléments sont disponibles (BRECHON, 2005 ; DUCHESNE, HEATH, 2005). Deux recherches apportent des éléments complémentaires. Une étude du Laboratoire Georges Friedmann (Université Paris 1 – CNRS), *Le patriotisme en France aujourd'hui* (PORTERET, PREVOT, 2004) propose une réflexion sur l'évolution du patriotisme comme valeur publique à travers une synthèse problématisée de la littérature et des données quantitatives disponibles, puis explore par entretiens les représentations du patriotisme et ses manifestations en France. Une thèse de l'IEP de Paris, *Se sentir français. Sociologie d'un sentiment d'appartenance* (des ROBERT, 2005) replace l'évolution de l'affirmation patriotique dans le cadre plus général des transformations du sentiment d'appartenance française avec le renouvellement des générations, en s'intéressant à l'importance identitaire de ces sentiments.

1. 2005 : Réinvestir les symboles de la République.

En Allemagne, le débat sur le patriotisme semble connaître une inflexion majeure depuis 2000, en particulier depuis les écrits de Günter Grass sur les Allemands victimes de la Seconde guerre mondiale. S'affirme un sentiment national capable de susciter la fierté d'être allemand, fondé sur une conscience historique critique pacifiée, débarrassé de ses connotations ethniques, plus ouvert à l'égard des immigrés, et centré sur le rôle de l'Allemagne en Europe et dans le monde (MOLT, 2006). La proposition du gouvernement, en novembre 2004, de supprimer le jour férié du 3 octobre, jour anniversaire de la Réunification devenu depuis 1990 le jour de la fête nationale, a suscité une vive polémique où cette conscience patriotique revigorée s'est fait entendre.

1.1 Création du délit d'« outrage » au drapeau et à l'hymne.

En France, en revanche, le renouveau patriotique n'est pas tant un élan intérieur qu'une réaction contrainte, tout au moins initialement. Ainsi, les premières mesures pouvant être rapprochées d'une logique patriotique ont été prises à la suite d'atteintes collectives graves aux symboles nationaux sans que le terme « patriotisme » n'ait alors été mis en avant.

Le 6 octobre 2001, lors du match de football France-Algérie au Stade de France, *La Marseillaise* est sifflée par une partie des spectateurs ; ceci provoque une vive réaction à travers tout le pays, en particulier au sein de la classe politique. Les interpellations du gouvernement à l'Assemblée Nationale lors de la séance suivant le match n'invoquent cependant pas le "patriotisme" pourtant discuté en fin de séance à propos de « *patriotisme économique* » ; celle du député C. Ehrmann, bien que la plus vive, est formulée ainsi : « *Comment entendez-vous rendre aux jeunes Français de toutes origines le sens de l'honneur et la fierté d'être Français ?* » Au printemps 2002, certains supporters corses du Sporting Club de Bastia sifflent à nouveau l'hymne national à l'occasion de la finale de la coupe de France, le président de la République J. Chirac quitte momentanément la tribune officielle.

A cette période, seul l'article 440 du Code de justice militaire punissait expressément l'outrage au drapeau ou à l'armée, cette disposition ne s'appliquant qu'aux militaires ou aux personnes embarquées. Aussi, un amendement créant le délit d'« outrage » au drapeau et à l'hymne national est-il préparé puis adopté le 24 janvier 2003. Le 18 mars 2003, la Loi Perben sur la Sécurité intérieure prévoit une peine de prison de six mois et une amende de 7 500 € en cas d'outrage au drapeau ou à l'hymne national. Le Conseil constitutionnel a précisé et limité les possibilités d'applications de cet article de

loi : « [...] sont exclus du champ d'application de l'article critiqué les œuvres de l'esprit, les propos tenus dans un cercle privé, ainsi que les actes accomplis lors de manifestations non organisées par les autorités publiques ou non réglementés par elles ; [sous] l'expression "manifestations réglementées par les autorités publiques", éclairée par les travaux parlementaires, doit s'entendre des manifestations publiques à caractère sportif, récréatif ou culturel se déroulant dans des enceintes soumises par les lois et règlements, à des règles d'hygiène et de sécurité en raison du nombre de personnes qu'elles accueillent » (Décision n°2003-467 DC).

Les sifflets de *La Marseillaise* sont-ils un phénomène limité, lié à des joutes «footballistiques»¹, ou y a-t-il une prise de distance généralisée vis-à-vis des symboles nationaux, en particulier parmi les jeunes générations ? La recherche doctorale, menée en 2000 et 2003 auprès d'adultes de 20 à 86 ans, met en exergue l'évolution forte du rapport aux emblèmes nationaux avec le renouvellement des générations (des ROBERT, 2005). Les aînés, natifs d'avant 1935, entretiennent aujourd'hui encore proximité affective et allégeance forte vis-à-vis des emblèmes, même s'ils sont peu mis en scène dans la sphère privée. Les natifs de 1940 à 1955 témoignent d'attitudes déjà plus variables : du simple légalisme pour les moins engagés nationalement à un loyalisme parfois démonstratif pour les plus engagés. Les natifs de 1965 au début des années 80 se partagent quant à eux selon trois profils : un premier groupe exprime une réelle désaffection pour les symboles nationaux – méconnaissance et sentiment de décalage –, un second groupe accorde une attention à la charge historique de ces symboles – le sens donné aux symboles variant selon la sensibilité de chacun –, enfin certains 20-35 ans investissent les symboles nationaux d'une charge affective positive, en particulier le drapeau. Le phénomène de distanciation est donc progressif, il tend à s'amplifier en accusant une nette accélération parmi les nouvelles générations adultes. L'évolution quantitative se double d'une évolution qualitative : alors que le sens des emblèmes nationaux s'impose aux générations aînées nées jusqu'en 1955 et suscitent le respect, les emblèmes font en revanche l'objet d'une interprétation variable par les natifs d'après 1965 : la connaissance et l'usage fait des symboles expriment désormais le sens donné par chacun à son appartenance française.

L'enquête quantitative, menée principalement en Rhône-Alpes en 2003 (des ROBERT, 2005), permet d'avoir une indication sur l'ampleur du phénomène tout en tenant compte de ce que la défiance des jeunes adultes vis-à-vis des

¹ On sait par exemple que la politisation des clubs de supporters conduit les supporters de gauche à exhiber des drapeaux jamaïcains ou du *Che* en réponse aux drapeaux tricolores exhibés par des supporters nationalistes à défaut de pouvoir mobiliser des croix celtiques. Dans un autre contexte, des supporters marseillais peuvent brûler le drapeau tricolore en tant qu'emblème du club parisien.

institutions – bien connues de toutes les enquêtes – peut les avoir conduit à forcer le trait de la distanciation. Si les 50-60 ans sont deux fois moins nombreux que les 75-85 ans à déclarer connaître en entier *La Marseillaise*, la proportion de ceux qui n'en connaissent que l'air est stable entre ces deux générations. Celle-ci double en revanche, chez les 20-30 ans : 30 % des 186 jeunes adultes interrogés déclarent ne connaître que l'air de *La Marseillaise*. Le sentiment de fierté à l'écoute de *La Marseillaise* diminue de moitié à chaque nouveau groupe générationnel. Seuls 37 % des 20-30 ans enquêtés déclarent éprouver « *de la fierté* » (moins de 6 %) ou « *du respect* » (31 %) lorsqu'ils entendent *La Marseillaise* contre 73 % des 50-60 ans et même 88 % des 75-85 ans. Ils disent le plus souvent « *ne rien éprouver de particulier* » (38 %) ; une minorité significative déclare même ressentir « *de la gêne ou du dégoût* » (14 % contre 5 % des 50-60 ans et moins d'1 % des 75-85 ans), là où d'autres ressentiraient « *de l'indifférence* » (12 % contre 6 % et moins de 2 % chez les aînés). Parmi ceux qui connaissent l'hymne, 44 % des jeunes adultes de l'enquête déclarent l'avoir chanté la dernière fois pour plaisanter (moins de 20 % des 50-60 ans, moins de 4 % des 75-85 ans). Quant aux sifflets contre *La Marseillaise* en 2001 et 2002, les trois quarts des 20-30 ans au courant de l'événement disent y avoir été sensibles, et parmi eux, 22 % déclarent « *comprendre que certains puissent le faire* » contre 9 % des 50-60 ans et 1 % des 75-85 ans. Les autres jeunes se répartissent en proportions assez voisines sur les modalités « *Cela m'a choqué* », « *Je n'ai pas apprécié* » et « *Je n'ai pas compris* ». De façon convergente, le rapport PORTERET, PREVOT souligne que si les représentations communes concernant les symboles sont positives et associées principalement à l'idée de respect, la dénonciation des atteintes aux symboles s'assortit, pour certains natifs de 1964 à 1974 interrogés, de la recherche d'une compréhension des raisons pour lesquelles ces actes sont commis (2004, p. 143). La désaffection symbolique envers l'hymne national est patente chez une partie conséquente des jeunes générations.

1.2 Apprentissage de La Marseillaise dans les écoles primaires.

Parallèlement à la création du délit d'« outrage », l'enseignement des grands symboles nationaux de la France et de la République (hymne, drapeau, fête nationale) a été réinscrit dans les programmes officiels du primaire en 2002. Mais les paroles de l'hymne n'étaient pas systématiquement apprises. L'article 26 de la Loi Fillon a rendu cet apprentissage obligatoire à la rentrée scolaire 2005 (adoption le 23 avril 2005 de la loi modifiant l'article L321-3 du Code de l'éducation). La circulaire de rentrée publiée le 31 août 2005 précise ainsi que le primaire « *offre un enseignement d'éducation civique qui comporte obligatoirement l'apprentissage de l'hymne national et son histoire* ». Notons que l'enseignement de

L'hymne national est obligatoire en Grèce, en Autriche, en Pologne, en Turquie et en Russie notamment ; il est même chanté chaque matin par les écoliers américains. Il est facultatif en Grande-Bretagne, en Belgique ou aux Pays-Bas ; et cet apprentissage a été supprimé en Espagne dans la mesure où il évoquait la dictature.

Selon un sondage de l'IFOP pour *Le Journal du Dimanche* et *Ouest-France*, publié le 2 octobre 2005, l'enseignement obligatoire de l'hymne national à l'école bénéficie de l'adhésion de huit Français sur dix ; seul un cinquième des 1004 personnes interviewées s'y oppose. Cette adhésion atteint un niveau comparable chez les hommes et les femmes mais varie fortement avec l'âge, passant de 65 % chez les 15-24 ans à 90 % chez les 65 ans et plus. Cette forte approbation se vérifie également auprès de l'ensemble des segments politiques, tout en variant légèrement en intensité : 75 % des sympathisants de gauche s'y déclarent favorables contre 88 % de ceux de droite. Selon ce même sondage, plus de sept Français sur dix (72 %) s'opposent à ce que certaines paroles de *La Marseillaise* soient modifiées refusant une dénaturation de l'hymne national.

1.3 Distanciation et réappropriation des symboles républicains

Comment comprendre la prise de distance vis-à-vis des symboles nationaux des générations nées dans l'Après-guerre, et plus particulièrement de celles nées depuis 1965 ? Rappelons tout d'abord que l'hymne national a été ringardisé par la génération *baba-cool* des années 1970, rompant avec la respectueuse déférence des aînés. Les symboles nationaux, et en particulier le drapeau tricolore, furent aussi dans les années 70 à 90 accaparés par les seuls nationalistes en raison de l'usage des symboles fait par ces mouvements, mais aussi en raison de la vacance laissée par les autres sensibilités politiques sur ce terrain. Plus généralement, l'appartenance française est devenue incertaine à partir des années 70, en particulier pour les natifs d'après 1965. Les individus interrogés expriment combien cette appartenance n'est plus vécue sur le mode de l'évidence : elle a fait l'objet pour les plus affiliés d'une appropriation progressive volontariste, elle a posé et pose question au plus grand nombre, elle est même vécue comme problématique pour une partie (des ROBERT, 2005).

Dans ce contexte, la Coupe du monde de football de 1998 marque une inflexion significative et qui pourrait s'avérer durable. Si l'événement a été diversement investi et interprété, pour une partie des Français, en particulier parmi les femmes, la Coupe du monde a été vécue comme une expérience nationale collective, festive et positive. Elle a été une occasion de réappropriation du drapeau et de l'hymne national comme symbole républicain d'une France devenue de surcroît multiculturelle (*idem*).

4. "Ça veut dire quoi être française pour vous dans votre vie ? "

Pour moi ça veut pas dire grand chose dans le sens où [...] je suis tellement anti Front National, anti tout ça que les couleurs... Par exemple avec la Coupe du monde, mon fils et mon mari aiment le foot, et c'est vrai qu'au début, ça me gênait ! C'est-à-dire, ces trucs bleu, blanc, rouge partout ! Mon fils maquillé bleu, blanc, rouge et tout ! Alors en même temps je suis consciente que c'est pas parce que le Front National s'est octroyé un petit peu ces couleurs, ça reste quand même les couleurs de la France ! [(...) Mais] ces couleurs, c'est... pour moi, ça me gêne !

[...] 29. "La coupe du monde donc, vous avez regardé quelques matchs ?"

Où ! Tous les matchs ! On peut le dire ! Enfin moi non... mais mon mari et mon fils aîné [(...) et] de toute façon on se laisse prendre au jeu ! Notamment la finale, nous étions en vacances ! [...] J'ai trouvé que c'était sympa ! L'ambiance, j'ai trouvé que c'était vachement... ça rassemblait... ça effaçait beaucoup [de petits tiraillements], c'était quand même positif par rapport à ça ! (Amélie, 30 ans)

Cette réappropriation populaire des symboles républicains a connu un second fait marquant. A l'issue des résultats du premier tour de l'élection présidentielle d'avril 2002 ayant porté le candidat de l'extrême droite au second tour, « à l'initiative de diverses associations, plusieurs centaines de personnes se réunirent devant la tour Eiffel, sur l'esplanade des Droits de l'homme, pour entonner une série de Marseillaise vibrantes [...]. A un moment de doute profond, cette réappropriation de la symbolique patriotique, née de la Révolution, témoignait du retour de valeurs nationales pétrées de générosité » (COTTRET, RAKOTO, p. 74).

Evoquons, enfin, en écho à cette récente pénétration du message patriotique républicain au sein de l'opinion publique française, le canular fait à l'équipe de France de football le 8 septembre 2005. Un imitateur se faisant passer pour J. Chirac, alors convalescent, demanda à l'équipe de France d'honorer *La Marseillaise* main sur le cœur en ouverture du match de soirée, ce qui fut fait...

2. 2005 : "Patriotisme économique" et protection des industries stratégiques

Si souffle un vent de réinvestissement symbolique des emblèmes nationaux, c'est sur la scène économique que le mot « patriotisme » a été progressivement remis à l'honneur dans le champ de la praxis politique. L. Jospin a eu recours à l'expression « *patriotisme économique* » devant l'Assemblée nationale en 2001 ; en 2003, J.P. Raffarin a chargé le député J.P. Carayon de rédiger un rapport² sur l'intelligence économique en France, où il prône une politique plus « patriote ». « *L'année 2005 a vu des pays industrialisés réagir à des tentatives de prises de contrôle ou*

² CARAYON, JP., 2003, Intelligence économique, compétitivité et cohésion sociale.

d'OPA hostiles d'origine étrangère et mettre en avant les intérêts économiques nationaux pour contrer ces initiatives. En France, c'est la notion de patriotisme économique qui a été invoquée pour justifier cette posture nouvelle dans les relations internationales privées » (LEERSNYDER, 2006, p. 89). En effet, les rumeurs d'Offres publiques d'acquisition sur la firme française Danone en juillet 2005 puis l'annonce d'OPA sur le groupe européen Arcelor en janvier 2006 ont par deux fois conduit le Premier ministre D. de Villepin à clamer haut et fort la nécessité d'une attitude, déjà pratiquée par d'autres pays en particulier les Etats-Unis (DENECE, REVEL, 2005), visant à protéger les industries jugées stratégiques en contrôlant mieux les investissements étrangers.

Le Décret n°2005-1739 de la fin décembre 2005 définit ainsi quatre secteurs de la Défense comme étant à protéger des investissements étrangers à l'Union européenne : la cryptologie, les activités liées aux marchés classés Secret-Défense, la recherche et la production d'armes, les munitions et substances explosives, l'étude et l'équipement au profit du Ministère de la Défense. Les prises d'investissements extra comme intra-européennes sont également réglementées pour sept autres activités : les casinos, la sécurité privée, la recherche et la production d'agents pathogènes et d'armes chimiques, le matériel pour l'interception de correspondance et la détection à distance des conversations, les technologies de l'information nécessaires à la lutte contre le terrorisme et la criminalité, pour la Sécurité ou la Défense ou à double usage.

Ce décret de protection respecte la réglementation européenne sur le contrôle des opérations de concentration. Le règlement n°139/2004 du 20 janvier 2004 a en effet donné à la Commission européenne la « *compétence exclusive pour contrôler les concentrations de "dimension communautaire". Les Etats ne peuvent reprendre la main, aux termes de l'article 21, alinéa 4, du règlement, que pour prendre : "les mesures appropriées pour assurer la protection d'intérêts légitimes [(...) à savoir] la sécurité publique, la pluralité des médias et les règles prudentielles"* » (THOUVENIN, 2006, p. 218). Cependant, les motivations des concentrations dénoncées au nom du « patriotisme économique », comme la fusion accélérée GDF-Suez en février 2006 en réaction au projet de rachat du groupe français Suez par l'italien Enel, en France comme chez certains voisins européens, cadrent difficilement avec ces trois motifs. « *La Commission européenne a de ce fait, publié une déclaration, datée du 15 mars 2006, manifestant sa détermination à s'opposer à toute action, par des gouvernements nationaux, visant à interférer dans le processus de restructuration transfrontière de l'industrie européenne* » (idem, p. 217), restructuration qui constitue le cœur historique de sa dynamique d'intégration pour pallier les protectionnismes étroits et leurs conséquences néfastes, patentes dans les années 1930.

Le « patriotisme économique » est ainsi la figure de proue de la récente affirmation patriotique française, comme en témoigne la recension du terme « patriotisme » dans les débats parlementaires³.

3. 2005 : « Fièvre hexagonale » et réaffirmation de la positivité de la vie collective nationale.

3.1 L'Europe : patriotisme économique versus patriotisme constitutionnel

L'année 2005, nous l'avons souligné, a été marquée en France par le non majoritaire au Référendum sur « le Traité établissant une Constitution pour l'Europe », redoublé quelques jours plus tard par le non néerlandais. Si les membres de la Convention se sont nettement inspirés des débats théoriques sur le « patriotisme constitutionnel », les débats publics ont en revanche eu en France un contenu principalement économique et social. Ce sont les délocalisations et les craintes de déliquescence du « modèle social français » qui marquent l'opinion française dans sa perception des enjeux européens, et font ressurgir le patriotisme économique. « *Quand on analyse les raisons du vote non, arrivent en premier les enjeux économiques et sociaux tels que la peur du chômage. La question du Traité européen arrive très loin derrière* » explique P. Perrineau, directeur du CEVIPOF (« Un 21 avril bis », 31 mai 2005, *Sofres*). Implicitement, la campagne référendaire a donc été l'occasion, pour une partie des Français, de réaffirmer leur désir de vivre en France et leur attachement au modèle social de leur pays.

Ainsi, conclut P. Perrineau, « *à gauche comme à droite, ces thèmes du patriotisme économique [refus des délocalisations, défense de l'emploi sur le territoire et du "modèle social français"] sont apparus au premier plan de la campagne référendaire, beaucoup plus que dans d'autres pays européens* » : différentes données montrent ainsi que les Français « *craignent davantage que les Néerlandais les conséquences économiques de l'intégration européenne tandis que ceux-ci craignent plus encore ses conséquences identitaires* » s'inquiétant d'un déclin de l'usage de leur langue ou d'une perte d'identité culturelle et nationale. (B. Cautrès, « Un non franco-néerlandais de crise », 8

³ Les débats parlementaires pris en compte sont ceux dont les comptes rendus figurent sur le site internet de l'Assemblée nationale. La notion apparaît dans 45 séances depuis 1999 : l'expression « patriotisme économique » en concerne 36, soit 80 % des séances, à raison d'une à six séances par an de 1999 à 2005 et pas moins de 24 séances entre janvier et mai 2006. Les autres mentions beaucoup plus isolées concernent en 2001, le « patriotisme américain » et les attentats du 11 septembre, la question Corse en opposant « patriotisme » et « nationalisme régional », et le « patriotisme constitutionnel » européen, en 2003 le patriotisme est convoqué à propos de la question du service civique, puis en 2005 à propos de la revalorisation des pensions des anciens combattants, et de façon plus dérivée à propos du groupe France Télévisions.

juin 2005, Sofres). « *La société française est en perte de repères. Elle se demande où elle va et s'interroge sur son identité dans l'Europe et dans la mondialisation. Elle se raccroche à des repères simples : les valeurs traditionnelles, une certaine dimension de patriotisme sur laquelle joue toute une partie de la classe politique* » (20 janvier 2006, *Inventons Demain*).

3.2 L'embrassement des périphéries urbaines : de la relégation nationale à l'insertion.

Après la campagne référendaire et la victoire du non, les violentes émeutes urbaines d'octobre et novembre ont constitué une seconde poussée de « fièvre hexagonale », pour reprendre, en l'élargissant, la métaphore de l'historien M. Winoch¹. Confortant nombre d'analyses sociologiques faites sur les quartiers de grands ensembles (BEAUD, PIALOUX, 2003 ; BEAUD, AMRANI, 2005), le Rapport de la Direction Centrale des Renseignements Généraux daté du 23 novembre 2005 et publié par le journal *Le Parisien*, le 7 décembre, précise que « *les jeunes des quartiers*

Face aux violences urbaines, le recours à la loi sur l'état d'urgence aura finalement peu posé la question du rôle de l'armée dans la sécurité intérieure.

La mise en application de la loi sur l'état d'urgence permettant aux préfets de 25 départements (parmi lesquels la totalité de l'Île-de-France) de déclarer des couvre-feu a eu une tonalité toute militaire, cette loi n'ayant pas été appliquée depuis la guerre d'Algérie. Les décrets n°2005-1386 et 1387 du 8 nov. 2005 portent application de la loi n°55-385 du 3 avril 1955, et les zones de son application.

15-16 nov. 2005 : Vote par l'Assemblée nationale puis par le Sénat du projet de loi prorogeant l'état d'urgence pour une durée maximale de trois mois à compter du 21 novembre.

4 janvier 2006 : Fin de l'état d'urgence.

Le couvre-feu n'a finalement été décrété que dans quelques communes.

sensibles se sentent pénalisés par leur pauvreté, la couleur de leur peau et leurs noms. Ceux qui ont saccagé les cités avaient en commun l'absence de perspectives et d'investissement par le travail dans la société française», « *tout s'est passé comme si la confiance envers les institutions, mais aussi le secteur privé, source de convoitises, d'emplois et d'intégration économique, avait été perdue* ».

Face aux caméras des journaux télévisés, certains habitants ont exhibé leur carte d'identité française en exprimant leur sentiment de n'avoir pas socialement de place dans la société dont ils sont pourtant pleinement membres. Ils ont dénoncé la récurrence des actes et des regards d'invalidation française de soi de la part des représentants de l'Etat, en particulier des forces de l'ordre. De telles expériences négatives, dès lors qu'elles interviennent sur fond de rapport générationnel au national incertain voire même problématique (des ROBERT, 2005 ; GIBLIN, 2006) minent toute possibilité d'affiliation française positive, et a fortiori toute affirmation patriotique.

Au-delà de l'illégitimité du recours à la violence, ces Français des quartiers de relégation sociale formulent à la France une demande de société. Le chef de l'Etat a choisi d'y répondre notamment par l'instauration d'un service civil volontaire, associant accompagnement et formation. Le Premier ministre, D. de Villepin, a précisé devant le Sénat la mise en œuvre de ce service civil. Il s'appuiera sur des dispositifs déjà existants, tous basés sur le volontariat, en particulier celui des cadets de la République – qui concernent aujourd'hui la gendarmerie –, sur le Plan Défense Deuxième Chance ainsi que sur le volontariat associatif. Le service civil volontaire devrait concerner 30 000 jeunes en 2006 et 50 000 en 2007.

Le modèle du programme des cadets de la police s'est en effet étendu fin 2004 à la gendarmerie et à la sécurité civile (sapeurs-pompiers). « *Pour la gendarmerie un programme cadets a été lancé dans la région de Picardie. D'autres sites rejoindront ce programme : Noyon, Villefontaine, Rilleux-le-Pape et Vitry-le-François* » (D. de Villepin, *Discours sur l'égalité des chances*, 14 décembre 2004 ; cf. aussi J.L. Borloo, *Conférence nationale pour l'égalité des chances*, 3 février 2005). L'ensemble des cadets est désormais désigné sous le vocable de « *cadets de la République* » tout en maintenant l'usage d'une dénomination par corps d'appartenance : « *cadets de la police* », « *cadets de la gendarmerie* » et « *cadets pompiers* ». Opère nettement une vision de l'engagement militaire en tant que vecteur de socialisation comme d'insertion sociale et nationale.

L'opportunité du rétablissement d'un service national est aussi discutée dans la presse ; or comme l'explique P. VILLAUME, « *certes, le service national comportait des effets induits bénéfiques ; mais ils n'étaient qu'induits. Le service n'avait pas été créé pour les produire mais pour donner à la France l'outil militaire qu'il lui fallait à l'époque. En outre, il ne touchait qu'une partie de la population, et plus précisément celle qui ne se trouvait pas en situation de très grande difficulté. Enfin, il faisait peser sur les assujettis, et parfois sur leurs familles, des contraintes lourdes [qui aggravaient le sentiment d'inégalité]. S'agissant du problème social révélé par la crise des banlieues, si l'insertion de jeunes sociaux constitue l'objectif poursuivi, il faut inventer un outil adapté à ce but. [...] Beaucoup épinglent le dispositif "Défense 2^e chance" en arguant du fait qu'il n'est pas obligatoire. Ce qui est vrai. Cependant, il convient de tenir compte du fait que légalement, un Etat ne peut imposer une obligation de service (travail obligatoire) aux citoyens que pour des motifs liés à la défense de la Nation. [...] Ce projet constitue un outil curatif qui sera vraisemblablement efficace pour la frange de jeunes Français en voie de "désinsertion" mais désireux de rejoindre la société. Pour autant, il ne traite que les symptômes de la maladie mais non ses causes* » (2006, p. 136).

3.3 Deux crises, deux discours présidentiels de conviction française.

La réaffirmation de la positivité de la vie collective nationale – préalable de tout patriotisme – apparaissait nécessaire au lendemain des violentes émeutes urbaines qui ont secoué la France. Dans son allocution télévisée du 14 novembre 2005, regardée par plus de 20 millions de téléspectateurs, un record en politique, le chef de l'Etat l'a rappelé : « *Ce soir je veux dire aux Françaises et aux Français, et plus particulièrement aux plus jeunes, que par-delà les doutes et les difficultés que chacun peut connaître, nous devons tous être fiers d'appartenir à une communauté qui a la volonté de faire vivre les principes d'égalité et de solidarité, et qui fait pour cela des efforts considérables. C'est une chance d'appartenir à la communauté française. Chacun doit en avoir conscience et agir en conséquence* ».

Le 31 décembre 2005, dans ses vœux présidentiels aux Français, revenant sur les événements marquants de l'année écoulée, en particulier les craintes exprimées lors de la campagne référendaire et les émeutes sociales, le Président, J. Chirac, poursuit en appelant pour la première fois explicitement au patriotisme : « *Mes chers compatriotes, il faut croire en la France. Nous devons retrouver toute la force mobilisatrice et le sens profondément moderne du mot patriotisme. Aimer son pays, en être fier, agir pour lui.* ».

4. 2005 : De la fierté d'être français.

La fierté nationale redouble en effet souvent l'affirmation patriotique, même si elle n'en est pas une condition nécessaire. Elle est apparue au cœur des préoccupations politiques de l'année 2005, tant par les questions posées par les violences urbaines que par le débat public sur la colonisation et son traitement mémoriel. Un débat télévisé sur France 2 en fin d'année a eu pour thème d'affiche la fierté d'être français, et se poursuit depuis sur internet sous la forme d'un forum.

Alors que les enquêtes sur les valeurs des Français conduisent à une évaluation positive de la fierté nationale – entre 80 et 90 % des personnes interrogées en 1978, 1980 et 1999 se disent fières « *d'être citoyen français* » –, les premiers résultats de l'enquête ISSP 2003 montrent que le rapport à la fierté nationale est plus contrasté. Si 54,8 % des personnes interrogées déclarent « *préférer être français que citoyen d'un autre pays* », 52,7 % affirment aussi que « *en France aujourd'hui, certaines choses font que j'ai honte d'être français* » et 46,4 % déclarent être « *souvent moins fières d'être françaises qu'elles aimeraient l'être* ». Aussi P. BRECHON (2005) commente-t-il « *la fierté française est en demi-teinte, modulée par les jugements des individus sur la politique de la France dans différents domaines* ». Les Français se disent

avant tout fiers de la France pour « *son histoire* »⁴ (77,1 % d'avis favorables), « *ses performances technologiques et scientifiques* » (76,3 %), ses arts et sa littérature et le fonctionnement de son système de santé (respectivement 70,9 % et 70,4 % d'avis favorables).

Notons que 51,3 % des personnes interrogées se disent fières de la France pour son armée, là où elles ne sont que 26,3 % à propos des performances économiques nationales. Soulignons à titre de comparaison que la fierté ressentie à l'égard de l'armée est nettement plus prononcée au Royaume-Uni où elle avoisine 90 % en 2003 (DUCHESNE, HEATH, 2005), comme en 1995 date à laquelle la fierté à l'égard de l'armée emportait l'adhésion de 50 % des Espagnols interrogés, 33 % des Suédois, 31 % des Allemands anciennement de l'Ouest et 28 % des résidents de l'ex-RDA (MCCRONE, SURRIDGE, 1998). Eu égard à l'adhésion britannique, il existe une marge de progression dans le rapport des Français à leurs armées, et cela n'est pas sans lien avec les recompositions que connaît le patriotisme.

4.1 Patriotisme et Défense

Dans les armées, le patriotisme est un sens moral central, donnant une légitimité à la mission de défense nationale. Les études de 2001 du Centre des Relations Humaines de l'Armée de terre soulignent que 26 % des engagés volontaires placent le service du pays comme principale raison de leur engagement, hissant ce motif au deuxième rang des motivations d'un passage au sein de l'armée (SAGON, 2004). Même plus, « *l'engagement militaire prend [majoritairement] sens par rapport à la patrie, que ce sens ait été antérieur à l'engagement ou qu'il soit le fruit d'une prise de conscience depuis la présence sous les drapeaux* » (PORTERET, PREVOT, p. 180).

Servir la patrie, en tant que militaire, [...] cette expression montre que nous sommes là pour quelque chose qui va au-delà d'un boulot, d'un travail et d'un emploi. [...] Servir la patrie, c'est quelque chose de plus grand, après... c'est peut-être un peu idéaliste. (officier 4, 37 ans, p. 173)

⁴ La recherche menée par ML. des ROBERT sur le sentiment d'appartenance nationale fait part d'une moindre fierté d'être français pour "le passé", en particulier au sein des générations nées après 1940. Cet écart s'explique sans doute pour partie par la différence de termes utilisés "histoire" versus "passé". L'étude montre que l'articulation de son histoire personnelle, familiale ou sociale à l'histoire nationale légitime est aujourd'hui plus complexe et opère selon des modalités variables.

Certes, l'engagement militaire a aussi une dimension instrumentale ou fonctionnelle (*ibid.*, p. 183) – accès à l'emploi, sécurité de l'emploi, possibilités professionnelles offertes – et ressortit aussi à l'attrait de l'univers militaire ; certes, les missions du soldat évoluent avec l'environnement géopolitique. Ainsi la normalisation de la construction européenne et la mise en place de diverses structures de défense commune redoublent l'attachement envers la patrie d'une pratique de la coopération et d'une progressive reconnaissance de l'échelon européen, ce qui n'est pas sans effet sur la nature du patriotisme mis en œuvre, et pourrait conférer une possibilité nouvelle au sentiment patriotique. La conscience de la nécessité de défendre sa société reste une motivation de l'engagement militaire. « *Nos valeurs, notre culture, notre influence dans le monde, nées d'un formidable héritage historique, sont d'ailleurs des thèmes évoqués lors des Journées d'appel de préparation militaire (JAPD) ou dans la formation initiale de tout militaire* » (*ibid.*, p. 156). Si le patriotisme reste vivace au sein des armées, son contenu a profondément changé : il est moins charnel, moins lié à la mémoire de guerre et moins centré sur l'action militaire ; il prend une teinte éminemment républicaine et pacifique, les armées étant appelées à servir la démocratie, la paix et la solidarité entre les peuples. Par ricochet, certaines valeurs fortes de l'engagement militaire évoluent. La notion de « *service* » par exemple « *connaît de nos jours un glissement d'une vision patriotique vers une vision plus humaniste : ainsi, le fait de secourir les personnes en difficulté est la deuxième attente d'un engagé volontaire de l'Armée de terre [en 2001] (avec 23,9 % des personnes interrogées)* » (SAGON, p. 157). Des divergences existent également quant à savoir s'il faut parler de « *sacrifice pour la patrie* » à propos de la mort d'un militaire en Opex ; pour certains, l'expression est impropre, il s'agit d'une acceptation ultime des risques de l'engagement, impartie à la défense de valeurs (PORTERET, PREVOT, p. 182).

L'enjeu patriotique est ici double, car l'action des armées à l'extérieur est aussi pour les Français ordinaires une occasion de se reconnaître dans l'action de leur pays. Tout comme les actions gouvernementales et diplomatiques françaises, ou celles des ONG, l'action des armées est un motif d'affiliation nationale d'autant plus important que la vie politique hexagonale fait l'objet d'une mise à distance critique par nombre de Français. Les Français attendent des opérations extérieures qu'elles s'affirment en cohérence avec la conviction française de défense des Droits de l'Homme, et refusent toute stratégie de domination ou d'intéressement économique (des ROBERT, 2005). Cette tendance se retrouve au sein du baromètre, « *L'image des armées* », réalisé depuis 1991 (DICO-D-C2SD, 2002) : la participation des armées à des opérations de maintien de la paix arrive au deuxième rang des missions jugées les plus importantes, avec seulement deux points d'écart par rapport à la défense du territoire national (respectivement 54 et 56 %) ; la participation à des opérations humanitaires arrive également en bonne place (5^e rang), et constitue même le deuxième motif

le plus légitime de recours aux armées aux yeux des Français (PORTERET, PREVOT, 2004).

Les armées sont enfin avec la scène sportive, l'un des derniers instigateurs de rassemblement et de mise en scène collective, festive, de l'appartenance française autour des défilés militaires des 8 mai, 14 juillet et 11 novembre. Elles contribuent à ce titre à l'entretien de sentiments d'appartenance nationale, voire patriotiques, parmi les nationaux. Les données disponibles montrent ainsi que l'inclinaison envers l'armée favorise le sentiment patriotique (*idem*, p. 82).

4.2 Du patriotisme historique à un patriotisme de mobilisation républicaine.

Les vœux de fin d'année du Président de la République aux Français manifestent l'importance prise par la thématique du patriotisme en 2005 sur la scène politique, même si les études récentes conduisent « à un constat mitigé sur la vitalité » de ce sentiment chez les Français (PORTERET, PREVOT, p. 112). La notion est désuète et est très peu mobilisée dans la vie quotidienne selon les deux recherches empiriques citées en référence :

La patrie, on ne la voit pas au quotidien, on ne se pose pas la question et quand on y réfléchit, il n'y a pas grand-chose qui vient à l'esprit, [si] je me réfère à ce que je fais tous les jours, alors je ne vois pas trop. (civil 21, 35 ans, p. 149)

Ça avait une signification du temps où il y avait la conscription où on pouvait la servir activement, aujourd'hui on la sert de manière abstraite : en respectant ses valeurs, en se conduisant bien, en faisant, en véhiculant une bonne image de la France à l'étranger même par exemple. (civil 4, 31 ans, p. 176)

Déclarer... dire textuellement « j'aime ma patrie », je pense que le mot patrie est... est un petit peu perdu, on a perdu un peu le sens. En revanche dire : « oui, j'aime la France, je suis Français, je suis fier d'être français » on l'entend encore un petit peu... on l'entend. (sous-officier supérieur 3, 40 ans, p. 190)

Si les individus interrogés ont des représentations assez précises et positives de ce que constitue une patrie, ils « établissent une distinction nette entre ce qu'il faudrait faire et une attitude réelle plus distanciée » : ils investissent personnellement peu leurs activités et leur vie d'un sens patriotique en ces temps de paix sur le territoire national. « L'engagement actuel serait plus dans un état de veille », peu démonstratif. Le patriotisme est néanmoins intériorisé par certains nationaux, comme une valeur positive même si elle ne figure plus pour les nouvelles générations parmi les valeurs personnelles les plus importantes. Le patriotisme se recompose pour d'autres sous une forme participative civique ou civile autour des figures de l'entraide ou de la contribution individuelle quotidienne (*ibid.*, pp. 171-198).

Le patriotisme historique, centré sur l'histoire nationale et en particulier la mémoire de guerre, autocentré sur la France et son territoire dans une logique de prestige national encore à l'œuvre durant l'Entre-deux-guerres n'est plus de mise (des ROBERT, 2005). L'esprit de défense et l'éthique héroïque de guerre ne mobilisent plus les nationaux derrière leur Etat, ce qui n'est pas sans incidences sur le regard porté par la société civile sur l'institution militaire et les militaires. Avec « *la professionnalisation des armées en France, le militaire est-il encore celui qui sert la France et ses couleurs, est-il un professionnel qui exerce un métier, ou les deux?*⁵ » (PORTERET, PREVOT, p. 113). Le *pro patria mori* ne suscite plus qu'une adhésion relative, y compris parmi les militaires : il exige aujourd'hui la « *justesse de la cause* » (*idem*, pp. 185-189).

L'analyse développée dans cet article souligne combien l'année 2005 est marquée par une mobilisation politique de la thématique patriotique, et combien celle-ci opère selon une tonalité toute républicaine et éthique, en cohérence avec les recompositions de sens que connaît ce sentiment chez les nationaux. Mentionnons ainsi, parmi d'autres indicateurs, que les Français s'affirment prêts à se battre jusqu'au sacrifice de leur vie pour deux motifs principaux qui atteignent progressivement le même niveau de déclaration : premièrement en cas d'invasion de la France métropolitaine par une armée étrangère (78 % en 2003⁶), deuxièmement pour défendre les valeurs de notre société (77 % en 2003). L'affirmation prééminente des valeurs démocratiques, de l'attachement aux droits de l'homme et à la justice, et ce dans toutes les catégories de population, s'assortit pour une partie des Français d'un patriotisme centré essentiellement sur un attachement aux valeurs.

L'importance prise par la thématique du patriotisme en 2005 est enfin significative de ce que la question de la cohésion sociale, telle qu'elle est posée politiquement aujourd'hui, n'est plus seulement celle de la fracture sociale économique, mise en avant dans les années 90, mais concerne aussi la réaffirmation de la centralité de la vie collective nationale dans une France devenue multiculturelle.

⁵ Rappelons que « *les Français affichent une confiance accrue dans l'armée et les autres institutions de l'ordre et de la sécurité, mais elle semble en partie motivée par les besoins internes auxquelles elles sont censées répondre, quant la confiance peut venir aussi de la professionnalisation au sens strict du terme, comme gage d'efficacité, de rationalité* » (PORTERET, PREVOT, p. 113).

⁶ Baromètre « Les Français et la Défense Nationale », BVA / DICOd, juin 2003, cité par PORTERET, PREVOT, p. 88.

Bibliographie

- BEAUD Stéphane, AMRANI Younes, 2005, *Pays de malheur ! Un jeune de cité écrit à un sociologue*, La Découverte
- BEAUD Stéphane, PIALOUX Michel, 2003, *Ementes urbaines, violences sociales. Genèse des nouvelles classes dangereuses*, Fayard
- BERNS, Walter, 2001, *Making patriots*, Chicago, University of Chicago Press, 150 p.
- BRECHON, Pierre, 2005, « Résultats ISSP 2003 – France », www.pacte.cnrs.fr/Recherche/presentationresultatsFranceIssp2003.pdf
- DENECE E., REVEL C., 2005, *L'autre guerre des Etats-Unis, les secrets d'une machine de conquête*, Robert Laffont
- COTTRET, Bernard, RAKOTO, André, 2003, « Le patriotisme dans tous ses états », *Revue des deux mondes*, février 2003, n°2, pp. 73-77
- DARRASON, Olivier, VACCA, Virginie, 2005, « Patriotisme économique : il était temps ! », *Défense nationale et sécurité collective*, novembre 2005, pp. 103-110
- DELANNOI, Gil, 1987, « La nation entre la société et le rêve », *Communications*, n°45, pp. 7-17
- DESMONS, Eric, 2001, *Mourir pour la patrie ?*, Paris, PUF
- DICoD-C2SD, *Les Français et la Défense, 10 ans de sondage*, Paris, Ministère de la Défense, 2002
- DUCHESNE, Sophie, HEATH, Anthony, 2005, « Patterns of Identity : An Empirical Comparison of French and British Conceptions of Nationality », Workshop *National Identity and Euroscepticism*, 13 May 2005, Centre for the Study of Democratic Government, Oxford
- GIBLIN, Béatrice, 2006, « Fracture sociale ou fracture nationale ? De la gravité des violences urbaines de l'automne 2005 », *Hérodote*, n°120, 1^{er} trimestre 2006, La Découverte, pp. 77-95
- FERRY, Jean-Marc, 1997, « Quel patriotisme au-delà des nationalismes ? Réflexion sur les fondements motivationnels d'une citoyenneté européenne », in BIRNBAUM, P. (dir.), *Sociologie des nationalismes*, Paris, PUF, pp. 425-446
- FERRY, Jean-Marc, 2001, « Une Constitution pour l'Europe ! », <http://users.skynet.be/sky95042/52art.pdf>, 4 p.
- FERRY, Jean-Marc, 2004, « Face à la question européenne, quelle intégration postnationale ? », *Critique internationale*, n°23, avril 2004, pp. 81-96
- HABERMAS, Jürgen, 1999, *L'intégration républicaine*, trad. R. Rochlitz, Paris, Fayard
- HABERMAS, Jürgen, 2000, *Après l'Etat-nation. Une nouvelle constellation politique*, trad. R. Rochlitz, Paris, Fayard
- KIM, David, ELIAS, Robert (dir.), 2003, « Patriotism », *Peace Review*, 2003-12, vol. 15, n°4, pp. 379-470

- LACROIX, Justine, 2004, *L'Europe en procès. Quel patriotisme au-delà des nationalismes ?*, Paris, Cerf
- LEERSNYDER (DE), Jean-Marc, 2006, « Patriotisme économique : rhétorique ou anticipation ? », *Commentaire*, n°113, Printemps 2006, pp. 89-98
- LI, Qiong, BREWER, Marilyn, B., 2004, « What does it mean to be an American ? : Patriotism, nationalism and American identity after 9/11 », *Political Psychology*, 2004-10, vol. 25, n°5, pp. 727-739
- MCCRONE, David, SURRIDGE, Paula, 1998, « National identities and national pride », *British Social Attitudes*, vol. 15, pp. 1-17
- MOLT, Peter, 2006, « Abschied vom Verfassungspatriotismus ? Dolf Sternberger und die aktuelle Debatte », *Die Politische Meinung*, février 2006, n°435, pp. 29-36
- NICOLET, Claude, 1982, *L'idée républicaine en France. 1789-1924 Essai d'histoire critique*, Paris, Gallimard, 512 p.
- Politische Meinung, 2005, « Heimat und Integration », juillet 2005, n°428, pp. 5-29
- Politische Meinung*, 2006, « Orientierung durch Patriotismus ? », février 2006, n°435, pp. 5-48
- PORTERET, Vincent, PREVOT, Emmanuelle, 2004, *Le patriotisme en France aujourd'hui*, Les Documents du C2SD, Secrétariat Général pour l'Administration, 263 p.
- ROBERT (des), Marie-Laetitia, 2005, *Se sentir français. Sociologie d'un sentiment d'appartenance*, Doctorat de l'IEP de Paris, dir. A. Muxel, 468 p., Annexes 140 p.
- SAGON, Philippe, 2004, « Pourquoi est-on soldat aujourd'hui ? », *Défense nationale*, n°2, février 2004, pp. 151-165
- THOUVENIN, Jean-Marc, 2006, « "Patriotisme économique" et idéal européen », *Revue du Marché commun et de l'Union Européenne*, n°497, avril 2006, pp. 217-218
- TSHIBENGABO, Kamana, 2004, *République démocratique du Congo : la défense nationale à l'impératif. Patriotisme et souveraineté*, Paris, L'Harmattan, 171 p.
- VUILLAUME, Pierre, 2006, « Service national et crise des banlieues », *Défense nationale et sécurité collective*, mai 2006, pp. 129-137
- WERNER-MUELLER, Jan, 2006, « L'Allemagne entre patriotisme constitutionnel et *Leitkultur* », *La vie des idées*, Février 2006, n°9, pp. 17-24

LES MISSIONS DE LUTTE CONTRE LE TERRORISME DANS LE CADRE DES OPEX

Bilan de l'action de la France (2001-2006)

Vincent TROIN

Introduction

Les attentats de New York, Madrid et Londres semblent avoir consacré l'apparition d'un terrorisme d'un genre nouveau¹. Si le sol français n'a pour l'heure pas été touché par de semblables actes terroristes depuis 1995-1996, la menace n'est jamais loin, et les avertissements du Groupe salafiste pour la prédication et le combat (GSPC) algérien sont venues le confirmer.

Les objectifs de ce terrorisme constituent un saut quantitatif majeur en termes de nombre de victimes (un peu moins de 3.000 morts pour les attentats du 11 septembre), de destructions matérielles et de conséquences sur les échelles locales et globales de l'économie par rapport aux effets des menaces terroristes traditionnelles (terrorismes politiques d'extrême gauche, terrorismes régionalistes à vocation séparatiste, terrorisme palestinien, terrorismes d'inspiration étatique...).

Ce saut quantitatif se double d'un saut qualitatif. Le caractère transnational du terrorisme de masse et ses incidences géopolitiques élèvent en effet désormais aux yeux de la communauté internationale le terrorisme international au rang de menace de niveau stratégique². Le Conseil de sécurité des Nations unies vient corroborer ce glissement de l'action terroriste vers le champ conflictuel lorsqu'il définit dans la résolution 1368 tout acte de terrorisme international comme une « *menace à la paix et à la sécurité internationales* »³, le faisant de ce fait entrer dans le

1 L'attaque contre le Pentagone, siège du *Department of Defense* et de nombreux services de renseignement militaires, représente historiquement la première opération contre une cible politico-militaire de cette importance.

2 *La Défense contre le terrorisme. Une priorité du ministère de la Défense*. Ministère de la Défense, octobre 2005.

3 Préambule de la résolution 1368 en date du 12 septembre 2001. La formule est reprise dans pas moins de quinze résolutions du Conseil de sécurité depuis septembre 2001. Pour plus de précisions, voir le site des Nations unies : www.un.org/french/

champ d'application du *Chapitre VII* de la Charte de San Francisco⁴. Les résolutions postérieures (1373, 1456, 1566, et 1617 notamment) viendront confirmer cette inscription.

En tant que menace stratégique, le « terrorisme mondial »⁵ est susceptible de toucher les intérêts français sur l'ensemble de la planète, comme l'ont démontré les attentats de Karachi en mai 2002, qui ont fait 11 victimes françaises parmi les ingénieurs de la DCN6 présents au Pakistan, et l'attaque contre le pétrolier *Limburg* au large des côtes yéménites en octobre 2002. De plus, le choix de nombreux Français de destinations touristiques (Égypte, Tunisie, Maroc, Turquie, Indonésie...) qui constituent des lieux de « métissage » et de brassage culturel entre populations locales de confession musulmane d'une part, et présence de touristes occidentaux d'autre part, lieux de ce fait particulièrement visés par la stratégie de séparation des communautés suivie par les groupes terroristes, aiguise les préoccupations de notre gouvernement et accentue l'attention qu'il porte à la lutte contre le terrorisme à l'extérieur des frontières nationales. En 2005, sept ressortissants français ont été tués dans des attentats terroristes hors du sol hexagonal⁷.

Phénomène asymétrique et transverse, le terrorisme mondial induit, comme l'indique le ministre de la Défense, qu'« *un attentat terroriste qui frapperait le cœur même de notre territoire peut avoir été préparé dans un pays très éloigné. La Défense est souvent la seule en mesure de déployer une réponse à la fois puissante et globale, offrant à nos concitoyens prévention et protection. La sécurité des Français passe aujourd'hui largement par une implication de la Défense à l'extérieur du territoire, à la fois forte et diversifiée* »⁸.

4 L'ouvrage collectif réalisé par la Société internationale de droit militaire et de droit de la guerre *Terrorism and the Military : International Legal Implications* (La Haye, TMC Asser Press, 2003) aborde largement la question de la réponse militaire qu'il est possible d'apporter au terrorisme dans le cadre des Nations unies.

5 *Livre blanc du Gouvernement : La France face au terrorisme*, Paris, La Documentation française, 2006, p10.

6 Direction des chantiers navals.

7 Par comparaison, 67 Français avaient trouvé la mort à l'étranger dans des attentats terroristes durant la décennie 1980, avec un pic de 62 morts pour la seule année de 1983 (attentat de Beyrouth contre les militaires français). Durant la décennie suivante, le chiffre est presque identique : 66 ressortissants français tués hors des frontières dans des actions terroristes. Depuis l'année 2000, ce chiffre s'élève à 38 personnes. Source : *Base de donnée du terrorisme* établie par la Fondation pour la recherche stratégique, www.bdt.frstrategie.org.

8 Discours du ministre de la Défense, Michèle Alliot-Marie, « Des opérations extérieures au service de la sécurité des Français », Les Lundis de l'IHEDN, Paris, 20 juin 2005.

Impliquées dès 2001 dans des opérations multinationales conduites avec les Etats-Unis et l'OTAN⁹, les forces armées françaises ont vu leurs missions sensiblement évoluer depuis le début de leur engagement. Si les militaires français sont aujourd'hui toujours présents en Asie centrale (Afghanistan, Tadjikistan) et dans l'Océan indien, l'action de la France se traduit aujourd'hui aussi en Afrique par une présence plus discrète dans des zones désertées, susceptibles de constituer refuge et foyer de recrutement pour les groupes terroristes.

1. L'action contre le terrorisme dans son foyer originel : la concentration de moyens en Asie centrale et dans l'Océan indien

L'opération *Enduring Freedom* (OEF), conduite en Afghanistan en réaction aux attentats du 11 septembre a eu pour effet de modifier considérablement la nature de la menace terroriste dans la forme qui était la sienne au moment du déclenchement de l'opération. Dans ces conditions, l'outil de défense a été conduit à adapter la réponse militaire devant être apportée à cette menace. Les opérations militaires effectuées par la France au sein de la coalition internationale emmenée par les Etats-Unis ont ainsi progressivement évolué vers des missions de consolidation de la paix et de sécurisation des zones de transit.

1.1 La guerre contre un ennemi identifiable : la destruction du sanctuaire afghan (2001-2002)

La mise en oeuvre de l'OEF, à laquelle la France participe au sein du dispositif *Héraclès* à hauteur d'environ 200 soldats des forces spéciales, correspond, conformément à la qualification donnée par le Conseil de sécurité, à l'exercice d'un droit de légitime défense, quoique original car dirigé pour la première fois contre une entité non-étatique. Certains pourront rétorquer que cette légitime défense était bel et bien dirigée contre un Etat puisque visant les représentants de celui-ci, les Talibans, détenteurs à l'époque du pouvoir politique en Afghanistan.

Ce pouvoir, qui s'effondrera le 18 novembre 2001, avait en réalité été confisqué à la suite d'une guerre civile à partir du mois de septembre 1996, date de la prise de Kaboul par les factions talibanes. De plus, il apparaît pour le moins excessif et pour le moins erroné sur un strict plan juridique d'apparenter une école

⁹ J. De Lespinois, *L'Armée de terre française. De la défense du sanctuaire à la projection*, Paris, L'Harmattan, 2002.

religieuse minoritaire (*taliban* du singulier *taleb*, étudiant en religion), qui n'est même pas un groupe tribal, à l'ensemble d'une population ou à un Etat. L'Etat est traditionnellement caractérisé par la réunion de trois éléments constitutifs : un territoire, une population et un centre politique ou gouvernement. « *Nous pouvons considérer que si l'un des éléments constitutifs est absent, disparaît ou est incertain, nous ne sommes plus en présence d'un Etat* »¹⁰.

La France a participé principalement à l'OEF par l'opération *Arès*, qui a engagé au sud-est du pays environ 200 hommes du Commandement des Opérations Spéciales (COS), composé essentiellement de la Brigade des Forces Spéciales Terre et du 10e Commando-Parachutiste de l'Air, dans la région de Spin Baldak, dans une mission de contrôle de la très poreuse frontière afghano-pakistanaise. L'utilisation de moyens militaires classiques, semblables à ceux employés dans une guerre conventionnelle, se justifiait dans un premier temps par le caractère structuré de l'organisation terroriste Al-Qaïda en 2001 : les individus proches du régime taliban sont alors pour la plupart identifiés et « logés », dans un second temps par l'existence de cibles à traiter ayant fait l'objet de localisation par les services de renseignement : camps d'entraînement, dépôts d'armes et de munitions, baraquements... Les premiers bombardements américains sur l'Afghanistan ont débuté le 7 octobre 2001.

Les opérations militaires conduites en Afghanistan au cours de cette première phase, que l'on pourrait qualifier de « destruction du sanctuaire afghan », ont pour conséquence de modifier profondément la nature et le fonctionnement de la mouvance terroriste islamiste¹¹, entraînant la dispersion des chefs du réseau et des individus ayant été formés dans les camps.

La perte de ses capacités opérationnelles et de son relais para-étatique taliban a conduit l'organisation à se transformer rapidement en une mouvance dont les leaders n'ont plus vocation à prévoir et ordonner des attaques ciblées mais à revendiquer, s'attribuer ou labelliser *a posteriori* des attentats commis par d'autres entités, faisant de ce fait sensiblement augmenter le nombre d'attentats qui vont lui être imputés et donnant l'illusion médiatique d'une hausse de ses capacités. En réalité, « *Ben Laden n'est plus le chef de bande - qu'elle soit mafieuse ou terroriste - que certains s'escriment à dépeindre, mais plutôt une sorte d'autorité morale, qui a donné l'impulsion originelle et laisse désormais une grande liberté d'initiative à ceux qui se reconnaissent comme étant ses disciples* »¹².

10 Y. Dubois et H. Tigroudja, *Droit international public*, Paris, Vuibert, 2004, pp. 35-36.

11 *Rapport d'information n°1716 de la Commission des Affaires étrangères de l'Assemblée nationale* : « Quelle coopération internationale pour lutter contre le terrorisme? », présenté le 6 juillet 2004 par le député M. Delebarre.

12 B. Delamotte, *Questions d'intelligence : le renseignement face au terrorisme*, Paris, Michalon, 2005 p. 66.

1.2 L'après-conflit : la traque des terroristes et la stabilisation de zone (2002-2005)

Les opérations militaires du début de l'année 2002 ayant sensiblement modifié la structure des groupes terroristes, la lutte internationale contre le terrorisme, menée par les Etats-Unis a été à son tour conduite à progressivement ajuster sa stratégie globale sur le terrain.

L'action de la Force internationale d'assistance et de stabilisation

Les années 2002 à 2004 sont d'une part, marquées par la traque des terroristes à la frontière afghano-pakistanaise, notamment au Waziristân, région montagneuse et caverneuse hors de tout contrôle étatique réel, susceptible d'être le refuge d'Oussama Ben Laden et des principaux chefs talibans ; d'autre part, par la surveillance du Golfe arabo-persique et de l'Océan indien pour empêcher l'exfiltration de terroristes vers la Corne de l'Afrique et le sud-Yémen.

Parallèlement à l'Opération *Enduring Freedom*, la France participe par le biais du dispositif *Pamir* à la Force internationale d'assistance et de stabilisation (FIAS ou *ISAF*) par une contribution de 650 hommes en 2004. Jusqu'en février 2005, c'est un Français, le général Jean-Louis Py, qui commandait la FIAS au nom de l'OTAN. L'*ISAF* a pour vocation de créer en Afghanistan un environnement sûr, propice à la tenue d'élections libres et à la reconstruction du pays¹³. Objectifs à court et moyen termes que permettra notamment d'atteindre la formation par cette même FIAS des troupes appelées à constituer les futures forces de sécurité afghanes. Ce dernier point est une importante source de satisfaction pour l'armée française. Le programme *Epidote*, mis en oeuvre par 25 officiers du détachement français, a en effet permis de former à ce jour près de 1900 officiers de l'Ecole d'Etat-major afghane.

Si l'OTAN prend officiellement le commandement de la Force internationale d'assistance et de stabilisation le 11 août 2003, les mandats de la FIAS et de l'OEF restent tout à fait distincts, ce que confirme le *Plan opérationnel révisé de la FIAS* préparé par les autorités militaires de l'Alliance et approuvé par les ministres des Affaires étrangères le 8 décembre 2005¹⁴. Alors que l'*ISAF* continuera de se concentrer sur des objectifs de stabilisation et de sécurité, l'OEF poursuivra de son côté sa mission de contre-terrorisme. Le strict

¹³ Des informations sont disponibles sur le site officiel de la FIAS : www.afnorth.nato.int/ISAF

¹⁴ Le *Plan opérationnel révisé* peut être consulté sur le site de l'OTAN : www.nato.int/issues/afghanistan_stage3/index-fr.html

maintien de mandats séparés pour les deux forces est à mettre au crédit de la diplomatie française, qui refusait de voir l'OTAN étendre son champ d'action et que s'installe une confusion entre les opérations antiterroristes de l'OEF et les missions de stabilisation de la FIAS. On parle aujourd'hui davantage de « synergie » : des arrangements de commandement permettront d'harmoniser, si nécessaire, les activités des deux opérations lorsque le besoin d'actions conjointes pourra apparaître.

Missions de guerre ou opérations de police?

Le débat doctrinal autour de la fonction et des missions de l'OTAN est un enjeu fondamental. Notre pays demeure profondément attaché à la distinction stratégique entre missions de guerre et opérations de police, aux finalités respectives très distinctes. La France s'oppose notamment de manière ferme à la volonté américaine d'attribuer la direction de missions civiles à des équipes provinciales de reconstruction (PRT, *Provincial Reconstruction Teams* selon l'acronyme anglais) placées sous commandement de l'OTAN, ce qui reviendrait en substance à confier le développement économique de l'Afghanistan à une organisation militaire. De leur côté, les Américains continuent de manifester leur souhait de pouvoir engager l'OTAN dans des missions diplomatiques, civilo-militaires ou de sécurité civile : par exemple dans la crise du Darfour, dans le dialogue politique avec les Etats du Golfe ou encore dans l'humanitaire au Pakistan. Ceci constitue incontestablement une incursion de l'Alliance atlantique hors des frontières géographiques et thématiques inscrites dans le Traité de l'Atlantique nord d'avril 1949.

Une attention particulière doit également être portée aux évolutions du fonctionnement politique et institutionnel de l'Alliance. Ainsi que l'indique Pierre Lellouche, président de l'Assemblée parlementaire de l'OTAN, « l'unilatéralisme américain au sein de l'Alliance ne doit pas être la règle car c'est la négation même de l'Alliance atlantique. Celle-ci est fondée sur le principe de décisions prises en commun, avec un système de consultation et de partage des choix »¹⁵. L'OTAN, qui demeure un lieu fondamental du dialogue franco-américano-britannique, doit rester une alliance multilatérale.

Les attributions de la coalition internationale engagée dans la lutte contre le terrorisme (recherche des terroristes, destruction du sanctuaire afghan, surveillance de l'espace aéro-maritime de l'Océan indien menée par la *Combined Joint Task Force 150*, sur laquelle nous reviendrons en détails *infra*), pourraient apparenter l'opération *Enduring Freedom* à une opération de police internationale

¹⁵ *L'Express*, 23 novembre 2006.

visant à capturer les chefs d'Al-Qaïda. L'action entreprise par la communauté internationale dans cette région du monde est en réalité bien plus que cela et, au sein de cette coalition, la France dispose d'un savoir-faire unique en matière d'opérations spéciales, de renseignement et de dialogue avec les populations locales, savoir-faire largement reconnu par l'ensemble de ses partenaires.

1.3 La protection des espaces démocratiques et de la liberté du commerce international (2005-2006)

Cherchant à remplacer les valeurs démocratiques par des préceptes religieux censés présider aux principes constitutionnels, aux lois et gouverner la vie quotidienne, le terrorisme international d'inspiration islamiste s'attaque aux principes qui fondent les démocraties occidentales et aux bases sur lesquelles elles reposent. Ce terrorisme vise plus particulièrement à nourrir sa rhétorique avec les crises régionales proche et moyen-orientales, à profiter de la faiblesse d'Etats fragiles pour s'y implanter et y prospérer, à perturber durablement le fonctionnement des sociétés occidentales par la fragilisation de leurs sources d'énergie, matières premières sur lesquelles reposent de larges pans de leur économie. Consciente de ces objectifs, la France, soutenue par ses partenaires occidentaux, a engagé dans ces directions son action extérieure de lutte contre les groupes terroristes.

Apporter un soutien aux Etats fragiles

Le terrorisme ayant besoin de sanctuaires pour s'y réfugier, y former de nouveaux candidats au martyr et y organiser des trafics en vue de financer ses activités, les opérations militaires en Afghanistan doivent poursuivre leur objectif de destruction des bases du terrorisme mondial en tenant compte de considérations aussi bien sociales et politiques que militaires. En octobre 2005, l'aviation française a ainsi bombardé, au moyen de quatre Mirage basés au Tadjikistan et au Kirghizstan, un camp d'entraînement dans la région de Spin Baldak à la demande des forces spéciales françaises.

Si de telles opérations doivent être poursuivies, l'accent est également mis depuis la fin de l'année 2004 sur les efforts de consolidation de la démocratie dans le pays. On sait aujourd'hui, grâce aux expériences somalienne ou yougoslave, à quel point la situation d'un pays sortant d'un conflit récent demeure fragile, même une fois que la paix y a été restaurée. Pierre Conesa observe que le résultat le plus tangible des guerres récentes comme celles d'Afghanistan et du Kosovo est « *au mieux le changement de régime, non le*

rétablissement de la paix. L'après-guerre est devenue plus compliquée que la guerre en termes de solution politique, de coût de reconstruction et de rétablissement de la paix civile. La destruction de l'Etat en place, souvent déjà en crise, met en pleine lumière les fragmentations des sociétés locales que la dictature masquait»¹⁶. Et l'auteur n'évoque même pas les difficultés rencontrées sur le plan économique.

Il est en effet extrêmement difficile de reconstruire l'économie d'un pays qui a subi la chute brutale de son revenu par habitant, l'évasion de ses capitaux et la fuite de ses investisseurs durant la période du conflit. Le fait d'avoir été en guerre accroît la possibilité de l'être à nouveau à brève échéance. Pour lutter contre cette spirale, cette «trappe à conflit»¹⁷, la diplomatie américaine a développé le concept d'«Etat en faillite». «*Nous devons aider les pays à renforcer leur stabilité, à consolider la démocratie et à améliorer le sort de leur population. Nous avons été attaqués par des terroristes qui avaient pu s'entraîner dans un Etat en faillite : l'Afghanistan. Désormais, notre aide doit prévenir l'émergence de nouveaux Afghanistan*» expliquait la secrétaire d'Etat, Condoleezza Rice, aux étudiants de Georgetown le 18 janvier 2006¹⁸.

La France est de son côté davantage attachée aux concepts onusiens de restauration de la paix, de stabilisation des zones en crise et des zones post-conflit. Notre pays a contribué en 2005, sur un plan civil et militaire, à de telles missions dans des territoires ayant abrité ou continuant à abriter des terroristes comme les Balkans ou l'Afghanistan.

- *L'action de la France dans les Balkans*

La Bosnie a constitué durant la première moitié de la décennie 1990 une «terre de djihad» pour des combattants fraîchement débarqués d'Afghanistan et d'Algérie, venus soutenir leurs frères musulmans bosniaques dans une opposition religieuse qu'ils entendaient belliciser, souhaitant transformer une guerre ethnique en guerre sainte. Les révélations du repentir Amid Hamal, commandant d'Al-Qaïda pour les Balkans entre 1992-1997 et aujourd'hui emprisonné à Sarajevo permettent de constater à quel point le conflit yougoslave est devenu dans les années 1990 une priorité pour l'organisation terroriste. Le territoire yougoslave, géographiquement proche de l'Europe occidentale et pays en proie à une grave crise d'identité, était fort attractif pour la mouvance djihadiste : constitution d'une base arrière en vue de commettre des attentats en Espagne, en Italie ou en France, lieu de formation et de

16 P. Conesa, «Victoire certaine, paix impossible», *Le Monde diplomatique*, janvier 2004.

17 L'expression provient du titre d'une étude réalisée en 2003 par la Banque mondiale : «Briser la trappe à conflit : guerre civile et politique de développement».

18 Discours disponible sur le site du Département d'Etat : www.usinfo.state.gov/fr/Archive/2006/Jan/19-85995

transfert de connaissances entre les vétérans afghans et la nouvelle génération de moudjahidines, société traditionnellement marquée par un fort clivage religieux au sein de la population. Société dans laquelle l'idéologie wahhabite a cherché à se diffuser, avec un succès finalement relatif, en opposant « bons » et « mauvais » musulmans et en cherchant à imposer un retour aux sources prétendues de l'islam.

Ces caractéristiques, en plus des déstabilisations impliquées par l'extraordinaire complexité de la situation politique balkanique, conduisent la France et l'Europe à rester particulièrement attentives à la situation et à y renforcer les bases de l'Etat de droit. La France est engagée dans les Balkans avec l'Union européenne (cadre de la PESD) dans trois opérations qui, si elles ne constituent pas à proprement parler des missions de lutte contre le terrorisme, visent à empêcher que ne s'installent les conditions favorables au délitement des sociétés : trafics et crime organisé, privatisation de la violence. Ces trois opérations européennes sont ou ont été :

- l'opération militaire *Althea*, lancée le 2 décembre 2004 et prenant le relais des actions de la SFOR (*Stabilization FORce*) précédemment conduite par l'OTAN.
- la mission *Proxima*, mission de police dans l'ancienne république yougoslave de Macédoine, qui a succédé en décembre 2003 à la mission *Concordia*. *Proxima* a oeuvré au développement de la lutte contre le crime organisé et de l'action de la police des frontières. Elle a achevé son travail début décembre 2005 et a été remplacée par une mission de conseil de l'Union européenne¹⁹.
- une mission de police en Bosnie-Herzégovine (MPUE)²⁰, qui a pris début 2005 la relève du Groupe international de police (GIP) des Nations unies. La Bosnie constitue un laboratoire exceptionnel pour l'Union européenne, engagée dans une mission de restauration de l'Etat et de la justice, de lutte contre la corruption et contre les trafics.

- *La poursuite de l'engagement en Afghanistan*

A l'automne 2005, les militaires français se virent attribuer au nom de la FIAS la responsabilité de la capitale Kaboul, après avoir antérieurement pris en charge le Nord et l'Ouest du pays. Cette réorganisation du dispositif de l'ISAF et

¹⁹ Rapport d'information n°287 de la Délégation pour l'Union européenne du Sénat : « Les relations de l'Albanie et de l'Ancienne République Yougoslave de Macédoine avec l'Union européenne », présenté le 4 avril 2006 par le sénateur D. Boulaud.

²⁰ Cf Décision 2005/81/PESC publiée au JOCE L.29 du 2 février 2005.

l'importance de la tâche confiée à ses forces armées entraînent la France à renforcer son dispositif en Afghanistan et à ajouter 300 soldats supplémentaires au détachement français. Depuis 2001, l'engagement français dans ce pays a permis d'aider à la reconstruction de l'Etat afghan et de fournir un soutien au gouvernement du président Karzaï pour rétablir les conditions garantissant la sécurité au peuple afghan.

Premièrement, en restaurant les conditions d'exercice de la démocratie. Quatre missions sont à ce titre prioritaires.

- désarmer les milices. Cité par le journal *Le Monde*, Charles Willach, coordinateur des opérations à l'Organisation de sécurité pour les ONG en Afghanistan (ANSO) estimait début 2006 que : « 120.000 à 180.000 hommes rassemblés dans environ 1800 groupes restent à désarmer. »²¹ ;
- remettre en marche les services publics ;
- mettre en place une nouvelle monnaie ;
- assurer, grâce aux patrouilles de militaires français, la sécurité de la population lors de scrutins électoraux.

Par les attaques contre les bureaux de vote ou les attentats contre les représentants élus du pouvoir politique, les islamistes cherchent à ralentir le processus de démocratisation. Le véritable ennemi des terroristes est la démocratie car ils savent qu'elle sera la cause de leur perte²². Un soldat du 1er RPIMA (Régiment Parachutiste et d'Infanterie de Marine) de Bayonne a perdu la vie lors d'une patrouille de reconnaissance d'un détachement français le 17 septembre 2005 à la veille des élections législatives afghanes.

Deuxièmement, en luttant contre le financement des activités terroristes par le combat contre les trafics locaux qui alimentent les réseaux du terrorisme dans le monde, notamment la drogue, et qui portent atteinte à la stabilisation afghane. L'Afghanistan reste à ce jour le premier producteur mondial d'opium. La lutte reste néanmoins problématique dans la mesure où, à l'instar de ce qui se passe en Bolivie ou en Colombie avec la coca, cette économie contribue à nourrir une part importante de la population dans les campagnes. On sait aujourd'hui que, à la différence de la situation des années 1970-1980, les cellules terroristes ne sont plus exclusivement financées par des Etats mais prennent désormais très largement part à des activités criminelles. Outre la drogue, la lutte contre ces trafics vise également les trafics d'armes. Parmi ceux-ci, le trafic d'armes non-

²¹ *Le Monde*, 28 janvier 2006.

²² E. Sivan, *L'Islam et la croisade. Idéologie et propagande dans les réactions musulmanes aux croisades*, Paris, Adrien Maisonneuve, 2003 (rééd.).

conventionnelles fait depuis peu l'objet de l'attention particulière de l'Initiative de sécurité contre la prolifération, *Proliferation Security Initiative (PSI)*.

Surveiller les routes maritimes internationales

- *L'Initiative de sécurité contre la prolifération (PSI)*

Ni organisation internationale ni programme spécialisé institué par un organe des Nations unies, la *PSI* est une initiative lancée à Cracovie en mars 2003 par l'administration américaine. C'est une coalition d'Etats rassemblés sur la base d'un engagement volontaire. La *PSI* vise à empêcher les transports de matières sensibles depuis et en direction des pays concernés par la prolifération ou en provenance et à destination d'entités terroristes²³. Elle constitue à ce titre un instrument unique pour lutter au plan international contre la contrebande d'armes de destruction massive (ADM).

La *PSI* est considérée par les Américains comme la mise en application de la résolution 1540 du Conseil de sécurité en date du 28 avril 2004, première résolution du Conseil traitant spécifiquement des questions de non-prolifération. La résolution « *demande à tous les Etats de promouvoir le dialogue et la coopération dans le domaine de la non-prolifération, de façon à apporter des réponses à la menace que constitue la prolifération des armes nucléaires, chimiques ou biologiques ou de leurs vecteurs* »²⁴. L'Initiative de sécurité contre la prolifération est perçue par d'autres Etats comme portant atteinte au système des Nations unies. D'une part en raison de la concurrence qu'elle développe avec les efforts de l'Agence internationale pour l'énergie atomique (AIEA) dans sa lutte contre la prolifération, d'autre part du fait des libertés qu'elle prend vis-à-vis du droit maritime inscrit dans la Convention des Nations unies sur le droit de la mer (Convention dite de Montego Bay).

La *PSI* rassemble fin 2006 soixante-deux pays, parmi lesquels la totalité des membres de l'UE ainsi que la Russie, pays dans lequel les groupes terroristes seraient susceptibles d'acquérir une « bombe sale » sur le marché noir des matières nucléaires, radiologiques, bactériologiques et chimiques (NRBC) issues des laboratoires de l'ex-URSS. La *Déclaration sur les principes d'interdiction*, adoptée lors de la réunion de Paris du 4 septembre 2003 par les onze membres du *core group* (« noyau dur ») auquel la France appartient, reprend les termes de la résolution 1540 et fixe les grands principes de la *PSI*. L'Initiative de sécurité contre la prolifération s'inscrit à la fois dans le cadre du droit international et des législations nationales. Le Secrétaire général des Nations unies, Kofi Annan,

23 Cf le site de la PSI, qui dispose d'une version en français : www.proliferationsecurity.info/french/
24 S/RES/1540/2004 « Non-prolifération et armes de destruction massive », §9.

a d'ailleurs salué, lors d'une réunion de la *PSI* à Madrid en mars 2005, une initiative qui « *cherche à boucher toutes les brèches pouvant exister dans nos défenses* ».

Sur un plan pratique, la *PSI* contribue, par la mise en oeuvre de moyens militaires, principalement des navires de guerre appartenant aux cinq pays les plus impliqués dans la *PSI* (Australie, Etats-Unis, France, Grande-Bretagne et Italie), à réaliser des interceptions de chargements d'armes de destruction massive, de leurs vecteurs ou des matériels et équipements nécessaires à leur fabrication, y compris par l'arraisonnement de navires. La logique du terrorisme vise à répandre la terreur et à frapper les esprits des populations civiles²⁵. De ce point de vue, l'utilisation d'armes nucléaires, biologiques, chimiques ou radiologiques répondrait parfaitement à cet objectif. Le terrorisme international d'inspiration islamiste est par ailleurs un terrorisme qui agit sans distinguer ses cibles, pour tuer le maximum de personnes. Le recours à des ADM semble donc tout à fait adapté à cette forme de terrorisme apocalyptique.

Dès qu'ils en auront l'occasion, les terroristes frapperont sans aucune hésitation au moyen d'armes non conventionnelles. Si l'utilisation d'ADM lors d'un conflit armé reste très improbable car leur possession relève avant tout de la dissuasion²⁶, il en va tout autrement dans le cas de terroristes non identifiables, qui ne craignent pas pour leur vie et qui n'ont rien à négocier avec les autorités politiques. Seule une action concertée de la communauté internationale est en mesure de contrer la menace du terrorisme NRBC²⁷. L'action préventive réalisée dans le cadre de la *PSI*, ajoutée à l'activité de l'AIEA, permet de lutter à l'échelle internationale contre la prolifération et d'empêcher l'apparition de trafics clandestins dans le domaine NRBC. L'autre volet, tout aussi important, est relatif au renseignement.

Les services à qui cette tâche est confiée mènent une action coordonnée, disposent de bonnes implantations dans les pays concernés par la prolifération, assurant notamment une présence attentive dans des régions où l'autorité étatique est inexistante ou défaillante. Quoique la tendance actuelle en France soit de mettre en avant l'action et les succès des services de renseignement intérieur, tout à fait performants par ailleurs, les services de renseignement extérieur, la DGSE, la DRM et dans une moindre mesure la Gendarmerie sur les théâtres d'opérations extérieures où la France est engagée, ont un rôle

25 Voir à ce propos l'ouvrage de P. Mannoni, *Les Logiques du terrorisme*, Paris, Editions InPress, 2004, 230p.

26 Pour sa part, la recherche par un Etat de l'acquisition d'ADM participe de sa volonté de puissance, comme l'illustrent les exemples nord-coréens et iraniens.

27 A. Fabre, *Politique et droit de la sécurité face au bioterrorisme*, Paris, Budapest, L'Harmattan, 2005, 216p; S. Pilard, *La Gestion sanitaire du risque NRBC lié à la menace terroriste*, Thèse de Pharmacie, Université de Lille 2, 2005.

majeur à jouer dans la lutte contre le terrorisme. A la surveillance des marchés noirs de matières sensibles, s'ajoute pour les services de sécurité extérieure une mission beaucoup plus délicate de contrôle des transferts gris, ou transferts de matière grise, c'est-à-dire de scientifiques maîtrisant des savoirs dans les domaines NRBC. De nombreux ingénieurs de l'ex-empire soviétique se sont ainsi brutalement retrouvés sur le « marché du travail » à la suite de la dislocation de l'URSS au début des années 1990.

Eu égard à la sensibilité du domaine, le détail des opérations maritimes réalisées dans le cadre de la *PSI* est dans une très large mesure tenu secret. Il est donc assez difficile de connaître avec précision les opérations menées dans le cadre de la *PSI*. On sait néanmoins que celle-ci a remporté en 2005 un certain nombre de succès. Le Département d'Etat américain a déclaré en juin 2005 que la collaboration engendrée par cette initiative avait permis d'arrêter le transbordement de matériels et d'équipements destinés à la fabrication de missiles balistiques par des pays suscitant des préoccupations en matière de prolifération, notamment l'Iran²⁸. Compte tenu du régime juridique très particulier de la haute mer qui rend difficile le contrôle des personnes et des marchandises, on peut aisément envisager que les terroristes utilisent la voie maritime pour transporter des éléments pouvant servir à la fabrication d'ADM. En haute mer, un navire est en effet sous la seule juridiction de l'Etat du pavillon. Un bâtiment militaire étranger ne peut intervenir dans cet espace qu'à la double condition de pouvoir en premier lieu établir un lien de causalité évident, reposant sur des preuves matérielles, entre l'Etat du pavillon et l'existence d'une menace terroriste et d'obtenir en second lieu l'accord de l'Etat du pavillon pour exercer un « droit de visite » du navire.

La surveillance des routes maritimes internationales est une dimension essentielle pour la mise en oeuvre de la *PSI* et constitue par ailleurs un enjeu majeur en raison du poids du trafic maritime et de son importance pour le commerce international, notamment pour des produits stratégiques comme les hydrocarbures (pétrole et gaz).

- *Protéger l'économie et le mode de vie des sociétés occidentales en assurant la sécurité de l'approvisionnement énergétique*

Depuis l'attaque du pétrolier français *Limburg* en 2002 et la déclaration d'Al-Qaïda publiée en février 2003 sur le site Internet *Arabforum* appelant les « *moudjahidines de tous les pays arabes et musulmans dans lesquels les Occidentaux ont des bases militaires ou des investissements énergétiques, à s'attaquer à ces intérêts au nom de l'Oumma* (la communauté des croyants) », les pays occidentaux savent que les

28 <http://usinfo.state.gov/fr/archive/2005/jun/01-218537.html>

structures physiques du marché des hydrocarbures comptent parmi les cibles des terroristes islamistes.

Dans la mesure où 62 % du pétrole mondial produit est exporté par la mer selon l'Organisation maritime internationale, les groupes terroristes peuvent être tentés de s'attaquer aux *supertankers* ou aux méthaniers. Les pétroliers peuvent soit constituer en tant que tels des cibles d'attaque : pose d'explosifs sur la coque afin que la cargaison se perde puis souille la mer et les côtes, soit être utilisés comme armes. De cette façon, un *supertanker* dont se seraient rendus maîtres des pilotes kamikazes pourrait être lancé à pleine vitesse contre des infrastructures portuaires, contre un autre navire ou contre des installations côtières, provoquant des dommages considérables.

Ce type de menace est pris très au sérieux, tant par les pays producteurs d'hydrocarbures que par les pays consommateurs. La France participe avec l'Allemagne, l'Espagne, les Etats-Unis, la Grande-Bretagne et le Pakistan à la *Combined Joint Task Force 150 (CJTF)*, groupe aéronaval multinational de dix bâtiments mis sur pied par les Américains affecté à la surveillance des parties occidentale et septentrionale de l'Océan indien : Mer Rouge, Mer d'Oman, Mer d'Arabie et Golfe. La mission de la *CJTF* consiste dans la surveillance des espaces maritimes et aériens des 6 pays de la Corne de l'Afrique : Erythrée, Ethiopie, Somalie, Djibouti, Kenya et Soudan ainsi que du large du golfe d'Aden (Yémen et Oman). L'ensemble canal de Suez-détroit de Bab-el-Mandeb, qui bénéficie par ailleurs de la double présence militaire française et américaine à Djibouti, et le très sensible détroit d'Ormuz, à proximité de la République islamique d'Iran, font l'objet d'une vigilance accrue.

Un attentat terroriste contre l'un de ces détroits, goulets d'étranglement par lesquels transite la majeure partie des échanges maritimes d'hydrocarbures, aurait pour conséquence de contraindre à un contournement du continent africain par l'Atlantique dans la mesure où l'un et l'autre détroits sont d'ores et déjà saturés et ne pourraient supporter un trafic supplémentaire. Une telle situation est difficilement envisageable sans entraîner une forte déstabilisation du marché du brut, sur lequel le prix du baril ne cesse de flamber. Outre la sécurisation des détroits, la *CJTF 150* contribue également par ses patrouilles à empêcher l'exfiltration de terroristes depuis les côtes pakistanaïses et à lutter contre l'importante piraterie qui sévit au large des côtes somaliennes et yéménites (Golfe d'Aden)²⁹. Le vice-amiral français Jacques Mazars a pris en août 2005 le commandement tournant de cette force, et ce pour la seconde fois depuis sa création.

29 E. Bertin-Mourot et E. Terroir, *Terrorisme et piraterie : des menaces contemporaines à la sûreté des transports maritimes de marchandises*, Paris, L'Harmattan, 2005, 167p.

L'action de la *CJTF 150* demeurant fondamentale à plusieurs égards dans la lutte contre le terrorisme, il ne faut cependant pas perdre de vue que le sabotage au sol des oléoducs et des installations pétrolières de traitement et de raffinement reste la principale menace pesant sur l'approvisionnement énergétique mondial. Les nombreux sabotages commis en 2004 en Irak³⁰, où plus de 7000 km d'oléoducs doivent être surveillés, et les attentats contre des sites pétroliers en Arabie saoudite ont montré à quel point les fluctuations de la production perturbaient les marchés et faisaient monter les cours du brut. Au prix d'investissements conséquents, l'Etat iranien et la Coalition sont parvenus à progressivement sécuriser ces installations.

Pour ce qui concerne l'Arabie saoudite, le dernier attentat d'envergure y a été commis par le chef de la branche saoudienne d'Al-Qaïda, Fadh Ben Faraj Al-Joweïr le 24 février 2006 contre le site d'Abqaid qui fournit à lui seul 10% de la production mondiale. Certains commentateurs comme Bruno Delamotte se demandent ouvertement si l'opposition entre Ben Laden, ou la résistance irakienne, et les Américains pourrait avoir une autre finalité qu'une lutte à mort pour la maîtrise des réserves pétrolières du Moyen-Orient, « *une quatrième guerre mondiale qui aurait un objectif uniquement économique, et non territorial, mais dissimulé derrière un prétexte confessionnel* »³¹.

Outre l'importante contribution que la France apporte à la *CJTF 150*, l'année 2005 a été principalement marquée par la mission *Frame 05*, organisée aux mois de mai et juin 2005 en Atlantique et en Manche et à laquelle a participé le groupe aéronaval constitué autour du porte-avion *Charles-de-Gaulle*. Dans le prolongement des exercices effectués en Méditerranée en 2003 et de la mission *Agapanthe* de 2004, les forces françaises se sont attachées, à travers l'exercice *Frame 05*, à perfectionner les capacités d'interactions entre groupes de porte-avions avec l'*US Navy* et la marine canadienne d'une part, la *Royal Navy* de l'autre. Les échanges avec l'armée britannique, multipliés depuis 2001, ont par ailleurs permis à la France de bénéficier de son expérience en matière de stratégie contre-terroriste, acquise au gré du long conflit nord-irlandais.

1.4 Combattre les terroristes

Antiterrorisme et contre-terrorisme

30 Le Centre national antiterroriste américain recense près de 11 100 attaques terroristes pour l'année 2005 et un peu plus de 14 600 victimes au total, dont 3500 attaques et 8300 morts en Irak.
31 *op. cit.* p. 16.

La France possède aujourd'hui sans conteste, notamment du fait des vagues d'attentats déclenchées sur son sol ces trente dernières années, une grande expérience en matière d'antiterrorisme, à la fois dans les mesures prises pour contrer les terroristes après un attentat et dans la maîtrise d'un dispositif juridique permettant de poursuivre, juger et condamner les terroristes.

L'antiterrorisme est complémentaire du contre-terrorisme, il est composé de « l'ensemble des mesures visant à lutter contre le terrorisme de manière active en amont de la décision terroriste et constitue la vraie dimension offensive de la lutte contre le terrorisme : mesures politiques visant à éviter l'éclosion de la violence terroriste, mesures opérationnelles visant à combattre le terrorisme en son cœur (infiltration des mouvements, guerre de chasse, opérations psychologiques...) »³².

Les forces spéciales françaises, articulées autour du Commandement des Opérations Spéciales (COS)³³, initialement conçues pour un emploi conventionnel, ont progressivement fait évoluer leur culture tactique vers des missions de contre-terrorisme. Des actions visant à s'attribuer les faveurs et le soutien de la population afghane se sont ainsi progressivement développées. Actions à dimension psychologique, ces opérations ont pour double objectif de gagner la confiance de populations au sein desquelles se développe envers les forces étrangères un mécontentement susceptible de dériver vers des actions terroristes d'une part, de réduire le recrutement des mouvements terroristes en les coupant du soutien populaire d'autre part. En Afghanistan, les opérations françaises de ce type, à la fois discrètes dans leurs moyens et pourtant médiatisées dans leurs réalisations pour maximiser leurs effets, ont principalement porté sur :

- le renforcement de la présence de l'Etat dans les zones instables par le soutien à des programmes d'éducation, à des travaux d'équipement en zone rurale... Il est de ce point de vue particulièrement important de ne pas se limiter à la seule dimension sécuritaire de la présence de l'Etat ;
- la valorisation des actions de l'Etat afin de discréditer en les criminalisant les actions des mouvements terroristes ;
- les actions visant à l'amélioration des conditions de la vie quotidienne : création d'hôpitaux, opérations de déminage...³⁴

32 J. Baud, *Le Renseignement et la lutte contre le terrorisme. Stratégies et perspectives internationales*, Paris, Lavauzelle, 2005, p. 349.

33 Créé en 1992 et aujourd'hui basé à Villacoublay, le COS rassemble des représentants de toutes les armées : le 13^{ème} régiment de dragons parachutistes (missions de renseignement), le 1^{er} RPIMA (action), cinq commandos de marine dont les commandos *Hubert* et *Trepel*, enfin le détachement aéromobile d'opérations spéciales (DAOS). L'Etat-major du COS comprend 70 personnes, auxquelles peuvent être ajoutées 150 réservistes. Le seuil de déploiement simultané de soldats du COS en opération est actuellement compris entre 500 et 600 hommes.

34 J. Baud, *op. cit.*

Le développement d'actions civilo-militaires (Cimic)

Deux domaines d'action ont été identifiés comme prioritaires pour l'Afghanistan par l'armée française.

D'une part l'accès à l'eau, denrée rare en Afghanistan, comme dans tout pays sinistré. Les réfections et forages de puits³⁵ effectués par les équipes Cimic en concertation avec les villageois ont permis, au-delà de la stricte réalisation technique, de nouer de nombreux liens entre les militaires français et la population.

D'autre part l'aide médicale à la population, fournie par le Service médical du bataillon français (BAFTRA). Réalisé dans le respect des exigences et des traditions religieuses (consultations en deux groupes avec d'un côté les femmes et de l'autre les hommes), le soutien médical a surtout visé à toucher les populations isolées situées dans la zone d'influence française de Kaboul et du nord de la ville.

Enfin, il ne faut pas négliger l'importance de l'opération *Babral* de secours aux populations du Pakistan suite au séisme du début octobre 2006, avec notamment le déploiement d'une antenne médico-chirurgicale (ACA) et la prise en charge de la gestion logistique du transit de l'aide humanitaire. La contribution française aux opérations de secours, qui a concerné du 14 octobre au 7 novembre 2006 près de 80 personnels du Ministère de la Défense, a nécessité un budget d'environ 3 millions d'euros.

L'ensemble de ces actions participent à la normalisation de la situation tout autant que les patrouilles effectuées par les blindés ou les soldats à pied et ce même si un convoi français d'aide médicale gratuite a été visé à Kaboul le 14 août dernier par un engin explosif qui a fait quatre blessés.

Bilan de l'action en Afghanistan

L'opération française *Pamir*³⁶ a contribué en 2005 au sein de la FIAS à la réalisation de nombreuses missions de contre-terrorisme. *Pamir XI*, onzième régiment français envoyé en Afghanistan depuis la chute des talibans, a mené une vingtaine d'opérations ayant permis, au cours de plus de 1500 patrouilles, de collecter et de détruire près de 50 tonnes de munitions et d'armements qui auraient pu servir à la confection de bombes artisanales. *Pamir XI* a également

35 Cinq puits ont été inaugurés depuis le début 2006 sur le secteur français.

36 Le régiment *Pamir XII*, douzième régiment français envoyé en Afghanistan depuis la chute des talibans, a pris, début octobre 2005, le relais de *Pamir XI*.

contribué à la sécurisation du nord de Kaboul et à la formation d'environ 600 officiers afghans dans les domaines de l'administration, du renseignement et du génie (déminage et dépollution principalement). Le régiment *Pamir XII* a pris début octobre 2005 le relais de *Pamir XI*. Puis, de février à juillet 2006, *Pamir XIII*, la composante française de la FIAS, a effectué plus de 1500 patrouilles en véhicule et 700 à pieds, de jour et de nuit, dont 140 conjointes avec des forces de police afghanes. Au total, près de 25 tonnes de munitions et d'armement, essentiellement des roquettes et des obus pouvant servir à la confection de bombes artisanales, ont été collectées puis détruites. C'est moins qu'en 2005 où pas moins de 450 tonnes avaient été anéanties par les militaires français.

Le début du mois d'août 2006 a été marqué par un événement symbolique, la France ayant pris, pour une durée de huit mois, la tête du commandement régional de l'OTAN à Kaboul³⁷, qui couvre également la province. Cet accroissement de l'implication française s'inscrit également dans le cadre d'un transfert de commandement de la Brigade multinationale de Kaboul (KMNB) au nouveau Regional Command Capital (RCC), ce qui constitue une nouvelle étape du transfert de responsabilité de l'OEF vers la FIAS et l'OTAN.

L'action des forces terrestres n'est aujourd'hui possible sur un champ de bataille sans le soutien de moyens aériens. Les opérations françaises successives, *Héraclès Air Indien (HAI ou Task Force 473)* du 5 au 25 mai 2006 puis *Serpentaire 06* à partir du 26 ont mis en place des vols quotidiens d'aéronefs de longue durée de 4 à 6h au-dessus de l'Afghanistan pour apporter un soutien aux forces de la coalition qui opèrent essentiellement dans les régions montagneuses à la frontière pakistanaise. Trois types de missions ont été globalement effectuées : missions de reconnaissance et de renseignement, missions d'appui feu, missions de sécurité aérienne. Si la réalisation d'*HAI* était permise par la présence du GAN (Groupe aéronaval) Charles-de-Gaulle dans les eaux internationales au large du Pakistan, *Serpentaire 06*, qui sera reconduite l'année prochaine par *Serpentaire 07*, à partir de la capitale tadjik Douchanbé, où 150 militaires des armées terre, air et gendarmerie assurent aussi au sein du groupement de transit opérationnel des missions quotidiennes de transport tactique et de soutien logistique depuis le 3 décembre 2001.

La participation de la France à la FIAS, environ 1.200 hommes en 2006³⁸, n'est pour l'heure pas remise en cause, bien qu'il faille s'attendre à une légère

37 La Turquie, puis l'Italie prendront ensuite chacune pour une même durée le relais de la France.

38 Comparativement, 2.900 Allemands sont stationnés dans le pays, principalement dans le nord ; 5.400 britanniques sont déployés, dont plus de 4.200 au sud dans la province du Helmand, où la culture du pavot est la plus forte. Le contingent britannique devrait être porté à 6.000 hommes début 2007. La FIAS comptait, fin 2006, environ 30.000 hommes originaires de 35 pays, auxquels il convient d'ajouter plus de 12.000 soldats américains participant à l'opération *Enduring Freedom* ainsi 35.000 soldats afghans.

réduction du contingent dans les premiers mois de l'année 2007. En revanche, le retrait des 200 soldats des forces spéciales, placées depuis juillet 2003 sous commandement américain, pourrait être plus rapide, bien que les Etats-Unis aient fréquemment loué la qualité de cette contribution. Non seulement les effectifs du COS, 2000 militaires, sont limités et fortement sollicités actuellement (Bosnie, République Démocratique du Congo, Côte d'Ivoire, Liban, Tchad), mais ils sont également confrontés à une modification sensible de l'environnement stratégique de leur zone d'engagement.

Depuis le retrait du Waziristan des 80.000 soldats pakistanais, entériné le 5 septembre 2006 par l'accord de Miramshah, les opérations menées dans cette région par les talibans se sont multipliées. Ces derniers n'ont en effet jamais totalement disparu du pays. Entre 2003 et 2004, quelques groupes résiduels d'étudiants en religion armés menaient des attaques commando sporadiques et peu meurtrières. Aujourd'hui, on constate l'apparition de nouveaux talibans, estimés à environ deux mille individus regroupés autour du mollah Dadullah, qui composent de véritables bataillons d'une centaine d'hommes disposant d'armes lourdes et de moyens de communication sophistiqués. Issus d'horizons très divers : villageois soumis à des seigneurs locaux eux-mêmes en révolte contre le pouvoir central, trafiquants de drogue, adolescents afghans en mal d'aventures, jeunes marginaux occidentaux fanatisés, « soldats du djihad » en provenance du Moyen-Orient, les nouveaux talibans, disséminés dans la région de Kandahar au sud-est du pays, n'ont plus pour objectif la conquête du pouvoir. Ils se contentent de la déstabilisation du fragile gouvernement Karzaï et de la cristallisation de la haine anti-américaine, qui permettent à certains de prospérer par les trafics et à d'autres d'attirer à eux des candidats à la guerre sainte en provenance de pays étrangers.

Depuis le début 2006, plus de 80 attentats-suicide ont eu lieu, contre seulement 6 en 2004 et 21 en 2005³⁹. Si 189 soldats étrangers sont morts en 2006 en Afghanistan, l'armée britannique a perdu à elle seule 33 hommes depuis que son contingent a pris en mai 2006 le commandement des opérations dans le sud de l'Afghanistan. Quatre militaires français sont morts cette même année, trois soldats des forces spéciales lors d'accrochage avec des éléments talibans ainsi qu'un sapeur du génie mortellement blessé par un attentat à la bombe alors qu'il assurait une mission de dépollution (ramassage et destruction de munitions non explosées, obus ou mines). Le parallèle avec l'Irak est évident pour les observateurs locaux. A tel point que les « méthodes » irakiennes : attentats-suicide, bombes sur le bord des routes visant les convois, assassinats ciblés de la population coopérante et des responsables politiques..., semblent être une source d'inspiration. Ce phénomène est également le signe d'une exportation de

³⁹ *Le Monde*, 18 octobre 2006.

la martyrisation chiïte, originellement absente et du reste impossible dans le sunnisme. Après avoir été la base arrière des Talibans, l'Afghanistan est devenu, avec l'Irak, le principal champ de bataille du djihadisme international.

Ces nouveaux combattants font également preuve d'une culture tactique fine. Noyés au sein de populations locales qu'ils n'hésitent pas à utiliser comme boucliers humains, ils organisent des embuscades très meurtrières pour les troupes de la FIAS : pas moins de 150 soldats de l'OTAN ont perdu la vie depuis le début 2006. Pour protéger ses troupes au sol, le commandement de la Force doit fréquemment recourir à des bombardements aériens qui ne distinguent pas les talibans du reste de la population et qui ont d'importantes conséquences politiques. Lors de l'opération *Medusa*, fin octobre 2006, l'aviation de la Force aurait non seulement tué plus de 500 talibans mais aurait aussi provoqué la mort de 60 à 80 civils⁴⁰, rendant de plus en plus inconfortables les positions du Président Karzaï et des forces de l'OTAN⁴¹. Environ 3.700 Afghans, civils, policiers ou soldats, auraient trouvé la mort dans les combats et les bombardements, sans qu'il soit possible de séparer parmi eux civils et combattants⁴². C'est certes sans commune mesure avec les 52.000 victimes du second conflit irakien, mais cela représente tout de même quatre fois plus de victimes qu'en 2005.

Autre semi échec, l'ambitieux programme des *Provincial Reconstruction Teams* (*PRT*), mis en place fin 2002 par l'armée américaine et qui consistait à organiser des bureaux de reconstruction économique et sociale dans les zones fraîchement libérées des talibans, qui n'a malheureusement pas remporté les succès escomptés. En effet, l'activité des *PRT*, principalement concentrée sur les populations urbaines de Mazar-e-Charif et de Kunduz, n'a eu qu'un impact limité sur les populations rurales, qui restent largement dépendantes sur un plan économique de seigneurs locaux. De plus, ces *PRT* ont fait doublon avec l'effort antérieurement initié par des organisations humanitaires indépendantes et par l'activité de la Mission d'Assistance des Nations unies en Afghanistan (*MANUA*), déployée dès 2002 dans le pays. Si la contribution annuelle de la France en Afghanistan est sans commune mesure avec les crédits débloqués par les autorités américaines (41 milliards d'euros sur 4 ans), la contribution française atteint 200 millions d'euros pour 2004, chiffre à peu près identique pour l'année 2005.

40 Une commission d'enquête afghane a conclu le 26 octobre 2006 à la mort de 53 civils.

41 Le 13 décembre, un motocycliste qui ne s'était pas arrêté à temps à un barrage de l'OTAN a été abattu à Kandahar. Le même jour, une fillette a été tuée dans un raid dans la province de Khost (*Le Monde*, 15 décembre 2006).

42 Voir notamment les numéros du *Figaro* des 28 et 29 octobre 2006.

Si les ressources allouées à la population afghane : 42\$ par an et par habitant entre 2002 et 2006, semblent largement insuffisantes comparées aux 326\$ dont a bénéficié la population bosniaque durant la période 1996-1999, la FIAS peut néanmoins avoir d'autres sources de satisfaction. Depuis 2001, le nombre d'enfants afghans scolarisés a été multiplié par 6 pour atteindre le chiffre de 5 millions et demi, dont un tiers de filles. Sur les 2000 écoles construites depuis 2001, 1000 l'ont été pour la seule année 2006. En cinq ans, près de 80 hôpitaux ont été ouverts dans le pays, donnant à 80% de la population accès aux soins médicaux. Trois mille km de routes ont également été construites, l'accès aux soins est aujourd'hui effectif pour 80% de la population, chiffre dix fois supérieur à 2001. Enfin, sur le plan de la formation, rendue possible notamment par la multiplication par trois du budget de l'Etat afghan en cinq ans, 35.000 militaires afghans ont été formés, auxquels s'ajoutent 40.000 forces de police et 600 juges. Il ne faut cependant pas taire les échecs et les difficultés rencontrées. Seuls 10% de la population afghane possèdent l'électricité, pour une à quatre heures par jour. Le chantier est en réalité immense pour un pays ravagé par 30 ans de guerre, marqué par un chômage important qu'a accru le retour au pays de plus de 3,7 millions réfugiés afghans depuis 2002, par des bas salaires (40\$ mensuels en moyenne pour un fonctionnaire) qui favorisent la corruption et par un Etat globalement faible dans un pays à la structure traditionnelle féodale.

L'action contre le terrorisme ne peut s'envisager sans un engagement massif des forces armées dans un effort de prévention en amont de la menace terroriste. Si l'action en Asie centrale et au Moyen-Orient doit être poursuivie, l'islamisme fondamentaliste est en passe de conquérir de nouveaux territoires. Les récentes études et analyses françaises montrent à ce titre que, loin de la représentation d'une mouvance terroriste mondiale aux ramifications tentaculaires, nous sommes plutôt entrés dans une logique de conjonction entre les échelles locale et globale du terrorisme islamiste.

2. La prévention dans la lutte contre le terrorisme : l'attention portée aux zones grises

Le concept de « zones grises » développé par Xavier Raufer⁴³ et aujourd'hui abondamment usité s'avère au demeurant tout à fait opératoire pour définir ces territoires échappant au contrôle des autorités locales, dans lesquels se créent et prospèrent des guérillas et des organisations criminelles se livrant à différents

43 « Une menace grave et méconnue, les zones grises », *Terrorisme et Violence Politique n°4, Notes et Etudes n°21*, février 1992. Voir également à ce sujet P. Conesa, « La Sécurité internationale sans les Etats », in *Revue internationale et stratégique*, Presses universitaires de France, Paris, 2003.

trafics : drogue, armes, diamants ou procédant à des kidnappings contre rançon. Ces espaces sont aujourd'hui particulièrement prisés par des groupes terroristes, privés de leur sanctuaire par l'action de la communauté internationale. Les zones grises se développent d'autant plus facilement au sein d'Etats faibles, c'est-à-dire d'Etats qui ne contrôlent que très partiellement leur espace et leur population, en raison d'un maillage territorial incomplet, de structures administratives carencées et de systèmes juridiques imprécis, toutes conditions favorables au développement de la corruption, de la criminalité et des trafics. Donald Rumsfeld, ex-secrétaire d'Etat américain à la défense, déclarait en mai 2006 au journal marocain *Assabra Al-Maghribia* qu'« *Al-Qaïda et ceux qui agissent dans son orbite tenteront toujours de contrôler des régions où l'établissement de la loi est difficile, dans le dessein de créer de nouvelles bases opérationnelles* ».

L'existence de telles zones représente pour les réseaux terroristes une formidable opportunité pour y installer des camps d'entraînement, disposer de bases arrières en cas de nécessité de repli ou pour y obtenir par un recours aux activités criminelles susmentionnées un financement discret pour réaliser leur entreprise. Le continent africain, tant par sa proximité géographique avec l'épicentre centro-asiatique que par les nombreuses étendues désertiques qu'il renferme, et l'Asie du Sud-Est, où se trouve aujourd'hui la plus forte concentration de musulmans au monde et qui se compose d'une multitude d'îles ou îlots difficilement contrôlables par les autorités locales, constituent deux ensembles particulièrement attractifs pour les groupes terroristes.

2.1 L'Afrique, nouvelle priorité de la lutte contre le terrorisme

Alors que l'Afrique était jusqu'à présent le seul continent sur lequel leurs forces n'étaient pas implantées, les autorités américaines ont récemment décidé de l'investir massivement, sur un plan militaire comme sur un plan économique. La décision de porter dorénavant leurs efforts sur l'Afrique du Nord et sur l'Afrique de l'Est trouve son origine dans un double constat : d'abord celui de la proximité géographique et religieuse de la corne de l'Afrique avec le Moyen-Orient ; ensuite le fait que ces deux régions constituent un terreau favorable à l'essor d'actes de terrorisme visant des ressortissants - principalement des militaires - et des intérêts américains⁴⁴. Les attentats contre les ambassades de Nairobi (Kenya) et de Dar-es-Salaam (Tanzanie) en août 1998 et celui perpétré dans le port d'Aden (Yémen) contre le destroyer *USS Cole* en octobre 2000, que l'on est en mesure d'attribuer aujourd'hui tous trois à l'organisation d'Oussama Ben Laden, n'avaient malheureusement pas été des signaux suffisants pour les autorités américaines avant le 11 septembre .

44 J.-P. NGOUPANDE, *L'Afrique face à l'islam*, Paris, Albin Michel, 2003, 295p.

« L'administration Bush est arrivée au pouvoir avec une approche réaliste de la politique étrangère qui ne considérait pas le continent africain comme une composante importante du paysage stratégique global. Cette vision a été bouleversée par les événements du 11 septembre, lorsque le gouvernement Bush fit de l'antiterrorisme le cœur de sa politique étrangère »⁴⁵. Les Etats-Unis considèrent aujourd'hui l'Afrique comme un des fronts principaux de la lutte mondiale contre le terrorisme islamiste. Ils ne sont cependant pas les seuls. Si la France fait de son côté globalement la même analyse stratégique, notre pays a choisi d'apporter à cette question une réponse sensiblement différente, fruit de sa connaissance particulière des spécificités du continent africain.

La concentration du risque terroriste en Afrique subsaharienne et dans la Corne de l'Afrique

- *L'Afrique septentrionale*

En Afrique du Nord, des militants d'Al-Qaïda originaires du Sahel et du Sud-Maghreb, notamment Mauritaniens et Maliens, sont rentrés chez eux depuis les camps afghans après le renversement des talibans et se cachent principalement à Nouakchott (Mauritanie) et à Gao, petite bourgade aux confins du Mali et du Niger. Ensuite, le Sahara, vaste étendue désertique qui s'étend de la Mauritanie à la Gambie à l'ouest et jusqu'à la Libye à l'est, comprend logiquement des frontières floues et incontrôlables. De plus, les ex-« afghans » peuvent être tentés de tisser des liens opérationnels avec le Groupe salafiste pour la prédication et le combat (GSPC) algérien repoussé par la Sécurité militaire algérienne vers le sud du pays et dont les effectifs dans cette zone sont évalués entre 500 et 1000 individus.

Cette menace s'avère d'autant plus réelle que l'organisation salafiste d'Abdelmalek Droukdal a, en 2005, prêté allégeance au « Front islamique mondial contre les juifs et les croisés » d'Oussama Ben Laden et d'Ayman Al-Zawahiri. De tels contacts ont été confirmés par le ministère de la Défense malien, qui a par ailleurs déclaré en septembre dernier à l'AFP que « *le GSPC fait tout pour se transformer en groupe armé très mobile capable de se mouvoir dans les pays de la région* ». Le centre du dispositif américain dans la région est organisé autour de l'antenne de la *CLA* à Bamako, au Mali, l'une des plus importantes de l'agence américaine sur le continent africain.

45 P. J. Schraeder, « La Guerre contre le terrorisme et la politique américaine en Afrique », *Politique africaine*, n°98, juin 2005, p. 43.

- *La situation préoccupante de l'Afrique de l'Est*

En Afrique de l'Est, la base de la lutte antiterroriste américaine dans la région est installée à Djibouti dans le camp Lemonnier, quartier général de la *Combined Joint Task Force – Horn of Africa (CJTF-HOA)*⁴⁶, prenant position dans une zone traditionnellement occupée par la France. De part et d'autre de la proche Ethiopie, le Soudan, qui avait offert refuge à Ben Laden entre 1991 et 1996 après son expulsion d'Arabie saoudite, a fait depuis cette époque d'importants efforts pour se rendre respectable auprès de l'administration américaine. Cependant, l'absence de pouvoir représentatif stable en Somalie fait de ce pays un refuge particulièrement attractif pour les terroristes. Ceux-ci se sont principalement implantés au nord du pays à la frontière avec l'Ethiopie, dans la région de Mogadishio, fief de l'ex-chef de guerre somalien Mohammed Farah Aidid, ainsi qu'à la frontière kenyo-somalienne.

Le leader islamiste régional reste sans conteste le soudanais Hassan Al-Tourabi, homme politique réputé être proche du Mouvement pour l'égalité et la justice (JEM), groupe armé darfourien présent à l'est du Tchad. Al-Tourabi est également homme religieux, membre des Frères musulmans et directeur pour l'Afrique du Congrès mondial islamique. Si le rapport de la Commission du Congrès américain sur les attentats du 11 septembre présente Al-Tourabi comme le principal soutien d'Al-Qaïda en Afrique, l'homme demeure controversé et cherche pour le moins à brouiller les pistes. En atteste la *fatwa* qu'il émet en avril 2006 dans laquelle il revendique le droit pour les femmes musulmanes de se marier avec des chrétiens ou des juifs, et dans laquelle il suggère l'organisation de prières communes pour les hommes et les femmes dans les mosquées. Accusé pour ces déclarations d'apostasie par ses opposants traditionalistes, il qualifie ceux-ci de « rétrogrades », ce qui n'est pas le moins surprenant venant de l'un des leaders du courant salafiste mondial. S'il peut paraître contestable de l'accuser en l'espèce d'apostasie, il ne fait aucun doute qu'Al-Tourabi s'est rendu par le passé à de nombreuses reprises coupable d'un méfait tout aussi grave aux yeux des musulmans sunnites modérés respectueux des principes de l'islam : se livrer à l'*ijtihad*, effort d'interprétation des textes fondateurs de l'islam (Coran et Sunna) afin de les transcrire en droit musulman. Effort de réflexion normalement réservé aux oulémas et aux muftis, le droit à l'*ijtihad* pour tous les musulmans, même pour les moins érudits et les plus récemment convertis d'entre eux, est souvent prôné par les représentants du courant salafiste, alors que pour la très grande majorité des sunnites le temps de l'*ijtihad* est clos depuis le X^{ème} siècle.

46 A. Feickert, « U.S. Military Operations in the Global War on Terrorism : Afghanistan, Africa, the Philippines and Colombia », *CRS Report for Congress – RL 32758*, Washington, The Library of Congress, 4 février 2005.

A mi-chemin entre l'Afrique de l'Est et l'Afrique sub-saharienne, le Tchad, qui possède l'un des indices de développement humain les plus faibles du monde et qui subit l'influence grandissante de l'islam radical soudanais voisin, pourrait devenir le pivot d'une islamisation de l'Afrique centrale. Surtout, le Tchad est pour la France un centre nodal en Afrique, où se rencontrent Afrique du Nord et Afrique subsaharienne, Afrique de l'Est et Afrique de l'Ouest. De plus, le pays symbolise une nette ligne de partage entre musulmans et chrétiens d'Afrique. A ce titre, les soubresauts domestiques et les ingérences des pays voisins qui sont récemment venus l'agiter doivent être observés avec la plus grande attention.

Le choix de l'implantation américaine à l'ouest et à l'est du continent africain s'explique d'une part par la relative incapacité de nombreux gouvernements de la région à surveiller et à contrôler leur périphérie, où des groupes terroristes peuvent prospérer dans le vaste désert sahélien (Mali, Mauritanie, Niger et Tchad), d'autre part par la menace de l'effondrement de l'Etat et de la perte de son contrôle sur la totalité de son territoire⁴⁷ comme c'est le cas pour la Somalie depuis 1991. La conjonction de ces phénomènes a justifié l'instauration d'initiatives régionales de sécurité par l'administration américaine dans le courant de l'année 2005.

Le lancement d'initiatives régionales de sécurité

- *L'autre PSI*

Le principal programme régional de sécurité initié par le Pentagone est l'Initiative pansahélienne (*Pan-Sahelian Initiative*) qui inclut les quatre pays ayant une frontière avec le désert sahélien (cf. *supra*). L'opération comprend la formation de militaires des pays concernés à la lutte contre le terrorisme dans les domaines de la planification, des communications, de la navigation terrestre et de la conduite de patrouille, formation couplée à l'engagement d'un investissement américain conséquent (de 100 à 150 millions\$ sur les quatre pays entre 2005 et 2006). En échange d'un accès à certaines données du renseignement électronique de la *NSA* et de la *DIA* et de la fourniture de matériel technique, le Mali, la Mauritanie, le Niger et le Tchad acceptent d'ouvrir leurs bases, leur espace aérien ou leurs eaux territoriales (Mauritanie) aux Etats-Unis. L'objectif est d'éviter que la région ne devienne un nouveau sanctuaire pour les groupes terroristes ayant fui l'Afghanistan. De l'aveu de

47 G. Simpson, *Great Power and Outlaw States : Unequal Sovereigns in the International Legal Order*, Cambridge, NY, Cambridge University Press, 2004, 391p.

responsables américains, « *le Sabel est devenu un nouvel Afghanistan, avec des groupes de militants islamiques bien financés, qui recrutent, s'entraînent et cherchent à s'armer* »⁴⁸.

Les Etats-Unis ont étendu en juin 2005 ce programme à l'ensemble du Sahara par la création de la *Trans-Saharan Counter Terrorism Initiative (TSCTI)*. L'Initiative trans-saharienne sur le terrorisme élargit la *Pan-Sabellian Initiative* par l'inclusion de l'Algérie et du Sénégal, ainsi que de trois pays dotés du statut d'observateurs : le Maroc, le Nigeria et la Tunisie. En raison de sa situation géographique au carrefour du Sahara et des succès remportés dans la décennie 1990 contre les violences terroristes internes, l'Algérie, par ailleurs important producteur de gaz, est placée au centre de ce dispositif et des attentions américaines.

Enfin, l'*East Africa Counter-Terrorism Initiative (EACTI)*, lancée fin 2003 et incluant Djibouti, l'Erythrée, l'Ethiopie, le Kenya, l'Ouganda et la Tanzanie, est utilisée pour financer plusieurs programmes de contrôle des frontières en Afrique de l'Est. L'*EACTI*, dont le Kenya a été choisi pour être le coordinateur africain, regroupe différents programmes spécialisés, dont l'initiative « Ciel sûrs pour l'Afrique » (*Safe Skies For Africa, SSFA*) qui vise à améliorer la sécurité de la navigation aérienne dans la région⁴⁹. Les esprits les plus critiques, ou les plus réalistes, à l'égard de ces initiatives ne manqueront pas de les relier à certaines arrière-pensées économiques, notamment en ce qui concerne l'Afrique subsaharienne, dont l'exploitation pétrolière naissante nécessite la construction d'infrastructures et n'est pas sans aiguïser les appétits américains. D'autres acteurs régionaux ont fait le choix de privilégier un partenariat politique.

- *L'implication de l'Union européenne dans la Corne de l'Afrique*

Le *Partenariat politique régional de l'UE pour la paix, la sécurité et le développement dans la Corne de l'Afrique* mis en place en mars 2006 en relation avec l'IGAD, Autorité intergouvernementale pour le développement (Djibouti, Ethiopie, Erythrée, Kenya, Somalie, Soudan, Ouganda), a pour vocation de favoriser une « *démarche globale en matière de prévention des conflits qui cherche à intégrer les politiques et les actions dans les domaines de la sécurité, du développement et de la gouvernance* »⁵⁰.

La perception de la collaboration UE-IPAG, qui deviendra effective en 2007 et fera l'objet d'un réexamen conjoint après deux ans, ne doit pas se limiter à une forme de compétition Europe – Etats-Unis pour l'obtention d'un partenariat privilégié avec les pays de la Corne. La création d'un partenariat politique

48 « U.S. Looks to Sahara as new front in terror war », *International Herald Tribune*, 12 mai 2004.

49 Peter J. Schraeder, *op. cit.*, p.46.

50 *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, SEC(2006)1307*, 20 mars 2006, p. 4.

régional avec la Corne s'inscrit dans la volonté de s'attaquer aux causes premières de l'instabilité, tant au niveau national des pays de l'IGAD qu'au niveau régional. La région est l'une des plus menacées par les conflits dans le monde : crise qui se prolonge à la frontière Erythrée-Ethiopie, crise en Somalie, conflits au Soudan, dans le nord de l'Ouganda, au Tchad. Sous le coup de facteurs aggravants : inégalités socio-économiques, insécurité agroalimentaire chronique, concurrence pour l'accès aux ressources naturelles, croissance démographique, la région est aussi l'une des plus pauvres de la planète.

Ainsi que l'illustrent les implications régionales de la crise du Darfour, l'Afrique de l'Est est profondément marquée par des dynamiques transfrontalières telles que de vastes migrations dont des flux importants de réfugiés, mais aussi par des trafics de drogue, la prolifération d'armes légères et de petit calibre (*SALW*, *Small Arms and Light Weapons*), de systèmes portatifs de défense aérienne (MANPADS) *via* un trafic à grande échelle entre la Corne, la région des Grands Lacs, l'Afrique centrale, l'Afrique du Nord et la péninsule arabique. Autant de facteurs d'instabilité et de tensions qui alimentent un système régional d'insécurité au sein duquel les crises et conflits se nourrissent mutuellement. Dans tous les conflits régionaux précités, des Etats servent de refuge ou de base arrière, fournissent une aide militaire ou accordent une reconnaissance diplomatique aux groupes qui font la guerre dans les Etats voisins. A l'existence de frontières floues entre conflit politique, criminalité et terrorisme s'ajoute le constat d'un « *accroissement de l'extrémisme religieux et des influences idéologiques des pays voisins de la région* »⁵¹.

Rendue possible par l'essor d'un partenariat politique inter-régional, la stabilité de la Corne de l'Afrique va également dans le sens des intérêts économique de l'UE. La région jouxte en effet des zones stratégiques du Moyen-Orient : la Corne est bordée par la mer Rouge, voie maritime essentielle pour le commerce et l'approvisionnement de l'Europe en énergie provenant de l'Arabie saoudite voisine, premier producteur mondial de pétrole. L'Europe est aujourd'hui convaincue que la stabilité de la zone passe par un encouragement de la participation active de l'Union africaine et par un renforcement des capacités africaines dans la Corne en matière de prévention des conflits et d'opérations de maintien de la paix, ce que traduit la création de la Brigade d'intervention de l'Afrique de l'Est (EASBRIG) dans le cadre de la force d'intervention africaine.

51 *Idem*, p. 5.

2.2 La lecture française du phénomène terroriste africain

Si la cohabitation franco-américaine en Afrique se déroule sans heurt apparent, on ne peut nier que les deux pays n'ont pas tout à fait la même lecture de l'implantation du phénomène terroriste islamiste sur le continent africain. Ce qui constitue tout de même un écueil.

La France analyse pour sa part séparément la situation des quatre grands sous-continent africains. L'Afrique du Nord est utilisée comme lieu de retranchement ou de transit pour les terroristes en direction de l'Europe lorsque l'Afrique de l'Est abrite des cellules en lien direct avec Al-Qaïda et qui sont actives sur place. Pour sa part, l'Afrique occidentale connaît actuellement une montée de l'islamisme fondamentaliste salafiste, notamment dans les zones rurales et dans la partie septentrionale du Nigeria. Quoique récent, le phénomène d'islamisation a déjà largement gagné l'Afrique de l'Ouest, Cameroun et Côte d'Ivoire en tête. Enfin, la situation de l'Afrique australe est davantage méconnue mais semble pour l'instant plus calme et relativement moins concernée par le phénomène islamiste, même si les cas du Mozambique et du Zimbabwe, ainsi que de récentes tensions apparues au Lesotho, commencent à susciter quelques inquiétudes⁵². La situation en Afrique du Sud, puissance régionale, reste pour l'instant calme, mais tous les ingrédients historiques, ethniques et culturels sont réunis pour faire de ce pays une poudrière terroriste potentielle.

Il est essentiel que la France parvienne d'une part à convaincre les Etats-Unis de la diversité de ces situations et à attirer d'autre part leur attention sur le fait que de nombreuses entités terroristes qui disposent d'un enracinement territorial en Afrique n'entretiennent qu'un lien très lointain avec l'organisation Al-Qaïda. Ces groupes donnent naissance à un « terrorisme autochtone », réduisant Al-Qaïda à une fonction de caution idéologique. François Heisbourg et Jean-Luc Marret expliquent que sont en effet récemment apparues dans le monde musulman ainsi qu'en France des cellules autonomes, empreintes de ce qu'ils qualifient de « *romantisme de l'islamisme radical* », cellules qui sont particulièrement difficiles à repérer car capables de monter des attaques de leur propre initiative en ne recevant ni consigne ni financement de l'extérieur⁵³. Les conclusions apportées par les enquêtes des attentats de Madrid et Londres confirment pour l'heure la tendance présentée par ces deux chercheurs. Analyse à laquelle s'est récemment partiellement rangée l'administration américaine lorsqu'elle déclare : « *Alors que les dirigeants d'Al-Qaïda ont été capturés ou se cachent,*

52 CEREMS, *Les Pages du CEREMS 2003-2005*, Ecole militaire, 2005, p. 47.

53 F. Heisbourg et J.-L. Marret, *Les Fabriques du Djihad*, Paris, PUF, 2005.

que les moyens financiers ou idéologiques de l'organisation ont été démantelés, l'influence idéologique de Ben Laden et d'Al-Zawahiri perdure »⁵⁴.

La France demeure par ailleurs attachée au fait que certains Etats africains ne fassent pas preuve d'un excès d'autoritarisme et n'attendent trop impunément au respect des droits de l'homme, des droits des minorités et de ceux de leurs oppositions politiques sous couvert de lutte contre des menaces terroristes internes supposées.

Enfin, si les budgets français pour les opérations extérieures supportent mal la comparaison avec ceux de leurs homologues britanniques ou américains, notre pays a toujours compensé ce manque de moyens par une qualité analytique et une connaissance fine des différentes cultures africaines. D'autres régions du monde, moins bien connues de la France mais tout aussi préoccupantes pour les spécialistes de la lutte contre le terrorisme, sont placées depuis 2005 au centre des préoccupations occidentales.

2.3 Les futurs champs d'action de la lutte internationale contre le terrorisme

Il serait erroné et pour le moins dangereux de se livrer à une lecture exclusivement arabo et afro-musulmane du phénomène terroriste islamiste.

L'Asie du Sud-Est

De nombreux éléments, comme l'arrestation aux Philippines en 2001 d'un ressortissant français de confession musulmane alors qu'il s'apprêtait à prendre l'avion en possession d'explosifs après avoir été formé dans un camp malais, mais aussi les très nombreux attentats entre 2002 et 2005 qui ont secoué l'archipel indonésien en visant tout particulièrement les touristes australiens, incitent à considérer très attentivement la dimension asiatique de l'islamisme. Et ce d'autant plus que la majorité des musulmans dans le monde vit désormais en Asie (entre 700 et 800 millions selon les estimations, il est difficile d'obtenir de chiffres précis). Le Bangladesh, le sud de la Thaïlande et la province chinoise du Xinjiang notamment ont constaté ces dernières années une montée sensible des groupes islamistes.

Tout en fournissant un important effort d'endoctrinement religieux, de nombreux camps d'entraînement proposent une formation au maniement des explosifs ou à la guérilla en Indonésie, en Malaisie ou dans les Philippines. La

54 *Rapport annuel sur le terrorisme dans le monde en 2005*, Département d'Etat, avril 2006.

présence de groupes terroristes locaux déjà bien implantés comme la *Jemaah Islamiya* ou le groupe *Abbu Sayyaf*, conjuguée à l'existence de chapelets d'îles en nombre trop important pour être exhaustivement surveillés par les autorités, font de cette région en général, et de la Malaisie et de l'Indonésie en particulier, l'objet d'une attention grandissante de la part des services occidentaux.

Le sommet G8 de Gleneagles du 8 juillet 2005 rappelait qu'après avoir essentiellement consacré ses efforts au renforcement de la coordination de la lutte contre le terrorisme en Afrique et au Moyen-Orient, l'attention serait prioritairement portée sur l'Asie du Sud-Est en 2006. Les huit nations les plus développées ont indiqué dans leur communiqué final que « *l'engagement des organisations régionales est essentiel pour ces efforts. Les mécanismes régionaux de lutte contre le terrorisme doivent être dotés de ressources adéquates* »⁵⁵.

La Coopération Economique Asie-Pacifique (APEC), organisation créée en 1989 pour améliorer la coopération en vue de la création d'un environnement sûr pour l'échange de marchandises, de services et de personnes entre ses vingt-deux membres (dont les Etats-Unis, la Chine, la Russie et l'Australie), est à ce titre avec l'ASEAN (Association des Nations du Sud-Est Asiatique) la première concernée et la mieux placée pour effectuer ce travail. Lors du sommet de Busan (Corée du Sud) des 17 et 18 novembre 2005, les dirigeants de l'APEC ont encouragé la mise en oeuvre des engagements de l'organisation en matière de lutte contre le terrorisme, de sécurité du commerce et de sûreté des déplacements. Les efforts devront essentiellement porter à l'avenir sur la réduction de la vulnérabilité des aéroports au système de défense aérienne portatif (*MANPADS*) et sur le renforcement des normes de sécurité des navires et des ports.

L'Amérique latine, nouvel Eldorado du terrorisme islamiste?

Dernière région du monde non encore explorée : l'Amérique latine. Eloignée des zones suscitant les principales préoccupations des pays occidentaux, le sous-continent d'Amérique du Sud pourrait à ce titre logiquement attirer des groupes terroristes en mal de sanctuaire. Des zones hors du contrôle de l'État (de nombreux départements en Colombie ; les frontières vénézuélo-brésilienne et vénézuélo-colombienne, la région de Cochabamba en Bolivie, les côtes haïtiennes...) sont-elles susceptibles de représenter indirectement un risque terroriste pour d'autres régions du monde, à commencer par les proches Etats-Unis? Le Rapport du Projet *Global Trends 2020* du *National Intelligence Council* (*NIC*) américain relève que : « *Pouvoirs de fait et acteurs armés non étatiques (mafias,*

55 Communiqué intégralement disponible sur le site du Département d'Etat, *DoS*, op. cit.

narcotrafiquants, groupes terroristes internationaux) pourront établir différents types d'alliances stratégiques avec des groupes armés irréguliers dans la région ».

Si l'on ne peut pas totalement négliger l'hypothèse sur un plan théorique, il faut aussi savoir raison garder. L'Islam, et *a fortiori* l'islamisme, n'ont réalisé qu'une percée très relative en Amérique latine. Sur les cinq millions de personnes appartenant par exemple à la communauté palestinienne disséminée dans le monde, un peu plus de 500.000 vivent en Amérique latine. Il s'agit cependant de bien distinguer entre terrorisme palestinien et terrorisme islamiste. Le second entretient avec le premier une relation seulement rhétorique, se nourrissant du conflit israélo-palestinien pour « illustrer » la supposée haine de l'Occident envers les Arabes et pour justifier certains attentats. Aucun lien opérationnel n'a pu être à ce jour établi entre les deux formes de terrorisme.

La lecture du *NIC* peut s'expliquer par les inquiétudes américaines quant à la récente montée de revendications de peuples indigènes et andins (Equateur, Bolivie, Chili) dans une région économiquement importante pour les Etats-Unis et stratégiquement placée dans leur aire d'influence. L'éventualité de connexions latines avec Al-Qaïda ou avec l'intégrisme islamique doit donc être fortement nuancée.

Pour conclure cette courte étude, il convient en guise de bilan de s'arrêter quelques instants sur les évolutions qu'a pu entraîner l'attribution aux militaires de missions militaro-policières et de s'interroger en particulier sur les conséquences de ces nouvelles missions sur la nature et la fonction militaires.

2.4 L'impact des missions de lutte contre le terrorisme sur le métier de soldat

Les forces spéciales, outil stratégique

« *Naguère, les interventions extérieures, mettant en oeuvre des forces militaires, se faisaient principalement en Afrique dans le cadre d'accords de défense ou pour la défense de ressortissants ou d'intérêts français. Généralement c'était des troupes prépositionnées qui étaient engagées* »⁵⁶. Les opérations conduites en Afghanistan par l'armée française font *premièrement* ressortir l'importance du COS et de l'emploi des forces spéciales. Dans le cadre d'une stratégie contre-terroriste, les forces spéciales apparaissent comme un complément et non comme un substitut aux forces conventionnelles. D'autre part, le recours nécessaire à de telles forces pour des missions qu'elles seules sont en mesure de réaliser met en relief la nécessaire

56 F. Jourdiar, « La défense et la loi », *Défense nationale*, avril 2005, p.27.

spécialisation des armes et des armées françaises. Processus déjà largement entamé, cette spécialisation doit être néanmoins poursuivie. On parle aujourd'hui des forces spéciales comme « cinquième composante » des forces armées françaises. A l'appui des composantes traditionnelles terre, air et mer⁵⁷, la quatrième composante, la dimension psychologique, avait précédemment fait son apparition dans la culture stratégique des armées françaises au moment de la guerre d'Algérie.

Début 2006, la Commission de la Défense nationale et des Forces armées de l'Assemblée nationale estimait qu'« au regard de l'avenir des conflits et du développement du terrorisme, le COS paraît un outil tout à fait adapté ». Et ce d'autant plus que l'excellence des forces spéciales françaises ne saurait être remise en doute. La France a récemment obtenu de l'OTAN la certification comme « nation-cadre pour la conduite d'opérations spéciales », agrément dont seuls les Etats-Unis et la Grande-Bretagne avaient précédemment bénéficié.

Deuxième analyse, fournie après cinq années d'opérations militaires et de missions de lutte contre le terrorisme, et c'est d'ailleurs davantage une confirmation qu'une véritable découverte, la part croissante d'affrontements et de missions en milieu urbain⁵⁸ : embuscades, attentats contre des convois militaires, opérations coup de poing... et ce afin d'exploiter les faiblesses potentielles des forces armées dans un milieu qui ne leur est pas familier. Cette situation renforce la nécessité de disposer d'unités réduites, polyvalentes et regroupées au sein de détachements interarmées.

La qualification fait la mission

Le dernier enseignement, probablement le plus fondamental, de ces cinq dernières années de lutte contre le terrorisme dans le cadre d'OPEX est le constat de l'importance croissante prise dans ce domaine par la militarisation des tâches policières. Si l'emploi de l'armée pour le rétablissement de l'ordre public se conçoit aisément, le rétablissement et le maintien de l'ordre doivent demeurer deux tâches clairement distinctes. Les compétences et les moyens techniques des militaires sont utilisés à bon escient dans le domaine opérationnel lors de missions conventionnelles (destructions, repérages...). Elles peuvent être un recours efficace dans le cadre de certaines missions de renseignement. Mais

57 *Compte-rendu n°31* de la Commission de la Défense nationale et des Forces armées de l'Assemblée nationale, 11 avril 2006, audition du général Benoît Puga, commandant des opérations spéciales.

58 J.-L. Dufour, *La Guerre, la ville et le soldat*, Paris, Odile Jacob, 2002 et A. Tisseron, « Le Combat urbain du XXIème siècle », *Défense nationale*, n°06, 2004.

elles doivent être limitées pour ce qui concerne des missions de police. Le métier de soldat n'est pas celui de policier⁵⁹.

Il est pourtant légitime de s'interroger avec Jean-Paul Hannon sur le fait de savoir si la lutte anti-terroriste ne verrait pas « *la fusion ultime des mondes policiers et militaires, fusion consacrée par sa version la plus aboutie : la guerre au terrorisme* »⁶⁰? La France est depuis très longtemps attachée au concept de lutte contre le terrorisme, ainsi que l'a directement répété en juin 2004 dans son discours d'ouverture le chef de l'Etat français à son homologue américain, lors des cérémonies anniversaires du débarquement allié sur les plages normandes. D'une part, il ne saurait s'agir de mener une « guerre » au terrorisme, quand bien même les forces armées françaises seraient pleinement engagées dans cette lutte. Nous devons continuer à rappeler inlassablement à notre partenaire américain la pertinence et l'importance de la distinction entre les concepts de « guerre » et de « lutte » contre le terrorisme. La lutte inscrit l'opposition au terrorisme dans le cadre de juridictions de droit commun de temps de paix et la soumet au respect des principes de l'Etat de droit. On ne peut pas tout faire au nom de la lutte contre le terrorisme, même si les intérêts dont les gouvernants assurent la défense peuvent être présentés comme supérieurs.

D'autre part, l'emploi de forces militaires dans des missions de lutte contre le terrorisme, même à l'extérieur des frontières nationales, pose nécessairement la question de la durée de leur engagement et du contexte stratégique qui justifie leur emploi : ce contexte est-il exceptionnel ou s'inscrit-il dans une situation susceptible de se prolonger? Dans ce dernier cas, comment éviter les dérives? Les missions de lutte contre le terrorisme qui peuvent être menées avec des moyens militaires doivent être proportionnées dans leurs moyens et dans leur objectif, de la même manière qu'elles doivent être au cas par cas stratégiquement et militairement planifiées avec la plus grande rigueur. A ce titre, l'association et la consultation régulière du Parlement sur l'action des forces et sur les raisons précises qui motivent leur engagement apparaissent obligatoires et conditionnent aussi la crédibilité des valeurs démocratiques dont nous nous faisons forts d'être les gardiens, sinon les promoteurs.

Conclusion

Au total, plus de 12 000 militaires français étaient engagés fin 2006 hors de l'Hexagone dans des opérations extérieures. Un nombre croissant de ces OPEX concerne la lutte internationale contre le terrorisme. La protection du territoire national et de la population française contre une menace transnationale passe

59 B. Durieux, « Le policier et le soldat : danger à la croisée des chemins », *CASOAR*, 2002.

60 J.-P. Hannon, « Militaires et lutte antiterroriste », *Cultures&conflicts*, n°56, 2004, p. 121.

aujourd'hui plus que jamais par la projection des forces, la traque des terroristes à l'étranger, la sécurisation et la stabilisation de zones instables où l'Etat est en faillite, zones plus susceptibles que d'autres de leur offrir refuge. Et ce même si la France a annoncé au sommet OTAN de Riga des 28 et 29 novembre 2006 une adaptation de son dispositif militaire en Afghanistan, à la fois pour ce qui concerne la participation à l'OEF et la FIAS. Les troupes françaises pourront être déployées en dehors de leur secteur d'engagement (Kaboul) si le besoin s'en fait sentir et après examen de la situation sécuritaire par l'Etat-major. Une telle extension d'emploi des forces françaises peut inversement et légitimement poser la question de cette réorganisation comme prélude à un désengagement du pays à plus ou moins court terme.

La prévention des crises et des conflits, la lutte contre les inégalités sociales et les disparités économiques à l'échelle de la planète, qui demeurent toutes deux des priorités de la politique étrangère française, constituent également deux moyens efficaces pour combattre en amont le terrorisme en empêchant qu'il ne trouve un terreau fertile pour se développer. Cette réalité ne doit cependant pas en masquer une seconde : la très large majorité des commanditaires et des auteurs des attentats du 11 septembre est issue de classes aisées et diplômées. L'action en faveur du développement économique de populations défavorisées est nécessaire. Elle n'éliminera cependant pas à elle seule le terrorisme et les nombreuses oppositions aux valeurs démocratiques occidentales que celui-ci ambitionne de réunir sous la même bannière ensanglantée.

Gageons que les attentats de Madrid de mars 2004 et ceux de Londres de juillet 2005 ont fait prendre conscience aux dirigeants européens de l'urgence d'accélérer la mise en place de la Politique Européenne de Sécurité et de Défense (PESD) en matière de lutte contre le terrorisme élaborée dans le contexte du 11 septembre 2001. Il est impératif que l'Union européenne soit désormais en mesure de mener les fameuses « missions de Petersberg », dont la Force de réaction rapide, déployable en 5 jours, composée de 18 groupements tactiques de 1500 hommes et prévue pour être opérationnelle en 2007, au pire à l'horizon 2010, constitue à ce jour le projet le plus abouti.

Les missions de Petersberg : « *missions humanitaires, missions de maintien de la paix et missions de force de combat pour la gestion des crises* », ont été énoncées par le Traité d'Amsterdam, signé en 1996 et entré en vigueur l'année suivante. Suffisamment vague, cette définition aurait dû permettre l'engagement conjoint des partenaires européens dans les opérations militaires de lutte contre le terrorisme en Afghanistan. Nul doute que de nombreuses opportunités se présenteront demain, notamment en Afrique, de tester la détermination et la volonté européennes de faire un pas en ce sens.

BILAN DES « MISSIONS INTERIEURES » DES ARMEES

Matthieu Meerpoël

Cadre introductif

Le retour d'expérience de l'ouragan Katrina a démontré un certain nombre de lacunes importantes dans l'organisation américaine des secours. Plus particulièrement, l'emploi de la garde nationale en Irak a privé les Etats-Unis d'importants moyens d'intervention pour les victimes de cette catastrophe naturelle. Cet événement crée une certaine polémique, au sein de la population américaine, qui ne comprend pas que les forces militaires de leur pays aient été dans l'incapacité de leur venir en aide. Cet événement ne restera pas sans conséquence sur la doctrine d'emploi des armées, et notamment sur les priorités politico-militaires à déterminer entre opérations extérieures (OPEX) et missions intérieures (MissInt) des armées.

La France, quant à elle, n'a pas connu une telle situation, puisque les dernières années ont relativement épargné les populations de catastrophes de cette ampleur. Or, les forces françaises, présentes sur de multiples théâtres étrangers, pourraient se trouver dans une situation similaire, si une catastrophe de la sorte survenait.

Pourtant, si la France connaît un répit ces dernières années, quelques temps auparavant, les forces militaires françaises durent faire face à de nombreuses missions sur le territoire national, jusqu'à saturation de son personnel, de ses matériels, de son organisation. Ces missions exécutées sur le pré carré national, sont multiples, revêtent un caractère particulièrement sensible et répondent à des procédures complexes.

Dans l'analyse de ces missions, il est important de préciser la consistance des « MissInt », ainsi que les missions accomplies pour l'année écoulée. Pour cela, il convient d'étudier, dans un premier temps, le cadre d'emploi des armées en matière de missions intérieures et d'analyser dans un second temps, le déroulement des missions accomplies en 2005, en tentant d'apporter quelques pistes de réflexion concernant l'avenir probable de ces missions.

1. Le cadre d'emploi des armées lors d'une mission intérieure

Afin de comprendre les mécanismes du cadre d'emploi des armées dans le cadre d'une mission intérieure, il convient, au préalable, de rappeler les conditions d'un éventuel recours aux armées. Ensuite, étant donné que de telles missions présentent un caractère très particulier du fait de l'incontournable partenariat entre civils et militaires, une analyse plus précise du dialogue civilo-militaire sera réalisée.

1.1 Le recours aux armées

Compte tenu de la diversité des risques pesant sur nos sociétés, l'Etat - qui a la responsabilité de la sauvegarde des populations et de la protection des intérêts vitaux - doit pouvoir utiliser l'ensemble de ses moyens, afin d'empêcher la survenue de la crise ou afin d'intervenir pour la résolution de cette dernière. C'est à ce titre que les armées apportent leur concours.

Pour l'emploi des forces armées, dans ce cadre, un certain nombre de conditions sont à accomplir. Tout d'abord, il faut une situation d'exception légitimant l'intervention militaire. La situation d'exception s'exprime par une nature particulière, sortant de l'ordinaire et mettant les organisations en « déroute » : on passe du temps de paix au temps de crise. Un tel critère présente un caractère polymorphe car ces situations peuvent concerner des événements catastrophiques mettant en danger la vie des personnes (catastrophes naturelles, technologiques, sanitaires, etc.) ou avoir un caractère plus divers, lorsque les moyens militaires apportent un soutien pour gérer une situation particulière (cf. sommet du G8 à Evian, Opération « Eurofiduciaire » relative à la surveillance par les armées des dépôts d'argent lors du changement de la monnaie du Franc à l'Euro, lutte contre le terrorisme, etc.).

Or, pour que l'on puisse recourir aux armées pour une intervention sur le territoire national, la « situation d'exception » ne suffit pas ; il faut en outre, que la règle des « 3I » soit respectée. En effet, du respect de ce principe dépend l'intervention militaire. Cette règle limite la participation militaire aux missions ne pouvant être accomplies par les autorités civiles du fait que leurs moyens sont *Inadaptés*, *Insuffisants* ou *Inexistants* ; ceci afin d'éviter de « confier aux armées des tâches qui incombent à d'autres », comme le précisait, dès 1994, le *Livre blanc sur la Défense*¹, et qui poursuivait « les armées ne doivent se substituer ni dans l'action sur le

¹ Livre blanc sur la Défense, 1994, p. 153.

terrain, ni dans l'esprit des responsables et des citoyens, aux moyens de la sécurité civile. Il faut éviter la banalisation de leurs interventions». Concrètement, cette règle a pour but d'éviter tout recours abusif aux armées, pour des missions ne nécessitant pas l'intervention militaire. Autrement, cette règle se révèle être suffisamment « floue » pour permettre un tel engagement dans des hypothèses très variées.

Le cadre d'emploi des armées est donc limité à un certain nombre d'hypothèses qui concernent des missions très diverses, que l'on peut regrouper en deux catégories principales. Les MissInt peuvent ainsi se consacrer au domaine de la sécurité civile ou à celui de la sécurité générale.

Les missions de sécurité civile s'assimilent, principalement, à des missions de protection de populations contre les catastrophes d'ordre naturel ou technologique. Dans ces hypothèses, la participation militaire consiste, en grande partie, à fournir des capacités d'intervention immédiatement disponibles et/ou des moyens spécialisés dont ne disposent pas les services civils étatiques ou décentralisés. En 2005, les missions de sécurité civile consistèrent en des opérations de secours lors des inondations qui sévirent dans le Gard et aux missions de lutte contre les feux de forêts, dans le sud de la France.

Les missions de sécurité générale sont plus diverses et s'attachent à des domaines très différents. Dans ce cadre, les armées viennent, le plus souvent, en soutien des forces de police et de gendarmerie pour des missions de sécurisation, de logistique et/ou de renseignement. C'est dans ce contexte que les armées interviennent au titre du plan Vigipirate. De telles missions peuvent concerner des manifestations ou des événements plus ponctuels, lors desquels il convient de protéger les institutions de l'Etat ou leurs représentants (cf. Sommet du G8 à Evian en 2003, 60^{ème} anniversaire du débarquement en Normandie en 2004) ; ou d'assurer le maintien de la continuité de l'action du Gouvernement ou de la vie économique de la Nation (ex : mission de protection des infrastructures critiques). En 2005, de tels engagements consistèrent principalement à l'accomplissement des missions relatives au plan Vigipirate.

Une sous-distinction s'intègre dans cette classification entre les missions inopinées et les missions programmées. En effet, si la plupart des missions sont fortuites, inattendues, d'autres sont prévisibles et programmables. En matière de sécurité générale, la grande majorité de ces missions sont programmées, c'est-à-dire connaissent une planification en amont de l'évènement. En revanche, en matière de sécurité civile, bien que bon nombre de missions aient un caractère inopiné, il arrive que certaines soient préalablement programmées (cf. plan relatif à la crue centennale de Paris).

Seulement, au préalable, l'intervention des armées nécessite l'accomplissement d'une procédure rigoureuse qui peut, elle aussi, présenter diverses formes, dont les deux principales sont la demande de concours et la réquisition.

- la demande de concours concerne le plus souvent, des missions de soutien en matière de protection des populations ou de sécurisation. Cette procédure a l'avantage d'être établie en concertation, entre les autorités militaires et le « demandeur ». Rien n'est imposé, celle-ci peut être refusée par les armées. Un simple protocole suffit à la mettre en œuvre. De même, le protocole final précise les conditions techniques et financières concernant la réalisation de la mission demandée.
- La réquisition est, quant à elle, impérative pour l'autorité militaire, qui garde le choix des moyens à mettre en œuvre et qui possède la responsabilité de l'exécution de la mission. En 2005, cette procédure a été considérablement renforcée par une instruction interministérielle qui prévoit le recours à la procédure de réquisition dans l'hypothèse du plan Vigipirate.

Cette deuxième forme présente l'avantage de fournir une base légale stricte et adaptée à la mission demandée, remplaçant un protocole ou une convention, par un « ordre » défini et impératif émanant des autorités civiles. C'est dans ce cadre que s'intègre la procédure d'engagement des armées en matière de Plan Vigipirate et ce depuis une instruction interministérielle de 2005². A ce jour, le Préfet de Zone demande l'intervention des armées par le biais d'une réquisition.

Etant donné que de tels engagements se déroulent sur le territoire national, le partenariat civil/militaire doit prouver une grande fiabilité afin d'éviter une éventuelle difficulté organisationnelle dans la crise. Cette bonne gestion de la crise repose donc principalement sur le « dialogue civilo-militaire ».

1.2 Un dialogue civilo-militaire incontournable

La coopération entre autorités civiles et militaires est indispensable, dès lors que des forces militaires sont présentes ou sont susceptibles d'être engagées sur un théâtre national. Afin que cette coopération soit efficace en amont et pendant la crise, ce partenariat s'appuie sur une organisation appelée « OTIAD »³. Cette dernière est constituée d'un ensemble de structures permanentes d'interface

² Instruction interministérielle du 24 mai 2005

³ Organisation Territoriale InterArmées de Défense (OTIAD)

civilo-militaire et de coordination interarmées, qui satisfait principalement à deux principes que sont :

- la permanence du dialogue et des relations entre les différents acteurs agissant en matière de défense, de sécurité et de secours. L'accomplissement de ce principe permet d'accroître la coopération entre les différentes institutions agissant dans ce domaine, dès le temps de paix, afin d'éviter d'éventuelles ruptures lors de la crise et de permettre une meilleure connaissance des institutions, de leurs compétences.
- le principe de coopération civilo-militaire qui sous-entend l'unicité de l'interlocuteur militaire désigné, accompagnée d'une correspondance au niveau civil. Ce système a pour finalités de simplifier et clarifier les différentes chaînes de commandement intervenant en la matière et d'accroître la qualité et la clarté de ce dialogue.

Cette organisation est composée de trois échelles territoriales, respectivement compétentes selon le degré d'importance et la situation géographique de l'événement :

- au niveau national, la responsabilité revient à l'Etat-Major des Armées (EMA). Il est assisté du Centre de Planification et de Conduite des Opérations (CPCO) qui est activé en permanence et renforcé en période de crise. L'EMA a pour correspondance civile, au sein du ministère de l'Intérieur, la Direction de la Défense et de la Sécurité Civiles (DDSC), elle-même soutenue par le Centre Opérationnel de Gestion Interministérielle des Crises (COGIC) ;
- à l'échelon zonal, le dialogue civilo-militaire s'organise autour de l'Officier Général de Zone de Défense (OGZD), assisté par l'Etat-Major InterArmées de Zone de Défense (EMIAZD) pour les autorités militaires, et le Préfet de Zone (aidé en la matière par l'Etat-Major de Zone – EMZ) pour les instances civiles. Cet échelon zonal, de création relativement récente, représente le « point d'orgue » de la coordination civilo-militaire. En effet, l'article premier du décret du 21 juin 2000 relatif à l'Organisation territoriale de la Défense démontre cette idée en indiquant que « *les efforts civils et militaires de Défense sont coordonnés dans le cadre de zones communes appelées zones de défense* ».
- Enfin, au plan départemental, le Délégué Militaire de Défense (DMD) assure, en étroite coopération avec le Préfet de Département, le dialogue civilo-militaire. Le DMD est le représentant de l'OGZD dans son

département de référence et assume la fonction de conseiller militaire du Préfet de département.

Cette échelle, qui présente une grande souplesse et une hiérarchisation certaine, a prouvé son efficacité à de multiples reprises et dans des circonstances très diverses.

Après avoir vu les différents partenariats entre les institutions civiles et militaires, il convient d'étudier la répartition par échelon des compétences respectives. Les autorités compétentes varient selon l'importance et la situation géographique de l'incident. En outre, trois hypothèses sont envisageables.

- Si l'incident se limite à une ou plusieurs communes d'un même département et connaît une ampleur relativement faible, les instances départementales conduiront les opérations.
- Si l'incident touche plusieurs départements d'une même circonscription zonale ou se concentre sur le territoire d'un département avec une ampleur plus importante, dans cette hypothèse, l'échelon zonal - et donc le « couple Préfet de Zone/OGZD » - sera compétent.
- Si l'incident touche plusieurs zones ou connaît une ampleur d'envergure nationale, ce sont les plus hautes autorités étatiques (ministères de l'Intérieur et de la Défense) qui auront la charge de la conduite des opérations.

Enfin, il faut préciser que dans ce partenariat, l'autorité militaire demeure à la disposition des diverses institutions civiles⁴. Autrement dit, les forces militaires, du fait des caractéristiques particulières du terrain, sont soumises à un cadre juridique restrictif, établi par les autorités civiles.

Cependant, les armées bénéficient d'une certaine marge de manœuvre dans le déroulement de la mission, car si l'autorité civile exige ou souligne un but à accomplir, les armées ont le choix des moyens à mettre en place pour y arriver. Cette indépendance relative traduit la revendication de l'institution militaire de préserver une certaine autonomie face aux autorités civiles. Cette marge de manœuvre préservée permet, en outre, d'éviter un certain nombre de recours abusifs à l'encontre des moyens militaires.

Après avoir passé en revue les principales caractéristiques du cadre d'emploi des armées lors des missions se déroulant sur le territoire national, il convient

⁴ Hormis certaines hypothèses de Défense sur le Territoire où les rôles des partenaires civils et militaires sont inversés

d'analyser les missions accomplies en 2005 et d'apporter quelques orientations possibles quant à l'évolution future de ces missions.

2. Des missions évolutives

Ces dernières années, les MissInt furent très nombreuses car la France connut diverses catastrophes naturelles d'ampleur importante, dont principalement des inondations et des tempêtes. L'année 2005 fit figure d'exception avec un nombre restreint de MissInt opérées.

2.1 Les missions intérieures accomplies en 2005

Les missions intérieures réalisées en 2005 furent moins nombreuses que les années auparavant. Cependant, leur degré d'importance fut tout aussi élevé que celui des précédentes missions.

Tout d'abord, les missions de sécurité civile, en 2005, furent au nombre de deux.

La première consistait en l'application du Plan Héphaïstos relatif à la lutte contre les feux de forêt. La participation des armées à ce plan s'étala du 15 juin au 15 septembre environ et eut pour principaux théâtres le Sud de la France et la Corse. Cette mission engagea une moyenne de 350 à 400 hommes par jour, durant toute la période précitée, avec des pics pouvant atteindre 800 hommes. Les missions des armées s'orientèrent autour de deux axes.

- Le premier axe concerna la participation directe à la lutte contre les feux de forêts, par les Sections Militaires Intégrées (SMI), en complément des sapeurs-pompiers et des Unités d'Instruction et d'Intervention de la Sécurité Civile (UIISC)⁵.
- Le second axe fut représenté par des modules de surveillance et de prévention de reprise des feux. Ces modules s'organisaient en amont et en aval des feux de forêts et consistaient, entre autres, à fournir du personnel pour l'observation dans les tours de surveillance, ou à réaliser des patrouilles de prévention dans les zones à risque.

⁵ Unités militaires appartenant à l'arme du Génie et mises à disposition du ministère de l'Intérieur.

L'intervention militaire dans le cadre du plan Héphaïstos est l'incarnation de la « règle des 3I ». En effet, le but d'un tel engagement est d'apporter une capacité supplémentaire, en complément des forces de la sécurité civile et des sapeurs pompiers engagés et saturés dans cette lutte.

La seconde mission relative à la sécurité civile concernait les inondations du Gard, en septembre 2005. Pour cette catastrophe naturelle, une mission d'assistance aux populations avait été confiée aux armées, avec par exemple, des rotations d'hélicoptère de nuit afin de secourir les populations en péril. Dans le cadre de cette mission, les moyens militaires interviennent en complément des moyens civils d'intervention et de secours, mais apportent également des capacités (notamment par les moyens de l'arme du Génie) dont les autorités civiles ne bénéficient pas ou peu.

Si les forces militaires durent faire face à quelques catastrophes naturelles, elles furent engagées en grand nombre, dans des missions de sécurité générale, qui furent, elles aussi, au nombre de deux.

- La première fut très ponctuelle et concerna la « mutinerie » de la SNCM⁶, en septembre 2005. En effet, quelques membres du personnel de la compagnie de transport maritime prirent le contrôle du « Paoli », ferry de la compagnie afin d'obtenir satisfaction concernant leurs revendications syndicales. Au cours de cet événement, les autorités civiles ont demandé aux armées de leur fournir une capacité de transport aérien pour que les forces du Groupe d'Intervention de la Gendarmerie Nationale (GIGN) puissent intervenir.
- La seconde mission était relative à la participation des armées au Plan Vigipirate et plus généralement aux missions de prévention et de surveillance en matière de lutte contre le terrorisme. En effet, depuis la fin de l'année 2001, la France a réactivé son plan Vigipirate, le renforçant au gré des différents événements intervenus depuis les attentats de 2001. Après l'Espagne en 2004, le Royaume-Uni fut également frappé par des attaques terroristes, le 7 juillet 2005. Ces événements eurent pour conséquence, outre l'accroissement de la menace terroriste sur le sol européen, la montée en puissance du plan Vigipirate et de l'ensemble des forces nationales s'y afférant, dont les armées. Ces dernières eurent des missions spécifiques selon leur domaine d'excellence, la Marine nationale ayant pour tâche principale la sécurisation des enceintes portuaires ; l'armée de l'Air s'occupant essentiellement de la sécurisation des aéroports ; et

⁶ Société Nationale Corse Méditerranée (SNCM)

enfin, l'armée de Terre ayant pour mission d'assurer la sécurité dans des lieux qualifiés de « sensibles », comme les nœuds de communication ou les grands espaces publics.

La participation des armées au plan Vigipirate connaît un certain nombre d'évolutions, ces dernières années, que ce soit en matière institutionnelle ou opérationnelle.

Premièrement, au plan institutionnel, nous avons vu qu'une instruction interministérielle du 24 mai 2005 indique la nécessité d'une réquisition préfectorale, en remplacement des anciens protocoles, pour demander la participation des armées dans le cadre du plan Vigipirate.

Deuxièmement, d'un point de vue opérationnel, les missions demandées aux armées connaissent une certaine valorisation. Avant 2005, des volontés de valorisation des missions des armées en matière de Vigipirate s'affirmèrent, donnant naissance aux missions autonomes.

De telles missions permettent dorénavant aux militaires d'exécuter des patrouilles (à pied ou en véhicule) en l'absence de forces de police, ce qui a permis de supprimer un sentiment d'infériorité de la part des personnels militaires par rapport à leurs homologues de la Police ou de la Gendarmerie. Cependant, de telles missions autonomes dépendent d'un accord établi au niveau zonal entre l'OGZD et le Préfet de Zone. C'est la raison pour laquelle de telles responsabilités ne sont pas, à ce jour, mises en place sur l'ensemble du territoire national.

Cette évolution du Plan Vigipirate démontre la volonté d'améliorer l'image des armées et de reconnaître le travail professionnel des militaires. Elle permet d'affirmer une relative autonomie des armées, mais également d'éradiquer les quelques litiges qui ont opposé forces de police et militaires lors de leur engagement dans cette mission.

Or, de tels bouleversements ne se limitent pas aux missions exécutées dans le cadre du plan Vigipirate, il en existe d'autres ayant un caractère plus général.

2.2 L'évolution future de missions intérieures des armées : éléments de réponse

Les missions intérieures des armées devront s'adapter, les prochaines années, à l'évolution des risques et menaces. Ces modifications connaîtront des orientations différentes selon que la mission est relative à la sécurité civile ou à la sécurité générale.

En matière de sécurité civile, compte tenu de l'accroissement des équipements civils des acteurs de secours (cf. domaines du génie civil ou NRBC), les armées, du fait de l'application de la règle des « 3I »⁷, n'apporteront plus que des effectifs et des matériels, afin d'accomplir des missions de protection des populations ou de logistique.

En matière de sécurité générale, deux évolutions possibles sont à indiquer:

- La première concerne l'emploi des armées sur le territoire national, en vue de lutter contre le terrorisme. En effet, compte tenu du contexte géopolitique et de l'importance croissante de la menace terroriste sur le sol français, il est très vraisemblable qu'il sera demandé aux armées d'effectuer, de manière intensive, des missions de sécurisation de « points sensibles ».
- La seconde évolution envisageable concerne l'emploi des forces armées au cours d'éventuelles missions de maintien de l'ordre. En effet, depuis le conflit algérien et le traumatisme qui s'en est suivi, les armées n'ont plus effectué aucune mission de ce type. Pourtant, avec les émeutes d'octobre-novembre 2005, qui touchèrent l'ensemble du territoire, et l'état d'urgence déclaré le 8 novembre, les forces de police et de gendarmerie furent soumises à une lourde épreuve pendant une durée très importante. Pourtant, les armées auraient pu leur apporter un soutien utile ; d'autant plus que face aux problèmes ethniques rencontrés lors des différents conflits dans les Balkans, les militaires français durent intervenir dans des missions de maintien de l'ordre et connaissent depuis une formation particulière pour le contrôle de foule. Cependant, l'emploi des forces militaires sur le territoire national serait très lourd de conséquences pour le décideur politique qui prendrait une telle initiative.

D'un point de vue plus général, il est évident que depuis ces dernières années, les armées n'exécutent plus des missions qui n'entrent pas dans leur champ de compétence (cf. transport de fourrage du Nord au Sud de la France lors de

⁷ Les armées ne pouvant intervenir, dans le cadre d'une mission intérieure, que si les moyens civils sont inexistant, insuffisants ou inadaptés.

l'opération « fourrage » en 2003, ramassage des poubelles suite à une grève à Marseille, ramassage des galettes de fioul sur les plages du Sud-ouest lors du naufrage du Prestige en 2003, etc.). Néanmoins, même si les armées ne peuvent pas intervenir lorsque la tâche revient aux services civils (respect de la règle des 3I), il arrive que le préfet demande le concours des militaires pour des missions de ce genre. Aussi, il est inévitable que ce type de missions disparaisse définitivement dans les années à venir.

Enfin, les missions intérieures des armées souffrent de l'absence d'un statut clairement défini ; ce qui explique que ces engagements ne peuvent être qualifiés d'opérations. A ce titre, les militaires qui effectuent de telles missions, ne bénéficient pas des conditions relatives aux opérations extérieures (OPEX), notamment en matière financière. Or, il est clair que de telles missions sont des opérations à part entière, notamment du fait de la dangerosité et de leurs caractéristiques propres. Une réforme institutionnelle se révèle être indispensable afin de procurer aux militaires exécutant des MissInt non seulement des avantages similaires à ceux des OPEX, mais également une reconnaissance institutionnelle.

Conclusion

Après avoir analysé le cadre d'emploi des armées et la diversité des missions accomplies, il convient de présenter le double avantage des missions intérieures pour les armées.

Tout d'abord, les MissInt permettent aux armées de montrer aux populations résidant en France que le territoire national reste une priorité aux yeux de l'institution militaire, dépassant les opérations extérieures. De ce fait, les missions intérieures restent, en quelque sorte, le garant de la bonne image de l'armée française à l'égard des populations civiles.

Enfin, avec la professionnalisation des armées - et par conséquent la fin du service national pour les jeunes Français - de tels engagements, se déroulant sur le territoire national, représentent les derniers éléments du lien unissant les armées et la Nation.

**III : ECLAIRAGES GEOGRAPHIQUES : LES
NOUVELLES MISSIONS**

LES MISSIONS DE L'ARMÉE FRANÇAISE DANS LES BALKANS : LE BILAN¹

Bénédicte Tratnjek

Dix ans après la signature des Accords de Dayton et cinq ans après la chute de Slobodan Milosevic, il semble que les Balkans se soient engagés dans une nouvelle direction, avec une volonté affichée de s'inscrire dans la dynamique européenne et d'obtenir, à terme, l'intégration dans l'Union européenne. Mais ces dispositions ne suffisent pas à effacer les problèmes relationnels et économiques issus des guerres de décomposition de l'ancienne Yougoslavie. C'est pourquoi se développent deux tendances totalement opposées qui caractérisent la région balkanique en 2005 et dans les années à venir : d'une part, un rapprochement vers l'Union européenne et la stabilisation d'une partie de la zone ; d'autre part, la montée des nationalismes sur fond de vengeance intercommunautaire, de profondes difficultés économiques, et de trafics criminels et mafieux. Cette évolution de l'ensemble de la région est même soulignée dans l'emploi des termes : il n'est plus d'usage de parler de « Balkans », la diplomatie utilise plus volontiers la formule « Europe du sud-est », soulignant ainsi une rupture majeure avec le passé chaotique de la zone. Mais peut-on réellement se cacher derrière des mots pour assurer la stabilité de la situation ?

Certes, les médias ont accordé peu d'importance au cas des Balkans dans l'actualité de 2005-2006. Pourtant, le bilan paraît particulièrement contrasté : tandis que la Slovénie a intégré, en fête, l'Union européenne le 1^{er} mai 2004, que l'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie est prévue pour 2007, et que les négociations sont ouvertes avec la Croatie, les autres pays balkaniques sont très éloignés d'une telle perspective : Albanie, Bosnie-Herzégovine, Macédoine et Serbie-Monténégro font toujours partie des "zones grises" définies comme potentiellement ou réellement dangereuses, où prolifèrent la misère et les trafics. Et cela, sur le continent européen, au moment même où l'Union

¹ En 2000, est sorti le livre de Jean-Arnault Dérens, *Balkans : la crise*, essayant de faire un état des lieux de la situation des Balkans suite à la désintégration de la Yougoslavie. Cinq ans plus tard, les militaires français sont toujours en place au Kosovo, en Bosnie-Herzégovine et en Macédoine. Qu'en est-il de la situation en 2005 ?

européenne connaît une crise identitaire importante (du fait de la non-ratification du Traité constitutionnel par la France et les Pays-Bas). Tandis que le modèle de la construction européenne semble en panne, on peut se demander quelle est la capacité réelle de l'Union à imposer la stabilisation et le développement durable dans la région balkanique : n'oublions pas que la situation actuelle dans les Balkans est le reflet d'un échec de la paix sur le sol européen, alors que la Communauté européenne est née de l'idée politique de garantir la paix et la sécurité aux Européens, après le choc de la Seconde Guerre mondiale. La quasi-absence de reportages médiatiques et de documentaires sur les Balkans en 2005 et 2006 cache une triste réalité aux yeux des citoyens européens : la paix n'est pas garantie dans ces régions où des années de guerres intercommunautaires, la fuite de nombreux criminels de guerres, les problèmes économiques liés à la pauvreté initiale de la région et aux dégâts causés par les affrontements bloquent le processus de réconciliation. 2005 est, pourtant, l'année du bilan : à l'heure où l'on fête les 10 ans des Accords de Dayton, et où l'on commémore les 10 ans du massacre de Srebrenica, il semble que les progrès soient en cours, même s'ils sont insuffisants. 2006, quant à elle, est l'année des négociations : statut du Kosovo, Dayton II en Bosnie-Herzégovine, référendum sur l'indépendance au Monténégro sont autant de questions délicates dans lesquelles se joue l'avenir de l'ensemble des Balkans.



Légende :

Pays Pays membre de l'Union européenne en 2005

Pays Pays membre de l'UE en 2007

PAYS Pays issu de la disparition de l'ex-Yougoslavie
PAYS Pays considéré dans les Balkans

Il est difficile de déterminer géographiquement où s'arrêtent les limites des Balkans. Les experts ne fixent pas les frontières de cet ensemble au même endroit. Le terme « Balkans » a été imposé par les géographes qui voulaient imposer des divisions objectives à partir des caractéristiques physiques du globe terrestre. Signifiant « montagnes » en turc, les Balkans désignent l'ensemble montagneux situé au sud-est de l'Europe. « *A l'est, à l'ouest et au sud, la délimitation des Balkans est aisée, puisque les mers qui les entourent forment des limites claires. Au nord, en revanche, il n'y a pas de ligne du relief permettant de décider où s'arrête la péninsule* »². Les questions de la limite des Balkans se trouvent particulièrement posées pour les pays limitrophes comme la Roumanie, la Turquie (au même titre que la question de son appartenance ou non à l'Europe), la Grèce (doublement balkanique et méditerranéenne), ainsi que la Slovénie et la Croatie (dont l'appartenance à l'aire balkanique n'est devenue une problématique qu'au moment de la désintégration de la Yougoslavie, rapprochant de fait ces pays de l'Europe centrale).

La question est donc complexe, et les experts ne donnent pas tous la même définition des Balkans. Dans cet article, seront privilégiés les faits culturels, à savoir ce qui peut faire l'identité des populations balkaniques. C'est pourquoi la Grèce est exclue de cette étude, dans la mesure où son appartenance à l'aire méditerranéenne et son entrée ancienne dans l'Union européenne semblent la distinguer, au moins partiellement, des problématiques actuelles de l'aire balkanique. En revanche, la Slovénie et la Croatie seront comprises, puisque les changements politiques et sociaux actuels et leur rapprochement avec l'Union Européenne sont des conséquences directes de leur ancienne appartenance à la Yougoslavie. Enfin, la Roumanie sera incluse dans l'étude, dans la mesure où les démarches pour intégrer l'UE sont régulièrement analysées en parallèle de celles de la Bulgarie, et correspondent au même calendrier dans le processus d'intégration dans l'Union. La recherche d'une délimitation géographique précise, sans contestation, est impossible dans le cas des Balkans, mais il est évident que « *les Balkans existent d'abord dans les esprits et ensuite sur le terrain. Cela ne signifie pas qu'ils n'existent pas. Bien au contraire, nier leur réalité, comme on l'a fait pendant la Guerre froide, la rend encore plus destructrice quand les « vieux démons » se réveillent* »³.

² PREVELAKIS, Georges, *Les Balkans. Cultures et géopolitique*, Editions Nathan Université, Collection Géographie d'aujourd'hui, Paris, p. 15.

³ *Op. cit.*, p. 17.

1. Une ouverture de l'Union européenne vers les Balkans

1.1 Nouveaux adhérents dans l'UE, un pas en avant vers la stabilisation de la zone ?

L'intégration de la Slovénie, un espoir pour les autres pays balkaniques

La Slovénie est entrée dans l'Union européenne le 1^{er} mai 2004. Considérée comme le « bon élève de la classe » parmi les dix nouveaux entrants, son cas ne fait pas polémique (d'autant plus que ce pays reste inconnu pour la plupart des habitants des pays de la « Vieille Europe »). L'année 2005 a, par conséquent, été marquée par les premières expériences de ce petit Etat de 20 254 km² (soit les 2/3 de la superficie de la Belgique) dans la construction européenne au moment même où celle-ci connaît une crise profonde (du fait des référendums en France le 29 mai 2005 et aux Pays-Bas le 1^{er} juin 2005, refusant la ratification du Traité constitutionnel). L'appartenance de la Slovénie à l'aire balkanique est contestée, depuis son indépendance, par de nombreux experts, du fait de sa proximité – à la fois géographique, historique et culturelle – avec l'Autriche et l'Europe centrale. Néanmoins, son intégration dans l'UE a amené un profond espoir pour l'ensemble des Balkans. D'une part, les frontières de l'Union européenne se sont rapprochées de cet espace considéré comme chaotique. D'autre part, la coopération de l'UE avec les autres pays est renforcée par le soutien espéré de la Slovénie. Cette nouvelle frontière de l'Europe communautaire est une avancée vers les Balkans, alors même qu'il semble que seul cet espace soit réellement exclu de la dynamique européenne. En 2005, les frontières de l'UE entourent la plupart des pays balkaniques, alors même que ceux-ci possèdent une situation stratégique centrale sur le continent. La Grèce reste isolée géographiquement du reste de l'ensemble de l'Union. C'est pourquoi, l'entrée de la Slovénie dans l'UE est un premier pas vers l'intégration de toute une partie de l'Europe aujourd'hui considérée comme instable, voire chaotique.

D'un point de vue militaire, il est évident que l'intégration dans l'Union européenne d'un petit pays de 2 millions d'habitants, tel que la Slovénie, ne va pas perturber les équilibres entre les grands pays européens. La défense représente seulement 6 500 effectifs (contre 259 000 personnels en France, et 204 000 au Royaume-Uni). Le budget consacré à la Défense est de 458 millions de dollars en 2005 (soit 100 fois moins que la France). Néanmoins, il est intéressant de remarquer que la Slovénie concentre de plus en plus ces efforts sur ce domaine : 2005 est marquée par une augmentation de 14 % du budget de

la Défense. Les enjeux pour ce petit pays sont doubles, dans la mesure où il s'agit de devenir opérationnels dans le cadre des opérations interalliées de l'UE et de l'OTAN. En effet, cette ouverture de l'Union à l'Europe du sud-est doit être mise en parallèle avec l'élargissement de l'OTAN dans la même zone. L'intégration de la Slovénie dans les deux organisations pose le problème de la construction de l'Europe de la Défense. Intégrer de nouveaux Etats dans l'Union européenne peut influencer, par leurs poids politiques et leurs votes, les débats sur les futures structures de défense pour l'UE. L'opinion des Slovènes, nouveaux adhérents à la fois de l'UE et de l'OTAN, compte désormais dans les polémiques entre une défense européenne intégrée ou autonome. Au moment où la construction politique européenne est en panne, il semble que l'UE hésite à choisir une réelle stratégie. L'arrivée de nouveaux membres est un facteur aggravant, qui empêche l'élaboration d'un discours commun mettant fin aux ambiguïtés de la relation OTAN/UE. La position de la Slovénie en 2005 reflète à la fois l'importance des choix stratégiques des nouveaux adhérents OTAN/UE, mais surtout permet d'envisager les difficultés pour l'Europe de la Défense à s'imposer face à l'OTAN, à construire des institutions militaires européennes, à élaborer une doctrine d'emploi des forces commune... Difficultés qui vont d'autant plus s'amplifier si ces questions ne sont pas résolues avant les futurs élargissements de l'Union européenne prévus en Europe du sud-est.

Les défis de l'adhésion de la Roumanie et de la Bulgarie

Les défis sont multiples : les frontières de l'Union européenne vont se rapprocher de régions instables comme la Serbie-Monténégro et l'Albanie, l'espace européen va également se rapprocher de la mer Noire et des questions de limites de l'élargissement (et par conséquent de la question de l'entrée de la Turquie dans l'Union). De plus, la corruption et la criminalité sont parties prenantes de la vie économique et politique de ces pays, sans compter les questions de minorités nationales. L'Europe conçue comme une vaste zone de libre-échange se déplace vers des pays potentiellement dangereux, dans la mesure où leur économie n'est pas stabilisée et que les trafics profitent de l'avènement du capitalisme et, plus tard, de la libre circulation pour se développer et irriguer l'Europe toute entière. Le défi pour l'Union européenne consiste en une stabilisation de la situation, une amélioration des conditions sociales, une importante diminution des risques économiques potentiels et une sécurisation des frontières. Tous les facteurs doivent s'orienter vers une volonté de sécurité au sein de l'espace communautaire, afin que la future adhésion de la Roumanie et de la Bulgarie soit une réussite pour l'UE. C'est pourquoi, il est fondamental d'élaborer un concept européen de sécurité clair et précis. Certes

l'idée n'est pas nouvelle, mais les défis qui se présentent au lendemain du refus, dans deux pays, du Traité constitutionnel, laissent présager les difficultés à venir pour aboutir à une culture de sécurité commune à 25 membres, voire plus, dès 2008. Pour cela, il faut d'abord dessiner une géographie de la sécurité qui ne soit plus centrée sur les intérêts nationaux, mais élaborée dans le cadre des menaces et des attentes communes à l'ensemble des pays européens. Faire entrer la Roumanie et la Bulgarie va augmenter le risque de menaces sur la sécurité intérieure (au vu des problèmes de trafics et de corruption) et extérieure (en rapprochant l'espace communautaire de zones grises), mais aussi la complexité d'arriver à un consensus convenant à tous les membres. Plus les acteurs seront nombreux, plus l'élaboration d'une vision sécuritaire et stratégique commune sera longue et difficile : « *En termes d'organisation, c'est l'absence d'une vision globale qui constitue un des plus grands freins au développement d'une Union européenne efficace et allante* »⁴. L'année 2006 s'ouvre, par conséquent, sur des négociations intenses quant au sort de la Bulgarie et de la Roumanie dans l'Union européenne.

1.2 Les nouvelles frontières de l'Union européenne : un défi pour la sécurité et la paix de l'Europe

L'année 2005 a été marquée par la multitude des polémiques sur l'évolution de l'Union européenne, notamment autour de la directive Bolkestein, du Traité constitutionnel, et de l'entrée de la Turquie. La question des frontières, de leur nature, de leurs limites, de leur contrôle... revient régulièrement au cœur des préoccupations de l'opinion publique française et européenne. Jusqu'à la fin de la Guerre froide, les frontières de l'Europe communautaire s'imposaient *de facto*, dans la mesure où le bloc communiste était par lui-même une frontière clairement définie. Mais aujourd'hui, quelles frontières à l'Union européenne ? Quelle place pour l'Europe du sud-est dans cette recomposition territoriale du continent ?

Le plus souvent, on entend par « frontière » une séparation reconnue entre deux Etats, bien déterminée par un tracé officiel. Cette définition de la frontière reflète l'état d'esprit d'un Français pour qui la frontière est une notion administrative qui ne pose plus aucun problème depuis plus d'un demi-siècle. Cette approche de la frontière est d'autant plus vraie chez les Français que la notion même de frontière physique tend à disparaître sur le territoire national, dans la mesure où, avec l'Union européenne, la frontière n'est plus marquée par

⁴ EURODECISION – AIS (AGENCE D'INTELLIGENCE STRATEGIQUE), 2004, *Quels avenir possibles pour la PESC au regard de la conjoncture actuelle : diminution d'une grande partie des budgets de défense européens et difficultés rencontrées par la PESC ?*, étude réalisée pour la DAS, 30 janvier 2004, Paris, p. 20.

l'affirmation de l'autorité nationale (à travers la présence des douaniers, par exemple), mais elle tend à laisser place à de nouvelles limites transnationales. La notion même de frontière n'est donc pas similaire d'un pays de l'Europe à l'autre, en fonction de son appartenance ou non à l'Union européenne. Ainsi, elle est habituellement définie comme la « *limite du territoire d'un Etat, reconnue au titre d'accords internationaux, traités entre voisins ou arbitrage d'une conférence ou d'une organisation internationale* »⁵. La frontière est, par conséquent, un enjeu géopolitique très important : elle est le symbole concret des affrontements entre divers Etats dans leur lutte pour des territoires. Les frontières terrestres suivent parfois les contraintes physiques (comme des montagnes ou des fleuves), mais ce n'est pas une généralité dans la mesure où elles sont le fruit d'une histoire et de nombreux affrontements entre voisins, ainsi que d'une perception de l'espace par les habitants qui parfois s'affrontent à ce sujet : « *En matière de frontières et de territoires, entrent en jeu à la fois des réalités concrètes, souvent douloureuses, et des représentations, des perceptions et des discours sur l'espace : tel rappellera des droits historiques et revendiquera celui du premier occupant, comme en Transylvanie ou dans le Kosovo, alimentant des querelles incessantes et sans issue, autre que la guerre* »⁶. C'est pourquoi, même de nos jours, les frontières continuent d'être une raison d'affrontements dans les Balkans – aux confins de l'UE – entre des nations, ou des nationalités (comme dans le cas du Kosovo, entre la Serbie et la minorité albanaise ou dans celui de la Bosnie-Herzégovine entre les Serbes, les Croates et les Bosniaques).

L'enjeu, en 2006 et dans les années à venir, est d'assurer à l'Union européenne des frontières extérieures solides, c'est-à-dire de garantir sa sécurité. Les nouvelles frontières de l'Europe communautaire posent le problème du rapprochement avec des zones « grises », des zones déstabilisées politiquement et économiquement, où règnent d'importants problèmes de corruption, d'implantation de réseaux criminels et de trafics. Avec l'intégration de la Slovaquie, ainsi que les négociations avec la Roumanie, la Bulgarie et même la Croatie, le territoire de l'UE s'est approché des plaques tournantes de trafics du Vieux continent, à savoir la Serbie-Monténégro, la Bosnie-Herzégovine, le Kosovo et l'Albanie. L'affaiblissement de la menace militaire sur le territoire communautaire ne signifie pas une totale absence, mais de nouvelles formes de menace. Le contrôle des frontières de l'UE, au-delà du débat pour savoir quelles sont les limites à l'élargissement de l'organisation, devient un réel défi, dans la mesure où les enjeux sécuritaires relèvent de menaces non conventionnelles, périphériques ou indirectes. La sécurité passe par le contrôle

⁵ GEORGE, Pierre et Fernand VERGER, 2000, *Dictionnaire de la géographie*, 7^{ème} édition, 1^{ère} édition 1970, PUF, Paris, p. 204.

⁶ FOUCHER, Michel, 1991, *Fronts et frontières, Un tour du monde géopolitique*, 2^{ème} édition, 1^{ère} édition 1988, Fayard, Paris, p. 473.

des flux divers qui peuvent entrer dans l'espace européen, d'autant plus que les frontières internes n'existent plus dans l'espace Schengen. Les différents trafics (marchandises illégales, organes humains, femmes et enfants...), le terrorisme, l'approvisionnement en matières premières et en énergies... sont des défis d'aujourd'hui et de demain pour le territoire européen intérieur, dans lequel les armées ont un rôle à définir plus clairement dans l'établissement de l'Europe de la défense. La coopération entre les institutions policières et militaires est particulièrement difficile, dans la mesure où les critères institutionnels pour mettre en place une police, une gendarmerie et une armée communes ne sont pas aujourd'hui établis clairement par des textes juridiques et des missions bien définies.

2. Des zones grises en plein cœur du continent européen

2.1 Les missions de maintien de la paix : une nécessité dans les Balkans

La définition du maintien de la paix est très floue puisqu'il en existe une multiplicité sans qu'aucune ne soit communément admise. C'est ainsi qu'apparaissent de nombreux termes différents qui tous décrivent une réalité du concept générique de la mise en place de la paix sur un théâtre d'opérations en crise⁷ : imposition de la paix, rétablissement de la paix, maintien de la paix élargie, stabilisation de la paix... La paix s'instaure en plusieurs étapes : l'imposition de la paix (qui demande un fort niveau d'implication de la force armée), puis le maintien de la paix (qui s'établit lorsque la sécurité est assurée et que les parties en conflit signent des accords). Ainsi, on peut définir le maintien de la paix (tel que l'ONU le conçoit actuellement, dans un contexte d'après-Guerre froide) comme une « *action tendant à la prévention, la limitation, la cessation d'hostilités entre Etats ou entre factions à l'intérieur d'un Etat, par l'intervention d'éléments multinationaux comprenant des forces militaires, des éléments de police, des organismes civils, et agissant sous l'égide d'une organisation internationale. Une action de maintien de la paix a lieu à la demande ou avec le consentement des parties concernées. L'emploi de la force pour atteindre les buts fixés peut être décidé par l'Organisation exerçant la conduite politique de l'action* »⁸. En ex-Yougoslavie, le maintien de la paix succède à l'imposition de la paix : on est entré dans un processus où les représentants des communautés ethniques de la province acceptent la stabilisation de la situation géopolitique. Ces opérations sont complexes pour les forces armées, dans la mesure où elles

⁷ TARDY, Thierry, 1998, "L'opération de maintien de la paix : un concept éclaté", *Les Champs de Mars (carnet du Centre d'études en sciences sociales de la défense)*, n°3, premier semestre 1998, La documentation française, Paris, pp. 69-88.

⁸ CDES, 1994, *Notice provisoire sur la participation aux opérations de maintien de la paix menées sous l'égide des Nations unies*, 2^{ème} partie.

sont très éloignées du combat traditionnel, auquel les militaires étaient habitués et pour lesquels ils étaient entraînés. En effet, elles obligent le militaire à dialoguer avec de multiples acteurs et à s'adapter à de nouvelles missions très variées, parfois proches de l'humanitaire⁹. Les opérations de maintien de la paix en ex-Yougoslavie consistent « à mettre en place des éléments positifs de la solution du conflit en même temps qu'on mène le combat contre l'agresseur »¹⁰. Les forces militaires internationales doivent, en plus des missions de sécurisation essentielles dans l'imposition de la paix, agir selon une stratégie constructive, c'est-à-dire mettre en place ou aider à la mise en place de tous les projets qui pourront amener les Bosniaques, les Croates, les Albanais, les Serbes et les petites minorités à vivre ensemble en paix au sein de frontières reconnues et défendues par la communauté internationale. Ce type d'opérations impose, alors, aux militaires d'intervenir dans des milieux divers : non seulement les missions doivent être opérées dans le milieu physique et urbanistique des villes (afin d'obtenir un contrôle physique et une sécurisation du territoire), mais aussi dans le milieu humain et psychologique. Cette nouveauté dans l'engagement militaire est particulièrement présente dans le maintien de la paix qui se fixe pour objectif une réconciliation durable entre les populations ex-yougoslaves.

Les Balkans sont-ils condamnés à une présence militaire de longue durée ? La force internationale est présente dans la zone depuis les lendemains de la fin de la Guerre froide. En 2005, les dates « anniversaires » ont été nombreuses : dix ans du massacre de Srebrenica, dix ans des accords de Dayton, cinq ans de la défaite politique de Slobodan Milosevic... Les symboles se multiplient. Néanmoins, les forces militaires de la communauté internationale sont toujours sur place : moins nombreuses, plus regroupées, mais toujours sur le théâtre d'opérations. Les enseignements pour les missions de maintien de la paix actuelles et futures sont particulièrement importants. Bien évidemment, chaque conflit est différent et possède des caractéristiques propres qui font la complexité de l'application de la doctrine de la gestion de crise à chaque cas. Néanmoins, les missions dans les Balkans sont révélatrices des tendances lourdes des crises actuelles et futures. Tout le monde s'accorde à penser que les Balkans ont servi de « laboratoire » pour la communauté internationale, c'est-à-dire que les organisations comme l'ONU et l'OTAN, en pleine remise en cause idéologique et institutionnelle, ont testé leurs nouvelles doctrines, leurs nouveaux concepts stratégiques et leur nouvelle place dans les relations internationales. Que sont l'imposition et le maintien de la paix en 2005 ? Les

⁹ CHEF DE BATAILLON EGLEMME, 2001, "Le déminage ou le génie à la frontière entre actions militaires et humanitaires", *Objectif Doctrine*, p. 34-38.

¹⁰ MARICHEZ, Jean et Xavier OLAGNE, 1998, *La guerre par actions civiles*, FED (Fondation pour les Etudes de Défense), collection perspectives stratégiques, La documentation française, Paris, p. 96.

interventions militaires en Bosnie-Herzégovine, en Croatie, en Macédoine et au Kosovo sont à l'heure du bilan. Les militaires occidentaux sont restés dans les points stratégiques les plus perturbés : tandis que le désengagement en Bosnie-Herzégovine devient de plus en plus effectif, les négociations politiques sur la mise en place d'un accord de Dayton II commencées à la fin de l'année 2005 annoncent une réelle reconstruction de l'économie et la possibilité d'une réconciliation entre les populations. En parallèle, il semble que le maintien de la paix au Kosovo se transforme régulièrement en opération d'imposition de la paix, parfois même en actions coercitives, pour séparer les communautés, protéger le patrimoine culturel, saisir les armes... De même, la stabilité de la Macédoine inquiète les observateurs internationaux qui préconisent un maintien des troupes internationales comme préalable à l'amélioration de la sécurité dans la zone. Pourtant, les missions de maintien de la paix doivent permettre le passage entre une situation de crise et un rétablissement total de la paix. Les crises restent patentes dans les pays balkaniques, les situations sont toujours aussi explosives. Les tables rondes se multiplient au sein de la communauté internationale : gestion et administration de la Bosnie-Herzégovine, statut et frontières du Kosovo, avenir de la fédération de Serbie-Monténégro, situation de la Macédoine... les questions qui se posent au début de l'année 2006 sont toujours aussi nombreuses et engagent fortement l'avenir des Balkans. Chaque élément est potentiellement déstabilisateur de l'ensemble balkanique. Les avancées de la communauté internationale semblent minimes. Le maintien de la paix se transforme en ex-Yougoslavie en missions de longue durée, et ne remplit pas totalement son rôle de transition. La reconstruction, la réconciliation... sont des concepts qui paraissent très éloignés de la réalité de la vie quotidienne de certaines zones, tandis que d'autres se stabilisent. Mais il semble que les conditions d'amélioration dépendent d'abord des volontés locales, des acteurs qui les mettent en place et des rêves des populations, plus que de l'application « pure et dure » des doctrines d'emploi élaborées dans les instances internationales. C'est pourquoi le maintien de la paix semble atteindre ses limites dans les Balkans : si la réconciliation paraît la voie choisie par la majorité de la population de Bosnie-Herzégovine, les pourparlers pour le statut du Kosovo vont être bien plus problématiques, dans la mesure où les communautés vivent côte à côte, dans des quartiers, des villes, voire des régions différentes de la province, mais elles ne vivent absolument pas ensemble – et ne l'ont jamais fait depuis des siècles. La force internationale, la KFOR, avait pour objectif de maintenir la sécurité et d'assurer les conditions pour recréer – ou plutôt créer – un Kosovo multiethnique, selon la résolution 1244 du Conseil de sécurité des Nations unies. Aujourd'hui, le constat est simple : à la veille des négociations sur le statut futur de la province, il semble que la réconciliation entre les communautés serbe et albanaise soit utopique et irréalisable, le choix à prendre étant celui du moindre mal. Les leçons pour les opérations de maintien

de la paix actuelles et futures sont évidentes : il est impossible de rapprocher des populations qui ne désirent pas vivre ensemble, à moins d'être prêt à engager des troupes armées pour une durée très longue. Deux types de réaction se sont développées face au concept de maintien de la paix : dans le cas de la Bosnie-Herzégovine, ce concept a permis aux populations d'avoir les conditions nécessaires à un retour à une vie commune pacifiée, malgré des difficultés persistantes. Mais en Macédoine et au Kosovo, il se transforme en force permanente sur un territoire où les rancunes et les vengeances peuvent ressurgir à tout moment d'inattention, en une sorte de gardien de prison chargé de stopper inlassablement les conflits entre détenus. Leçon primordiale pour les opérations militaires à venir : malgré l'amélioration constante de la doctrine et la mise en place d'une multitude d'actions très diversifiées en vue de la réconciliation des communautés et de la stabilisation de la zone balkanique toute entière, le maintien de la paix ne peut se satisfaire lui-même, sans réelle volonté de la majorité de la population, dans la mesure où chaque mission établie par les militaires est un échec sans collaboration des acteurs locaux.

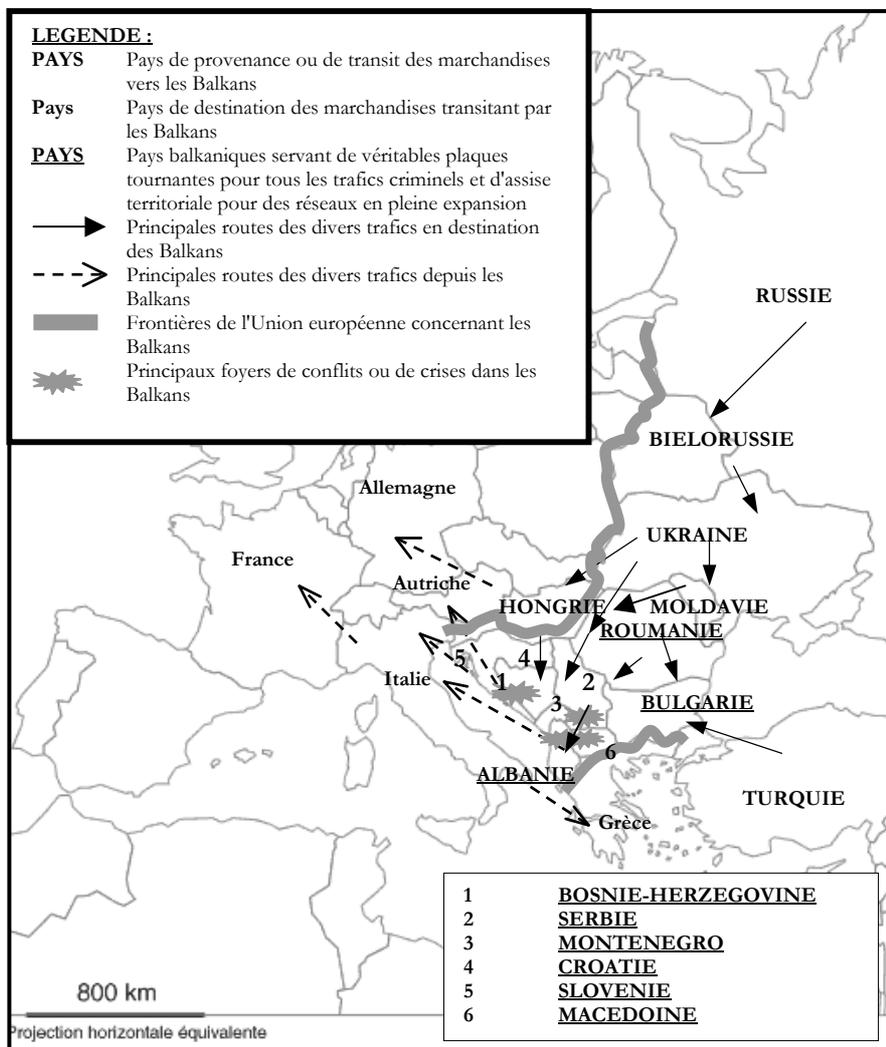
2.2 Les risques de résurgence de conflit : nationalisme et réseaux criminels et mafieux

Les conflits de l'ex-Yougoslavie sont souvent qualifiés de guerres de religion. Mais cette notion cache en grande partie la complexité de la situation dans ces pays. Certes, les dirigeants s'appuient sur des discours fondés sur la corrélation entre l'appartenance ethnique et la confession, mais ces arguments ont été avant tout utilisés pour galvaniser les foules. Aujourd'hui, le poids de la religion semble diminuer dans les discours nationalistes, qui s'appuient davantage sur une logique territoriale : il s'agit de faire correspondre les frontières d'un Etat avec les zones de peuplement des communautés. Ainsi, se poursuivent les phénomènes de « purification ethnique », initiés par Milosevic dans la violence, tant dénoncés par la communauté internationale. Aujourd'hui, ils se présentent de manière « douce », c'est-à-dire à travers des pressions sur les communautés en situation de minorité afin d'accentuer les flux de déplacés et de réfugiés. La recomposition territoriale selon des critères ethniques se poursuit actuellement, même si la violence n'est plus le moyen utilisé dans la vie quotidienne – à l'exception de quelques émeutes plus ou moins spontanées au Kosovo (comme les 17, 18 et 19 mars 2004). En Europe du sud-est, vivre en situation de minorité est peu confortable aujourd'hui : les pressions morales et sociales constituent une vraie politique de la peur, initiant un nettoyage ethnique « passif » dans les Balkans.

La mise en place de la reconstruction passe par la sécurisation des villes, qui ont été le « terrain de jeu » des différents réseaux criminels et mafieux pendant le conflit. Ceux-ci ont tout intérêt à maintenir le chaos urbain, pour asseoir territorialement leurs trafics. Les Balkans sont un point d'ancrage sur le continent européen, qui permet la diffusion des différents trafics (armes, organes humains, femmes et enfants, cigarettes, matériel informatique, drogues...). La Vieille Europe contient de nombreux clients potentiels, et la difficulté d'acheminement des « marchandises » est moindre grâce à la situation de plaques tournantes de l'Albanie, de la Bosnie-Herzégovine, de Belgrade, et du Kosovo. C'est un défi important pour les militaires déployés dans ces zones qui doivent non seulement contrôler les frontières, mais aussi les flux qui existent au sein des territoires dans lesquels ils sont déployés. Ainsi, reconstruire une zone déséquilibrée, voire dévastée par un conflit, signifie avant tout permettre la renaissance d'une économie stable et la diminution des tensions sociales, et par-là aider les échanges entre les villes et leurs arrière-pays, puis étendre ces flux aux régions voisines, afin de recréer une économie introduite dans les marchés mondiaux. Mais cet objectif présente de nombreux travers, puisqu'elle favorise le développement des trafics qui se sont étendus pendant la guerre : les militaires doivent avoir la mainmise sur le renouveau de ces flux économiques. Se pose alors le problème de l'assise territoriale de réseaux mafieux qui se développent dans les villes et dans leurs régions pendant les conflits. Sarajevo, Belgrade, Tirana, Pristina et Mitrovica sont de bons exemples de villes devenues des plaques tournantes des divers trafics issus de la désorganisation de l'économie et des tensions intercommunautaires. Une partie de la population urbaine se retrouve liée à cette nouvelle problématique des flux criminels, de sorte que les militaires doivent assurer le pari de les contrôler, afin de rendre à la ville sa tranquillité et sa sécurité nécessaires à la réconciliation de la population. Les flux criminels passent par les villes balkaniques, non seulement pour exploiter la désorganisation urbaine et le nombre important de clients, mais aussi pour profiter de leur situation géographique qui fait de ces villes des carrefours au cœur des réseaux criminels européens. Ces villes se retrouvent sur les routes reliant les grandes villes de l'Europe de l'est (figure n°2). Ces axes permettent aux marchandises de sortir de l'aire balkanique pour se diffuser dans l'ensemble de l'espace européen. Le bilan pour les opérations de maintien de la paix est lourd : les trafics se sont développés à l'insu du contrôle des militaires sur l'espace. Contrôler le territoire ne signifie pas seulement maintenir une paix en surface, mais aussi contrecarrer tous les facteurs de crise potentielle. L'enjeu n'est pas seulement le maintien de la paix dans des territoires bien déterminés, mais aussi la garantie de la sécurité sur l'ensemble du continent européen.

L'Union européenne toute entière est impliquée dans la pacification des Balkans, de par la proximité de ses frontières avec cette zone, potentiellement dangereuse du fait de ses nationalismes, et de l'importance grandissante de l'arrivée de toutes sortes de trafics favorisés par le chaos et les tensions sociales et intercommunautaires.

**Figure n°2 : Routes principales des différents trafics dans les Balkans :
une plaque tournante pour les marchandises à destination de l'Europe
de l'ouest**



3. La construction de l'Europe de la défense dans les Balkans ?

3.1 Les missions militaires sous l'égide de l'Union européenne

L'Union européenne a, par conséquent, un rôle politique essentiel à jouer dans l'Europe du sud-est. Cela passe avant tout par le déploiement d'une force militaire autonome, capable de gérer les conflits sur son propre sol. La valeur symbolique de la dépendance à l'OTAN dans les opérations menées en ex-Yougoslavie dans les années 1990, est incontestable sur la scène internationale : l'UE n'est pas apte à se doter d'une armée commune pour résoudre des problèmes internes au continent. Par conséquent, quelle valeur peut-on lui accorder sur le plan politique dans les relations internationales ? Au lendemain de la fin de la Guerre froide, l'OTAN est restée le défenseur attitré de l'Europe : « *La défense militaire classique de l'Europe est l'affaire de l'OTAN, qui dispose tout à la fois de l'expérience, d'outils de planification très sophistiqués et du potentiel militaire américain* »¹¹. Néanmoins, l'année 2003 voit l'élaboration d'une *Stratégie européenne de sécurité*, dérivée des missions de Petersberg de 1992, qui amorce une volonté d'engagement militaire de la part de l'Union européenne : tandis que les Américains se désengagent des Balkans (devant un recadrage de leurs priorités en termes d'objectifs militaires), les Européens prennent de plus en plus en charge l'avenir de cette partie de leur continent. En 2003, la première opération militaire de l'Union européenne se met en place : en Macédoine, l'Union prend la relève de l'OTAN le 18 mars 2003, suite à l'accord « Berlin + » (mise à disposition des moyens de l'OTAN). Le 2 décembre 2004, elle met en place l'EUFOR, relève de l'Alliance atlantique en Bosnie-Herzégovine, première opération totalement autonome de l'Union européenne. Les avancées semblent évidentes : l'année 2005 voit, en théorie, la mise en pratique d'une véritable force européenne spécialisée dans la sécurité et la gestion de sortie de crises. Mais, concrètement, de nombreuses limites se heurtent toujours au développement d'une réelle armée européenne. Tout d'abord, la relève s'est passée dans une désorganisation administrative. Bien que les mêmes pays soient restés en place, de nombreuses données ont été perdues dans des procédures juridiques longues. L'essentiel de l'année 2005 a donc servi de remise en état des bases de données de l'EUFOR, dépourvues de nombreux documents indispensables à son action, parce que classifiés OTAN, et donc rentrés dans les Etats-majors nationaux. Par exemple, une grande partie du travail cartographique mené sur la Bosnie-Herzégovine est reparti à Londres, bien que

¹¹ EURODECISION – AIS (AGENCE D'INTELLIGENCE STRATEGIQUE), 2004, *Quels avenir possibles pour la PESD au regard de la conjoncture actuelle : diminution d'une grande partie des budgets de défense européens et difficultés rencontrées par la PESD ?*, étude réalisée pour la DAS, 30 janvier 2004, Paris, p. 30.

les troupes anglaises soient restées sur place ; ainsi, des difficultés administratives limitent l'action d'une force européenne naissante. La complexité de la situation s'explique, en grande partie, par l'adhésion double de nombreux pays à l'UE et à l'OTAN. Les relations entre l'Alliance atlantique (organisation militaire) et l'Union européenne (organisation politique, économique et sociale) se compliquent dans la mesure où l'UE essaie d'atteindre une autonomie en matière de défense commune, tout en maintenant sa présence dans l'Alliance et son soutien aux opérations militaires qu'elle déploie.

L'année 2005 permet d'établir un bilan des manques de la PESD et des nombreux efforts qu'il reste à faire dans le cadre d'un déploiement efficace d'une opération militaire conduite par l'Union européenne : la dépendance vis-à-vis de l'OTAN se fait sentir en termes de matériels, d'équipements, mais aussi du fait de l'absence d'un Etat-major d'opération au niveau stratégique (l'EMUE, Etat-major de l'Union européenne, n'a pas les capacités de mener une opération d'envergure de haute intensité, et n'est conçu que pour des interventions limitées dans l'espace, dans le temps et dans le degré de violence). Par contre, l'Union européenne semble en pointe dans la gestion de sortie de crise, dans la mesure où elle dispose de capacités militaires ou civiles adaptées au cadre du maintien de la paix : la capacité de la FGE (Force de Gendarmerie européenne) et la coopération intense entre acteurs militaires et acteurs civils commencent à porter leurs fruits, même si de nombreuses nuances sont à apporter. Néanmoins, le bilan de l'EUFOR, première force européenne indépendante de tout autre moyen, est globalement positif. Il reste que la situation de la Bosnie-Herzégovine était fortement stabilisée au moment des premières actions de cette force armée, et que l'UE ne dispose toujours pas de réelle capacité d'intervention propre. L'année 2006 doit permettre de consolider ces bases et de développer une expérience réelle d'OPEX pour l'Union européenne.

3.2 Le défi de la mise en place d'une doctrine et d'une stratégie communes : après 2005, une réelle armée défendant le territoire européen?

Les avancées de l'Europe de la défense sont réelles (figure n°3), mais semblent lentes vis-à-vis de la multitude de menaces existant dans le contexte géopolitique actuel. Mettre en place une opération militaire autonome en Bosnie-Herzégovine, pays stabilisé depuis quelques années déjà, relève des difficultés administratives, juridiques et procéduriers. Qu'en serait-il si l'UE devait faire face à une menace plus lourde, qui engagerait ses troupes dans le temps long, sur des théâtres d'opérations éloignés ? Les Balkans doivent servir à

consolider les fondements de la stratégie commune, à justifier auprès des eurosceptiques l'intérêt de mettre en place une défense européenne (et non plus disposer comme aujourd'hui d'une multitude de moyens nationaux sans aucune coordination, tant dans l'acquisition de matériels que dans l'élaboration d'objectifs communs), et surtout à tester les différents processus opérationnels pouvant bloquer une intervention armée. La coopération se fait d'autant plus difficile que les membres de l'Union européenne sont de plus en plus nombreux, ne disposent pas des mêmes moyens militaires, et ne conçoivent pas l'environnement international et la notion de sécurité de la même manière. Néanmoins, l'UE a fait part de son intention de prendre une place sur la scène internationale à travers un engagement armé, non seulement afin d'assurer soi-même la sécurité du continent européen, mais aussi pour se faire valoir comme acteur politique de grande envergure (22 des 25 pays membres participent à cette opération, symbolisant la volonté commune d'interagir sur le plan militaire). Les missions précédentes, et surtout l'opération « Concordia » en Macédoine ont permis à l'Union de faire valoir son désir de reprendre le contrôle de la défense du sol européen, sur proposition franco-britannique. 7000 militaires sont déployés à partir d'une structure de décision complètement autonome de l'Alliance atlantique. En pratique, les changements sont minimes : le mandat est inchangé, de nombreuses unités restent en place. Néanmoins le symbole est fort : l'Union européenne cherche à bâtir l'Europe de la défense au cœur même du continent. L'Union parvient en 2005 à disposer des instruments de gestion globale d'une crise : politiques et économiques dès 1994, puis policiers, et enfin aujourd'hui militaires.

La progression semble rapide, mais les prochaines étapes sont beaucoup plus difficiles à franchir : 2005 marque la fin de cette « initiation » à une Europe de la défense puissante, qui doit désormais apprendre à gérer des crises plus complexes et intenses, tout en apportant un consensus sur les modalités de formation d'une armée européenne : « *C'est donc dans le domaine des défis militaires que l'Union européenne a le plus rapidement progressé. Toutefois, la dynamique du début a tendance à s'essouffler [...] malgré toutes les déclarations de bonne intentions, l'UE ne peut encore remplir seule que des missions de faible envergure et doit recourir aux moyens de l'OTAN pour des opérations de plus grande ampleur* »¹². Les questions soulevées en cette fin d'année sont nombreuses : quel commandement, quelles forces, quel type d'intervention ? L'Union européenne doit faire aujourd'hui face au défi de construire une armée capable d'intervenir en amont, et non plus seulement de prendre la relève de l'OTAN.

¹² MARILLER, Roseline, 2006, *Quelle stratégie pour l'Europe de la défense ?*, Editions Economica, Collection Stratégies & Doctrines, Paris, pp. 225-226.

Figure n°3 : Les missions de l'Union européenne, une prédominance de l'espace balkanique pour la mise en place d'une stratégie de sécurité et de paix commune

<u>Pays concerné</u>	<u>Date</u>	<u>Description de l'opération</u>	<u>Avancées pour l'Europe de la défense</u>	<u>Limites pour l'Europe de la défense</u>
Bosnie-Herzégovine	1994	mission d'administration <u>civile</u> à Mostar (limitée à 2 ans)	L'UE prend part politiquement à la reconstruction de la Bosnie-Herzégovine, pays dévasté par un conflit en plein continent européen	L'action reste très limitée, les militaires ne sont pas engagés à titre de l'UE, mais de l'ONU, puis en 1995 de l'OTAN.
Bosnie-Herzégovine	2003	mission de <u>police</u> de l'UE en Bosnie-Herzégovine <i>MPUE</i> (limitée à 2 ans)	Les missions de police déployées dans les Balkans permettent à l'UE de "tester" sa nouvelle stratégie de sécurité, dans le cadre d'une coopération entre forces de polices et forces de gendarmerie issues des pays de l'UE et de pays extérieurs.	L'UE apprend à gérer par elle-même la question de la coopération internationale en matière sécuritaire, mais seulement à partir de missions de police (ne prenant pas en compte la dimension militaire des crises).
ARYM (Macédoine)	déc. 2003	mission de <u>police</u> <i>Proxima</i> (limitée à 2 ans)		
ARYM (Macédoine)	2003	mission <u>militaire</u> <i>Concordia</i> : relève de l'OTAN, <i>EUROFOR</i> (« Berlin + »)	Première mission militaire confiée menée par l'UE, en coopération avec de nombreux pays non membres de l'Union.	L'accord de « Berlin + » est mis en place, c'est-à-dire que l'OTAN déploie ses moyens dans cette mission : la dépendance de l'UE reste totale vis-à-vis de l'Alliance.
République Démocratique du Congo (RDC)	juin/ sept. 2003	mission <u>militaire</u> <i>Artemis</i>	Deuxième mission militaire de l'UE, première expérience sur le territoire africain.	L'UE est engagée indirectement : la France est la nation-cadre, renforcée par 17 pays.
Bosnie-Herzégovine	déc. 2004	mission <u>militaire</u> <i>Althéa</i> : relève de l'OTAN, <i>EUFOR</i> , opération autonome	Première mission militaire confiée à l'UE de façon totalement indépendante.	Mission déployée dans une situation de crise pratiquement stabilisée, conditions peu difficiles d'intervention, pas de véritable expérience opérationnelle

La coopération avec l'Union européenne est un facteur important de stabilisation de la région. Non seulement, les militaires agissent dans cette zone afin d'assurer le maintien de la paix (sous l'égide de l'ONU au Kosovo, et de l'UE en Bosnie-Herzégovine depuis le 2 décembre 2004, et en Macédoine), mais aussi l'adhésion de la Slovénie dans l'Union a ouvert la voie de l'espoir d'un développement économique dans l'ensemble de la région. D'une part, les hommes politiques se doivent de « calmer » les nationalismes en proposant aux habitants l'alternative de l'intégration future dans l'Union européenne. D'autre part, l'Union fait pression dans les négociations avec les pays balkaniques pour qu'ils livrent les criminels de guerre au TPIY (c'est le cas pour la Serbie, et surtout pour la Croatie qui s'était vue refermer la porte de l'ouverture des négociations d'adhésion par manque de volonté de coopération avec le TPIY : la capture du général Ante Gotovina met fin au contentieux entre le Tribunal et Zagreb, et ouvre de nouvelles perspectives à l'adhésion de la Croatie dans l'UE) et pour qu'ils mettent fin aux réseaux criminels et mafieux, ainsi qu'à la corruption (par exemple, la Bulgarie voit son adhésion en 2007 menacée par le développement sur son territoire des trafics mafieux et de la corruption).

Enfin, le point important de l'année 2005 est la mise en place d'une première expérience réelle de maintien de la paix pour l'Europe de la défense en construction. En effet, le 2 décembre 2004, l'Union européenne a pris le relais de l'ONU en Bosnie-Herzégovine : de plus en plus, l'Europe doit assumer elle-même la défense de son territoire. Elle a des missions en Macédoine et en Bosnie-Herzégovine, et fournit une grande proportion des contingents déployés au Kosovo. L'année 2005 paraît être un tournant fondamental dans la mise en application concrète de l'idée de l'Europe militaire apte à assurer la paix sur le continent sans le recours à des forces extérieures (et principalement aux Etats-Unis, par le biais de l'OTAN). Néanmoins, des zones restent incontrôlées : idéologiquement, les nationalismes serbe et croate sont toujours aussi présents sur la scène politique ; les manifestations de sympathie en faveur des différents criminels de guerre inculpés par le TPIY sont nombreuses et ponctuent la vie politique. De plus, l'Albanie demeure un pays exclu de la dynamique européenne où se perpétuent des traditions claniques fondées sur le principe de vengeance et où se développe une mafia puissante dont les réseaux se répandent dans l'ensemble balkanique et dans l'Italie voisine. Enfin, la décision en novembre 2005 d'ouvrir les négociations sur le statut futur du Kosovo dès le début de l'année 2006 marque non seulement un tournant, mais surtout un risque important d'agitations, voire de reprise de conflits. En effet, si l'ouverture des négociations le même mois pour un Dayton II, revoyant le statut et le fonction de la Bosnie-Herzégovine, est signe d'espoir et s'inscrit dans le processus de réconciliation des populations bosniennes, le cas de l'antagonisme entre Albanais et Serbes du Kosovo est beaucoup plus complexe : les rancœurs

sont toujours présentes dans les esprits et les relations quotidiennes, et influent sur de nombreuses zones de la région balkanique. Les Albanais de Macédoine (désirant l'indépendance), de Serbie centrale (voulant être rattachés au Kosovo), les Serbes du Kosovo et de Kranija, mais aussi les Monténégrins (qui doivent décider par référendum s'ils veulent toujours constituer une fédération avec la Serbie ou non), les Hongrois de Voïvodine (qui possède le statut de province de la Serbie, comme le Kosovo d'avant-guerre), et toutes les minorités des Balkans vont suivre attentivement ces négociations afin de faire valoir eux aussi tous leurs droits, en s'appuyant sur le principe des peuples à disposer d'eux-mêmes.

L'année 2006 marque l'entrée des Balkans dans une nouvelle aire : il ne s'agit plus de résoudre des conflits ouverts et de mettre fin à un régime visant le nettoyage ethnique de certaines populations sur le continent européen. Désormais, l'Union européenne fait face aux défis de la diplomatie et de la réconciliation réelle et durable, ainsi que de la reconstruction et du développement économiques. La pauvreté et la criminalité des zones à risques contrastent avec la richesse et la stabilité de la Slovénie qui s'est rapidement détachée de la logique balkanique pour entrer pleinement dans l'Union européenne. L'Europe doit décider de son rôle dans la région (notamment dans l'acquisition d'une politique commune et dans la mise en place de moyens militaires indépendants des Etats-Unis), et de son degré d'implication (dans le déploiement des contingents militaires, leurs statuts, leurs missions, leurs nombres et leurs dispositifs spatiaux). Les Balkans deviennent en 2006 le grand laboratoire pour une Europe de la défense en construction.

Bibliographie indicative :

- DE BRESSY, Bernard, 2006, "Des frontières de l'Europe", in *Défense nationale et sécurité collective*, revue mensuelle, mars 2006, 62^{ème} année, n°3, pp. 5-12.
- DERENS, Jean-Arnault, 2000, *Balkans : la crise*, Editions Gallimard, Collection Folio actuel, en collaboration avec la Monde, Paris, 375 pages.
- DERENS, Jean-Arnault, 2006, *Kosovo, l'année zéro*, Editions Paris Méditerranée.
- CHEF DE BATAILLON EGLEMME, 2001, "Le déminage ou le génie à la frontière entre actions militaires et humanitaires", *Objectif Doctrine*, p. 34-38.
- EURODECISION – AIS (AGENCE D'INTELLIGENCE STRATEGIQUE), 2004, *Quels avenir possibles pour la PESD au regard de la conjoncture actuelle : diminution d'une grande partie des budgets de défense européens et difficultés rencontrées par la PESD ?*, étude réalisée pour la DAS, 30 janvier 2004, Paris.
- *Le Courrier des Balkans*, site Internet consacré à l'actualité dans les Balkans, www.balkans.eu.org.

- OTAN, 2005, "L'OTAN dans les Balkans. Instaurer la paix et la stabilité dans les Balkans", *Briefing OTAN*, février 2005, 12 pages (consultable sur www.nato.int).
- MARICHEZ, Jean et Xavier OLAGNE, 1998, *La guerre par actions civiles*, FED (Fondation pour les Etudes de Défense), collection perspectives stratégiques, La documentation française, Paris.
- MARILLER, Roseline, 2006, *Quelle stratégie pour l'Europe de la défense ?*, Editions Economica, Collection Stratégies & Doctrines, Paris.
- PREVELAKIS, Georges, *Les Balkans. Cultures et géopolitique*, Editions Nathan Université, Collection Géographie d'aujourd'hui, Paris, 192 pages.
- RIOUX, Didier (sous la direction de), 2006, *L'année 2005 dans le Monde*, Editions Gallimard, collection Folio/Le Monde actuel, Paris.
- ROUX, Jean-Philippe, 2005, *L'Europe de la Défense. Il était une fois...*, L'Harmattan, Paris.
- TARDY, Thierry, 1998, "L'opération de maintien de la paix : un concept éclaté", *Les Champs de Mars (carnets du Centre d'études en sciences sociales de la défense)*, n°3, premier semestre 1998, La documentation française, Paris, pp. 69-88.

LA FRANCE A L'HEURE DE LA REGIONALISATION DE LA SECURITE EN AFRIQUE

Amandine Gnanguenon

Introduction

« Le continent africain est un grand continent. Il est grand par sa taille. Il est grand par son histoire qui se confond avec celle de l'origine de l'humanité. Il est grand par ses peuples divers et jeunes, si courageux dans l'adversité. Il est grand par son message immuable, mélange d'étonnante sagesse et de profonde humanité. Mais, immenses aussi sont les questions qui se posent aujourd'hui, pour surmonter l'instabilité chronique qui l'affecte, et les défis, parfois dramatiques, auxquels il est confronté. La France est aux côtés de l'Afrique et des Africains. Elle s'investit et elle investit. [...] Elle n'est pas résignée ni fataliste face aux multiples problèmes, mais s'en saisit pour les traiter avec ordre et méthode ».¹

Les relations entre la France et l'Afrique résultent en effet d'une longue tradition historique. Désormais, l'impact d'un système international, devenu plus complexe et caractérisé par une évolution des différents degrés d'intégration régionaux, a néanmoins conduit la France à revoir la nature de son engagement. La régionalisation, apparue comme un moyen de répondre à des conflits africains— majoritairement intra-étatiques —, a véritablement mis en évidence la remise en cause de la notion même de sécurité. Face à cette nouvelle dynamique conflictuelle, les actions et les discours, dans le domaine de la prévention, de la gestion et de la résolution des crises, vont tenter d'intégrer une dimension plus globale. L'enjeu pour la France va alors consister à reconsidérer sa manière d'intervenir sur le continent africain sans pour autant faire abstraction de ses liens culturels, politiques et économiques très forts.

Aussi a-t-elle dû tenter d'opérer un équilibre entre les contraintes politiques auxquelles elle doit faire face, ses accords traditionnels (accords de défense et de coopération militaire) et son engagement sur le terrain. En effet de par son dispositif militaire de sécurité, la France fait, jusqu'à présent, figure d'exception. Celui-ci, principalement orienté vers la protection de ses intérêts, plus particulièrement de ses ressortissants, s'appuie sur des forces prépositionnées,

¹ Général Bentégeat, chef d'Etat-major des armées, « Les forces françaises en Afrique » (dossier). *Défense*, janvier-février 2005, n°114, p.11.

présentes en permanence en Afrique. Au regard d'obstacles, notamment budgétaires, se pose désormais la question de la manière dont elle va pouvoir assumer seule les enjeux auxquels elle souhaite répondre dans le cadre de sa politique africaine.

En effet, il sera nécessaire de s'interroger sur la nature de l'évolution de la politique de la France en Afrique ainsi que sur celle de la réorganisation de ses forces qui en sont le prolongement sur le continent. La redéfinition de son action semble d'ailleurs s'être traduite par une évolution progressive de sa politique de sécurité qui, depuis 1997, s'est axée sur le « programme » RECAMP (Renforcement des Capacités Africaines de Maintien de la Paix), devenu l'archétype de son action en Afrique. Evolutif, ce concept intègre non seulement la dimension régionale africaine mais il associe aussi l'Union Européenne, dans une logique de coopération avec l'ONU. Ainsi, désireuse de jouer un rôle important en Afrique, la France est-elle, à présent, impliquée dans le soutien d'une architecture africaine de paix et de sécurité, tout en renforçant ses partenariats traditionnels, afin de donner une réelle dimension multilatérale à sa politique de sécurité.

1. L'approche française, une logique d'exception en Afrique

La France, en tant qu'ancienne puissance coloniale, a hérité de liens économiques, politiques et culturels forts avec l'Afrique. Toujours très engagée sur le continent, elle perpétue cet héritage historique tout en assumant les responsabilités politiques qui en découlent. Au regard de l'ampleur du dispositif militaire déployé, l'approche française s'inscrit donc, d'une certaine manière, dans une logique d'exception. En outre, si cette conception française tend à être remise en question par un environnement en perpétuelle mutation, la question se pose encore de savoir de quelle nature est la redéfinition de ses modes d'action face à l'évolution de sa politique africaine.

1.1 Un dispositif militaire entre héritage historique et responsabilités politiques

Des accords franco-africains ou l'expression d'une persistance des liens

L'ordonnance du 7 janvier 1959 portant sur l'organisation générale de la défense pose, dans son article 1, les bases d'une solidarité totale, « *en toutes circonstances, et contre toute forme d'agression* ». Elle définit aussi une « alliance

globale » qui s'applique, en théorie, à la France et à tous les Etats et territoires² de l'ancienne « Communauté française ». En 1960, lors de l'indépendance des Etats africains, la France a d'ailleurs matérialisé cette alliance en signant des accords de défense bilatéraux et/ou des accords de coopération militaire technique avec la quasi-totalité³ des ex-colonies d'Afrique et de Madagascar. Ce dernier type d'accords a été conclu par tous les Etats, à l'exception de la Guinée. Ils s'inscrivaient alors dans une logique de soutien à des gouvernements locaux qui n'avaient ni les moyens, ni la possibilité de mettre en place des armées nationales. Ils ont également été conclus soit de manière spécifique, soit en étant intégrés dans des accords de défense. En outre, pour des raisons diverses⁴, certains Etats co-signataires ont, progressivement, dénoncé les accords de défense. Ainsi, si désormais ces derniers peuvent être considérés comme caducs, leur existence se justifie-t-elle encore *de facto* par des besoins réels, pour certains observateurs, et est toujours d'actualité, tandis que pour d'autres leur révision est indispensable afin de permettre une meilleure application au regard des hypothèses prévues, à l'origine.

Les accords dits « de coopération militaire technique » ont été signés avec vingt-trois pays : Bénin, Burkina Faso, Burundi, Cameroun, Centrafrique, Comores, Congo, Côte d'Ivoire, Djibouti, Gabon, Guinée, Guinée Equatoriale, Madagascar, Mali, Maurice, Mauritanie, Niger, Rwanda, Sénégal, Seychelles, Tchad, Togo. Ils se matérialisent par la mise en place, dans les pays cités, de militaires français, les assistants militaires techniques⁵, dont la mission est d'aider les pays africains dans la mise en œuvre de leurs forces. En tant qu'instructeurs, ils ont un rôle de conseil en matière d'entretien, de réparation des matériels ou pour toute autre tâche à caractère opérationnel, logistique ou technique spécifiée par les accords. Ils ne permettent toutefois pas pour autant la participation des soldats français, dans le cadre de ces seuls accords, à des opérations réelles quelle qu'en soit la nature. Ces accords prévoient aussi l'envoi de militaires des pays africains dans des écoles françaises afin que leur soit dispensé un certain nombre d'enseignements, ou pour compléter leur instruction technique.

Les accords dits « de défense »⁶, pouvant être complétés de « Conventions spéciales », ont été conclus entre la France et huit pays africains : le Cameroun (1974), les Comores (1978), la Côte d'Ivoire (1961), Djibouti (1977), le Gabon

² Dans ce cadre juridique, la défense des DOM-TOM relève de la défense militaire terrestre.

³ Seules la Guinée et le Burkina Faso (ancienne Haute Volta), firent exception.

⁴ Parmi les raisons les plus souvent constatées figurent le souci d'une plus grande indépendance (impression de l'existence d'une double souveraineté pour une même entité étatique) ou la conséquence d'une altercation entre l'Etat concerné et la France.

⁵ Ces officiers ou sous-officiers portent le plus souvent l'uniforme de l'armée de ce pays et conservent leur statut militaire français.

⁶ Ils portent aussi le nom d'accords « de coopération en matière de Défense ».

(1960), la République Centrafricaine (1960), le Sénégal (1974) et le Togo (1963). Ils permettent aux Etats concernés de recourir au soutien des forces armées françaises en cas de crise extérieure et, si l'accord le précise, de crise interne au pays. Etablis dans un cadre bilatéral, ces accords se matérialisent, dans certains cas, par une autorisation permanente de stationner dans ces pays. En cas de crise, l'engagement des troupes françaises n'est cependant pas automatique et reste soumis à la décision du gouvernement français. L'intérêt de tels accords, au plan militaire, est de pouvoir planifier d'éventuelles interventions. Il s'agit aussi de permettre l'efficacité et la rapidité des actions entreprises, soit par le prépositionnement d'éléments de soutien logistique, soit par l'organisation d'exercices et de manœuvres dans le pays considéré, et/ou par l'implantation permanente d'unités opérationnelles. Cette permanence des bases françaises, seul pays à disposer de ce type de structures⁷, permet à d'autres pays occidentaux d'en bénéficier. La France est aujourd'hui encore très liée avec les Etats sur les territoires desquels ses forces se trouvent stationnées (Dakar, Djibouti, Libreville), et qui constituent de véritables points d'appui dans le dispositif français sur le continent africain.

Le dispositif militaire français de sécurité en Afrique

Le maintien par la France d'un ensemble de moyens sur le continent africain est motivé, au-delà des liens forts qu'elle entretient avec certains pays, par des intérêts bien identifiés. En vertu du *Livre Blanc* de 1994, ils peuvent être de trois ordres : « vitaux », « stratégiques » ou « de puissance ». Tout d'abord, la présence, en Afrique, de ressortissants ainsi que d'établissements commerciaux, financiers, industriels ou autres sont considérés comme des intérêts vitaux. L'action qui incombe aux forces de souveraineté s'inscrit également dans cette logique, dans la mesure où elles assurent le respect de « l'intégrité du territoire national et de ses approches aériennes et maritimes » ainsi que le « libre exercice de [la] souveraineté [française] »⁸. La protection du trafic maritime et le libre accès aux marchés mondiaux peuvent être considérés comme entrant dans cette catégorie. En outre, la France dispose d'un certain nombre d'intérêts dits stratégiques, à savoir la possibilité d'accéder à des ressources énergétiques (minerais, pétrole) et à des ressources de la mer. Le bon déroulement des activités économiques avec des zones de proximité (pays en bord de Méditerranée) entre aussi dans ce cadre là, tout comme ce qui a trait à la protection des enjeux européens, par exemple les positions équatoriales permettant de mener à bien une politique spatiale. Enfin, les intérêts de puissance sont directement liés aux

⁷ Il n'y a qu'une seule exception pour Djibouti où sont présents des soldats américains.

⁸ *Comprendre la Défense*, Institut des Hautes Etudes de Défense Nationale, Paris, Economica, 2002, p. 83.

responsabilités françaises sur la scène internationale. Dans cette logique, la France s'était engagée à soutenir le continent africain par la signature d'accords de défense dont le prolongement sur le terrain s'est traduit par le maintien d'un véritable dispositif militaire, qu'il soit au service de ses intérêts nationaux ou de ceux de ses partenaires européens et africains.

La présence française en Afrique se décline donc sous différentes formes :

- Les unités françaises qui interviennent dans le cadre d'opérations extérieures sont des forces sous mandat français⁹ ou sous mandat de l'Organisation des Nations Unies (ONU). Ces forces agissent donc soit sous commandement français¹⁰ soit sous commandement onusien¹¹. Sous le mandat de l'Onu, les missions consistent principalement à fournir de l'assistance technique ou des observateurs militaires (présence d'officiers à l'Etat-major des forces de la MINUEE en Ethiopie et Erythrée et de la MONUC en République Démocratique du Congo).
- Les coopérants militaires agissent dans le cadre de Missions de Coopération Militaire et de Défense (MCMD), petits détachements intervenant dans une quinzaine de pays africains sous l'autorité de la Direction de la Coopération Militaire et de Défense (DCMD), du ministère des Affaires étrangères. Leurs missions et leurs effectifs sont variables selon les besoins du pays. L'action des Ecoles Nationales à Vocation Régionales (ENVR)¹² s'inscrit dans le cadre de ces MCMD.
- Les forces de souveraineté dans les DOM-TOM permettent d'assurer une présence militaire, à l'image des Forces Armées de la Zone Sud de l'Océan Indien (FAZSOI) à la Réunion. Elles agissent en lien avec les forces dites « de présence », stationnant à Djibouti, au Gabon et au Sénégal.
- Les forces prépositionnées¹³ ont des missions liées à leur présence permanente dans les pays concernés. L'évolution des intérêts français, au regard du développement des enjeux africains, a progressivement conduit la France à placer, au centre de son dispositif, ces forces dont le « caractère souple, évolutif et pragmatique, mais inscrit dans la durée, lui confère dans le monde un caractère original et permet aux personnels en place d'acquiescer un capital d'expérience irremplaçable ».¹⁴

⁹ Opérations *Epevier* au Tchad, ou *Aramis* au Cameroun

¹⁰ Opération *Turquoise* au Rwanda en 1994, opération *Licorne* en Côte d'Ivoire depuis 2002.

¹¹ MINURSO en Somalie, ONUCI en Côte d'Ivoire

¹² Voir annexe n°1

¹³ Les forces actuellement présentes en Côte d'Ivoire et au Tchad sont considérées comme des forces en opérations et dépendent, respectivement du Sénégal et du Gabon.

¹⁴ Lieutenant colonel de Jong, Inspection des Troupes de Marine, « Prévenir les risques : importance et rôle des forces prépositionnées », *Armées d'aujourd'hui*, décembre 1993-janvier 1994, n°186, p.64.

Il est nécessaire de revenir plus particulièrement sur la nature des missions incombant aux forces prépositionnées. En effet, leur spécificité leur permet de jouer un rôle déterminant pour anticiper un début de crise, en limiter l'extension ou pour assurer la sécurité dans leur zone de rayonnement. Elles peuvent agir dans des délais réduits, à partir de leur lieu de stationnement, et exploitent au mieux non seulement leur posture d'alerte mais aussi la présence de moyens de transport, souvent facilités par la proximité de certains lieux d'intervention. Elles ont donc un rôle de protection et de stabilisation, complété par des capacités d'information permanente et de dissuasion.

Leurs missions peuvent être regroupées en quatre types :

- des missions intérieures de présence qui permettent une participation à la défense de l'intégrité territoriale des pays où elles sont stationnées, dans le cadre des accords de défense. Elles concourent aussi, de manière continue, contre tout type de menace, à la défense des intérêts français et de la sécurité des ressortissants français. L'accès régulier à l'information ainsi qu'une bonne connaissance de l'environnement sont alors de véritables atouts ;
- des missions extérieures d'intervention effectuées sur ordre de l'Etat-major des Armées (EMA).
- des missions d'aide qui consistent à soutenir les Etats africains et leurs
- forces armées, en liaison avec l'Attaché de Défense (AD) et le chef de la MCMD.
- des missions particulières qui concernent des missions de tournée d'instruction, les actions civilo-militaires et les missions d'aguerrissement à la projection outre-mer pour les unités venant de métropole.

En outre, il faut noter que les forces de souveraineté, qui renforcent le dispositif présent sur le continent africain, ont aussi, de par leur nature, certaines spécificités, notamment celle d'assurer la continuité d'une politique nationale dont la traduction sur le sol africain est en constante évolution.

1.2 De l'évolution des politiques à l'adaptation des modes d'action

Une nouvelle politique africaine de la France

L'Afrique, jusque dans les années quatre-vingt-dix, représentait un enjeu stratégique majeur pour la France comme pour l'ensemble de la communauté internationale. Avec la fin de la Guerre froide, le désintérêt généralisé s'est traduit pour la France, selon Michel Roussin, par une politique africaine

« *ambiguë* »¹⁵. L'une des racines de l'engagement français, à savoir la fidélité, a été, dans un premier temps, remise en question par le discours de la Baule, en 1990. Ce dernier énonçait alors clairement que l'aide française prendrait en considération le degré de démocratisation des pays africains. La rupture du lien s'est poursuivie, en 1997, avec la volonté d'établir une politique de « non-indifférence », qui trouverait ses limites dans la « non-ingérence ». Le Conseil de Défense du 3 mars 1998 pose, quant à lui, définitivement les bases de la nouvelle doctrine française. Il prévoit en effet un élargissement de la coopération militaire au-delà des pays dits du « champ », anciennement sous tutelle française ; la protection des ressortissants comme priorité des interventions militaires bilatérales ; la réduction voire la fermeture des bases permanentes des forces françaises ; un approfondissement de l'approche multilatérale ; la prise en charge par les Africains eux-mêmes, avec un appui extérieur, de la gestion des crises et des conflits. En outre, à cette réforme s'ajoute celle de la coopération française, entérinée le 1^{er} janvier 1999, avec l'intégration de l'ancien ministère de la Coopération au sein du ministère des Affaires étrangères. Cette volonté de faire évoluer la nature des relations franco-africaines a néanmoins trouvé une application directe sur le terrain avec le lancement du concept RECAMP (Renforcement des Capacités Africaines de Maintien de la Paix), en 1997.

L'évolution du concept sera étudiée, de manière plus approfondie, par la suite, mais il est d'ores et déjà intéressant de noter ses applications concrètes, en lien avec la politique énoncée. La nouvelle approche française cherche en effet à être en parfait accord avec la dynamique qui se développe en Afrique, à savoir le développement des organisations régionales africaines, à l'image notamment de la CEDEAO¹⁶. Avec l'éclatement du conflit au Liberia, au début des années quatre-vingt-dix, la CEDEAO s'est retrouvée face à une urgence. Afin d'agir rapidement, pour éviter une déstabilisation de l'ensemble de la région, elle crée une force, l'ECOMOG¹⁷, puis en 1999 un protocole relatif au « *mécanisme de prévention, de gestion, de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité* » afin de conférer une légitimité aux futures opérations. La question se pose alors d'une généralisation de ce type d'action aux différentes régions du continent. D'où, dès l'origine, le poids accordé aux structures régionales, dans le cadre de RECAMP. L'accent est également mis sur le volet prévention, allant de pair avec la question de la démocratisation, dans la mesure où il s'agissait pour la France de favoriser l'établissement de relations de confiance entre les autorités

¹⁵ Roussin, Michel. « Les stratégies militaires en Afrique subsaharienne », *Défense nationale*, mars 1998, n°3, p 8.

¹⁶ Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest.

¹⁷ Littéralement ECOMOG signifie ECOWAS monitoring group ou groupe de contrôle de la CEDEAO, mais le terme est souvent pris dans le sens de force d'interposition de la CEDEAO.

politiques et militaires et d'apporter une assistance au développement de forces armées démocratiques. Toutefois, en raison de la multiplicité des crises et de leur caractère global, le volet gestion va devenir une priorité, qui va trouver toute son application avec le cas ivoirien. En effet, le défi auquel la région ouest africaine doit faire face sera aussi celui de la France, lorsqu'en septembre 2002 elle s'engage en Côte d'Ivoire.

Cette intervention est, à nouveau, la marque d'un arrêt brutal dans la politique française établie jusque-là. En effet, les interventions de celle-ci s'étaient limitées durant les années quatre-vingt-dix à des actions menées dans le cadre des Nations Unies¹⁸ ou à des opérations d'évacuation de ressortissants¹⁹. C'est d'ailleurs dans cette logique, à savoir assurer la protection de ses nationaux, qu'elle se déploie initialement sur le terrain. L'Etat ivoirien s'est finalement adressé directement à elle afin qu'il lui apporte une aide militaire. Ce soutien, dans le cadre de l'Opération française Licorne, a été justifié par la nécessité de « *soutien aux autorités légitimes* » et de « *défense de l'unité, de l'intégrité, de la souveraineté de la Côte d'Ivoire* »²⁰, et non pas par l'application de l'accord de défense franco-ivoirien. La redéfinition des missions de cette force a lieu, en octobre 2002, avec la mobilisation de la CEDEAO. Dans l'attente d'un déploiement ouest africain, la France devient finalement une force d'interposition. Au regard du conflit ivoirien et de l'implication française, il est en outre possible de s'interroger sur l'émergence d'un « *engagement d'un nouveau type* »²¹. En effet, la France, bien qu'ayant tenté de contribuer au règlement de la crise, ne s'est finalement investie qu'après l'échec des politiques régionales. L'approche française, mettant l'accent sur la « *responsabilisation* » et l'« *appropriation* » des Africains, apparaît alors davantage comme la poursuite d'une politique privilégiant désormais le niveau régional. De même, se pose la question de la lecture de la position de la France. Entrée dans une nouvelle phase d'évolution de sa politique, ne serait-elle pas victime du manque de compréhension de ses actes sur le terrain et qui conduirait encore certains observateurs à se demander s'il existe une volonté de sa part de se retirer, alors que la réorganisation de ses forces est, une fois de plus, d'actualité ?

¹⁸ ONUSOM II en 1992-1994 en Somalie ou Turquoise au Rwanda en 1994.

¹⁹ Opération Noroît en 1990, opération au Zaïre en 1991, opération *Amarylis* en 1994 au Rwanda...

²⁰ Conférence de Presse du Ministre des affaires étrangères, de Dominique de Villepin, le 27 novembre 2002, à Abidjan.

²¹ Serequeberhan, Neghest-Hewane. « *L'intervention française en Côte d'Ivoire : esquisse d'un nouveau type d'engagement en Afrique* » mémoire de DEA, mai 2004, 101 p.

Vers une « réorganisation » des forces ?

La question du désengagement, alors que le terme « réorganisation » lui est préféré, est un débat qui n'est pas récent. La professionnalisation des armées a déjà eu pour effet de diminuer le volume d'hommes disponibles pour l'encadrement des armées africaines ainsi que pour l'accueil des stagiaires dans les écoles françaises. Face à la nécessité de continuer à s'investir, pour répondre aux besoins des pays africains, mais avec moins de moyens, la France a donc dû procéder à une révision de son dispositif de sécurité sur le continent. Elle a été obligée de déléguer un certain nombre de responsabilités aux Etats, puis aux organisations régionales, tout en les accompagnant dans leur phase d'élaboration. En outre, si le désengagement est plus ou moins tangible, il pourrait être justifié par de bonnes raisons, à savoir la volonté de laisser la possibilité au continent de devenir autonome et acteur à part entière dans la prévention et la gestion de ces conflits. En outre, il est évident qu'un tel dispositif a un coût que la France ne peut plus forcément supporter seule. Ainsi, prise entre les contraintes financières et budgétaires et ses affinités avec le continent, la France tente-t-elle de garder des liens spécifiques.

La France maintient donc des rapports directs avec l'Afrique, nous l'avons vu, par le biais de ces accords de défense et la présence de forces prépositionnées. Alors que la fermeture des bases est souvent revenue à l'ordre du jour, lors de la redéfinition de sa politique africaine, elles restent, dans le cadre d'une politique militaire, particulièrement précieuses pour les intérêts nationaux français, notamment pour la protection des ressortissants français et de ceux des Etats tiers. Ce dispositif a pourtant d'ores et déjà connu des aménagements et notamment une première réorientation dans ses missions. D'une fonction de présence, elles sont en effet devenues de véritables relais et constituent des points d'appui pour mener des opérations de projection. Elles se sont également davantage ouvertes vers le pays d'accueil. La deuxième évolution en cours est la réduction du nombre de points d'appui, avec un dispositif orienté vers les bases de Djibouti, Dakar et Libreville. Une concentration sur Djibouti permettrait de clôturer l'opération Épervier au Tchad tandis que le sort des implantations de Côte d'Ivoire n'est pas définitivement arrêté. Les bases juridiques et politiques se transforment donc mais, dans ses principes, la présence française perdure.

Si le retrait n'est pas encore annoncé, sauf volonté explicite d'un Etat²², le partage des tâches avec d'autres partenaires est incontournable. Le contexte dans lequel s'inscrit la volonté d'engagement de la France en Afrique tend

²² Le président de la République ayant encore récemment clairement indiqué que la France ne resterait pas là où elle n'était pas souhaitée.

désormais à rappeler un certain nombre de réalités dont il n'est plus possible de faire abstraction. En effet, les conflits africains, qui se caractérisent par une tendance à la régionalisation, ont souvent un impact sur les États frontaliers. En conséquence, l'unilatéralisme n'est plus envisageable et cela pour deux raisons. Tout d'abord, le poids des opérations est trop lourd à supporter pour un État seul, au regard de l'aspect global des crises africaines. En outre, la dimension régionale de la crise induit l'implication d'autres acteurs pouvant être réticents à l'intervention d'un pays, pour des raisons diverses.

2. Face à de nouveaux enjeux

La volonté d'appropriation, en matière de gestion de conflits, revendiquée par les acteurs africains et leur inéluctable responsabilisation voulue par leurs partenaires traditionnels posent la question de l'adéquation de l'action française avec les enjeux du continent. Aussi, désireuse de garder avec l'Afrique des liens privilégiés, la France s'est-elle engagée à promouvoir la constitution d'une architecture africaine de paix et de sécurité, tout en renforçant ses partenariats traditionnels, afin de donner une réelle dimension européenne et surtout multilatérale à une politique en quête de cohérence.

2.1 Les initiatives africaines en faveur d'un règlement régional des conflits

L'Afrique, nouvel architecte de la paix et de la sécurité

La consécration de l'Union Africaine (UA), en 2002, va contribuer à donner une nouvelle impulsion à un processus régional²³ déjà à l'œuvre depuis le milieu des années 1970 et le début des années 1980. Reconnues comme les futurs piliers de l'Architecture de paix et de sécurité africaine, quatre Communautés Economiques Régionales (CER), à savoir la CEDEAO, la CEEAC, la SADC et l'IGAD²⁴ vont faire l'objet d'une attention particulière, à partir des années 1990. En effet, ces organisations régionales africaines, bien qu'ayant dès l'origine des

²³ Le terme régional fera référence aux Communautés régionales, l'Union africaine sera donc considérée comme un niveau continental.

²⁴ CEDEAO ou ECOWAS pour la Communauté Economique des États de l'Afrique de l'Ouest (*Economic Community for West African States*); CEEAC ou ECCAS pour la Communauté Economique des États de l'Afrique Centrale (*Economic Community of Central African States*); SADC pour *Southern African Development Community* (Communauté de Développement de l'Afrique Australe); IGAD pour *Inter-Governmental Authority for Development* (Autorité Intergouvernementale pour le Développement).

objectifs bien identifiés notamment en matière économique, vont redéfinir leurs missions. S'attachant alors prioritairement aux questions de sécurité²⁵, elles deviennent des acteurs incontournables en matière de gestion des conflits. La création de l'UA²⁶ confirmera, quant à elle, la fin de la volonté des Etats africains, soucieux jusque là de respecter les principes de souveraineté, d'intégrité territoriale et de non-ingérence dans les affaires intérieures, de tenter de résoudre leurs différends hors d'un cadre institutionnel. La signature de l'Acte constitutif de l'Union Africaine et surtout la création du Conseil de paix et de sécurité (CPS), en 2004, renforceront cette image d'un continent désormais déterminé à traiter, à son niveau, des questions de paix et de sécurité.

Au centre du projet africain figure le Conseil de Paix et de Sécurité, créé sur le modèle du Conseil de Sécurité des Nations Unies, qui fonctionne avec quinze membres élus en rotation²⁷. Afin de remédier aux problèmes sécuritaires africains, il s'appuie sur divers mécanismes opérationnels dont les trois principaux²⁸ sont : un système continental d'alerte rapide, un Conseil des Sages et une Force Africaine en Attente (FAA). Ces trois structures répondent d'ailleurs à une logique dans la manière d'appréhender les conflits, à savoir analyser, évaluer et agir²⁹. En effet, à la base de ce dispositif, le système continental d'alerte rapide est constitué d'un « *centre d'observation et de contrôle chargé de la collecte et de l'analyse des données [...] et d'unités d'observation et de contrôle des Mécanismes régionaux* ». Le CPS est ainsi mandaté pour harmoniser, coordonner et travailler directement avec les centres d'observation des CER. Dans le cadre de sa recherche d'informations pouvant être utiles pour prévenir ou gérer une crise, il travaille aussi en lien avec les Nations Unies, les centres de recherche et les ONG. Ainsi, marquée par la recherche d'une finalité, à savoir le développement en Afrique, l'UA reconnaît-elle le lien qui doit être fait entre la

²⁵ En Afrique de l'Ouest (CEDEAO) création de l'ECOMOG (force d'interposition de la CEDEAO) en 1990 et en 1999 le Protocole relatif aux mécanismes de prévention, de gestion, de règlements des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité ; pour l'Afrique australe (SADC) création de l'Organe chargé de la politique, de la défense et de la sécurité en 1996, en Afrique centrale (CEEAC) naissance du Conseil de Paix et de Sécurité de l'Afrique Centrale (COPAX) en 1999.

²⁶ Le processus de transformation de l'OUA, Organisation de l'Unité Africaine créée en 1963, en Union Africaine (UA) a débuté en 1999 et s'est achevé en 2002, date à laquelle l'UA a été officiellement lancée.

²⁷ Pour plus de détails sur le CPS, voir les articles de Delphine Lecoutre, « Le Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine, clef d'une nouvelle architecture de stabilité en Afrique ? », *Afrique contemporaine*, n°212, été 2004, p 131-162. « Les premiers pas du Conseil de Paix et de Sécurité de l'Union Africaine ». *Géopolitique africaine*, n°19-20, octobre 2005, p. 271-281.

²⁸ La structure du CPS, prise dans une dimension plus large, inclut d'autres éléments comme le Comité d'Etat-majour, la Commission et le Fonds spécial.

²⁹ Alors que ce système est prévu à l'article 12 du Protocole relatif à la création du CPS²⁹, il est en matière de prévention de crise, un outil qui précède dans le temps, le Conseil des Sages, évoqué, quant à lui, à l'article 11.

prévention des conflits et la bonne gouvernance. Elle personnifie donc, en quelque sorte, cet idéal par l'instauration d'un Conseil des Sages.

Ce Conseil est « *composé de cinq personnalités africaines, hautement respectées, venant des diverses couches de la société et qui ont apporté une contribution exceptionnelle à la cause de la paix, de la sécurité et du développement sur le continent* ». Une fois mis en œuvre, il figurera parmi les premiers moyens d'actions, dans la mesure où il est censé permettre, par l'envoi d'un médiateur ou d'un facilitateur, le maintien ou le retour du dialogue entre les parties en conflit. Dans le cas où ce mode d'intervention est insuffisant ou échoue, laissant présager l'éclatement, voire l'escalade, d'une crise, le Protocole instaurant le CPS prévoit l'emploi de la force armée. La Force Africaine en Attente, composée de contingents multidisciplinaires, pourra alors être déployée n'importe où en Afrique. La conception de cette FAA résulte d'un double constat. Tout d'abord, il existe des conflits africains où l'ONU ne s'implique pas sur le terrain ou tarde à le faire, en raison d'un manque de volonté des Etats ou de problèmes logistiques. Dans d'autres cas, malgré son engagement, les résultats restent mitigés. Le passage de l'Organisation de l'Unité Africaine (OUA) en Union Africaine a traduit une volonté, de la part des Etats africains, d'assurer des opérations de soutien à la paix. L'objectif des FAA s'inscrit donc dans une logique de coopération entre l'ONU et l'UA, en procédant à un co-déploiement avec une mission onusienne ou à un déploiement rapide de forces africaines, tout en ayant un mandat et un dispositif d'action solide.

Une Force africaine ou l'attente d'une échéance inespérée

Le concept de la Force Africaine en Attente a été approuvé à Addis-Abeba, en juillet 2004, lors de la 3^{ème} session ordinaire de l'UA. Cette approbation fait suite à la 3^{ème} réunion des chefs d'Etat-major africains (mai 2003) où avait été retenu le « document cadre sur la mise en place de la Force Africaine en Attente et du Comité d'Etat Major (CEM) », ainsi qu'au sommet de Maputo (juillet 2003) durant lequel ce document cadre a été adopté. Cette décision finale est donc le point de départ de l'opérationnalisation du Protocole relatif à la mise en place du CPS, et à la mise en œuvre de la FAA et du CEM du CPS. Concernant le projet de FAA, il sera différent de celui proposé à l'origine, à savoir une SHIRBRIG (Stand-by Forces High Readiness Brigade) s'inspirant de celle déjà existante et mise à la disposition des Nations Unies³⁰. L'idée était, dans un premier temps, d'avoir une brigade en attente à l'échelle du continent africain et d'étendre ultérieurement le principe aux échelons régionaux. Cinq brigades en attente, respectant une répartition géographique, seront finalement envisagées

³⁰ Pour la présentation de la SHIRBRIG, voir annexe n°2

pour composer cette force³¹. La CEDEAO, la CEEAC, la SADC, l'IGAD et l'UMA³² ont alors été désignées pour mettre en place un élément de planification (PLANELM) et un Etat-major de Brigade (EMB)³³ permanents, une brigade en attente, un dépôt logistique militaire et un ou plusieurs centres d'entraînement. Un Etat-major de planification et un dépôt militaire logistique (DML) continental ont aussi été prévus au niveau de l'UA. Une fois établi, l'ensemble de ce dispositif devra permettre la réalisation de missions d'ores et déjà déterminées par la feuille de route.

En effet, les missions prévues pour ces FAA correspondent chacune à un scénario bien défini, six au total³⁴, sachant que cette classification n'exclut pas le CPS ou l'Assemblée de mandater cette force pour un tout autre type d'action. Le temps de déploiement des forces va, en outre, dépendre du degré de complexité de chacune des situations. Pour les quatre premiers scénarii, le délai prévu est de 30 jours, il est de 90 jours pour le scénario 5 et de 14 jours pour le scénario 6. L'Union Africaine, ainsi que chacune des cinq organisations régionales concernées, seront donc censées agir, en respectant dans la mesure du possible les délais impartis, après autorisation du Conseil de Sécurité des Nations Unies. L'UA, au niveau stratégique, représente l'autorité mandataire légitime, au titre du chapitre VIII de la Charte des Nations Unies. Les CER, directement dépendantes de l'UA, devront, quant à elles, obtenir son accord pour toute intervention. En outre, pour toute mission mandatée par l'UA, le Président de la Commission nomme un Représentant Spécial qui lui rendra compte directement, et un Commandant de la Force qui informera le Représentant nommé. Les Commandants de contingents s'adresseront au Commandant de la Force, tandis que la composante civile sera rattachée au Représentant Spécial. Ainsi, une fois pleinement constituée, la FAA sera-t-elle composée de contingents multidisciplinaires prépositionnés, avec des composantes civiles et militaires³⁵, et situés dans leur pays d'origine, prêts pour un déploiement sur l'ensemble du continent. Il est, en outre, parfaitement envisageable qu'une organisation régionale soit contrainte d'envoyer ses troupes dans une région autre que celle où elle a été créée.

³¹ Chacune des brigades s'inspire néanmoins du modèle de la SHIRBRIG, dont la doctrine sert notamment de ligne directrice aux travaux doctrinaux des différents ateliers de l'UA.

³² L'UMA fait figure d'exception dans la mesure où il faut attendre le printemps 2005 pour que, sous l'impulsion de la Libye, elle décide de prendre la responsabilité de la mise en place de la brigade Nord.

³³ Appellations retenues pour chacune des brigades : ECOWASBRIG (ou ECOBRIG) pour la CEDEAO, ECCASBRIG (ou FOMAC) pour la CEEAC, SADCBRIG pour la SADC, EASBRIG pour l'IGAD et NASBRIG pour l'UMA.

³⁴ Pour la liste de chacun des scénarios, voir annexe n°3

³⁵ Pour le détail, voir annexe n°4

Actuellement, seules l'UA, la CEDEAO, l'IGAD³⁶ et la SADC ont fait des progrès significatifs concernant la mise en place d'une capacité de support viable, en matière de paix. Il semblerait que le fossé entre les aspirations et l'application reste relativement important, au regard d'une échéance déjà reportée. En effet, la mise en œuvre des FAA comporte deux phases. La première allait jusqu'au 30 juin 2005 et a été repoussée d'un an. Elle devait permettre le développement et le maintien d'une capacité permanente de l'UA, pour la gestion des scénarios 1 et 2 ainsi que la mise en place des Brigades régionales en attente, au niveau des CER. La deuxième étape, censée avoir débuté, a pour échéance le 30 juin 2010. L'UA doit, à l'issue de celle-ci, être en mesure d'agir dans le cadre des différents scénarios retenus et les CER avoir suffisamment accru leur capacité de déploiement rapide. La question du respect de la feuille de route, sans cesse réactualisée, se pose donc car si les protocoles et les documents cadres sont en place et les structures institutionnelles en cours d'élaboration, les capacités opérationnelles restent limitées et dépendantes d'une coopération avec les partenaires traditionnels. Lors de la première étape, chaque CER chargée de l'organisation d'un atelier technique a d'ailleurs été appuyée afin de développer : une doctrine des FAA (encadrement par la SADC, soutien de l'Union Européenne), des procédures opérationnelles permanentes (encadrement par la CEDEAO, soutien de l'Union Européenne), des systèmes de commandement, de contrôle, des transmissions et des informations (encadrement par la brigade nord, soutien des Etats-Unis), des systèmes logistiques (encadrement par l'IGAD, soutien du Royaume Uni) et des systèmes d'entraînement et d'évaluation (encadrement par la CEEAC, soutien du Canada et de la France). Il a en outre été prévu, pour chaque atelier³⁷, un partenaire pilote ou « point focal » qui coordonne le soutien de l'ensemble des contributeurs, dans la mesure où d'autres acteurs y participent, dont les Nations Unies³⁸ et la SHIRBRIG³⁹. Ainsi à défaut de se démarquer des aides multiples apportées à l'Afrique, la France doit redéfinir sa politique pour être considérée comme influente dans le cadre des organisations supranationales auxquelles elle appartient et comme cohérente pour elle-même.

³⁶ L'IGAD sera certainement l'illustration d'une force rattachée à une communauté régionale mais composée de troupes dont les Etats n'appartiennent pas toutes à cette organisation. Cela s'explique par le fait que les Etats de la région sont trop engagés dans les conflits auxquels elle est soumise. Ils ne peuvent donc pas contribuer à la stabilisation de la zone en crise.

³⁷ Les principaux ont été présentés mais d'autres ateliers complémentaires ont également été organisés. Ils portaient notamment sur les affaires civiles, avec un volet police (Accra du 28 août au 1^{er} septembre 2006), la santé (Addis-Abeba du 12 au 22 septembre 2006), les finances (Addis-Abeba du 6 au 10 novembre) et l'harmonisation d'ensemble (Addis-Abeba du 19 au 22 septembre et Pretoria du 25 septembre au 6 octobre).

³⁸ Le Département des opérations de maintien de la paix

³⁹ Elle a déjà contribué à la planification de crises africaines comme en Côte d'Ivoire ou au Sud Soudan.

2.2 Entre européanisation et multilatéralisation

RECAMP, symbole de l'engagement français en Afrique

Créé en 1997, le concept RECAMP (*Renforcement des Capacités Africaines de Maintien de la Paix*) semble désormais symboliser la politique française en Afrique, à savoir contribuer au développement des capacités militaires des Etats africains pour qu'ils puissent apporter des réponses efficaces aux problèmes de sécurité du continent. Défini dès l'origine comme un concept en évolution, il va être régulièrement actualisé en fonction de la transformation de l'environnement international et de la nature des opérations menées en faveur de la paix. En outre, tout en complétant les actions françaises, effectuées dans le cadre de la coopération bilatérale et des accords de défense, il s'inscrit également dans une approche multilatérale. La légitimité internationale et la complémentarité figurent d'ailleurs parmi les principes de RECAMP dont les actions doivent être entreprises en accord avec la Charte des Nations Unies, en coopération avec les Etats ou les organisations régionales africaines, ainsi qu'avec les partenaires de la France. En conséquence, au-delà du principe d'intégration régionale, énoncé au départ, la notion d'ouverture prévaut désormais, s'attachant à reconnaître tout pays ou organisation africaine comme un acteur, voire un partenaire, potentiel. Le partenariat peut aussi être considéré comme un principe fondamental dans la mesure où chacun des Etats ou organisation est volontaire. Enfin, alors que l'accent avait été mis sur le volet préventif, notamment en visant le développement de relations de confiance entre autorités politiques et militaires, quel que soit l'échelon, désormais la cohérence entre les acteurs civils et militaires est reconnue comme indispensable pour une gestion globale des crises. Dans chacun de ses volets (coopération, entraînement, engagement)⁴⁰, RECAMP vise désormais à améliorer les structures de paix et de sécurité, développées par les différentes organisations régionales, que ce soit dans le cadre de la prévention ou de la gestion des conflits sur le continent. La volonté de contribuer au développement de ces organisations s'est d'ailleurs traduite par l'envoi de coopérants militaires auprès de l'UA et des CER⁴¹. Ainsi, l'architecture africaine (UA et Communautés Economiques Régionales) comme le dispositif français (RECAMP et forces prépositionnées) s'inscrivent véritablement dans une double dynamique complémentaire.

⁴⁰ A l'origine, les trois piliers étaient : formation (intégré au volet coopération), équipement (intégré au volet engagement), entraînement.

⁴¹ Trois coopérants français ont déjà été envoyés par la Direction de la Coopération Militaire et de la Défense (DCMD) à la CEDEAO, l'UA et la CEEAC.

En effet, alors que les initiatives africaines sont associées à RECAMP et plus largement aux actions des forces présentes en Afrique, les actions de la France prennent en considération les priorités du continent, à savoir la mise en œuvre de Brigades régionales en attente. Par exemple, en matière d'entraînement, les cycles intermédiaires sont co-organisés par le Commandement Interarmées (COMIA) français prépositionné compétent⁴², l'Etat-major de la brigade en attente de la région et le Secrétaire Général de la CER concernée. En outre, RECAMP prévoit, au-delà du fait d'offrir son expertise, de mettre à contribution les bataillons logistiques de Dakar, Djibouti et Libreville, afin de contribuer à la mise sur pied d'une force d'intervention. Enfin, au-delà des Détachement d'Instruction Opérationnelle (DIO) et de Détachement d'Instruction Technique (DIT) pour des formations individuelles et collectives ciblées ou du soutien, en réponse aux demandes ponctuelles exprimées, les forces prépositionnées sont régulièrement mises à contribution. Les relations qu'elles entretiennent au quotidien avec les acteurs africains les rendent indispensables pour mener à bien le partenariat étroit que la France revendique. C'est pourquoi, en accord avec les pays africains, la France a lancé une « réorganisation de son dispositif militaire » sur le continent africain comme dans l'Océan Indien, inspirée par les structures et l'expérience acquise du concept RECAMP. Dans ce cadre, il a été envisagé de faire coïncider avec chacune des quatre brigades régionales africaines un Etat-major, commandé par un officier général (au Gabon pour la CEEAC, à Djibouti pour l'IGAD, au Sénégal pour la CEDEAO et à la Réunion pour la SADC). Ce dispositif a été complété par l'envoi d'un « conseiller coopération » qui assurera la mise en synergie entre la coopération militaire opérationnelle et la coopération structurelle. Cette réorganisation redonne donc non seulement de la légitimité à la présence physique de la France mais elle fait figure de compromis entre une politique nationale et européenne, en remettant en cause l'aspect purement bilatéral de l'action française.

En effet, « *en Afrique, la France est prête à insérer son programme RECAMP dans le cadre de l'Union européenne afin de soutenir plus efficacement les efforts de l'Union africaine* »⁴³. Ainsi, présenté en 2003 à l'UE, le projet RECAMP est-il, depuis 2005, véritablement ouvert à un partenariat européen. Dans chacun de ses piliers⁴⁴, une place prépondérante est désormais accordée à la dimension européenne, en coordination avec l'ONU et en étroite collaboration avec l'UA. Des propositions ont donc été faites comme la mise en place d'officiers européens dans les EM français, l'ouverture des dépôts logistiques à l'UA et

⁴² Forces françaises du Cap Vert (FFCV), Forces françaises de Djibouti (FFDJ), Forces françaises au Gabon (FFG) et Forces armées en zone sud de l'Océan Indien (FAZSOI).

⁴³ Discours de Jacques Chirac, Président de la République, lors de l'ouverture de la XIIIème Conférence des Ambassadeurs, à Paris, le lundi 29 août 2005.

⁴⁴ Voir annexe n°5

l'UE. De même, il est nécessaire de garder à l'esprit que RECAMP est un concept évolutif, et qui désormais cherche à intégrer une dimension civile afin de répondre à des besoins bien identifiés, tout en développant des thématiques qui intéressent certains Etats européens.

Ce projet ambitieux pourrait finalement répondre à une double attente. Tout d'abord, celle d'un pays qui pourrait s'assurer non seulement une visibilité et une continuité, dans la mesure où le concept est d'ores et déjà connu en Afrique, mais aussi un financement. Ensuite, à l'inverse, RECAMP pourrait servir d'instrument de base pour une Politique Européenne de Sécurité et de Défense (PESD) en pleine recherche de moyens d'actions probants. Il pourrait devenir ce que Javier Solana a qualifié d'«*opérateur d'actions européennes sur le continent africain*»⁴⁵, afin de mieux fédérer les différentes politiques mais aussi pour attirer de véritables Etats partenaires, encore réticents à s'engager dans la problématique africaine. La présence française peut en outre constituer un atout dans la mesure où elle assure une capacité de projection rapide sur l'ensemble du continent. Néanmoins, l'europanisation du concept n'est, à ce jour, pas encore acquise, pour différentes raisons. Tout d'abord, bien qu'il s'agisse d'un concept global, il met encore trop l'accent sur l'aspect militaire, d'où l'idée de proposer d'autres volets, mais devant être soutenus par les Etats intéressés. Puis, pour beaucoup d'Etats, il ne s'agit pour la France que de faire financer son concept par l'Union Européenne, alors qu'elle veut mener une politique qui manque parfois de moyens. Enfin, il est sans doute encore trop teinté de caractéristiques nationales qui nuiraient à une appropriation par l'UE. Cette volonté de la France va également bien au-delà d'une simple politique nationale, teintée d'une dimension européenne, dans la mesure où elle tend à s'inscrire dans une dimension multilatérale.

La nécessité d'une approche multilatérale : vers le renforcement des partenariats traditionnels

L'UE, qui est dans une période où elle souhaite faire de sa PESD un outil crédible, est désormais très impliquée au niveau de son homologue africain, l'UA. Le développement, durant les dernières décennies, de la régionalisation a rendu l'instauration d'un dialogue inter-régional incontournable. La France a d'ailleurs, comme nous l'avons vu, voulu contribuer à cette dynamique, en plaçant son concept RECAMP au cœur de cette coopération et elle semble davantage encline à «*europaniser*» sa politique. La question qui se pose, face à ce constat, est alors celle d'un intérêt pour la France d'intégrer sa politique à

⁴⁵ Entretien entre Javier Solana et Pierre André Wiltzer (haut représentant pour la sécurité et la prévention des conflits), le 19 janvier 2005, à Bruxelles, cité in Bonningues, Jacques. «*Maintien de la paix en Afrique*». *Défense nationale*, mars 2006, n°3, p 66.

l'échelle européenne. La question se pose au regard des avantages de la France qui risque non seulement de diluer sa politique africaine, mais aussi de contribuer à banaliser l'Afrique, au sein des instances européennes, tout en fuyant ses responsabilités historiques personnelles.

La réponse à cette interrogation semble avoir été trouvée dans le recours au concept de nation cadre. En effet, plutôt que de concevoir « l'eupéanisation » de la politique française comme la fin de celle-ci, il est nécessaire de considérer qu'un Etat peut atteindre ses ambitions, dans un cadre autre que purement national. Si l'opération *Artémis*⁴⁶ ne doit pas être généralisée, elle peut être considérée comme un cas d'application particulier, au regard du contexte dans lequel elle s'inscrivait. La France a apporté une forte contribution et cela pourrait se reproduire dans une zone autre que sa sphère d'influence traditionnelle. La Politique Européenne de Sécurité et de Défense est donc un mode d'action réaliste pour la France dans la mesure où elle peut y sauvegarder ses intérêts, sans exclure l'Europe d'un continent qui en a besoin pour son développement. Le rôle de la France au sein des instances européennes est révélateur de l'intérêt qu'elle lui porte. Elle participe à hauteur de 24,3% à la Facilité de paix de l'Union européenne, qui permet de financer, avec les crédits du Fonds Européen de Développement (FED), des opérations africaines de maintien de la paix. La France assure aussi la direction de l'opération de l'Union Européenne de réforme du secteur de la sécurité en République Démocratique du Congo (EUSEC-Kinshasa). Ce type d'action, au-delà de la crédibilité qu'elle apporte à l'UE est indispensable car elle constitue un véritable catalyseur pour le rapprochement des Etats européens s'intéressant à l'Afrique. En outre, au-delà de son action à l'échelle européenne, afin de contribuer à une « africanisation » de la sécurité, la France inscrit son action dans d'autres cadres, plus ou moins institutionnalisés.

Le G8, composé des sept pays les plus industrialisés auxquels s'ajoute désormais la Russie, s'est fortement impliqué pour promouvoir la paix et la stabilité sur le continent africain. A Kananaskis, en 2002, le G8 a adopté un Plan d'Action pour l'Afrique qui définit la manière dont chacun de ses

⁴⁶ Elle constitue en effet la première opération européenne hors des frontières du continent. Elle s'est déroulée du 12 juin au 1^{er} septembre 2003 en République Démocratique du Congo (RDC) dans la région de Bunia, au nord est du pays. Elle avait pour objectif la stabilisation du chef lieu de la région de l'Ituri dans l'attente de l'arrivée d'un nouveau contingent de casques bleus de la Mission des Nations Unies en RDC (MONUC). Cette mission, définie comme étant de type Petersberg, a été mise en œuvre sans recourir pour la première fois aux accords de « Berlin Plus » prévoyant l'utilisation des moyens de l'OTAN. Cette opération traduit de manière directe la volonté européenne de mettre en œuvre une politique de projection de stabilité et de sécurité dans un monde en mutation. La particularité d'*Artémis* tient aussi à l'emploi du concept de « nation cadre » assuré par la France.

membres, collectivement ou individuellement, agira afin d'appuyer le Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique (NEPAD). En 2003, à Evian, il a adopté un plan conjoint Afrique/G8 visant à renforcer les capacités africaines à entreprendre des opérations de soutien de la paix. Ce soutien, destiné à l'UA comme aux institutions régionales de paix et de sécurité, est désormais bien engagé dans les domaines de l'expertise, du matériel, de la formation, de la logistique et des finances. Les réseaux régionaux et « sous-régionaux » de centres de formation ont aussi bénéficié du concours du G8. Lors des sommets qui ont suivi (Sea Island, en 2004⁴⁷, et Gleneagles, en 2005⁴⁸) des mesures ont également été adoptées sur la mise en oeuvre tandis que les débats sur les apports additionnels se poursuivent. D'un point de vue pratique, les partenaires du G8 devront principalement canaliser leurs moyens pour réduire la charge administrative qui pèse sur les institutions africaines. Ainsi la France, au-delà de sa contribution à la réalisation de ces objectifs, est considérée comme un acteur central de par ses engagements (inscription de l'Afrique comme priorité à l'ordre du jour, promotion d'un dialogue Afrique/G8). Sur les questions africaines, la France agit aussi de concert avec la Grande Bretagne et les Etats-Unis, dans le cadre du P3⁺⁴⁹, qui peut être considéré comme un moteur pour une action en Afrique. Ce partenariat *ad hoc* se matérialise principalement au niveau de la CEDEAO, avec la présence d'officiers français, britanniques et américains contribuant à maintenir un dialogue permanent entre chacun d'eux et surtout permettant la coordination entre les différentes politiques nationales. Les Etats-Unis et le Royaume-Uni qui s'appuient sur leurs concepts (ACOTA et BMATI) restent donc ouverts à la concertation et à la coordination avec RECAMP⁵⁰. Le P3⁺ est devenu un cadre d'action privilégié car il traduit la volonté de chacun des acteurs de soutenir, au quotidien, la mise en oeuvre de capacités africaines de déploiement rapide. Que ce soit dans le cadre de ces partenariats multilatéraux ou autres, la France agit, en matière de renforcement des capacités africaines au maintien de la paix, toujours en conformité avec l'ONU.

⁴⁷Les dirigeants du G8 ont défini un apport additionnel pour les opérations de soutien de la paix en Afrique. Ce plan d'action prévoyait notamment, avant 2010, une formation et du matériel pour 75 000 soldats avec une dimension particulière tournée vers l'Afrique.

⁴⁸ Parmi les engagements pris figurent une assistance technique coordonnée à la Force africaine en attente, une aide à la mise en place des éléments au QG de l'UA et dans les brigades régionales ainsi qu'une aide, notamment sous forme de financement flexible, aux opérations africaines incluant transport, logistique et capacité de gestion financière. Le G8 s'est également engagé à accorder une aide post-conflit aux pays qui sortent d'un conflit, et envisage un allègement rapide et flexible de leur dette multilatérale et bilatérale, ainsi qu'une contribution au financement de la reconstruction.

⁴⁹ Le P3 a été élargi aux partenaires allemand, canadien, néerlandais et danois.

⁵⁰ RECAMP est à l'origine une initiative de la France, de la Grande-Bretagne et des Etats-Unis, adoptée au sommet France-Afrique du Louvre en 1998.

Les initiatives régionales, qu'elles aient vu le jour en Afrique, ou qu'elles connaissent une phase d'accélération importante comme en Europe, sont désormais incontournables. La France, dont les liens sont forts ou passionnés en fonction de l'entité, a choisi de privilégier l'UE en Afrique et d'inscrire sa politique dans un cadre européen. En effet, les affinités africaines, du fait des liens de certains Etats membres, sont indéniables tandis que l'UE s'implique pour les problématiques soulevées par le continent africain. Alors que la France souhaite véritablement s'engager dans la construction d'une architecture régionale africaine, « l'internationalisation » de la gestion des crises est aussi pour elle une démarche incontournable, dans la mesure où elle souhaite avoir une politique cohérente dans chacune des instances internationales auxquelles elle appartient. Elle en retire aussi différents avantages dont celui de revoir sa position traditionnelle en Afrique, au regard des moyens qu'elle engage. De même, en mettant l'accent sur des structures de régulation intergouvernementales au service de la paix en Afrique, la France est en parfait accord avec la position des Nations Unies, qui reconnaissent de plus en plus la primauté de la « régionalisation » dans la gestion des conflits, par application du chapitre VIII de la Charte. A l'ONU, la France prône donc une meilleure coopération et une consultation avec les acteurs régionaux. Excepté sa contribution en personnel, matérielle et financière⁵¹, la France participe aussi, sur le terrain, aux forces de stabilisation rapide autorisées par l'ONU, en soutien ou en amont d'une opération de maintien de la paix. Ce fut d'ailleurs le cas en République Démocratique du Congo, en 2003, où elle a assuré le rôle de nation cadre de l'Union Européenne, pour l'opération *Artémis*, en appui à la Mission des Nations Unies en RDC (MONUC). La France a, de manière certaine, abandonné sa vieille tradition de « gendarme de l'Afrique » pour mettre en exergue une logique de démocratie préventive, dans le cadre des institutions supranationales visant à promouvoir la paix. La sécurité collective est donc pour elle un instrument privilégié d'action. Désormais il s'agit pour la France d'être active pour déterminer non seulement le type de politique européenne ainsi que le cadre institutionnel africain à privilégier, mais aussi le nouveau multilatéralisme régional à mettre en place en Afrique.

⁵¹ Au 30 avril 2005, elle est placée au 22^e rang des contributeurs de troupes aux opérations des Nations unies, avec 566 personnels mis à disposition, et contribue à plus de 7% des contributions obligatoires aux Opérations de Maintien de la Paix (OMP).

Annexes

Annexe n°1 : Présentation des Ecoles nationales à vocation régionale (ENVR)

Pays	Écoles nationales à vocation régionale
Bénin	Centre de Perfectionnement aux Techniques de Déminage et de Dépollution (Ouidah)
	Centre de Perfectionnement de la Police Judiciaire (Porto-Novo)
Burkina Faso	Ecole Militaire Technique de Ouagadougou
Cameroun	Centre de Perfectionnement aux Techniques de Maintien de l'Ordre (Awaé)
	Pôle Aéronautique National à Vocation Régionale (Garoua)
Gabon	Ecole d'Etat-Major (Libreville)
Mali	Ecole de Maintien de Paix (Koulikoro)
	Ecole Militaire d'Administration (Koulikoro)
	Ecole d'Etat-Major (Koulikoro)
Niger	Ecole des Personnels Paramédicaux de Niamey
Togo	Ecole du Service de Santé de Lomé
Sénégal	Ecole d'Application de l'Infanterie (Thiès)
	Ecole Nationale des Officiers d'Active (Thiès)
	Centre de Perfectionnement de la Gendarmerie Mobile (Ouakam)

Annexe n°2 : Fiche synthétique sur la SHIRBRIG⁵²

Présentation

La SHIRBRIG est une brigade multinationale à laquelle l'ONU peut avoir recours afin de déployer rapidement une force de maintien de la paix.

Pays membres : Argentine⁵³, Autriche, Canada, Danemark, Espagne, Finlande, Italie, Irlande, Lituanie, Norvège, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Roumanie, Slovénie et Suède.

Pays observateurs : Chili, Croatie, Hongrie, Jordanie, Portugal, République Tchèque et Sénégal.

Concept d'opération

Il peut être résumé comme suit :

- Les Etats membres décident, au cas par cas, de leur participation aux missions proposées et peuvent ainsi préserver leur souveraineté nationale.
- Tout déploiement impliquant la SHIRBRIG doit être mandaté par le Conseil de Sécurité des Nations Unies.
- Bien qu'à l'origine la SHIRBRIG soit prévue pour des opérations sous chapitre VI de la Charte des Nations Unies, ces pays membres sont susceptibles d'étudier, au cas par cas, un engagement dans le cadre d'opérations plus robustes.
- Les forces de la SHIRBRIG sont déployées pour un maximum de 6 mois et à la suite de cette période, soit la mission s'achève soit elle est remplacée par des forces autres que celles de la SHIRBRIG.
- Le temps de déploiement de la brigade est de 15 à 30 jours après la décision des pays de participer.
- La disponibilité des forces est basée sur une brigade de réserve qui inclut la capacité de mener une opération de soutien à la paix ainsi que fournir une multiplication de ses capacités.
- Les unités de la SHIRBRIG doivent être autonomes durant 60 jours.

Composition

- Le comité de direction : cet organe exécutif est une structure politico-militaire responsable de la surveillance et de la supervision, de la formulation de politique et de la prise de décision concernant la SHIRBRIG et du processus de génération de forces. La présidence du Comité a lieu tous les ans, de manière rotative, entre l'ensemble des Etats membres.

⁵² Ces informations sur la SHIRBRIG sont disponibles sur le site : <http://www.shirbrig.dk>

⁵³ Ce pays a temporairement suspendu sa participation.

- L'élément de planification : il s'agit d'un contingent militaire, multinational, permanent composé d'environ 15 officiers, en provenance des Etats membres signataires de l'ensemble des documents de la SHIRBRIG. L'élément de planification développe les modes opératoires, s'occupe des préparations opérationnelles pour le déploiement, et conduit l'entraînement de troupes et des chefs d'unités de la SHIRBRIG. Pendant les opérations, il est considéré comme le centre du quartier général de la brigade et est alimenté par des troupes non permanentes d'autres pays membres.
- Une brigade de réserve : elle fournit une large capacité constituée d'unités similaires dépassant le déploiement de la brigade garanti par la SHIRBRIG. Les forces affectées à la brigade de la SHIRBRIG restent sous commandement national jusqu'à qu'elles soient déployées. Cette réserve favorise aussi la flexibilité lors de la structuration d'une force pour une mission spécifique.

Fonctions

Les forces de la SHIRBRIG peuvent être utilisées :

- en tant que brigade complète ou comme force de taille inférieure à celle d'une brigade ;
- pour des missions d'observation ou de surveillance
- le quartier général de la SHIRBRIG peut être appelé pour former le centre d'une force des Nations Unies au niveau des quartiers généraux
- l'élément de planification peut être utilisé pour assister les quartiers généraux onusiens avec le lancement d'une nouvelle mission de maintien de la paix.

**Annexe n°3 : Présentation des six scénarios prévus
pour la Force Africaine en Attente**

- Scénario 1* : conseil militaire de l'UA ou des CER à une mission politique.
- Scénario 2* : observation de l'UA ou des CER, déployées parallèlement à une mission de l'ONU.
- Scénario 3* : une mission autonome d'observation de l'UA ou des CER
- Scénario 4* : une force régionale de maintien de la paix de l'UA - au titre du chapitre VI ou déploiement préventif voire consolidation de la paix
- Scénario 5* : force de maintien de la paix de l'UA dans le cadre de missions pluridimensionnelles complexes de maintien de la paix, dans un contexte marqué par des actions de basse intensité visant à saper la paix
- Scénario 6* : intervention de l'UA, par exemple dans des situations de génocide et sans réaction de la Communauté internationale

Annexe n°4: Structure d'une force de brigade régionale

En référence au document cadre, les brigades en attente devront être composées des éléments suivants :

- Une unité de support de l'E-M de brigade, avec un effectif pouvant aller jusqu'à 65 personnels et 16 véhicules.
- Une compagnie d'E-M et une Unité de support de l'E-M allant jusqu'à 120 personnes.
- 4 bataillons d'infanterie légère, chacun jusqu'à 750 personnels et 70 véhicules.
- Une unité de génie de 505 personnels.
- Une unité légère de communication jusqu'à 135 personnels.
- Une compagnie de reconnaissance (sur roue) jusqu'à 150 personnels.
- Une unité hélicoptérée jusqu'à 80 personnels, 10 véhicules et 4 hélicoptères.
- Une unité de police militaire jusqu'à 48 personnels et 17 véhicules.
- Une unité logistique multidisciplinaire légère jusqu'à 190 personnels et 40 véhicules.
- Une unité médicale de niveau 2 jusqu'à 35 personnels et 10 véhicules.
- Un groupe d'observation militaire jusqu'à 120 officiers.
- Un groupe de soutien civil constitué de composantes logistique, administrative et budgétaire.

Pour les policiers, les observateurs militaires et les civils en attente au niveau de l'UA et des CER, il est prévu :

- 300-500 observateurs militaires (MilObs).
- 240 policiers civils (CivPol).
- le nombre d'experts civils pour traiter des questions des droits de l'homme, humanitaires, de gouvernance, de DDR (démobilisation, désarmement, réinsertion), et de reconstruction de structures, est encore non spécifié.

Annexe n°5 : Présentation des trois piliers de RECAMP

COOPERATION

Ce volet s'applique au :

- Politique

Il participe :

- au renforcement des institutions politiques continentales et sous-régionales, en partenariat avec l'Union Européenne ;
- à la mise en place d'outils de défense nécessaires à la veille stratégique et à la coordination avec les pays membres au profit du continent et des sous-régions ;
- à la formation des militaires et des civils des organisations sous-régionales avec des programmes européens ou nationaux.

- Commandement des opérations

Il contribue :

- au renforcement de la capacité à mettre sur pied des Etats-majors de niveau stratégique et opératif ;
- à la mise en place de procédures et de langues de travail pour agir dans un environnement multinational ;
- à la formation d'officiers d'Etats-majors.

- Forces armées

Il favorise :

- la formation des cadres au maintien de la paix au sein d'écoles militaires en Afrique, (Kofi Annan International Peace Training Center à Accra – Ghana-) ou en Europe ;
- l'établissement d'une culture de dialogue en multipliant les formations militaires à un niveau sous-régional (Ecole Nationale à vocation régionale de Koulikoro –Mali- et de Libreville) ;
- La mise en place d'un cadre de référence pour les différents programmes de coopération bilatérale (Collège Interarmées de Défense, Forum de l'IHEDN sur le continent africain,...).

ENTRAINEMENT

Il s'agit d'un cycle de deux ans, intégrant un nombre d'acteurs important (Etats et organisations africains, pays européens et partenaires non européens, société civile,...), et fondé sur trois axes :

- Un exercice majeur

Il est organisé au sein d'une des organisations sous-régionales et s'articule autour de conférences préparatoires et d'un exercice majeur qui permet de développer une planification politico-militaire complète d'une opération de paix en quatre phases :

- 1- un séminaire politico-militaire (choix politiques relatifs à la gestion de la crise),
- 2- une conférence stratégique (planification stratégique de l'opération),
- 3- un exercice d'Etat-major (CPX) avec déploiement de PC tactique sur le terrain (protection et soutien) pour l'entraînement à la conduite opérative et tactique,
- 4- une conférence « RETEX » de retour d'expérience.

- Des cycles intermédiaires

Ils sont organisés dans les autres sous-régions par les forces françaises prépositionnées qui entretiennent ainsi un lien permanent avec les organisations sous-régionales et les pays de leur environnement.

- Des exercices hors cycle

Ils sont à l'initiative de pays africains ou non africains et peuvent bénéficier du soutien de RECAMP dans la mesure où ils visent à renforcer les capacités africaines de maintien de la paix.

Rappel des exercices déjà réalisés :

- 1996-1998 : GUIDIMAKHA (CEDEAO)
- 1998-2000 : GABON 2000 (CEEAC)
- 2000-2002 : TANZANITE (SADC)
- 2002-2004 : BENIN 2004 (CEDEAO)
- En cours RECAMP V (CEEAC)

AN : Il n'y a jamais eu de cycle RECAMP à l'IGAD (Afrique orientale)

ENGAGEMENT

Il s'agit d'un soutien à l'engagement opérationnel d'unités africaines dans des opérations de maintien de la paix en Afrique. Cet appui peut prendre diverses formes :

- diplomatique,
- soutien aux structures de gestion et de commandement des crises des organisations sous-régionales,
- participation à la mise en condition opérationnelle des unités,
- appui à la projection et à la mission,
- soutien logistique.

Unités africaines soutenues par RECAMP :

- En République Centrafricaine : la MISAB (Mission Interafricaine de Surveillance des Accords de Bangui), créée en 1997, remplacée par la MINURCA (Mission des Nations Unies en RCA), en 1998 et devenue la FOMUC (Force multinationale de la CEMAC), en 2003.
- En République Démocratique du Congo : la MONUC (Mission des Nations Unies en RDC)
- En Côte d'Ivoire : MICECI (Mission de la CEDEAO en Côte d'Ivoire), en 2002, remplacée par l'ONUCI (Opération des Nations Unies en Côte d'Ivoire), en 2004.

Bibliographie

Ouvrages

Bagayoko-Penone, Niagalé, *Afrique : les stratégies française et américaine*, Paris, L'Harmattan, 2004.

Pascallon, Pierre (dir.), *La politique de sécurité de la France en Afrique*, Paris, L'Harmattan, 2004.

Articles

« Les forces prépositionnées de l'Armée de Terre » (dossier), *Armées d'aujourd'hui*, décembre 1993-janvier 1994, n°186, pp.37-65.

« Les forces françaises en Afrique », *Action terrestre*, 2002, n°9, p.11.

« Les forces françaises en Afrique » (dossier). *Défense*, janvier-février 2005, n°114, pp.11-25.

Bonningues Jacques. « Maintien de la paix en Afrique ». *Défense nationale*, mars 2006, n°3, pp.56-66.

Ela Ela Emmanuel. La nouvelle politique de coopération militaire en Afrique, *Défense Nationale*, 2000, n°2, pp. 86-100.

Lecoutre, Delphine. Les premiers pas du Conseil de Paix et de Sécurité de l'Union Africaine. *Géopolitique africaine*, n°19-20, octobre 2005, pp. 271-281.

Documents en ligne

Cilliers, Jakkie et Malan, Mark. « Progress with the African Standby Force », *ISS paper, Institute for Security Studies*, n°98, mai 2005.

Accessible à l'adresse :

www.issafrica.org/index.php?link_id=3&slink_id=465&link_type=12&slink_type=12&tmpl_id=3

Cilliers, Jakkie. « Towards a Continental Early Warning System for Africa », *ISS paper, Institute for Security Studies*, n°102, avril 2005.

Accessible à l'adresse :

www.issafrica.org/index.php?link_id=3&slink_id=448&link_type=12&slink_type=12&tmpl_id=3

Sites :

www.diplomatie.gouv.fr

LA PESD ET SES EVOLUTIONS

**Paul Antropius
Delphine Deschaux-Beaume**

Cet article se propose de faire le point sur l'évolution de la politique européenne de défense en 2005. Une telle tentative se heurte néanmoins au défi de l'histoire récente : délimiter, tracer les grandes tendances du présent sans disposer du recul suffisant pour distinguer les événements qui feront date de ceux qui resteront à l'état de détail.

Cette année devait être marquée par l'adoption du Traité constitutionnel européen ; elle fut marquée par son rejet dû aux « non » français et néerlandais. On ne peut s'empêcher de penser, toutes choses égales par ailleurs, au rejet en 1954 de la CED. Le projet d'une défense proprement européenne semble balbutier. Mais le contexte international s'est profondément métamorphosé depuis la chute du Mur de Berlin. Et cette fois-ci, la pratique de la défense européenne n'est pas forcée d'attendre une consécration juridique pour démontrer le souhait des Etats européens de s'engager dans cette voie.

L'Union répond donc aux diverses évolutions des relations internationales mais dans des conditions contraignantes. Dans ses frontières, 2005 prolonge le tournant de 2001, en portant l'attention mondiale sur la menace terroriste confirmée en Europe lors des attentats de juillet 2005 à Londres, deux ans après avoir atteint la capitale espagnole. Dans son voisinage géographique, le souhait de l'OTAN de se retirer des Balkans offre une nouvelle opportunité aux Européens de montrer une volonté de concrétisation pour l'Europe de la défense. En Asie, le tsunami de décembre 2004 vint démontrer plus encore la nécessité de se doter d'une meilleure synergie entre moyens civils et militaires afin de pouvoir réagir à divers types de catastrophes naturelles dont on augure la recrudescence.

Innovation, approfondissement et extension de l'intervention des politiques de sécurité et de défense européennes sont donc à l'agenda. Mais dans le même temps, l'Europe se trouve peu soutenue par un contexte économique morose, notamment dans la zone Euro. Par comparaison avec le monde anglo-saxon, la France et l'Allemagne jouent avec les critères de Maastricht en matière d'endettement public, ce qui accroît d'autant la sensibilité de la question des budgets de défense. L'élection d'Angela Merkel au poste de Chancelière

allemande, connue pour ses positions assez fermement atlantistes, peut apparaître comme un facteur supplémentaire d'interrogation pour l'Europe de la Défense.

C'est avec ce legs et ces influences que doit composer la PESD, officiellement instituée en juin 1999 lors du Sommet européen de Cologne, suite au déblocage britannique sur le sujet à Saint-Malo en décembre 1998. En six ans, la défense européenne a progressé rapidement, se dotant d'organes à Bruxelles (COPS, Comité Militaire et Etat-Major de l'Union Européenne) en 2001, de concepts et se lançant même dans des engagements extérieurs. C'est donc au regard de cette rapide évolution qu'il s'agit d'apprécier les avancées et les blocages de la Politique Européenne de Défense en 2005.

Tant bien que mal, les pays membres poursuivent leur lent travail d'édification et de recomposition des forces, en direction d'une plus forte réactivité et d'une meilleure intégration des composantes entre outils militaires et capacités civiles de gestion des crises, avec la participation croissante de la Commission européenne. Si la relative improvisation et l'approfondissement des cadres existants semblent réussir aux opérations extérieures, la question qui se pose au fond reste l'harmonisation globale des objectifs et des armées.

1. Une réactivité accrue aux crises

Le Traité constitutionnel européen prévoyait l'instauration d'un poste de ministre capable de coordonner l'action de l'Union européenne en cas de crise, comme l'opération *Artémis* en avait révélé le besoin.

1.1 *En attente du Ministre Européen des Affaires étrangères...*

En créant un poste de Ministre des Affaires étrangères de l'Union, assisté de militaires, de diplomates et de fonctionnaires européens spécialisés en matière de défense et de relations extérieures, la Convention chargée de préparer le texte constitutionnel avait ouvert la voie à une meilleure cohérence des divers aspects de la PESD : relations fonctionnelles entre volets civil et militaire, meilleure coordination interpilier entre le Conseil et la Commission sur les questions de sécurité et de défense¹. Ainsi, en cas de lancement d'une mission militaire ou civilo-militaire par l'UE, l'article I-41 §4 du Traité constitutionnel prévoyait que : « [...] le ministre des affaires étrangères de l'Union peut proposer de

¹Comme le dispose l'article I-28 §2 : « Le ministre des Affaires étrangères de l'Union conduit la politique étrangère et de sécurité commune de l'Union. Il contribue par ses propositions à l'élaboration de cette politique et l'exécute en tant que mandataire du Conseil. Il agit de même pour la politique de sécurité et de défense commune. »

recourir aux moyens nationaux ainsi qu'aux instruments de l'Union, le cas échéant conjointement avec la Commission. » Premier pas avorté en direction d'une réactivité accrue et facilitée des forces européennes, la capacité européenne de projection rapide poursuit cependant sa lancée.

1.2 Le commandement par nation-cadre : une réactivité coûteuse. Une comparaison d'Artémis et d'EUPOL Kinshasa

Le *Headline Goal* de 2003 prévoyait le déploiement en 60 jours et pour un an de 50 à 60 000 soldats. Le *Headline Goal 2010* aiguise ces ambitions : la décision d'intervention doit être prise au plus tard cinq jours après l'approbation du concept de gestion de crise. Dans les dix jours qui suivent, la mission doit être sur pied. En l'occurrence, l'opération *Artémis* de 2003 en République Démocratique du Congo représente le prototype des opérations militaires que la PESD se propose de mener. Cette intervention est une première à plusieurs titres : première mission de réaction rapide, première à appliquer le concept de nation-cadre, première opération en Afrique ; et pour finir, la première mission de l'Union Européenne à s'affranchir du soutien de l'OTAN. Objectifs et capacités convergent. Démonstration a été faite que « si l'on veut, on peut », puisqu'*Artémis* a été un « succès ». Quelques réserves, cependant : la rapidité du déploiement tient à des circonstances particulières (prépositionnement des troupes françaises, notamment) dont on peut douter qu'elles se reproduiront en toute occasion, et que la PESD doit donc s'efforcer de pérenniser. La principale difficulté tient à ce que les opérations de l'Union Européenne ont vocation à rester multinationales, bien que le risque et l'impératif de réactivité incitent à préserver un noyau dur national². *Artémis* engendra le concept des groupements tactiques.

1.3 Les groupements tactiques au cœur de la capacité de projection européenne.

Agréé en juin 2004 suite à une initiative franco-britannique, rapidement rejointe par l'Allemagne, le concept a été approfondi en 2005. Basés sur le principe de la multinationnalité, les groupements tactiques sont prévus pour réunir chacun 1500 hommes d'ici 2007 (GT 1500). Visant à doter l'UE d'une véritable capacité de réaction rapide en réponse à une crise ou un besoin urgent du Conseil ou des Nations Unies, ils pourront être maintenus sur le théâtre d'opération pour une durée de 3 mois maximum. Suite à la conférence de coordination du 8 novembre 2005, ces forces devraient à terme permettre à

² Déclaration du Général Neveu, commandant de l'OHQ à Paris pendant l'opération Artémis.

l'Union Européenne d'entreprendre simultanément deux opérations de réaction rapide.

Reste à projeter ces *battle groups*, et à les soumettre à une chaîne de commandement robuste. En ce qui concerne le transport, les armées européennes n'en sont plus à préparer une guerre sur leur propre sol ; les opérations envisagées dans le cadre de la PESD visent à régler les crises des autres³. Or le déploiement d'un seul GT revient à mobiliser 30 vols de transporteur lourd, dont les pays membres de l'Union Européenne, à l'exception de la Grande-Bretagne, ne disposent pas. L'entrée en service de l'A400M étant prévue en 2008, le recours à la location d'Antonov 142 pourrait être réédité, comme pour la mission *Artémis*.

1.4 La mise en place de structures de commandement pour l'Union Européenne

Concernant le commandement, la formule de la nation-cadre mise au point en 1997 par les ministres de l'UEO présente l'avantage de monter rapidement un Etat-major européen. Dans le cas d'*Artémis*, le CPCO français a été multinationalisé, sans rompre une chaîne de commandement rodée. À leur tour, quatre autres Etats-majors de niveau stratégique (OHQ) ont été déclarés aptes en 2005 à être européanisés pour planifier et conduire une opération militaire de l'UE : le *Permanent Joint Quarter* (PJQ) britannique, l'*EinsatzführungsKommando* (EinsFüKdo) allemand, le *Comando Operativo di vertice Interforze* (COI) italien et un quartier général grec. Pour éprouver cette formule de chaîne de commandement européenne⁴, un exercice (MILEX 05) s'est tenu en France du 22 novembre au 1^{er} décembre 2005, au cours duquel la France et l'Allemagne ont assuré le fonctionnement des niveaux stratégique (OHQ) et opératif (FHQ). Cet exercice d'une valeur importante pour l'Europe de la Défense a permis de montrer que l'Union Européenne avait désormais la capacité de planifier et de conduire une opération militaire autonome de grande ampleur (jusqu'à 60 000 hommes dans la seconde partie de l'exercice), sans pour cela être contrainte de recourir aux moyens de planifications communs de l'Alliance.

³ Nicole Gnesotto, dans le reportage *Thema – la Politique Européenne de Défense*, diffusé sur Arte le 10 mai 2006.

⁴ Cette chaîne de commandement fonctionne de la façon suivante : Conseil de l'UE → Comité Politique et de Sécurité (COPS) → Etat-Major de l'UE → Etat-major stratégique (OHQ) → Etat-major opératif (FHQ).

1.5 Les espoirs de la Cellule civilo-militaire

Dans une perspective identique de réactivité, la Cellule civilo-militaire est destinée à devenir un centre de planification et de commandement d'opérations à Bruxelles ; elle fait partie du « paquet de Tervuren »⁵. Organe négocié par la France, l'Allemagne, la Belgique et le Luxembourg lors du sommet du 29 avril 2003, en pleine crise irakienne, son objectif est de fournir les moyens d'une opération autonome de gestion de crise, avec une structure OHQ, ou Etat-major de conduite. Ainsi, une option supplémentaire s'offre aujourd'hui à l'UE, particulièrement adaptée dans le cas d'intervention rapide, à moins de remobiliser la formule de la nation-cadre. Il reste que dans le cas d'opérations lourdes, seul le cadre de « Berlin + », en donnant accès aux moyens de planification de l'OTAN, reste à ce jour envisageable.

La Cellule, mise en place le 1^{er} juillet 2005, est statutairement à l'intérieur de l'EMUE et placée sous le commandement du Général Perruche, chef actuel de l'Etat-Major de l'Union. Elle travaille à plusieurs niveaux :

- politico-stratégique (*contingency planning*) : elle vise à définir des lignes-forces pour d'éventuelles implications de l'UE sur un théâtre d'opération ;
- *Crisis planning* : la Cellule assiste la DGE VIII du Conseil (politico-militaire) et la DGE IX (gestion civile des crises) en proposer des concepts de gestion de crise, afin préparer la décision du Conseil.

Noyau dur d'une vingtaine de civils et militaires, elle sera renforcée par l'arrivée de nouveaux membres. Le Centre d'opération doit compter à terme environ quatre-vingts personnes.

Pendant plus de six mois, des divergences de vues entre Français et Britanniques sur le mandat à confier à cette Cellule ont freiné son développement, la crainte majeure des Britanniques étant une duplication de SHAPE, l'Etat-major de planification stratégique de l'Alliance en Europe. La Cellule est encore en phase d'émergence.

⁵ Le paquet global décidé lors du sommet des Chocolatiers du 29 avril 2003 comprenait 4 éléments : la création d'une cellule de l'Union Européenne à SHAPE, la création d'une cellule de liaison de l'OTAN à l'EMUE, le concept d'Union Européenne de Sécurité et de défense (UESD) et la création d'un élément qui renforcerait les capacités autonomes de l'UE, soit la Cellule civilo-militaire

1.6 La Force Européenne de Gendarmerie : un outil supplémentaire pour gérer les crises

La France, l'Espagne, l'Italie, le Portugal et les Pays-Bas ont donné suite à la proposition de Michèle Alliot-Marie et ont signé une déclaration d'intention instituant la Force de Gendarmerie Européenne (FGE) le 17 septembre 2004. En cours de formation en 2005, sa mission sera de contribuer au développement de la PESD en dotant l'Union Européenne d'une large capacité de conduite de l'ensemble des missions de police dans le cadre des missions de Petersberg⁶ et en participant aux initiatives des organisations internationales (ONU, OTAN, OSCE). Un premier exercice virtuel s'est tenu en avril 2005 à Vicenza en Italie, et la montée en puissance de l'Etat-major de la FGE a eu lieu entre les 15 et 17 juin 2005 au centre national d'entraînement des forces de gendarmerie de Saint-Astier. L'inauguration du Quartier Général de la FGE s'est déroulée le 23 janvier 2006 à Vicenza en présence du Haut-Représentant pour la PESC, Javier Solana. Elle préfigure l'approche multidimensionnelle dont l'Union Européenne a fait son credo.

2. Vers une intégration approfondie du civil et du militaire

La conception européenne de gestion des crises se distingue de l'option militariste américaine en associant étroitement volets civil et militaire. Pendant que les opérations militaires prennent de l'ampleur dans les Balkans, les opérations civiles ont fait leur percée, déclinées sous diverses formes. Reste que la conjonction entre les deux composantes gagnerait à être approfondie.

2.1 La Stratégie de Sécurité Européenne, la Coordination civilo-militaire et la réforme du secteur de la sécurité

La Stratégie Européenne de Sécurité (SES), intitulée « *Une Europe sûre dans un monde meilleur* »⁷ et adoptée par le Conseil européen le 13 décembre 2003, marque une étape importante dans la construction d'une Europe de la Défense. Pour la première fois dans l'histoire de la construction européenne – et singulièrement à la sortie de la crise irakienne –, les États-membres ont adopté une vision stratégique commune couvrant l'ensemble des domaines de la

⁶ Missions figurant dans le Traité sur l'Union Européenne depuis 1997.

⁷ Le texte est disponible sur le site du Conseil : www.ue.eu.int/uedocs/csUpload/031208ESSIIFR.pdf

politique étrangère et de sécurité de l'Union. Son approche intégrée relie les quatre grandes dimensions de l'action extérieure : sécurité physique ; prospérité économique ; droits de l'homme et État de droit ; bien-être social. Il s'agit d'une première tentative de mise en cohérence de l'action de l'UE comme acteur international, selon J. Solana.

En 2005, ce document semble devenir de plus en plus un cadre de référence. Indice révélateur : il est inscrit aux modules de formation organisés lors des sessions du Collège Européen de Sécurité et de Défense. Par ailleurs, Sven Biscop indique que « *plus une initiative est liée à la stratégie [européenne de sécurité], plus il paraît difficile de s'y opposer* », soulignant par-là que les États-membres font une utilisation tactique du texte : « *Plus une initiative est liée à la Stratégie, plus il paraît difficile de s'y opposer* », étant donné qu'elle a reçu l'aval des Vingt-Cinq.⁸ Néanmoins, la filiation entre la SES et la PESD n'a pas encore été établie en 2005 : l'État-Major de l'Union Européenne (EMUE) et son Comité Militaire (CMUE) raisonnent encore sur la base de l'objectif capacitaire défini à Helsinki en 1999. Par ailleurs, le Comité Politique et de Sécurité (COPS) a acté le concept de coordination civilo-militaire en 2005 : il s'agit d'un document destiné à encadrer la participation de l'UE à la gestion de crises, en fonction du bilan tiré de l'engagement européen en République Démocratique du Congo en 2003. De même, la PESD commence à prendre en compte le concept de réforme du secteur de sécurité (RSS), dont les premiers terrains d'expérimentation sont la République Démocratique du Congo et la mission en Palestine.

2.2 La percée des opérations civiles

Preuve tangible de l'engagement européen en matière de synergie civilo-militaire, la panoplie des opérations civiles en cours s'est amplement étoffée. Cette série des « premières » est sans conteste l'avancée la plus significative de la PESD en 2005. On retiendra en particulier la combinaison des missions *EUFOR Althea* et *EUPM*, représentant à l'échelle de la Bosnie-Herzégovine le modèle pratique du remède de reconstruction proposé dans la SES. Généralement, ces missions civiles sont non-exécutives, et consistent en l'assistance « à domicile » aux réformes de police (*EUPOL*), au secteur de sécurité (*EUSEC*), aux institutions judiciaires (*EUJUST*) ou encore à la gestion des frontières (*EUBAM*).

Trois missions de police étaient en cours en 2005 : l'*EUPM*, *EUPOL Kinshasa*

⁸ Sven Biscop, « La Stratégie Européenne de Sécurité : premier bilan d'un projet d'intégration », *Défense nationale*, n°56, Paris, décembre 2005, p. 52.

au Congo et *EUPOL Proxima* en Macédoine. Cette dernière, déjà renouvelée pour l'année 2005, se prolonge d'une quatrième – la mission EUPAT (pour *Police Advisory Team*) – à partir du 25 décembre 2005 jusqu'au 5 juin 2006. La République de Macédoine est devenue la zone « éprouvette » de l'engagement européen, où l'action de l'Union s'est manifestée en continu et sur l'ensemble du spectre civil et militaire depuis la première opération militaire de la PESD, *Concordia*, en 2003. Ce modèle de transition ne put se transposer aisément sur d'autres terrains : suite à des divergences de points de vue quant à l'opportunité de l'implication de l'UE en Afrique, l'opération *EUPOL Kinshasa* ne fut lancée que le 12 avril 2005, à la suite d'*Artémis*, et dotée d'un budget modeste de 4,3 millions d'euros prévus pour le fonctionnement d'une équipe de 30 personnes. Cette opération fut appuyée par la première mission de réforme du secteur de sécurité, partageant avec l'ensemble des missions de police menées jusqu'alors la préoccupation de favoriser le processus d'intégration des forces de sécurité nationale. Baptisée *EUSEC RD Congo*, elle implique huit experts militaires menés par le général français Jean Joana depuis le 8 juin 2005 pour une durée d'un an. Sur place, une préoccupation commune à l'ensemble des missions de police menées jusqu'alors, consiste à favoriser le processus d'intégration de l'armée congolaise, suite au conflit interethnique qui a endeuillé le pays.

Dans le domaine juridique, l'Europe intervient à travers une assistance ciblée aux instances chargées de réformer les institutions, ou bien en faveur de la formation des praticiens du droit. Respectivement, la Géorgie et l'Irak furent les premières missions de renforcement de l'État de droit de la PESD.

Depuis le 16 juillet 2004, en Géorgie, sept experts des systèmes juridiques européens assistent dans le cadre d'*EUJUST Thémis* la réforme d'un système resté à l'heure soviétique. Ils intégrèrent à cet effet les principales instances nationales juridiques et législatives⁹ sous la direction de la juge française Sylvie Panz et la responsabilité politique de l'EUSR Heikki Talvitie nommé en 2003. La mission s'achève conformément au calendrier prévisionnel le 14 juillet 2005, sur la reconnaissance du principe d'une justice indépendante, et les premières mesures assouplissant les conditions de détention provisoire dès le mois d'avril 2005.

En Irak, pendant que l'ONU se charge de l'entraînement de la police, l'OTAN participe aux réformes dans le secteur de la sécurité ; l'Union Européenne a quant à elle lancé, le 9 mars 2005, l'opération *EUJUST Lex* invitant 520 magistrats, officiers de police et personnels pénitentiaires, ainsi que 250 magistrats et policiers chargés d'enquêtes criminelles, à suivre les cours de droit

⁹ A savoir, le ministère de la Justice, Tbilissi Appeal Court, Ministère de l'Intérieur, Bureau du Procureur Général, Haut conseil de justice, Public Defender's Office, Court Suprême, en plus de leur participation au "High Level Working Group" mis en place le 19 octobre 2004 par les autorités géorgiennes.

et des écoles de police des États membres. Objectif : renverser trente années de pratiques dictatoriales.

Deux missions EUBAM (*Border Assistance Mission*) proposent à leur tour à trois pays des compétences en matière de gestion des frontières.

D'abord pour le compte de pays voisins est-européens, la mission *EUBAM Moldavie-Ukraine* occupe 70 experts européens depuis le 1^{er} décembre et doit durer deux années. Avec la Révolution Orange en Ukraine et l'inclusion de ces deux pays dans la zone de politique de voisinage en 2004, cette intervention devrait favoriser l'issue d'un conflit larvé vieux de trente ans.

En faveur de l'Autorité Palestinienne, ensuite, dont le point de passage de Rafah avec l'Égypte représente un enjeu économique et politique majeur. Cette opération est complétée depuis le 1^{er} janvier 2006 par la mission *EUPOL COPPS* destinée à assister la réforme des polices de l'Autorité Palestinienne.

2.3 Une collaboration particulièrement poussée : l'opération Althea et l'EUPM en Bosnie-Herzégovine

En Bosnie-Herzégovine, policiers et militaires joignent leurs efforts dans l'application des accords de Dayton et accentuent leur lutte contre la criminalité organisée.

L'EUPM succède en 2003 à l'*IPTF* (*International Police Task Force* de l'ONU). Chargée de la mise en œuvre de l'annexe 11, initialement dotée d'un effectif de plus de 800 personnes comprenant 500 policiers internationaux, elle appuie le processus de réforme de la police, destiné à mettre sur place une institution durable et efficace, et assiste les opérations des forces de l'ordre, tant dans le renseignement que dans la planification et la conduite des investigations. Des éléments de réforme sont adoptés en octobre 2005.

L'application des annexes 1A et 2 de l'accord de paix incombe à la mission *EUFOR Althea*. Désignant dans la mythologie grecque la déesse de la guérison, elle représente dans le cadre de la PESD la reine des opérations : 7000 soldats provenant de trente-trois nations – dont vingt-deux membres de l'Union Européenne – servent dans ses rangs. Après l'annonce du retrait de l'OTAN lors du Sommet d'Istanbul en juin 2004, l'Union européenne s'est engagée à compter du 2 décembre 2005, à travers les accords Berlin Plus, à dissuader une éventuelle reprise des combats dans ce pays, et à le guider vers l'adhésion à l'UE. Par ailleurs, elle inclut une *Integrated Police Unit* dotée d'environ 500 policiers et appuie le Tribunal Pénal International pour la Yougoslavie en recherchant activement les criminels de guerre pour les traduire en justice. Bien que l'opération remplisse les différentes missions qui lui sont assignées, elle

échoue toujours à mettre la main sur les figures de guerre les plus emblématiques, Radovan Karadzic et Ratko Mladic.

Lors de la révision de leurs mandats, ces deux missions ont été reconduites – pour deux années supplémentaires en ce qui concerne l'EUPM – et leurs effectifs réduits. Leur mission se porte désormais davantage sur la lutte contre la criminalité, *Althea* intervenant en soutien direct de l'EUPM.

3. Préparer l'avenir

Passés l'improvisation et la vision à court terme, comment se prépare l'Union Européenne aux défis de l'avenir ? L'échec de la ratification du Traité constitutionnel européen ne remet pas en cause la progression de la PESD. Les experts paraissent d'ailleurs unanimes sur ce point : elle constitue un processus irrémédiable appelé à se développer à l'avenir. Toutefois, l'ajournement de ce texte vient freiner son développement, notamment en la privant d'un cadre juridique qui aurait permis de mettre en cohérence l'ensemble des réalisations institutionnelles, conceptuelles et opérationnelles de l'UE depuis les années 1990. Au-delà des conséquences pratiques de l'abandon du Traité, l'année 2005 pose quelques rails grâce auxquels la PESD pourra se frayer un chemin vers l'avenir.

3.1 La nécessité d'une mise en cohérence institutionnelle : l'impact de l'échec du Traité constitutionnel

La non-adoption du Traité constitutionnel rend tout d'abord caduque la clause de solidarité et de défense mutuelle prévue dans l'article I-3¹⁰. Cette clause, symboliquement importante car elle modélisait pour la première fois l'idée de l'Union Européenne comme entité de sécurité, visait l'automatisme de l'implication des États-membres en cas d'attaque de l'un d'eux. Les missions de Petersberg intégrées au Traité de l'Union Européenne en 1997 couvrent une large palette d'opérations, y compris des opérations de *peace enforcement*¹¹, mais à l'exception de la défense collective. En l'absence de cette clause, les pays membres de l'Europe restent défendus par l'OTAN en vertu de l'article 5 du Traité de Washington en cas d'attaque, et par l'article V du Traité de Bruxelles modifié qui définissait une clause de solidarité entre les États-membres de

¹⁰ « L'Union et ses États membres agissent conjointement dans un esprit de solidarité si un État membre est l'objet d'une attaque terroriste ou la victime d'une catastrophe naturelle ou d'origine humaine. L'Union mobilise tous les instruments à sa disposition, y compris les moyens militaires mis à sa disposition par les États membres. »

¹¹ Il s'agit de missions d'établissement de la paix dans un environnement hostile.

l'UEO. Cette échéance est pour l'instant repoussée, et l'OTAN demeure l'instance ultime de sécurité du continent européen.

Ensuite, le mécanisme de coopération structurée permanente, défini à l'article 6-41 §6 du Traité¹² et qui reprenait implicitement l'idée de groupes pionniers énoncée successivement par Joschka Fisher, ancien Ministre allemand des Affaires Etrangères, puis Jacques Chirac au printemps 2000, permettait aux États le souhaitant de progresser plus rapidement dans la construction de la PESD sous l'autorité du Conseil de l'UE. Tout en maintenant une forme de flexibilité ou de géométrie variable au sein de l'Union, elle laissait la possibilité aux États moins engagés de rejoindre ultérieurement les coopérations structurées. Si l'échec du Traité constitutionnel supprime pour l'instant le cadre juridique de la coopération structurée permanente, ce mécanisme continue néanmoins à exister *de facto* à travers les coopérations multinationales dans lesquelles sont engagés certains États. Citons par exemple le Corps Européen, la *LoI* et l'OCCAR en matière d'armement, ou encore le programme *Eurofighter*. Enfin, un Ministre européen des Affaires étrangères aurait aussi permis non seulement de mettre fin à la complexité des présidences tournantes, mais surtout de donner corps à une identité européenne militaire et diplomatique sur la scène internationale. En outre, son statut de vice-président de la Commission aurait favorisé une meilleure coopération interpilier dans la PESD, défi qui se posera avec de plus en plus d'acuité à l'avenir. L'idée qui prévaut aujourd'hui dans l'Union Européenne consiste à lui substituer un service d'action extérieure sous l'autorité du Haut-Représentant pour la PESC, Javier Solana.

3.2 Vers un dialogue UE-OTAN plus formalisé : les cellules croisées entre SHAPE et l'EMUE

Dans le cadre des arrangements de liaison UE-OTAN, deux cellules de liaison ont été mises sur pied en 2005. Destinées à favoriser le dialogue institutionnel entre les deux organisations, elles jouent un rôle symbolique fort, soulignant une volonté d'échange et de transparence. Mais elles constituent surtout des vitrines dont l'efficacité reste à démontrer pour l'instant. Les fonctions de la cellule de l'Union Européenne à SHAPE (quatre personnes), et de la cellule de six personnes issues de l'OTAN à l'Etat-Major de l'UE ne sont pas encore clairement établies. La question du dialogue et surtout du positionnement des deux organisations l'une par rapport à l'autre se pose toujours pour l'heure, et appelle une nécessaire réflexion, toute concurrence entre PESD et OTAN

¹² « Les États membres qui remplissent des critères plus élevés de capacités militaires et qui ont souscrit des engagements plus contraignants en la matière en vue des missions les plus exigeantes, établissent une coopération structurée permanente dans le cadre de l'Union. »

risquant à long terme de s'avérer néfaste pour l'une comme pour l'autre. La volonté de développement d'une dimension politique de l'OTAN doit inciter les Européens à se concerter davantage pour identifier les objectifs qu'ils poursuivent en développant la PESD.

3.3 Le Collège Européen de Sécurité et de Défense : vers une socialisation commune des cadres de la PESD ?

Le Collège Européen de Sécurité et de Défense (CESD) est issu d'une initiative franco-allemande. Lors des sommets bilatéraux de Mayence et Vittel en 2000 au niveau des Ministres de la Défense, l'idée d'une formation commune à la PESD a pour la première fois été évoquée, puis reprise à quatre avec la Belgique et le Luxembourg. Les divergences avaient à l'époque empêché l'idée d'aller plus loin. Michèle Alliot-Marie l'a relancée en 2003 en proposant une formation commune à la PESD, ainsi qu'un collège en réseau. Ce projet, approfondi à l'occasion du Sommet des Quatre en avril 2003 à Tervuren puis européenisé à Thessalonique en juin 2003, s'est enfin concrétisé en 2005. Le CESD a été formellement créé par une action commune du Conseil le 18 juillet 2005¹³. Il s'agit d'un collège en réseau auquel participent des instituts, collèges et académies nationaux (l'Institut des Hautes Études de Défense Nationale pour la France) traitant de questions de sécurité et de défense, ainsi que l'Institut d'Études de Sécurité de l'Union Européenne basé à Paris et dirigé par Nicole Gnesotto¹⁴. Il se compose de la façon suivante : un comité directeur chargé de la coordination et de la direction des activités de formation à Bruxelles¹⁵, un comité académique exécutif qui organise les sessions d'enseignement, et un secrétariat permanent à Bruxelles assuré par les services du Secrétariat Général du Conseil. Le CESD fournit une formation de niveau stratégique sur la PESD et favorise les contacts entre les participants afin de promouvoir une compréhension commune des questions relevant de la PESD. Les sessions sont ouvertes à la candidature des cadres civils et militaires des Vingt-Cinq appelés à travailler dans le domaine de la défense européenne. Elles se déroulent alternativement trois ou quatre fois par an pendant une semaine environ chacune, dans les capitales de l'UE intéressées. La première session de cours a eu lieu à Berlin en novembre 2004.

Il ne semble pas être question dans un avenir proche d'un collège en dur avec des bâtiments à Bruxelles par exemple : ni les moyens matériels, ni la volonté

¹³ Action commune 2005/757/PESC du 18 juillet 2005.

¹⁴ L'IES-UE est le représentant officiel de l'UE au sein du Collège.

¹⁵ Ce comité réunit 25 représentants, un par pays, et gère les grandes orientations (pour la France, il s'agit de l'Amiral François Dupont, directeur de l'IHEDN).

politique des Vingt-Cinq ne sont à ce jour réunies en vue d'un tel objectif. Le CESD présente néanmoins l'avantage d'être une structure légère qui, en obligeant tous les auditeurs à voyager, a pour objectif affiché de favoriser la connaissance mutuelle : des visites de PC ou d'OHQ éventuellement dédiés à l'UE ont lieu dans chaque capitale où se tiennent les sessions d'enseignement ; des responsables politiques de chaque pays se déplacent pour exposer leur vision de l'Europe et de sa défense. Finalement, le Collège Européen de Défense pourrait bien s'avérer un élément décisif à l'avenir pour socialiser les futurs experts et praticiens de la PESD.

3.4 Un mouvement de restructuration destiné à contrer la prééminence de l'industrie américaine : le rôle de l'AED

Dans le domaine de l'armement, la création de l'Agence Européenne de Défense (AED) par une action commune du Conseil le 12 juillet 2004¹⁶, a anticipé – et contourné – les dispositions adoptées à son égard dans le projet de Constitution. La recomposition du paysage industriel est en effet une priorité de plus en plus pressante.

Du côté de la demande, l'assèchement des budgets d'équipement perdure. Pour cause : la restructuration des armées et la fin de la bipolarité s'associent à la faiblesse de la croissance économique européenne. Par ailleurs, « seuls » 4,5% du budget de l'Union sont alloués à la défense. Au total, les Européens y consacrent trois fois moins d'effort financier que les Américains.

Le problème s'accroît lorsque du côté de l'offre, la duplication des programmes engendre une compétition coûteuse à des industries parfois sinistrées. Après l'industrie aéronautique, la construction navale, où l'enjeu porte davantage sur la capacité et la synchronie des commandes que sur l'harmonisation des exigences opérationnelles, doit choisir entre rachat et fusion d'entreprises nationales après le refus allemand d'édifier un consortium européen type EADS. Quant aux programmes en coopération, même s'ils sont mis en exergue, ils demeurent marginaux et ne concernent que 5% des montants attribués aux dépenses d'équipement - et lorsque la coopération progresse, elle se réalise parfois d'ailleurs à l'avantage de l'industrie américaine. L'emblème de cette « invasion » : le *JSF* ; un symptôme moins connu : la fréquence publique du système de navigation *Galileo*, dont les essais en orbite ont commencé en 2005 et incluent des composantes *made in USA*, verra son application militaire conditionnée par une décision à l'unanimité au Conseil.

Dans son domaine de compétence, la Commission s'est saisie de la question.

¹⁶Action Commune 2004/551/CFSP.

En septembre 2004, le *livre vert* critique la segmentation des marchés où les États jouent la carte de la préférence nationale. Ils sont non seulement protégés en cela par l'hétérogénéité des normes et des procédures de passation de contrat, mais encore en vertu de l'article 296 du TCE qui leur laisse libre appréciation pour restreindre la circulation des biens et des informations en matière d'armement, au nom du droit à défendre leur « intérêt essentiel pour leur sécurité ». Parce que cette formule prête le flanc aux abus d'interprétation, et parce que le cadre européen prend en matière de défense une nouvelle consistance, la Commission en a proposé une communication interprétative, et suggéré une forme de réglementation européenne en la matière. Cette initiative aurait pu faire valoir une compétence éprouvée dans le domaine civil pour le respect des règles de la concurrence. Toutefois, dans leur réponse, les principaux pays producteurs d'armement ont rappelé leur choix pour le cadre de coopération interétatique, excluant au passage la préférence européenne en matière d'acquisition. Ils confient à l'AED la tâche de rédiger un code de conduite volontaire. Adopté le 21 novembre 2005, et applicable à partir du 1er juillet 2006, il engage les États-membres qui souhaiteront y souscrire à ouvrir leurs marchés d'armement à la concurrence sur la base de la transparence des appels.

L'AED est entrée de plain-pied dans la réalisation de son premier programme de travail annuel en 2005. Cette agence se trouve sous l'autorité de Javier Solana, étant une agence du Conseil au même titre que le Centre satellitaire de Torrejon ou que l'Institut d'Etudes de Sécurité de l'Union Européenne. Dirigée par le Britannique Nick Witney, et forte de 78 personnes en juillet 2005, elle vise à fournir un support aux États-membres en matière de programmes d'armements et vise surtout à impulser le développement de programmes capacitaires coordonnés au sein de l'Union Européenne. Le budget 2005 de l'AED s'élève à 20 millions d'euros environ, dont 3 millions consacrés à la recherche et développement.

L'Agence a commencé à développer ses quatre piliers en 2005, dans une perspective de libéralisation à long terme du marché de l'armement en Europe :

- développement des capacités militaires et de défense de l'Union ;
- coopération en matière d'armement ;
- offre d'une base pour un marché européen de défense et d'équipement industriel, technologique et militaire ;
- recherche et développement technologiques.

Par ailleurs, l'AED s'efforce de faciliter les relations entre les différents acteurs du secteur en harmonisant l'offre et la demande, en organisant un pôle

européen de R&D et en lançant le concept d'équipes de développement intégrées, pluridisciplinaires et spécialisées par domaine de capacité, au sein desquelles 500 experts mettent à leur tour en cohérence les besoins militaires avec les opportunités technologiques.

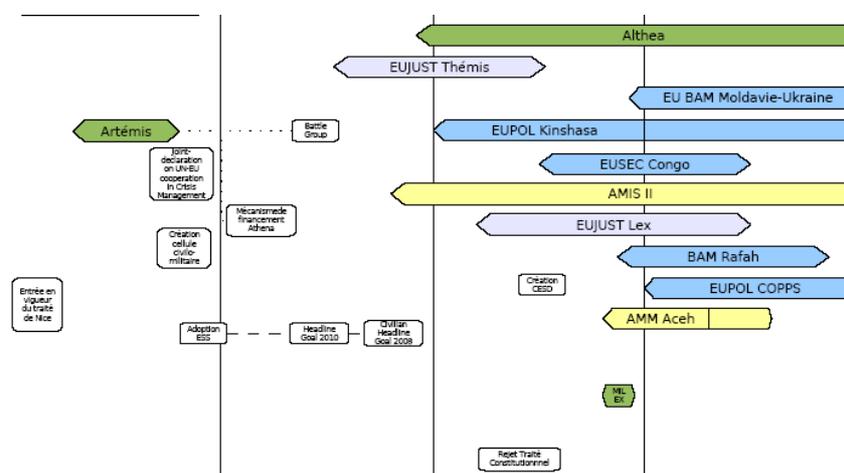
Conclusion

L'échec du Traité constitutionnel ne semble pas mettre en péril la PESD : l'Europe de la Défense continuera à se développer même sans le cadre juridique qu'offrait le Traité. Javier Solana parle désormais de « *légitimation par l'action* » pour la PESD : c'est en lançant des missions militaires et civilo-militaires, et en faisant vivre les outils déjà existants que l'Europe de la Défense peut gagner en légitimité et croître. D'où l'intérêt majeur suscité par la future mission militaire de l'Union au Congo à l'été 2006 à l'occasion de la surveillance des premières élections libres dans ce pays.

A la lumière de ce bilan, quels défis se dessinent pour l'année 2006 ? Outre les défis conjoncturels – notamment budgétaires et politiques –, la PESD se trouve face à plusieurs grands enjeux : la construction de capacités militaires crédibles et efficaces pour agir de façon autonome sur la scène internationale ; l'harmonisation des potentiels militaires entre les États membres aux politiques de défense encore largement hétérogènes, dans un contexte de déclin des capacités militaires et de réduction des efforts militaires nationaux parmi les Vingt-Cinq. Enfin, la coordination interpilier qui s'avérera de plus en plus nécessaire pour la PESD. On pourra difficilement faire l'économie d'un dialogue approfondi entre le Conseil, la Commission et le Parlement Européen sur ce sujet. De plus, la question du dialogue UE-OTAN garde toute sa pertinence : il va s'agir de clarifier un partage éventuel des compétences entre les deux organisations concernant la sécurité et la défense.

Un autre défi inhérent à l'évolution très rapide de la PESD depuis 1999 est culturel. Les cultures militaires des États membres, fondées sur des décennies d'histoire nationale et de traditions complexes, auront besoin de temps pour converger : l'Europe de la Défense est une véritable « révolution culturelle » qui ne peut se construire en ignorant les cheminements historiques et politiques qui ont façonné les armées et les politiques de défense des Vingt-Cinq. Enfin et surtout, l'expression d'une volonté politique déterminée doit accompagner l'émergence d'une politique commune de défense cohérente et efficace. Cela devra passer par un consensus entre les trois pays leaders en la matière, la France, l'Allemagne et la Grande-Bretagne, sur les grands objectifs à

atteindre, et sur l'évolution de la relation de la PESD à l'Alliance atlantique. Comme le souligne Yves Boyer de la Fondation pour la Recherche Stratégique : « *Penser différemment ne signifie pas penser contre ou sans Washington* » et l'Europe de la Défense doit peu à peu apprendre à trouver sa place sur la scène internationale. De fait, elle s'élargit : son champ d'action englobe des territoires lointains, et ses contacts se renforcent avec des organisations régionales de sécurité tels l'ASEAN (opération de désarmement *AMM Aceh*) et l'Union Africaine (opération *AMIS II*) aux côtés de l'OTAN. Constatant le débat et les réticences actuels que suscite l'envoi d'une force loin du territoire européen, on imagine aisément que cette orientation devra à n'en pas douter recevoir un jour l'aval démocratique du Parlement Européen.



Pour aller plus loin

Quelques articles sur la PESD en 2005 :

- Biscop Sven, « La Stratégie Européenne de Sécurité : premier bilan d'un projet d'intégration », *Défense nationale*, n° 56, Paris, décembre 2005.
- Boyer Yves, « 2005 : un bilan mitigé pour la PESD », *Notes de la FRIS*, Paris, 29 décembre 2005.
- Howorth Joylon, « Quelles perspectives pour la présidence britannique de l'Union Européenne (1^{er} juillet-31 décembre 2005) ? », *Document de travail 9*, Paris, IFRI, 2005.
- Terpan Fabien, « La dimension politique de la PESD : bilan du second semestre 2005 », *Défense Nationale*, Paris, décembre 2005.

Sur Internet :

- Agence Européenne de Défense : *www.eda.eu.int*
- Conseil de l'Union Européenne : *www.europa.eu.int*
- Institut d'Etudes de Sécurité de l'Union Européenne : *www.iss-eu.org*
- Institut Français des Relations Internationales : *www.ifri.org*
- Ministère de la Défense : *www.defense.gouv.fr*
- Ministère des Affaires Etrangères : *www.diplomatie.gouv.fr*
- Union de l'Europe Occidentale : *http://www.assemblee-ueo.org*

RESUMES - *ABSTRACTS*

Le nouveau statut général des militaires : « rajeunir » dans la continuité

Frédéric Coste

La réforme des armées décidée en 1996 ne s'est pas limitée à la simple suspension du service national obligatoire. Cette décision a été accompagnée d'une baisse des effectifs, d'une suppression de certaines unités, d'une refonte des réserves, de la mise en place du parcours citoyen... En 2005, le Parlement a également voté une nouvelle loi portant statut général des militaires. Document présentant les droits et obligations propres aux personnels des forces armées, le statut est un des textes fondateurs de la condition militaire. Rendue nécessaire par les évolutions de l'appareil de défense, l'adoption d'une nouvelle loi correspond plus, selon les vœux de la ministre de la Défense, à l'introduction de modifications qu'à une rénovation complète du statut. La philosophie du texte continue d'être fondée sur l'affirmation d'une spécificité militaire. Les règles permettant d'imposer la disponibilité et la neutralité ont ainsi été conservées. Mais des avancées, en particulier dans le domaine de la protection juridique, ont été incluses dans la nouvelle loi. Elles constituent autant d'éléments confortant la banalisation du métier des armes, c'est-à-dire son rapprochement avec les normes appliquées à la société civile, notamment le reste de la fonction publique.

The 1996 decision to change the French national defence structures was not only a matter of suspending conscription. Additionally, it was decided to reduce the size of the armed forces, to suppress a number of units, to reform the reserve forces, to create a "route to citizenship"... In 2005, the Parliament also passed a law creating a new military general status. This text presents the specific rights and obligations of the members of the armed forces. As such, it is an essential document for the condition of members of the military. Because of the major changes in the defence structures, a new law was necessary. But the aim of the Defence minister was to modify the previous status, not to change it completely. The philosophy of the text is still based on the principle of the specificity of the military. For example, the rules which impose availability and neutrality have been maintained. But several new elements have been introduced, especially a better juridical protection. Such dispositions have contributed to make the norms ruling the military closer to those applied to the civil society, in particular the other sectors of the civil service.

La réforme du CEMA

Julien Rouhaud

La réforme du chef d'état-major des armées du 21 mai 2005 produit un réagencement du partage des responsabilités au sein du ministère de la défense. Ce décret conforte le rôle du CEMA de deux manières. La première concrétise la position de leadership au sein de la hiérarchie militaire du CEMA. La seconde lui donne une position privilégiée dans ses rapports avec les deux autres piliers du ministère de la défense: le SGA et la DGA.

Cette volonté de réformer s'inscrit dans la promotion d'un nouveau référentiel. Ce référentiel, c'est l'opérationnalité. Le CEMA devient l'acteur chef de cette opérationnalité.

Par-delà ce décret c'est la question du contrôle civil des militaires qui est donc posée: ces responsabilités nouvelles pour le chef des armées tendent-elles à atténuer le rôle des civils dans le secteur de la défense?

The CEMA's reform on May 21st, 2005 produces a laying out with the sharing of the responsibilities within the defence secretary. This decree reinforces CEMA's role in two ways. The first one realizes the position of leadership within the military hierarchy of the CEMA. The second gives it a privileged position in its reports with two other pillars of the defence secretary: the SGA and the DGA.

This will to reform comes within the scope of the new repository's promotion of. It repository, it is the operational. The CEMA becomes the leader of this operational.

This decree asks the question of the servicemen's civil control: do these new responsibilities for the head of the armies aim to ease the role of the civilians in the defence's sector?

Le Plan Défense Deuxième Chance : principes et défis

Elyamine Settoul

L'objet de cet article est d'analyser la mise en place du dispositif "Défense seconde chance" en 2005. Le gouvernement l'a mis en place dans le cadre de sa politique de lutte contre la précarité des jeunes. Si historiquement le système de conscription des armées françaises a joué le rôle de creuset pour la nation en intégrant tous les citoyens de sexe masculin d'une même classe d'âge, le passage à la professionnalisation a affaibli ce lien entre l'institution et la population. Malgré cette suspension de la conscription annoncée par le président de la République en 1996, l'institution militaire a continué à mener ou à collaborer à des projets d'aides aux jeunes en difficultés et en échec scolaire. Le dispositif "Défense seconde chance" s'inscrit dans le prolongement de cette tradition de lutte pour la cohésion sociale développé par les armées. Basée sur un partenariat avec le Ministère des affaires sociales, cette initiative vise à créer des centres dans lesquels sont délivrés une formation professionnelle et comportementale à des jeunes en situation d'échec.

Cette contribution met l'accent sur l'originalité de ce dispositif par rapport aux différents projets sociaux que les armées ont menés jusqu'à présent. La seconde partie est de nature plus prospective et explore les multiples contraintes d'implantation et de fonctionnement auxquelles sont confrontées les armées dans la mise en oeuvre et la réussite de ce projet.

The article aims at analyzing the implementation of "défense seconde chance", a plan launched in 2005. It was set up by the French government within the framework of its political fight against job-insecurity amongst young people. However, if historically the conscription system of the French Army played a role of a melting-pot for the nation, it also allowed the integration of all male citizens of the same age class; the transition from a conscription-army to a professional one weakened the republican link between the military institution and the French population. In spite of the suspension of the conscription system announced by the French President Jacques CHIRAC in 1996, the military institution has carried on developing and taking part in different social policies to help young people in trouble. This newly developed project is consistent with the army's traditional mission of strengthening social cohesion.

Based on a partnership with the Ministry of Social Affairs, this initiative aims at creating centres in which vocational and behavioral training is offered to young people in difficult situations (social and economic failure).

This contribution emphasizes the originality of the "Plan Défense seconde chance" in comparison with the different social plans that have been led by the French Army until now.

The second part explores the manifold constraints linked to the implantation and the functioning of these centres which could potentially compromise the achievement of the project.

Les militaires saisis par l'éthique

Jean-Vincent Holeindre

Cet article s'efforce d'étudier l'émergence de l'impératif éthique au sein des armées des États démocratiques occidentaux par le croisement des approches historique, philosophique et juridique. Dans une société démocratique marquée par la primauté de l'individu, la morale traditionnelle du soldat, fondée sur l'honneur, l'esprit de corps, la hiérarchie est souvent perçue comme un vestige de l'ordre ancien, aristocratique.

Au plan juridique, le droit de la guerre, qui avait essentiellement pour fonction de justifier et d'encadrer l'usage de la force armée en cas de conflit (doctrine de la guerre juste) a laissé place à un droit international humanitaire, qui met l'accent sur l'assistance aux populations civiles victimes des conflits, la prévention et la résolution pacifique des conflits. La difficulté de la situation présente tient à ce que l'humanitarisation du militaire est allée de pair avec la multiplication de conflits malaisés à définir. Il subsiste une tension non résolue entre l'éthique militaire traditionnelle, qui cherche avant tout à encadrer le

recours à la force et limiter les effets de la guerre, et l'éthique humanitaire, qui postule l'illégitimité de tout conflit sanglant et du recours à la force armée. Une manière de résoudre cette tension serait de considérer la guerre non plus sous un angle purement moral ou technique, mais selon une approche politique qui prenne en compte la grande diversité des formes de la guerre. Il importe avant tout d'identifier ces nouvelles formes de la guerre pour envisager un recours à la force adapté.

This paper tries to focus on the emergence of ethics as a new imperative for the military in western democratic countries. The approach is threefold: it draws on history, philosophy and law. In democratic societies, individual values tend to prevail, so that the soldier's traditional code of morals, based on honour, solidarity and hierarchy is often regarded as a remainder of an outdated aristocratic order.

The war law, the function of which used to consist in justifying and containing the use of weapons in case of conflicts (doctrine of a fair war) tends to be replaced by a new form of humanitarian international law, which stresses the need to attend to civilian populations when they are the victims of conflicts, the prevention and pacifist resolution of conflicts.

New problems arise as the "humanitarisation" of war goes along with the multiplication of conflicts that cannot be identified or labelled easily. There appears an unsolvable tension between the traditional military ethics, whose function is to contain war and limit its effects and the humanitarian ethics which contend that shedding blood and resorting to weapons is in any case illegitimate.

One possible way to find a way out would be to no longer consider war from a moral or technical point of view, but from a political one and to take into account the specificities of the various forms of war.

It becomes essential to be able to identify the various forms of war to devise the most appropriate way of resorting to force.

Vers un patriotisme de mobilisation républicaine ?

Marie-Laetitia Des Robert

En quelques années, le patriotisme est redevenu un thème central de la réflexion politique aux Etats-Unis, dans certains Etats africains mais aussi en Allemagne. En France, les premières mesures ont été prises à la suite d'atteintes collectives aux symboles nationaux. C'est pourtant sur la scène économique que le mot a connu une fortune politique avec l'invocation du « patriotisme économique ». Relire l'année 2005 à l'aune de ce questionnement invite à approfondir ces deux contextes de mise en œuvre, en particulier la prise de distance vis-à-vis des symboles nationaux des générations nées depuis 1965. Le rejet du Traité constitutionnel pour l'Union et l'embrasement des quartiers populaires ont également été l'occasion de réaffirmer la positivité de la vie collective nationale et d'alimenter pour le second événement la réflexion publique sur l'idée de fierté d'être français. Plus largement, le lien entre

patriotisme et Défense et le passage d'un patriotisme historique à un patriotisme de mobilisation républicaine méritent attention.

During the past few years, patriotism made a come back as a major theme of political thought in the United States, certain African countries, as well as Germany. In France, the first political measures followed collective outrages on national symbols. However, the term got mostly used in an economic context, with politicians advocating economic patriotism. Revisiting the year 2005 from this perspective prompts delving into both these contexts of implementation. Here, the fact that generations born after 1965 distance themselves from national symbols is of particular interest. Moreover the rejection of the European constitutional Treaty and the riots in the low-income suburbs created opportunities to defend the benefit of national collective life. The latter event also sparked public debate on the idea of a pride to be French. On a larger scale, the link between patriotism and National security as well as the shift from a historical patriotism to a republication patriotism warrant attention.

Les missions de lutte contre le terrorisme dans le cadre des OPEX Vincent Troin

Confrontée depuis quelques années à un terrorisme susceptible de frapper les intérêts français en quelque point du monde, la France consacre désormais une part active de la lutte contre le terrorisme à l'extérieur de ses frontières nationales. En réaction aux attentats du 11 septembre, des militaires français ont été déployés depuis cette date en Afghanistan sous commandement américain, puis otanien. Ces soldats participent également à d'autres opérations extérieures, moins médiatisées, dans l'Océan Indien, en Asie centrale et en Afrique, au sein de zones désétatisées, propices à l'installation, au transfert et au recrutement de terroristes. L'ensemble de la planète semble concerné par le phénomène terroriste puisque l'Asie du Sud-Est et l'Amérique latine, sous-ensembles longtemps préservés, ne sont désormais plus épargnés. Si les partenaires américains se montrent très satisfaits de la qualité de la coopération avec la France dans la lutte internationale contre le terrorisme, la recherche d'une plus grande efficacité opérationnelle oblige les responsables politiques et militaires français à proposer à leurs alliés leur propre analyse de la menace et des meilleurs moyens pour y faire face.

Facing a terrorism liable to hit its stakes everywhere in the world, an important part of the French struggle against terrorism now takes place out of its own borders. French soldiers have been deployed in Afghanistan under an American then NATO command as an answer to 9/11 attacks. These soldiers take part also in other foreign operations, less reported in the media, throughout Indian Ocean, Central Asia and Africa, inside zones which are not under state control and favourable to the settling, transfer and recruiting of terrorists. The whole planet seems concerned by the terrorism phenomenon since South East Asia and Latin America, parts of the world which have been protected for a long time, are not spared now

and in future. If the American partners seem to be satisfied with the quality of the cooperation with France in the international struggle against terrorism, the search of a higher operational efficiency obliges the political and military French officials to propose to their Allies their own analysis of the threat and also to suggest the best means to face up to it.

Les « missions intérieures » des armées

Matthieu Meerpoël

L'expérience désastreuse de l'ouragan Katrina en Louisiane a démontré les lacunes de l'organisation américaine des secours ; et particulièrement du recours aux forces armées dans de telles opérations. Le système français, consistant à employer les armées lors de catastrophes, naturelles, technologiques, sanitaires ou en cas de menace terroriste, démontre quant à lui, une efficacité certaine, faisant ses preuves au quotidien. Cependant, cette organisation n'est pas à l'abri d'une telle situation.

Aussi, l'objet de cette étude est double. Premièrement, celle-ci a pour but d'analyser le cadre d'emploi des armées lors d'une « mission intérieure » dont notamment, la procédure et les conditions nécessaires à l'emploi de cet acteur, ainsi qu'à un aspect primordial de ce type de missions, qui est la permanence du dialogue civilo-militaire.

Enfin, dans une seconde partie, des développements ont été effectués concernant l'analyse des missions intérieures accomplies par les armées, en 2005. Egalement, quelques éléments de réponse ont été apportés en vue d'une réflexion sur l'évolution future du cadre d'emploi des armées, tenant compte des bouleversements de l'Institution militaire ces dernières années, mais aussi, du contexte actuel pesant sur le territoire national et les populations.

The disastrous experiment of the Katrina hurricane in Louisiana showed the gaps of the American organization of the helps; and particularly of the recourse to the forces armed in such operations. The French system consists in employing the armies at the time of catastrophes, natural, technological, medical or in case of terrorist threat, shows daily, an unquestionable effectiveness. However, this organization is not safe from such a situation.

Moreover, the object of this study is double. Firstly, it purposes to analyze the framework of use of the armies at the time of a "homeland mission", in particular, its procedures and conditions which are necessary and an important aspect of this type of missions, which is the permanence of the dialogue between the civilian and military institutions.

Lastly, in a second part, we will analyze the development of the homeland missions achieved by the armies, in 2005. Also, some brief replies are brought for a reflexion on the future evolution of the framework of use of the armies. It holds account of the upheavals of the military Institution during these last years, but also, of the heavy current context on the own territory and the populations.

Les missions de l'armée française dans les Balkans : le bilan **Bénédicte Tratnjek**

Le contexte des Balkans est marqué par les nombreux conflits des années 1990 (Croatie, Bosnie-Herzégovine, Kosovo). Au coeur d'une région déstabilisée (Etats instables, économies dévastées, zone de transit des trafics, tensions intercommunautaires...), l'engagement de la communauté internationale est remis en question aujourd'hui par les négociations en cours sur le statut futur du Kosovo, et sur le fonctionnement de la Bosnie-Herzégovine (Dayton II). Les enjeux pour la force militaire de la communauté internationale sont multiples : place de l'Union européenne, contrôle des trafics, définition du nouveau rôle du maintien de la paix... L'année 2006 est un réel tournant stratégique dans l'évolution de la situation des Balkans.

Mots-clés: Balkans, interventions militaires, OTAN, Union européenne, KFOR, Kosovo, EUFOR, Bosnie-Herzégovine, Macédoine, Serbie, Albanie

The context in Balkans is always marked by many conflicts during the 1990's (Croatia, Bosnia and Herzegovina, Kosovo). In this destabilized area (unstable States, devastated economies, area of traffics transit, intercommunity tensions...), the international community's engagements are conditioned today by the negotiations by the future statute of Kosovo, and the official organization in Bosnia and Herzegovina (Dayton II). Challenges for the international military force are various : European Union role, traffics control, new rôle of the peacekeeping... 2006 is a real strategic turning in the evolution of the Balkans.

Key words: Balkans, military operations, NATO, European Union, KFOR, Kosovo, EUFOR, Bosnia and Herzegovina, Macedonia, Serbia, Albania.

La France à l'heure de la régionalisation de la sécurité en Afrique **Amandine Gnanguenon**

La France, en tant qu'ex puissance coloniale, a hérité de liens économiques, politiques et culturels forts avec l'Afrique. Toujours très engagée sur le continent, elle perpétue cet héritage historique afin d'assumer les responsabilités politiques qui en découlent. Au regard de l'ampleur du dispositif militaire déployé, l'approche française s'inscrit donc, d'une certaine manière, dans une logique d'exception. En outre, la question est encore de savoir de quelle nature est la redéfinition de ses modes d'action et de sa politique africaine, remise en question par un environnement en perpétuelle mutation. En effet, la volonté d'appropriation, en matière de gestion de conflits, revendiquée par les acteurs africains et leur inéluctable responsabilisation voulue par leurs partenaires traditionnels mettent en exergue la nécessité pour la France de s'inscrire dans cette nouvelle logique. Désireuse de garder avec l'Afrique des liens privilégiés, la France s'est donc engagée à promouvoir la constitution d'une architecture africaine de paix et de sécurité, tout en renforçant ses partenariats traditionnels,

afin de donner une réelle dimension européenne et surtout multilatérale à une politique nationale en quête de cohérence.

France, as ex colonial power, inherits strong economic, political and cultural links with Africa. Always extremely committed to the continent, it perpetuates this historic heritage in order to take on politic responsibilities which follow. With regard to the force of the military structure deployed, the French approach comes within the context of a special logic. Moreover, the issue is still to know the nature of the new definition of its modes of action and its African politic, called into question by a perpetual changing atmosphere. The will of ownership, in conflict management, claimed by African actors and their unavoidable "responsabilization", desired by traditional partners, underline the French necessity to respect this new logic. Anxious to keep with Africa privileged links, France is committed to promote the constitution of an African peace and security architecture, reinforcing its traditional partnerships, to give a real European and multilateral dimension, to a national policy in search of consistency.

La PESD et ses évolutions

Paul Antropius et Delphine Deschaux-Beaume

L'année 2005 devait être celle du Traité Constitutionnel Européen. Elle le fut, mais par son rejet. Si l'on remonte à l'échec de la CED en 1954, force est de constater que le projet de défense proprement européenne piétine. Pendant ce temps, quinze ans après la fin de la guerre froide, les pays membres poursuivent le travail de recomposition, de rationalisation des forces. Et à défaut d'inscrire leurs efforts dans un cadre régional et institutionnel définitif, de nouveaux instruments de la PESD se mettent en place, se complètent, mais aussi, s'empilent. A la recherche d'une réactivité accrue face aux crises, malgré l'absence d'un Ministre Européen des Affaires Etrangères, les Européens tendent à développer les instruments nouveaux de la PESD (groupements tactiques 1500, structures de commandements pour l'UE s'appuyant sur des état-majors opérationnels nationaux multinationalisables, cellule civilo-militaire au sein de l'EMUE, Force de Gendarmerie Européenne) tout en tirant les leçons des premières opérations militaires sous bannière UE, soit sous mécanisme Berlin Plus (recours aux capacités communes de planification de l'OTAN ; opérations Concordia et Althea), soit selon le concept de nation-cadre (opération Artémis). L'enjeu pour la défense européenne est également de parvenir à une meilleure intégration des dimensions civiles et militaires, ce en quoi la Stratégie européenne de sécurité et la percée des opérations civiles dans la PESD devraient apporter des améliorations. Il s'agit enfin pour les Vingt-Cinq de préparer l'avenir de l'Europe de la défense en s'attachant aux défis principaux : mise en cohérence institutionnelle interpilier, dialogue UE-OTAN, coopération en matière d'armement à travers l'AED et formation des cadres de la PESD par l'intermédiaire des modules du collège Européen de Défense. Et cela ne saurait

fonctionner en l'absence d'une volonté politique commune qui devra s'appuyer sur le volontarisme des Etats-membres et une véritable prise en compte des opinions publiques européennes par le biais du parlement européen. Le chemin de l'Europe de la défense est encore long.

The European Constitutional Treaty should have been the touchstone of 2005. And indeed it was, but through its rejection with the negative referenda both in France and the Netherlands. If we get back to CED failure in 1954, the project of a European defence seems to waver. Meanwhile, fifteen years past the Cold War, the member State's armed forces reconfiguration is still under way. The European union has now to answer the various evolutions of the international relations into a constraining frame : the member-states keep going on with their plodding work of edification and recomposition of European armed forces, a necessary process 15 years after the end of the Cold War. In search of a raising reactivity to crisis in spite of the lack of a European Minister of foreign Affairs, the Europeans aim at developing the latest tools created in the ESDP framework : Battle Groups 1500, national multinationalizable OHQs, civil-military cell into the EUMS, European Gendarmerie Force) while learning their lessons from the first EU military operations. As a matter of fact, the number of interventions conducted under the European banner has reached a new record, if military as well as civilian commitments are all accounted for. But this underscores the main difficulty: the lack of overall coherence. It is also of higher importance for the EU member-states to prepare the future of the European defence by elaborating solutions to answer the most important challenges to ESDP: cross-pillar institutional coherence, EU-NATO relations, arm procurements and arms cooperation through the European Defence Agency, formation of the ESDP officers and civil servants thanks to the module of the network European Defence College. And all this cannot be effective without a strong and voluntarist political will emanating from the European leaders and a real association of the public opinions via the European parliament. There is still a long way to go for the Europe of Defence.

BIOGRAPHIES DES AUTEURS

Paul Antropius

Doctorant en science politique

Université de Paris I Panthéon-Sorbonne (Centre de recherches internationales de la Sorbonne)

Thèse : *Eléments pour une sociologie de la pensée stratégique: étude à travers le cas des opérations multilatérales*, sous la direction de François Gresle

Frédéric Coste

Doctorant en science politique

Université de Lille II (Institut de recherches internationales, européennes et de défense- Iried), chargé de recherche à la Fondation pour la Recherche Stratégique.

Thèse : *Etude comparée des valeurs civiles et militaires. Vers la constitution d'un "Gap" culturel*, sous la direction de Pierre Mathiot

Delphine Deschaux-Beaume

Doctorante en sociologie

Institut d'études politiques Grenoble (Centre de recherche sur le politique, la ville et la territoire)

Thèse : *La construction de la défense européenne : de l'Eurocorps vers une "armée européenne" ?*, sous la direction de Olivier Ihl

Marie-Laetitia des Robert

Docteur en sociologie

Institut d'études politiques de Paris (Centre de recherches politiques de Sciences Po - CEVIPOF)

Thèse : *Se sentir français, sociologie d'un sentiment d'appartenance* (soutenue en 2005), sous la direction de Anne Muxel

Amandine Gnanguenon

Doctorante en science politique

Université d'Auvergne, Clermont-Ferrand I (Observatoire des mutations de l'Etat en Europe)

Thèse : *Les conflits en Afrique: quelle gestion civilo-militaire ?*, sous la direction de Frédéric Charillon

Jean-Vincent Holeindre

Doctorant en science politique

Ecole des hautes études en sciences sociales (Centre de recherches politiques Raymond Aron)

Thèse : *La ruse et les stratégies indirectes : contribution aux études de défense*, sous la direction de Pierre Manent

Matthieu Meerpoël

Doctorant en droit public

Universités de Lille II (Institut de recherches internationales, européennes et de défense- Iried) et de Liège

Thèse : *La défense civile européenne*, sous la direction de Pierre André Lecocq

Julien Rouhaud

Doctorant en science politique

Université de Montpellier I (Centre d'Etudes Politiques de l'Europe Latine-CNRS)

Thèse : *Rôle et place de(s) l'élite(s) de la défense*, sous la direction de William Genieys

Elyamine Settoul

Doctorant en science politique

Institut d'études politiques de Paris (Centre d'études et de recherches internationales - Ceri)

Thèse : *Les trajectoires sociales des militaires issus de l'immigration: analyse comparée France-Grande-Bretagne*, sous la direction de Catherine de Wenden

Bénédicte Tratnjek

Doctorante en géographie politique et stratégique

Université de Paris IV (Institut de géographie de Paris), chercheur associé au CREC (Centre de Recherche des Ecoles Saint-Cyr – Coëtquidan)

Thèse : *Les opérations militaires en milieu urbain : étude comparative de Mitrovica, Abidjan et Kaboul*, sous la direction de André-Louis Sanguin

Vincent Troin

Doctorant en droit public

Université de Lille II (Institut de recherches internationales, européennes et de défense- Iried)

Thèse : *Lutte internationale contre le terrorisme et évolutions normatives : pour une promotion du modèle français ?*, sous la direction de Pierre André Lecocq

