

Forces armées et reconstruction de l'Etat

L'actualité souligne régulièrement les **difficultés rencontrées par la communauté internationale pour faire face à des crises** qu'elle a le plus grand mal à résoudre. Ce constat douloureux incite à **analyser ces difficultés afin d'en tirer les enseignements** qui permettront peut-être de trouver des solutions appropriées et faciliteront l'approche des crises ultérieures.

S'il est relativement facile d'engager des militaires dans une crise pour affirmer la détermination de la communauté internationale, il est autrement plus difficile d'apporter une réponse globale permettant un retour à une vie normale. L'enjeu majeur n'est donc pas l'intervention militaire initiale mais le redressement de la société locale, sa propre reprise en main pour sortir du chaos, au cours d'un long processus de restructuration. **Quel est alors le rôle des forces armées dans la reconstruction de l'Etat ? S'arrête-t-il dès que le silence des armes est acquis, jusqu'où faut-il aller ?**

Après avoir précisé ce que recouvrait la reconstruction de l'Etat, nous verrons comment les forces armées y jouent un rôle déterminant, sans pour autant se substituer aux nombreux autres acteurs qui hésitent encore parfois à s'investir autant qu'il le faudrait.

PAR LE COLONEL CHRISTOPHE DE SAINT CHAMAS, CHARGÉ DE MISSION AU CICDE



Qu'est-ce que la reconstruction de l'Etat ?

Un enjeu international de longue haleine

Généralement présentée comme la phase finale d'une intervention, la reconstruction se prépare avant l'engagement des armées, dès l'élaboration de l'état final recherché. Exprimant la détermination politique, celui-ci est le fruit d'une réflexion interministérielle initiale qui exprime l'implication nationale, voire internationale, dans la gestion de la crise et dans la reconstruction. Il embrasse aussi largement et précisément que possible les domaines à reconstruire et les actions à mener tout au long du continuum qui couvre les actions coercitives, la stabilisation et la normalisation.

La reconstruction de l'Etat est généralement l'étape la plus longue car elle vise des objectifs de longue haleine. Pour autant, dès les opérations de coercition, puis lors de la stabilisation, de nombreuses actions concourent directement à son succès.

La complexité des crises, leur dimension internationale et la multiplicité des acteurs montrent que les interventions ne peuvent pas être conçues comme un engagement militaire en vue de faire taire les armes, auquel succéderait un processus politique destiné à reconstruire le pays.

Enfin, la communauté internationale puise toute sa légitimité dans le cadre juridique de l'intervention qui est le plus souvent validée par le conseil de sécurité des Nations unies.

Un cas particulier systématique

"...il y a une méthode qui a nom souplesse, élasticité, conformité aux lieux, au temps, aux circonstances" écrivait le Maréchal Lyautey dans ses lettres du Tonkin et de Madagascar. L'expérience incontestée d'un tel expert souligne qu'il est **illusoire de fixer une règle intangible sur un tel sujet**. Chaque crise est un cas particulier et la reconstruction qui suit l'est également.

Il est donc essentiel, **pour chaque crise, d'entreprendre dès que possible une analyse interministérielle permettant de déboucher sur un constat aussi précis que possible de ce qu'il faudra reconstruire**. Il s'agit en fait d'affiner les contours de l'état final recherché. Une bonne approche passe nécessairement par une connaissance approfondie du contexte de la crise (milieu, besoins, antécédents, histoire, géographie, religions, cultures, contentieux, richesses, faiblesses...). Seule une approche globale permet d'envisager avec pertinence une reconstruction cohérente et adaptée, tout en veillant à ne pas tomber dans le travers d'une lecture trop occidentalisée des besoins réels et des véritables attentes de la population.

Le succès de toute reconstruction repose sur la **détermination conjuguée de la communauté internationale et des populations locales**. Français et Allemands ont connu le succès d'une reconstruction après la seconde guerre mondiale et leur détermination à ne plus jamais revivre un tel enfer a considérablement dynamisé les projets. Le plan Marshall, puis la création de la CECA témoignent de cette volonté partagée des pays convalescents de prendre en main leur propre destin. Ces exemples montrent que la reconstruction repose en grande partie sur la volonté locale de progresser.

Dans les crises actuelles, les militaires mesurent de façon récurrente la difficulté qui consiste à faire venir l'ensemble des acteurs concernés par ce processus de reconstruction. Il faut donc **cerner le périmètre de l'action militaire** afin de ne pas entreprendre des actions que d'autres peuvent, savent (et doivent) faire aussi bien voire mieux que les forces armées. La tentation est permanente de vouloir combler les

vides, mais si le militaire se propose pour reconstruire à la place des autres, il risque d'empêcher les acteurs légitimes de tenir leur place !

Un rôle essentiel et délicat

Les actions menées par les forces armées dès leur arrivée sur le théâtre, concourent à la reconstruction, pourvu que celle-ci ait été préalablement préparée. Depuis Gallieni et Lyautey, le double rôle, militaire et politique, du soldat français n'est plus à démontrer. S'il est vrai que **le rôle du militaire** peut être vu comme paradoxal, ayant à combattre et à reconstruire, sa contribution à la reconstruction est nettement plus importante que l'on a tendance à l'imaginer. Très vite arrivé dans la zone, son rôle peut s'avérer **déterminant, dans le bon comme dans le mauvais sens**.

Un rôle clé dans les relations interministérielles

Chacun s'accorde aujourd'hui à reconnaître la **nécessité d'une approche globale** avant toute intervention. Les armées contribuent activement à cette réflexion en partageant leurs analyses et leurs expériences, leurs méthodes de planification et de conduite des opérations complexes avec leurs interlocuteurs interministériels et internationaux. Ces échanges d'une grande richesse concourent à **l'élaboration d'une décision politique** en pleine connaissance de la situation.

Ce rôle d'expertise ne doit pas placer le militaire au premier rang des acteurs de la reconstruction. Ce n'est pas parce que **le militaire** arrive parmi les premiers qu'il doit assurer des tâches qui se situent en dehors de son domaine d'action. Pour autant, il tient **un rôle essentiel** car il facilite la prise en charge de tous les aspects de la reconstruction par les experts compétents et reconnus sur la scène internationale.

Des actions directes déterminantes

Le processus de reconstruction ne peut progresser si la sécurité n'est pas acquise. Les forces armées jouent donc un rôle essentiel qui conditionne tous les progrès ultérieurs. En outre, elles peuvent d'emblée offrir leur expertise civilo-militaire initiale aux acteurs arrivant sur le théâtre, faciliter le démarrage de leurs actions, les accompagner et les protéger si nécessaire.

En veillant à garantir leur propre liberté d'action, **les militaires participent souvent au rétablissement de fonctions vitales qui concourent à la reconstruction du pays**. C'est les cas lorsqu'ils réparent un réseau d'alimentation en eau, installent l'électricité ou restaurent des voies de communication. Ils peuvent également être amenés à rouvrir des plates-formes portuaires ou à rétablir le trafic aérien. Mais les efforts entrepris doivent sans cesse être **placés dans une logique de transfert ultérieur de ces fonctions** aux experts internationaux ou aux autorités locales. Les armées

doivent sans cesse veiller à ne pas se placer en maîtres d'ouvrage de la reconstruction car elles n'en sont qu'un acteur chargé de faciliter l'action des autres.

La reconstruction de l'Etat passant généralement par une **restructuration du dispositif de sécurité**, les forces armées peuvent être sollicitées pour accompagner le **processus de désarmement, démobilisation, réintégration (DDR)** tel qu'il est conçu par l'ONU. Celui-ci permet de transformer la violence de multiples factions incontrôlées en usage règlementé de la force au service de la loi et des institutions. Mais les militaires n'en sont ni les initiateurs, ni les acteurs principaux. Ils peuvent agir **en soutien de ce processus** dont les acteurs clés sont la communauté locale qui adhère au projet et la communauté internationale qui donne l'impulsion politique et apporte les financements. Les militaires peuvent notamment aider à planifier, faciliter le regroupement et la collecte d'armes, assurer la sécurité des sites, instruire les forces restructurées. La gendarmerie peut participer si nécessaire à la formation des polices locales.

La reconstruction peut également imposer une **réforme du secteur de sécurité (RSS)**, à la place ou en complément du DDR. La RSS, conçue par l'OSCE, vise à remettre sur pied le fonctionnement de la sécurité et de la justice. Généralement impliqués de façon plus lointaine dans ce processus, les militaires peuvent y tenir un **rôle d'experts ou de conseillers**, notamment la gendarmerie qui peut accompagner la restructuration des forces de police locales.

De même les militaires peuvent apporter leur aide dans des étapes majeures de la reconstruction de l'Etat, par exemple

lors d'élections, souvent supervisées par les experts de l'OSCE, en assurant la sécurité de sites critiques, en apportant un soutien logistique ponctuel et en assurant un transport sécurisé des urnes.

Enfin, **le succès de toute entreprise de reconstruction passe par la coordination de tous les acteurs**. A ce titre, des militaires d'active ou de réserve peuvent être insérés au sein des différentes structures de reconstruction et de coordination afin d'apporter l'expertise militaire acquise sur le théâtre aux autres acteurs.

La liste des actions directes menées par les militaires n'est bien sûr pas exhaustive. Il faut cependant garder à l'esprit que s'ils peuvent réagir vite face aux situations d'urgence, ils n'ont pas vocation à se substituer aux experts compétents. Il serait très contre-productif d'envisager une reconstruction d'un appareil d'Etat par les seuls militaires !

Des actions indirectes permanentes et un rôle de facilitateur

Dès l'arrivée sur le théâtre, **les actions que mènent les militaires peuvent avoir un impact indirect sur la reconstruction**. Les actions de sécurisation facilitent la mobilité des acteurs civils et internationaux, renforcent la crédibilité des institutions politiques en place ou naissantes en les soutenant. Revêtant parfois un caractère dual, elles profitent autant aux forces armées qu'aux autres acteurs ou aux populations.



Un **usage de la force adapté au contexte et conçu dans la perspective de la reconstruction** permet d'éviter l'escalade des tensions. Et lorsque les armées protègent des infrastructures vitales, convoitées ou symboliques, elles agissent de façon très visible au bénéfice de l'apaisement et de la reconstruction.

Le dispositif militaire présent **à proximité des populations** permet en outre de **gagner leur confiance et leur respect** grâce à une bonne connaissance du milieu. Les liens tissés avec la population permettent d'accompagner, d'expliquer et de légitimer les actions de reconstruction face aux tentatives de déstabilisation, et aux critiques proférées afin de décrédibiliser l'action de la communauté internationale. A chaque instant, les militaires encouragent l'adhésion des populations locales.

La bonne connaissance de la zone d'action facilite également une acceptation de la présence de la communauté internationale. Une vision culturelle du patrimoine local et de ses richesses permet d'en préserver les joyaux, suscitant une reconnaissance appuyée de la part des populations locales. De même, la stabilité rétablie permet de relancer la scolarisation des enfants, et donc l'éducation, évitant leur enrôlement dans des milices en préservant la jeunesse locale.

Par ailleurs, les forces armées sont souvent appelées à jouer un rôle indispensable d'aide aux acteurs non militaires : partage d'information, anticipation, relations entretenues, instruction, sensibilisation, aide humanitaire ponctuelle...

L'action des forces armées évolue donc dans le temps pour passer d'actions marquées par la manifestation et l'emploi de la force, à une aide aux acteurs interministériels et internationaux. Simultanément, la présence militaire peut s'adapter pour assurer la sécurité avec un dispositif de plus en plus discret et dissuasif. Mais chaque action concourt à l'entretien de la confiance et au développement de l'adhésion des populations, dimension fondamentale d'une reconstruction efficace.

L'action des militaires au profit de la reconstruction de l'Etat n'est pas toujours directement visible et son efficacité n'est peut-être pas toujours perçue à sa juste valeur. Elle **n'en demeure pas moins indispensable**, non pas au vu et au su de la communauté internationale, mais **pour permettre à tous les acteurs auxquels la sécurité a été apportée par la présence militaire, de s'investir pour accompagner le processus déterminant dans la reconstruction** : la prise en charge progressive de la normalisation par des structures locales reconnues par les populations et acceptées par la communauté internationale.

Cette efficacité discrète doit cependant éviter de tomber dans le piège d'une proactivité débouchant sur une militarisation de la reconstruction ou dans celui de défaillances de communication entraînant l'amplification et l'exploitation de la moindre erreur dans la coordination entre les acteurs de la reconstruction de l'Etat.