

# A PROPOS DE L'ACTION CIVILO-MILITAIRE REFLEXIONS SUR UN RETOUR D'EXPERIENCE<sup>1</sup>

Jacques Aben  
Professeur à l'Université Montpellier I  
UMR CNRS 5609

## 1 - Mise en situation

Le 19 septembre 2002, vers 3 heures du matin, Abidjan, Bouaké et Korhogo étaient investies par des militaires mutins réclamant leur maintien dans les forces armées ivoiriennes. C'est le 22 septembre 2002 que la force Licorne a commencé sa genèse, avec l'arrivée à Abidjan de 130 militaires projetés depuis le Gabon. Ils constituaient le premier renfort des 560 *marsoins* du 43<sup>e</sup> bataillon d'infanterie de marine, prépositionnés au camp de Port Bouët, depuis la signature de l'accord de défense franco-ivoirien d'avril 1960.

De renforcement en renforcement, Licorne a atteint l'effectif de 4500 au maximum, ce qui représente à peu près l'équivalent de la force Manta au plus fort du conflit tchado-lybien.

Si à l'origine la mission des militaires français était d'assurer la protection des ressortissants français et étrangers, elle s'est enrichie dès le 18 octobre 2002 d'une action d'interposition visant à garantir le maintien du cessez-le-feu négocié par le ministre sénégalais des affaires étrangères, et accepté par les deux belligérants. Ce n'était qu'un répit puisque dès le 28 novembre une nouvelle rébellion commençait dans l'ouest du pays, animée par le Mouvement patriotique ivoirien du grand ouest et le Mouvement pour la justice et la paix.

Depuis lors, la mission de Licorne a été en permanence de stabiliser le théâtre pour empêcher la reprise ou au moins l'aggravation de la guerre civile qui ronge la Côte d'Ivoire. Elle s'est vue renforcée dans ce rôle par les accords de Linas-Marcoussis obtenus le 26 janvier 2003 sous la pression du gouvernement français, mais aussi de la communauté internationale et en premier lieu africaine. Le 14 février, la résolution 1464 du Conseil de sécurité des Nations Unies venait enfin donner à ce rôle de l'armée française la légitimité du droit international, et l'autorité du chapitre VII de la Charte des Nations Unies. Aujourd'hui la force Licorne a vu son mandat modifié par la résolution 1528 du Conseil de sécurité<sup>2</sup>, qui fait d'elle une force d'appui aux forces de l'Opération des Nations Unies en Côte d'Ivoire (voir cartes ci-après).

Comme les événements tragiques du 6 novembre 2004 sont venus le rappeler, une telle mission n'est pas sans danger pour les militaires. Elle n'est pas non plus sans danger pour la France, qui prend le risque de se retrouver engluée dans une voie sans issue : la « petite Irak » promise par Charles Blé Goudé, président des Jeunes Patriotes, dans des discours ou la haine de la France transpire à chaque phrase.

Cela dit, la vie des militaires est conforme à ce qu'elle est toujours dans un contexte de ce genre, faite de quotidien banal, de risque assumé paisiblement ou ignoré, et du travail qui est la matière de l'accomplissement de la mission. Cette mission a principalement pour objectif la sécurisation du théâtre, avec l'espoir que dans un cadre sécurisé, les politiques finiront par obtenir des protagonistes, qu'ils acceptent enfin de prendre le chemin d'une normalisation. Force est de considérer que, pour le moment, la sécurisation est relative et la bonne volonté des protagonistes plus que douteuse.

---

<sup>1</sup> Avec l'accord de la revue Défense et Stratégie, [mjp.univ-perp.fr/defense/](http://mjp.univ-perp.fr/defense/)

<sup>2</sup> 27 février 2004.

Cette sécurisation est bien sûr d'abord le produit de la dissuasion qu'est supposée apporter la puissance de feu et la mobilité des forces de Licorne, mais aussi le fruit du travail quotidien de tous les militaires que leur mission conduit au contact d'une population, dont la protection est l'un des éléments du mandat confié à Licorne par les Nations Unies. Mais si tous les militaires ont, peu ou prou, vocation à être au contact de la population, il en est dont c'est la fonction principale : ceux qui arment les unités d'action civilo-militaires.

## 2 - L'ambition d'une action d'envergure.

En Côte d'Ivoire, l'action civilo-militaire ressemble évidemment à ce qu'elle est ailleurs<sup>3</sup>. On sait en effet que sur n'importe quel théâtre d'opération, les ACM se déclinent en actions au profit des forces, en actions au profit de l'environnement civil et en actions humanitaires lorsque l'urgence l'impose (c'est d'ailleurs là une pomme de discorde avec les ONG humanitaires qui ne voient jamais d'un bon oeil l'intrusion des militaires dans ce qu'elles considèrent comme leur pré carré). Mais en même temps la Côte d'Ivoire a une sorte de spécificité, en ce qu'elle n'est pas un pays à reconstruire, ni un pays sans maître. L'action a donc lieu dans un Etat souverain, au sud loyaliste, ou dans une zone bien contrôlée par un pouvoir fort, au nord « rebelle ». Dans ces conditions on est assez loin des possibilités qu'ouvrirait par exemple la situation kosovare où, a priori, tout restait à faire et où le contrôle appartenait à la force militaire.

Le résultat c'est qu'au moins au début, c'est-à-dire dans le courant de 2003, les actions envisageables devaient se confiner à appuyer les forces, ce qui est la mission première des unités ACM : toutes proportions gardées elles sont plus près de l'artillerie ou de l'aviation tactique que de l'infanterie ou de la cavalerie, armes de mêlée par excellence. Sur le plan pratique cela revient à réaliser de petits travaux d'infrastructure destinés à rendre la vie plus facile aux unités combattantes là où elles s'installent, tout en favorisant un bon accueil de la part de la population environnante. En Côte d'Ivoire, l'archétype de ce travail est la « pompe villageoise » à main - et exceptionnellement électrique. En effet, dès que l'on s'éloigne des villes un peu importantes - mais parfois aussi en leur sein - l'adduction d'eau devient un pur concept, éventuellement même ignoré des indigènes<sup>4</sup>. Si l'on ajoute à cela une certaine perte de « concernement collectif », la situation que les unités françaises trouvent à leur arrivée dans des villages de brousse est en général assez dégradée : soit il n'y a tout simplement rien, soit, au mieux, la pompe installée dans le passé ne fonctionne plus<sup>5</sup>. A partir de là, le devis de mise à niveau peut aller d'un peu de travail de bricolage - que les autochtones n'ont jamais envisagé - jusqu'à l'installation ou au remplacement complet de la pompe : soit de 0 à 1 500 000 franc CFA (ou 2 200 euros, ce qui relativise un peu les choses).

Mais si ce travail a bien pour vocation de contribuer à l'efficacité de la mission militaire, il s'inscrit aussi dans la perspective d'aider la population locale : la pompe en question est à la disposition de tout le monde, et tant que les militaires française sont présents, on a la certitude qu'elle fonctionnera. C'est ce que traduit la phrase suivante inscrite dans une demande d'autorisation de travaux : « *Intérêt pour les forces : la population reconnaissante envers la force Licorne (...) lui favorise la liberté de mouvement. Dans ces contrées reculées où la technologie n'est pas encore arrivée, l'eau assure la vie des villages, du bétail et des récoltes* »

---

<sup>3</sup> Voir à ce propos « Les actions civilo-militaires au Kosovo », Défense et Stratégie n°5, 2003.

<sup>4</sup> Terme évidemment générique ici, sans lien avec la couleur particulière des intéressés.

<sup>5</sup> Il est d'ailleurs bon de remarquer que l'eau ainsi puisée n'a pas vocation à être bue : tous les militaires sont approvisionnés en eau minérale grâce à une noria de camions, voire d'hélicoptères pour les plus isolés, ce qui représente plus de 400 000 litres par mois.

*et évite la migration vers la ville (...). La force Licorne impartiale donne, dans ce cas, une image constructive et concrète pour tous les locaux en leur donnant l'espoir ».*

Pour un tel niveau d'implication, il n'est pas vraiment besoin de disposer d'unités spécialisées sur le terrain. Ce sont les unités combattantes qui expriment leurs besoins ou leurs souhaits, quitte à ce que soit désigné en leur sein un « correspondant ACM », qui vient institutionnaliser les choses. Il suffit alors qu'au sein de l'état major un certain nombre d'experts - au pire le chef ACM lui-même aidé d'un militaire du rang ou d'un sous-officier - soient à même d'apprécier la pertinence du projet : véritable utilité eu égard au coût ; faisabilité..., et d'administrer les crédits dédiés. Ensuite les unités combattantes ont toujours parmi leur personnel des gens assez bricoleurs pour faire le travail<sup>6</sup>.

Néanmoins un moment vient où le chef du bureau ACM de l'état major souhaite un peu mieux contrôler les opérations dont il a la responsabilité finale. Pour cela il a besoin de « gens à lui ». C'est ainsi qu'à partir de la ressource du Groupement interarmées d'action civilo-militaire (GIACM), on met progressivement en place de petites unités spécialisées, sous contrôle opérationnel des unités combattantes, dont la mission sera de faire l'évaluation des besoins, de monter les dossiers de projet, de les faire approuver par l'état major et de réaliser, ou faire réaliser, le travail. Ces équipes d'appui tactiques, très légères et mobiles puisqu'elles ne comportent que trois militaires avec leur équipement propre, peuvent être multipliées assez facilement pour assurer une couverture optimale du théâtre.

L'étape suivante est la coordination de ces équipes. Il faut en effet que les dossiers qui remontent à l'état major soient étudiés, fassent l'objet d'un avis d'expert, éventuellement soient classés par ordre d'urgence ou de pertinence, avant d'être approuvés par le chef du bureau ACM. Cette approbation valant autorisation d'engagement des travaux, elle fait parallèlement démarrer le processus financier d'engagement, liquidation, règlement. A ce stade il n'est pas nécessaire de disposer d'un service financier en propre, mais encore faut-il assurer le suivi de la consommation des crédits. De même le coordinateur devra suivre l'avancement des travaux et s'assurer qu'ils sont tous menés à bonne fin, de manière à ne pas faire naître de frustration, ni chez les militaires ni, a fortiori, chez les civils.

L'unité ACM est ainsi arrivée à une sorte de maturité. Certes un esprit trop cartésien pourrait trouver étrange ce mélange entre des éléments de planification et de conduite au sein de l'état major et des éléments d'exécution sur le terrain, le chef étant à l'interface des deux, un peu comme le Janus des Romains. Toutefois le petit effectif de cet ensemble conduit à ne pas trop accorder d'importance à cette remarque.

Pourtant une nouvelle diversification est possible, dès lors qu'au niveau le plus élevé, il apparaîtrait utile de conduire d'autres types de mission, au profit de l'environnement civil ceux-ci. A priori il n'y a pas vraiment place pour de telles missions, lorsque la force inscrit son action dans le cadre d'un Etat souverain, et qu'en outre la partie plus politique de l'action militaire est placée sous la responsabilité des Nations Unies. C'est notamment le cas du programme de désarmement, démobilisation et réinsertion des miliciens et autres guérilleros. Ce DDR est devenu un élément naturel de toute politique de sortie de crise. Il est pratiqué, avec plus ou moins de bonheur, un peu partout sur la planète. Il s'agit de regrouper les miliciens volontaires, de les recenser, de récupérer leur armement contre indemnisation, puis de les préparer à une prochaine vie civile. En Côte d'Ivoire, après les accords de Marcoussis et la mise en place de la mission des Nations Unies, on avait naïvement imaginé que cette opération commencerait le 8 mars 2004. Force est de constater que si nombre de plans ont été conçus, on est encore dans l'ordre de la profession de foi.

---

<sup>6</sup> C'est ainsi qu'un sous-officier s'est taillé une réputation quasi mythique de réparateur de pompes.

En conséquence il a vite paru souhaitable à divers responsables, de prendre des initiatives pour mieux contrôler les irréguliers, en les ramenant dans des casernes, en les nourrissant (modestement) et en les occupant. Par là on pouvait espérer éviter que l'oisiveté les conduise à des actions crapuleuses : il n'est jamais mauvais d'essayer de prévenir.

Si la direction générale de l'opération incombait aux Nations Unies, via leur agent d'exécution qu'est le Programme des Nations Unies pour le Développement ou PNUD, il fallait bien que quelqu'un se charge de la mise en oeuvre sur un terrain modérément sécurisé. Les troupes françaises étaient évidemment l'agent idéal, pour ne pas dire le seul envisageable, et l'unité ACM disposait du savoir faire nécessaire pour planifier, conduire et éventuellement exécuter l'opération.

Ainsi fut fait. Mais à tant faire il est apparu souhaitable de compléter l'action des Nations Unies, en préparant le terrain : il ne sert à rien d'offrir des lits, des téléviseurs et des flexibles de douche, s'il n'y a ni eau ni électricité et si les locaux sont insalubres. Et si on utilisait la main d'oeuvre des unités d'irréguliers pour restaurer les locaux dans lesquels on souhaitait les cantonner, on ferait d'une pierre deux coups.

C'est ainsi que de nouvelles unités d'exécution furent mises en place, dont la tâche était de programmer les travaux de restauration, d'acquérir les outillages et matériaux et d'encadrer les équipes d'ouvriers. Il est facile de voir qu'il devait en résulter une augmentation sensible de l'effectif de l'unité ACM, et parallèlement un élargissement de son recrutement vers des experts en génie civil.

A ce point, l'action civilo-militaire peut s'accomplir dans ses diverses composantes. Même la dimension humanitaire est couverte : les actions médicales gratuites financées par le budget des ACM sont assurées par le Service de santé des armées ; le travail de prévention contre les maladies sexuellement transmissibles a lieu sur le terrain ; surtout une action diplomatique permanente est menée vers les ONG et OI, de manière à maintenir un minimum de relations, éventuellement en mettant des moyens logistiques à disposition.

## **2 - La contrainte du « nerf de la guerre ».**

La description précédente de la nature des actions entreprises par une unité civilo-militaire montre que, pour l'essentiel, elle réside dans le financement de l'acquisition de biens et de services au bénéfice de divers ayants droit. De cela il résulte que la maîtrise des ressources financières est la variable dimensionnant l'action. Certes ceci n'est pas en soi une découverte, néanmoins, dans ce cas particulier, alors que l'activité consiste justement à dépenser, on comprend que ce constat prend une dimension particulière : si l'on ne se contente pas de l'activité de ses ressources, il faut se donner les ressources de son activité.

Le financement des actions civilo-militaires est évidemment partie intégrante du budget du ministère de la défense et, pour tout dire, une toute petite partie. Qu'il s'agisse des soldes ou du budget de fonctionnement ou, à plus forte raison, du budget d'équipement, on est dans les « petits nombres ». S'agissant des crédits opérationnels ils sont logiquement imputés dans la partie réservée à l'état major des armées, puisque c'est lui qui assure le contrôle des opérations militaires, qu'elles soient extérieures ou intérieures. Ce positionnement donne une certaine marge de manoeuvre car les crédits en question sont massifiés, de sorte que leur emploi est en bonne part laissé à la discrétion de l'état major.

Mais à l'inverse, il existe une limite de principe à cet emploi, qui est fixée par la doctrine. En effet une instruction de mars 2003 « relative au financement des actions civilo-militaires » précise que les sommes en question doivent être réservées aux actions les plus directement utiles aux forces. Ce n'est peut être pas une contrainte très forte, car la qualification de

l'action est en bonne part laissée à l'appréciation du chef sur le terrain, au moins tant que la somme engagée pour une action particulière ne dépasse pas un certain plafond. Ainsi lorsqu'un dossier de projet porte que l'objectif poursuivi est de « *Relancer l'économie de la région et permettre aux villageois des campements de la zone de reprendre les différentes exploitations (cacao, café et cultures de riz).* », et que l'intérêt pour les forces est de « *confirmer les excellentes relations entre le peloton et les villages* », il est clair que le commandant d'unité n'est pas vraiment contraint par la doctrine.

D'autres crédits peuvent être mis à la disposition de l'unité, mais cette fois par d'autres gouverneurs de crédits, comme la direction centrale du génie. Ce sont des crédits d'équipement, dont la vocation est donc de financer la réalisation d'infrastructures. En principe de tels crédits sont placés sous le contrôle de la direction du commissariat de la force, mais cette tutelle ne constitue pas non plus, en pratique, un véritable frein à l'action.

Reste néanmoins qu'une unité ACM qui aurait reçu pour instruction de mener des actions d'envergure au profit de l'environnement civil, sans pour autant bénéficier d'un assouplissement de la doctrine d'emploi des crédits, serait en assez mauvaise posture. A cet égard, des exemples existent qui montrent des unités en « chômage technique », faute de crédits.

Ce n'est pas pour autant que la situation soit désespérée. En effet la même instruction qui limite - relativement - l'emploi des crédits ministériels aux actions « au profit des forces », prévoit la possibilité de recourir à des financements extérieurs, qu'ils soient publics ou même privés. On sait que lorsqu'une crise est en train de se dénouer et que le retour à la paix d'abord, à la normale ensuite, semble se préciser, il se trouve toujours des donateurs pour vouloir contribuer à la « sortie de crise ». Cela est si vrai que cette procédure est depuis longtemps institutionnalisée sous forme de « conférences des donateurs ». Même le dossier irakien, pourtant objet d'infinies critiques, a eu la sienne (qui ne semble pas être sur le point de se reproduire). Cette conférence a pour but, comme une sorte de téléthon, de susciter les promesses de dons, en affichant un catalogue de projets. A partir de là un certain nombre de guichets sont mis en place, par l'ONU, par l'Union Européenne ou par tel ou tel pays représenté sur le terrain, et des financements sont mis à la disposition des porteurs de projets. En général ce sont les ONG, voire les OI, qui répondent aux appels d'offres ou qui viennent présenter leurs projets. Mais rien n'interdit à une unité militaire de présenter les siens et de solliciter un financement. On comprend d'ailleurs que là se trouve l'une des raisons des mauvaises relations qu'entretiennent les ONG avec les militaires, suspectés de concurrence déloyale. Car lorsqu'il s'agit de s'engager sur la bonne fin d'un projet, il est imaginable que la parole des militaires est plus facilement prise au sérieux que celle des civils, simplement parce que les premiers disposent de moyens d'action dont les seconds sont plus ou moins dépourvus.

Le problème en cette matière tient dans les différences de culture administrative entre les donateurs et les militaires. Les premiers imposent des procédures assez lourdes, car ils souhaitent éviter un détournement, non pas crapuleux mais politique, des sommes mises en jeu : aider financièrement l'action d'une unité militaire c'est parfois apparaître comme soutenant les choix politiques qui l'ont amenée là où elle opère. En outre, force est de constater que bien souvent la lourdeur voulue se double d'une inefficacité subie. Là encore des exemples montrent des décisions dont la maturation a nécessité de très longs mois, alors que l'utilisateur potentiel des crédits vit dans une urgence d'autant plus grande que son horizon est au maximum de six mois jusqu'à la relève. Et lorsque enfin l'accord a été donné, le bénéficiaire a réalisé qu'il devait renoncer, simplement parce que les conditions avaient changé, rendant caduc le projet initial. Quant à recommencer le marathon...

Avec les donateurs privés, la question se pose en des termes différents, mais pas nécessairement plus favorables. Ici il n'existe pas, sauf cas d'espèce, de conférence des donateurs. Les militaires en sont donc réduits au démarchage. Ce dernier peut avoir lieu sur place, lorsqu'il s'y trouve des entreprises expatriées que leur patriotisme, leur politique de communication ou d'autres raisons parfois obscures, poussent au mécénat politique. Mais rien n'interdit de poursuivre le démarchage en France, dans le cadre d'une action de plus longue haleine. Les cibles en sont toujours des entreprises, ou des associations d'entrepreneurs, dont l'activité est tournée vers l'extérieur, ou qui sont installées dans la même ville qu'une unité projetée sur le théâtre en question. Et dans la même rubrique on trouve logiquement les collectivités locales qui ont un lien affectif avec lesdites unités.

Reste que le démarchage lui-même peut poser des problèmes de conscience à ceux qui en sont chargés, voire conduire à des situations cornéliennes, où l'on se prive d'éventuels dons, pour ne pas avoir à considérer les demandes que le donateur formulerait parallèlement (escortes, protection, aide logistique...). Sans même évoquer les quiproquos qui peuvent naître de demandes de mécénat formulées auprès d'entreprises dont l'objet social est réprouvé par la morale commune.

### **3 - La réalité quotidienne de l'administration**

Et si, finalement, la promesse de ressources extérieures est obtenue, la situation pourrait s'avérer cocasse, si l'unité ACM n'avait pas été préventivement mise en situation de les recevoir. C'est là tout bonnement une question administrative : comment gérer des fonds de toutes origines (si l'on s'autorise à les recevoir), en étant « réglementaire, adapté et réactif », puisque ce sont les qualités que le commandement attend d'une unité militaire ? La réponse se trouve dans ce que les spécialistes de finances publiques appellent un démembrement : l'unité ACM doit être dotée de l'autonomie financière par rapport à la force à laquelle elle est hiérarchiquement liée. En d'autres termes elle doit être érigée en détachement. Il est amusant de constater que ceci ne supprimera pas pour autant le syndrome de Janus, puisque le commandant du détachement pourrait rester le chef du neuvième bureau de l'état major.

A partir de là il suffit d'autoriser ce détachement à ouvrir un compte multi-devises auprès d'un établissement financier, pour qu'il soit en mesure de recevoir tous les fonds que les éventuels bailleurs voudraient bien lui attribuer. Le reste n'est plus qu'intendance. Mais l'intendance coûteuse, car c'est réglementairement deux sous-officiers qu'il faut adjoindre à l'unité, pour tenir sa comptabilité, recevoir les dons et assurer les paiements : les militaires, comme tous les administrateurs, sont soumis à la règle de séparation des ordonnateurs et des comptables. Si l'on considère en outre qu'il faudrait aussi un officier pour diriger ce nouveau service et recevoir délégation de la fonction d'ordonnancement, on voit que le coût devient significatif.

C'est alors qu'une évaluation sérieuse devrait être conduite, mettant en regard des financements externes, dont ni la probabilité ni l'ampleur ne sont connues, et des coûts non négligeables, à engager immédiatement. Vu la nécessité de prendre ces décisions dans l'urgence et dans l'incertitude qu'engendre nécessairement une situation de crise, on peut comprendre que le présent article aurait pu être intitulé : « vie et mort d'un détachement militaire ».