

Les forces armées : le chemin vers la transition ?

Les pays arabes se confrontent au défi de conférer à leurs forces armées durabilité, légitimité sociale et fonctionnalité. Pour cela, des réformes structurelles sont nécessaires.

Félix Arteaga

Depuis leur indépendance, les pays arabes ont créé des forces armées et des forces de l'ordre qui ont pour but de protéger les frontières des États et leurs élites gouvernantes. Ces forces armées n'ont pas eu à lutter contre d'autres pays ; sauf lors des affrontements sous-régionaux contre Israël ou ceux qui ont eu lieu au Tchad ou dans le Sahara, bien que ces 10 dernières années, elles ont eu à lutter contre le terrorisme, là où Al Qaida et leurs alliés ont cherché ou réussi à s'implanter. Elles ont dû aussi aider les forces de l'ordre à exercer le contrôle social et la répression politique en partageant les tâches : les forces de l'ordre et les services secrets étaient chargés de protéger les régimes contre tout changement du statu quo et les forces armées soutenaient institutionnellement chacun des gouvernements. Cela leur a permis de bénéficier de privilèges par rapport au reste des secteurs sociaux mais cela a aussi entraîné un rejet et un manque de confiance envers elles car elles ont été complices ou même à l'origine de l'arbitraire, de l'injustice, de la corruption ou de l'humiliation qui ont conduit les populations à se soulever contre cet « ordre » qu'elles défendaient.

Leurs opportunités de coopération internationale se sont limitées aux accords bilatéraux, par exemple de l'Égypte, le Maroc et la Tunisie avec les États-Unis ou entre la Syrie et la Russie. Ou bien aux programmes sous-régionaux entre les pays de la Méditerranée occidentale : manœuvres annuelles entre les forces armées du Groupe 5+5 ou entre les pays du Conseil de coopération du Golfe, dont les accords d'assistance militaire justifiaient l'intervention au Bahreïn le 13 mars 2011. Certains pays arabes ont participé à des missions internationales. Ainsi, en 2010, le Maroc avait déployé des unités en Côte d'Ivoire et au Kosovo ; l'Égypte en Côte d'Ivoire, en République démocratique du Congo, au Soudan ; et la Jordanie en Côte d'Ivoire, au Libéria et en R.D. du Congo ; ce qui, associé aux représentants et observateurs individuels d'autres pays, constituait 10,45 % du total des casques bleus des Nations unies, pour cette année là. Pourtant, ce sont des forces dont la structure, la doctrine et l'équipement ne sont adaptés à la projection internationale, comme l'indique d'ailleurs sa très faible présence militaire interna-

tionale mesurée par l'Indice Elcano de Présence Globale (cf graphique 1).

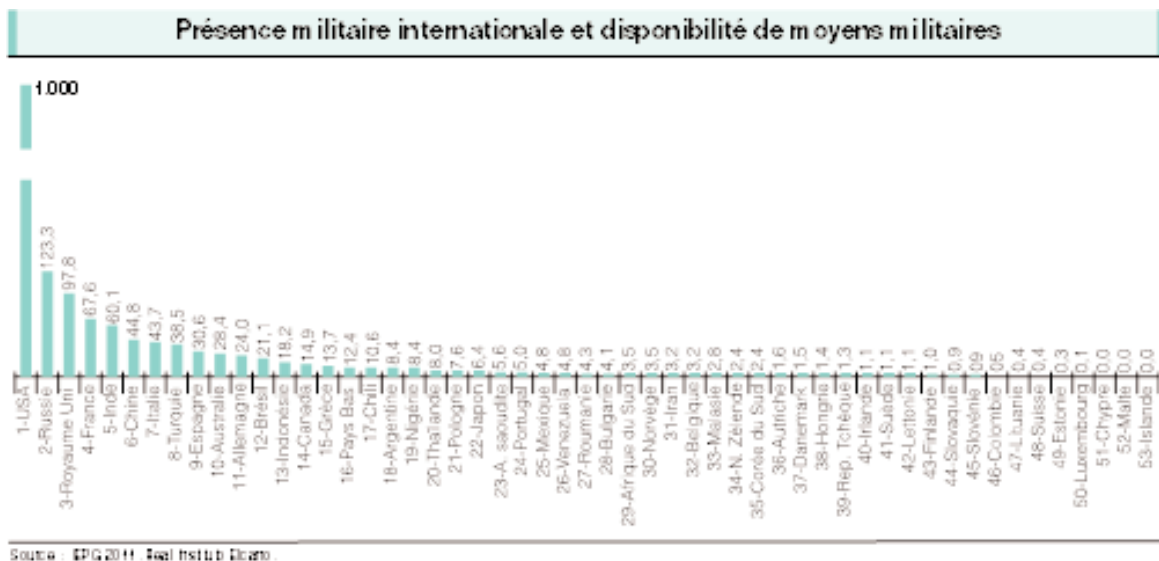
Elles n'ont pas pu non plus se moderniser au rythme de leurs voisins européens et du Golfe, car les investissements pour leur fonctionnement et leur modernisation restent très faibles. Dans les pays du Maghreb, seule l'Algérie a conservé un rythme soutenu de modernisation entre 1994 et 2009 ; le Maroc a réalisé un effort entre 2006 et 2009 puis a de nouveau réduit cette modernisation ; effort que la Tunisie n'a même pas tenté durant cette dernière décennie.

Globalement, la moyenne de l'effort d'investissement militaire mesuré en pourcentage du PIB oscille entre 6,27 % et 5,09 % entre 2000 et 2009, selon l'Institut d'Études Internationales et Stratégiques de Londres. (cf graphique 2). Mais les chiffres mentionnés dénaturent l'effort réel car le PIB des pays producteurs de pétrole leur permet d'acquérir des équipements de dernière génération alors que le reste de ces pays doivent réaliser un effort bien supérieur pour maintenir et entretenir des équipements vétustes, excepté ceux qui reçoivent des équipements provenant de l'assistance militaire américaine, comme l'Égypte (la recommandation de l'effort moyen par l'OTAN tourne autour de 2 % du PIB).

Les changements à venir

Jusqu'à présent, les forces armées ont réagi face au *Printemps arabe* de différentes manières selon les pays, mais toutes se sont vues dans l'obligation de choisir entre soutenir les gouvernements remis en question, en participant à la répression aux côtés des forces de l'ordre, ou bien soutenir ceux qui se manifestaient de manière pacifique ou violente. Quel que soit le choix qu'elles ont fait, les forces armées ont vu leur dernier moment de gloire entre les révoltes et les élections, car une fois revenues dans leurs quartiers, elles devront entrer dans un processus de transition impliquant des défis complexes de durabilité, de légitimité sociale et de fonctionnalité.

Tout d'abord, les nouveaux gouvernements doivent satisfaire les attentes sociales et réorganiser les priorités de dépense. Il leur sera donc difficile de maintenir les ni-



veaux actuels d'investissement militaire. La baisse des budgets affectera le maintien des forces armées et elles ne seront bientôt plus opérationnelles. Il sera par ailleurs difficile qu'elles conservent leurs anciens privilèges et leur influence, même là où les forces armées ont soutenu les changements comme en Tunisie ou en Égypte, car le fait d'être dorénavant subordonnées au pouvoir civil réduira leur rôle institutionnel. L'assistance militaire internationale peut pallier dans certains cas le désinvestissement national, mais les nouvelles autorités consentiront difficilement au maintien d'une relation autonome des militaires avec leurs homologues étrangers.

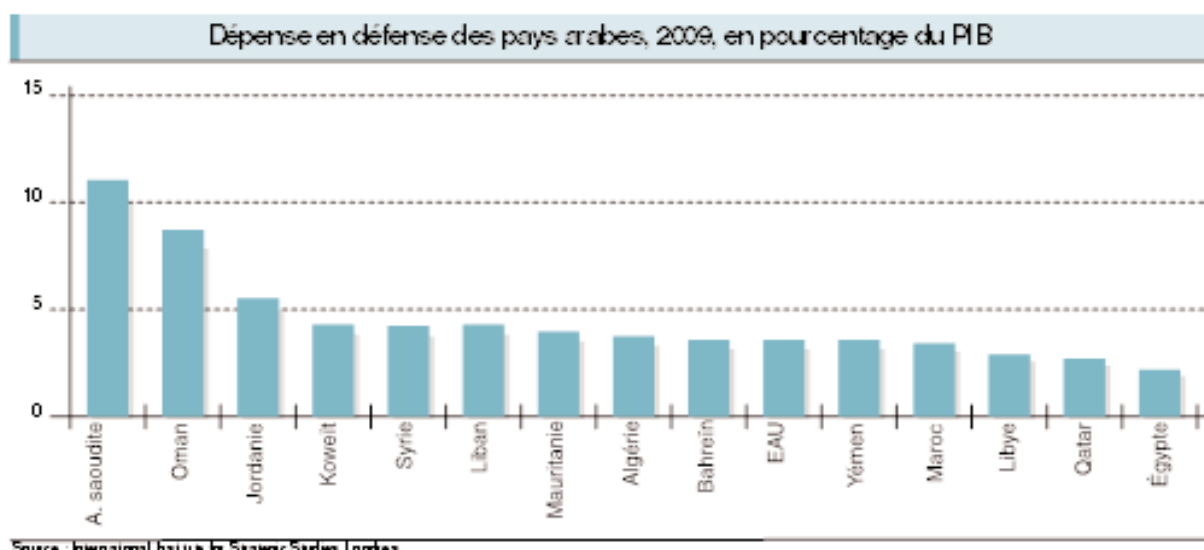
De plus, elles seront confrontées à un problème de légitimité sociale. La transition oblige les forces armées et les forces de l'ordre à se valoriser politiquement et socialement, ce dont elles ne se préoccupaient pas auparavant, qu'elles aient été des acteurs essentiels du changement (comme en Égypte, en Tunisie et en Libye) ou bien qu'elles se soient au contraire opposées à ces changements (comme en Syrie, au Yémen et au Bahreïn). La sujétion aux pouvoirs civils leur retirera leur place centrale dans les institutions puisque les nouvelles élites gouvernantes n'auront pas besoin de leur appui, tant que la gouvernance progressera (dans le cas contraire, les factions ne tarderaient pas à demander des alliances aux casernes.) Si elles ne se subordonnent pas à celui-ci et prétendent conserver, à la manière d'Égypte, le rôle d'arbitre que leur avaient concédé les gouvernants destitués, elles ne tarderont pas à connaître le même sort qu'eux, car elles deviendront le nouvel ennemi collectif à combattre. Cette nécessité de se légitimer sera plus importante encore dans les pays où les forces armées se sont opposées aux changements, et il ne leur suffira pas simplement de rentrer dans leurs quartiers, mais il leur faudra assumer de profondes réformes dans leur commandement, leur structure et leur fonctionnement pour démontrer qu'elles ont évolué, voire de reprendre tout à zéro pour se détacher totalement de leurs antécédents, comme elles y sont obligées en Libye et y

seront probablement obligées en Syrie et au Yémen.

Du point de vue fonctionnel, les forces armées des pays arabes en transition doivent assumer des tâches de stabilisation interne et de soutien aux forces de l'ordre, car les probabilités qu'elles participent à des conflits interétatiques ou à des missions de sécurité internationale sont très limitées. À moins que la transition ne dégénère en phénomène d'insurrection ou de séparatisme qui nécessiterait que les forces armées évoluent vers un modèle organisationnel de type turc ou algérien, leur fonction principale sera toujours de contrecarrer la violence que peuvent développer des acteurs non étatiques et traditionnels comme les milices tribales ou ethniques ou bien les nouveaux acteurs terroristes ou criminels. Leur fonction de contrôle social viendra en soutien aux forces de sécurité, à qui il reviendra d'assumer le maintien de l'ordre dans ces sociétés où l'intégration politique est faible et qui sont construites sur des fractures ethniques, tribales, religieuses et sectaires. La fragilité de ces sociétés, particulièrement celles des pays dont la population étrangère résidente est élevée (Qatar : 85 %, EAU : 70 %, le Koweït 69 %, la Jordanie : 50 %, l'Oman et l'Arabie saoudite : 28 %) ainsi que les leçons apprises des révoltes printanières mettent en avant la nécessité de renforcer d'avantage les forces de l'ordre que les forces armées. Là où elles ont dû intervenir, la violence des conflits a aussitôt augmenté, jusqu'à frôler le crime contre l'humanité, ce qui devrait entraîner que la majorité des réformes et des investissements soient réorientés vers les forces qui protègent la sécurité, les infrastructures et les frontières des pays, ce qu'est en train de faire l'Arabie saoudite avec l'aide des USA.

Des réformes dans le secteur de la sécurité

La portée de la réforme du secteur de la sécurité de chaque pays varie en fonction des ressources financières disponibles – elles seront faibles et de nombreux départements et de politiques se les dispute-



ront –, et des priorités de risques – il faudra choisir entre des risques qui affectent la survivance de l'État et des risques qui affectent le bien-être de la société. Après être rentrés dans leurs quartiers, les forces armées devront entreprendre un processus de transition pour s'adapter aux changements, en planifiant et en menant à bien les réformes nécessaires pour renforcer leur légitimité, leur viabilité et leur professionnalisation. Tous les pays arabes, et particulièrement ceux qui n'ont pas de ressources pétrolières, devraient inclure dans leurs programmes généraux de développement et de gouvernance des plans de réforme des secteurs de la sécurité, car la réforme des forces armées ne peut être isolée du reste du domaine de la sécurité : police, justice, centres pénitenciers, services secrets ou frontières, entre autres...

Ces programmes peuvent être mis en place par les gouvernements, par les forces armées elles-mêmes et depuis l'extérieur. La première étape doit être initiée par les gouvernements arabes, qui peuvent choisir entre le faire eux-mêmes ou bien solliciter une assistance technique extérieure. Malgré les offres d'assistance d'organisations et de pays occidentaux, il semble difficile que les nouveaux gouvernements s'attèlent à des réformes structurelles de leur sécurité, et ce pour diverses raisons.

Tout d'abord, et à la différence des forces armées des pays de l'Europe centrale et orientale, ils n'ont pas besoin d'une homologation externe pour entrer dans n'importe quelle organisation comme l'OTAN, et donc n'ont pas besoin d'adopter des standards de subordination au pouvoir civil, ou des standards opérationnels. Ensuite, et à la différence des forces armées latino-américaines dans le passé, les forces armées des pays arabes n'ont jamais détenu directement le pouvoir, même si elles ont soutenu des régimes centrés autour du leader et des partis uniques, ce qui explique que les nouvelles élites dirigeantes ne les considèrent pas comme des rivales directes, qui doivent être modifiées sans plus attendre. Les élites sortantes des pays arabes s'étaient débrouillées

pour contrôler leurs forces armées en exploitant l'origine militaire de leurs gouvernants, en divisant ou en purgeant leur commandement, en octroyant le commandement à des membres de clans ou d'ethnies semblables et en respectant leur rôle institutionnel. Les élites entrantes peuvent utiliser ces mêmes recours ou profiter de leur plus grande légitimité sociale pour s'imposer aux forces armées en cas de besoin (et régler au passage certains comptes comme cela peut avoir lieu en Égypte si les Frères musulmans accèdent au pouvoir.)

Mais même si les nouveaux dirigeants sont conscients de la nécessité de réformer leurs forces armées, cela ne fait pas partie des priorités d'un agenda chargé de réformes sociales, économiques et politiques plus urgentes. Comme en Égypte et en Tunisie, les changements se limiteront sûrement à nommer de nouveaux cadres de commandement, à diversifier les recrutements de ces cadres pour réduire les primautés comme celles des Alaouites en Syrie ou celle des Sunnites à Bahreïn ; ou bien ils se limiteront à réincorporer ceux qui ont déserté ou se sont battus dans les forces rebelles (militaires et miliciens rebelles libyens et yéménites). Le gros des forces armées viendra toujours de la conscription, puisque les conditions économiques ne permettent pas une professionnalisation qu'il serait difficile de mettre en place, même au sein des forces de l'ordre, excepté pour Bahreïn qui peut se permettre de recruter des étrangers d'origine sunnite.

Si les gouvernements ne lancent pas de réformes structurelles, les forces armées rechigneront à le faire elles-mêmes, car le changement génère des tensions et des résistances qui altèrent la cohésion interne. Les organisations complexes ont un seuil d'assimilation limité et ne veulent pas appliquer de transformation stressante au-delà de ce qui est strictement nécessaire. Dès lors, sans pression externe, les forces armées se limiteront à appliquer les « transformations cosmétiques », de façade, permettant d'améliorer la perception de la société vis-à-vis d'elles, tout en essayant de conserver les plus grandes parts de pouvoir

et de budget possible ; un scénario de continuité qui permettrait aux forces armées algériennes, marocaines ou jordanaises de rester en marge des changements. À court terme, c'est la survie corporative qui prendra le dessus sur les réformes et ils seront plus préoccupés par leur image sociale que par leur opérativité et leur soutien, puis que leur avenir dépend plus de la première évaluation que de la seconde. À plus long terme, il faudra attendre des demandes de réformes si la situation interne évolue. Si les forces armées se voient obligées à réaliser des missions anti-terroristes ou contre les insurrections, elles devront réformer leurs équipes et leurs procédés, ce qui obligera à augmenter leur budget et leurs compétences et les placera donc dans une position de force par rapport aux gouvernements arabes ; à moins que ceux-ci optent plutôt pour donner ces missions aux forces de l'ordre.

Une troisième option serait de recourir à l'assistance de tierces personnes. Dans ce cas, la demande d'aide autant que la réponse externe ne sont pas évidentes. Les gouvernements peuvent requérir ou accepter une expertise, mais il leur sera difficile d'adopter un plan de réformes qui pourrait être perçu comme une ingérence externe par des sociétés très sensibilisées à la collaboration étrangère des gouvernements déchus. Pour tempérer cette perception, ils pourraient faire appel à des agences privées, certifiées par les gouvernements occidentaux ou à des instructeurs arabes, mais ni les unes ni les autres ne peuvent développer des programmes de modernisation de grande ampleur, à court ou moyen terme. La collaboration bilatérale avec un autre pays serait une autre alternative, en s'appuyant sur les forces armées comme celles des USA, de la Grande-Bretagne, de la Russie ou de l'Arabie saoudite, comme ce fut le cas par le passé, ou bien de nouvelles formes d'assistance comme celles de la Turquie, du Qatar ou de l'Arabie saoudite. Cette collaboration bilatérale s'appuierait sur des équipes et une instruction commune, mais elle courrait le risque que les forces armées arabes soient des répliques de structures, de doctrines et de modèles étrangers à leur réalité stratégique et culturelle et, surtout, à leurs possibilités matérielles de durabilité (une tendance qui s'accroît avec le don ou la cession de matériel).

Scénario de changement pour les armées

L'ampleur des changements dans les forces armées des pays arabes dépend, d'une part, de l'évolution des transformations politiques et économiques et d'autre part, de variables externes à ces processus comme l'insurrection ou le terrorisme. Pour les premières, le niveau des transformations dépend des progrès politiques : plus les institutions politiques seront consolidées, plus elles pourront contrôler les forces armées et ajuster leur rôle aux fonctions techniques de sécurité militaire. En fonction des progrès économiques, les gouvernements pourront répondre plus ou moins bien aux attentes et aux besoins de leurs armées, selon un agenda de priorités que

ces dernières ne contrôleront plus autant qu'auparavant, à moins que la sécurité intérieure ne se dégrade. Cette variable est la seule réellement exogène aux processus de changement parce que l'insurrection, le terrorisme, le sécessionnisme ou le crime organisé ont des dynamiques propres qui peuvent profiter de la fragilité de ces processus de transition qu'entament certains pays arabes.

L'orientation et l'intensité des changements dans les forces armées dépendent de la façon dont se combinent les facteurs endogènes ou exogènes de changement dans chaque pays. Une combinaison qui dépend de facteurs culturels difficiles à évaluer par des cultures étrangères aux locales et qui ont tendance à penser que les armées suivront des modèles d'évolution similaires aux armées occidentales ; de la même façon qu'elles ont tendance à penser que les changements politiques aboutiront à des démocraties à l'occidentale. Si les changements démocratiques se consolident, les forces armées perdront progressivement le rôle principal qu'elles ont eu durant ces dernières décennies. Une perte qui a des aspects positifs, puisque les armées se distancieront des luttes pour le pouvoir, mais qui a aussi des conséquences négatives, comme la perte de leurs ressources et de leur influence. Si ces changements ne s'effectuent pas, les armées continueront d'occuper la vacance du pouvoir civil et de s'impliquer dans les équilibres complexes de pouvoir pour chaque pays. Dans le premier scénario, l'armée peut y voir un moyen d'évoluer, alors que dans le second, les affaires militaires ne pourront toujours pas être modifiées.

Les pays arabes devraient saisir cette opportunité pour réformer le domaine de leur sécurité. Pourtant, les mesures adoptées en Tunisie et en Égypte révèlent plus des réformes conjoncturelles que des programmes stratégiques de transformation et de changement de modèle sécuritaire. Ces derniers semblent plus réalisables dans des pays qui ont vu le système précédent s'effondrer, comme en Libye, en Syrie ou au Yémen, que dans des pays où les forces de l'ordre et de défense collaborent au changement et ne subissent pas les pressions extérieures, pour réaliser plus de réformes. La réforme structurelle n'est pas seulement nécessaire du point de vue de la sécurité, mais aussi du point de vue du développement et de la gouvernance, car il n'y a pas de développement ni de gouvernance possible sans sécurité. Sans ces programmes de réforme, le système de sécurité sortant de ces crises (exécutif, ministères, corps armés et agences) ne pourra pas faire face efficacement aux problèmes complexes de sécurité (la délinquance normale n'étant pas un problème grave) car il ne pourra plus avoir recours aux mêmes procédés et aux mêmes structures qu'auparavant, ce qui fera le jeu de la délinquance organisée, de l'insurrection ou du terrorisme. Par ailleurs, si les réformes se contentent de supprimer des postes de commandement, des corps armés et des pratiques concrètes associées à la répression sans les remplacer par d'autres, réformées, c'est une situation de vide sécuritaire qui se créera. ■