



**HAL**  
open science

# Une expérience d'administration en temps de crise, dans le cadre de Licorne et des actions civilo-militaires

Jacques Aben

## ► To cite this version:

Jacques Aben. Une expérience d'administration en temps de crise, dans le cadre de Licorne et des actions civilo-militaires. Le soutien des forces armées : l'administration militaire et sa singularité face aux situations de crises et de conflits, Ministère des armées - Service du commissariat des armées, 2024. hal-04880862

**HAL Id: hal-04880862**

**<https://hal.science/hal-04880862v1>**

Submitted on 11 Jan 2025

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

**Jacques Aben**

**Une expérience d'administration en temps de crise,  
dans le cadre de Licorne et des actions civilo-militaires**

in

*Le soutien des forces armées : l'administration militaire et sa singularité face aux situations  
de crises et de conflits*

Ministère des armées - Service du commissariat des armées, 2024.

Le titre du colloque qui a été tenu le 8 décembre 2023 au ministère des armées avait pour titre : « Le soutien des forces armées : l'administration militaire et sa singularité face aux situations de crises et de conflits. ». Il n'y a là rien d'étonnant, sachant que l'organisateur était la direction centrale du commissariat des armées, et qu'ainsi elle souhaitait célébrer le dixième anniversaire du corps des commissaires des armées, né le 1<sup>e</sup> janvier 2023 par la grâce de l'article 50 du décret n° 2012-1029 du 5 septembre 2012 « portant statut particulier du corps des commissaires des armées ».

Comment, alors, un professeur des universités en sciences économiques pouvait-il utilement contribuer à un tel évènement ? Peut-être en parlant d'administration des finances des armées, dans la suite d'une communication donnée quatre ans auparavant dans le cadre du colloque de la Société française de finances publiques intitulé : « Singularité(s) des finances de la défense et de la sécurité » - singularité, déjà. Mais ladite communication portait sur « La nouvelle politique de rémunération des militaires », qui ne fait que peu de place aux « crises et conflits », si ce n'est, en apparence, par la création d'une « indemnité de sujétions d'absence opérationnelle »<sup>1</sup>. Néanmoins, comme ladite indemnité n'est pas cumulable avec « la rémunération des militaires envoyés en opération extérieure »<sup>2</sup>, sa relation avec « les crises et les conflits » est singulièrement réduite.

Il restait heureusement à ce professeur, la possibilité de se souvenir qu'il est aussi un commissaire des armées, même si ce n'est plus que dans l'honorariat de son grade, et qu'à ce titre il avait eu à faire de l'administration en soutien des armées, mais surtout qu'il avait eu le privilège de le faire dans un contexte de crise et même de « conflit armé non international »<sup>3</sup>, et pour une mission assez singulière.

Il n'y a donc aucun contresens, ni même faux sens, à rendre compte ici d'une « expérience d'administration en temps de crise et dans le cadre des actions civilo-militaire ». Mais s'agissant de l'expérience d'un commissaire de réserve, il paraît utile, au préalable, de décrire le cheminement, au demeurant tortueux, qui l'a amené « De la fac à l'Opex », selon le titre raccrocheur d'un article de la revue *Armées d'Aujourd'hui*<sup>4</sup>. Le lecteur me pardonnera de le faire à la première personne du singulier.

Ma première mission en opération extérieure, en 2001, a été le résultat d'un véritable coup de chance. L'état-major opérationnel interarmées cherchait un officier ayant une bonne culture économique pour occuper un poste au département « économie-commerce » de l'administration provisoire du Kosovo. L'armée de terre, théoriquement affectataire du poste, n'avait pu, ou voulu, le pourvoir. Or il s'est trouvé que l'officier traitant de l'EMOIA appartenait à l'armée de l'air, c'est donc vers la direction du personnel militaire de celle-ci qu'il s'est tourné. Le serveur informatique a donc sorti mon nom, ce qui n'était pas improbable car il ne devait pas contenir beaucoup d'officiers docteurs en économie et volontaires-opex.

L'ordre de mission prévoyait une affectation au bureau des actions civilo-militaires (BACM) de l'opération Trident-Kosovo, puisqu'il s'agissait de pourvoir un emploi administratif typiquement civil en utilisant du personnel militaire, mieux adapté à un territoire mal sécurisé et à des conditions de vie un peu spartiates. Cette politique de rappel de militaires de réserve sur la base des compétences civiles qu'ils détiennent, s'inscrit dans la volonté d'appuyer la reconstruction administrative d'un territoire mis à mal par une crise ou même un conflit, et

---

<sup>1</sup> Décret n° 2021-1701 du 17 décembre 2021

<sup>2</sup> Ibidem, article 4.

<sup>3</sup> J. Aben, « Licorne ou la guerre si nécessaire pour maintenir ou imposer la paix », *Stratégique*, 2017/4 N° 117, pp 253 à 283

<sup>4</sup> N°265, novembre 2001 ; le titre original était plus modestement « Des actions civilo-militaires aux 'affaires indigènes' »

ainsi l'aider dans sa transition vers « l'état final recherché ». Certes il est toujours possible pour l'Onu, autre opérateur sur le terrain, de recruter des agents à cet effet, mais cela peut prendre beaucoup de temps, là où les armées sont capables de réagir en quelques semaines, voire en quelques jours, si elles ont pris la peine de constituer un réservoir assez éclectique de ressources humaines civilo-militaires.

J'étais donc entré (par surprise pour moi) dans la filière « ACM » dont je ne connaissais rien jusque-là. C'est celle filière « métier » qui m'a ramené au Kosovo en 2002, comme « expert en économie » ; c'est encore elle qui aurait dû m'y ramener en 2004.

« Aurait dû » seulement, puisque le vendredi 5 mars 2004 vers 10 heures, à deux semaines de mon envol pour Pristina, je recevais un appel du groupement interarmées d'action civilo-militaire (GIACM), me demandant instamment d'accepter un changement de destination : la Côte d'Ivoire et la force Licorne. Il ne s'agissait plus, à proprement parler, d'une mission civilo-militaire, même si l'affectation devait se faire au sein du BACM de l'opération Licorne, mais d'une mission entrant dans mes compétences *supposées* de commissaire. Telle qu'elle m'était présentée au téléphone à cet instant-là, elle visait à ériger ce BACM en détachement de première catégorie, disposant d'une autonomie financière, ce qui lui permettrait de gérer des ressources non fiscales. C'était bien la première fois que j'entendais parler de cela.

J'avoue avoir exprimé une forte réserve à l'encontre de cette proposition, n'étant pas du tout convaincu d'être le « commissaire de la situation », malgré mes 22 années d'ancienneté dans la réserve de ce corps à ce moment-là. Néanmoins, une heure après, un appel très insistant du colonel chef du bureau des actions civilo-militaires (J9) du centre de planification et de conduite des opérations (CPCO) m'a fait voir que « là-haut » on pensait le contraire, et fait admettre que je ne pouvais pas me dérober, alors que l'on comptait vraiment sur moi pour pallier le refus des directions des trois commissariats, de détacher un commissaire d'active pour une telle mission. J'ai donc accepté. Néanmoins j'ai refusé d'être mis en route avec seulement 92 heures de préavis, et demandé huit jours de délai supplémentaires : on ne quitte pas l'université au mois de mars, comme l'on quitte une base aérienne quand on est en « alerte guépard »<sup>5</sup>.

C'est donc de cette mission impromptue et atypique, qu'il sera question dans ce qui suit. Elle sera rapportée telle qu'elle a été vécue, entre le 16 mars (15+30+31+25) et le 25 juin 2004, avec les règles, les appellations et les outils en vigueur à l'époque. Mais, à vingt ans de distance, il est certainement utile de commencer par la replacer dans son contexte, qu'il s'agisse de l'opération Licorne ou de la place qu'y ont prises les ACM. Ainsi l'analyse détaillée des opérations conduites pendant ces 101 jours pourra prendre toute sa signification.

## 1 - L'opération Licorne

La force Licorne a été créée à la suite de la tentative de coup d'Etat du 19 septembre 2002 et de la crise qui a suivi. Certes, il y avait déjà en Côte d'Ivoire le 43<sup>e</sup> bataillon d'infanterie de marine, installé à Port-Bouët, près du port de commerce et de l'aéroport, dans le cadre de l'accord de défense du 24 avril 1961, mais il a très vite été évident qu'il fallait envoyer des renforts si l'on voulait être capable de mettre en sécurité les 20 000 Français qui y étaient expatriés. Dès le 22 septembre, avec l'accord des autorités ivoiriennes, un premier contingent, du niveau d'une compagnie, arrivait de Libreville par voie aérienne militaire. Le 1<sup>er</sup> octobre, le premier commandant de l'opération, le général Emmanuel Beth, rejoignait Abidjan, après avoir pris aussi le commandement de la 11<sup>e</sup> brigade parachutiste, à Toulouse. Le

---

<sup>5</sup> Il s'agit d'une procédure qui permet de disposer d'un volant de forces interarmées mobilisables pour lancer une opération extérieure immédiatement, et permettant d'atteindre le volume d'une brigade (autour de 5000 militaires) en une dizaine de jours.

renforcement a continué de manière rapide jusqu'à atteindre l'effectif de 4000 au premier trimestre 2003 et à s'établir à 4600 au printemps 2004.

Entretemps, le 17 octobre, un accord de cessez-le-feu avait été conclu par les plénipotentiaires de la communauté économique des États de l'Afrique de l'ouest (CEDEAO), qui devait être garanti par la mission d'interposition qu'elle allait créer (MICECI). Mais sa mise en place n'ayant pu avoir lieu qu'en mars 2003, faute de moyens, c'est à Licorne qu'a incombé cette mission malgré les réticences du général Beth.

Licorne s'est vue investie d'un mandat international le 4 février 2003, par la résolution 1464 du conseil de sécurité de l'ONU, qui entérinait aussi la création de la MICECI. L'objectif était d'abord de favoriser une solution pacifique de la crise, notamment dans le cadre de l'application des accords de Linas-Marcoussis, conclus le 24 janvier entre le président Gbagbo et les « rebelles » du nord. La mesure la plus significative prise à cet effet a été la constitution, au mois de mai 2003, d'une zone de confiance destinée à séparer les ex-belligérants, le long de la ligne de contact.

Cette première résolution a été en quelque sorte prorogée par la résolution 1528, prise sous l'empire du chapitre VII de la charte, qui prévoyait notamment la création d'une force de maintien de la paix : l'ONUCI. Licorne, devenait alors force de réaction rapide en renfort de l'ONUCI, et était en conséquence autorisée à utiliser « tous moyens » pour appuyer cette dernière dans sa tâche de sécurisation de la zone de confiance, visant à empêcher la reprise des affrontements entre les forces armées des Forces nouvelles (FAFN), au nord, et forces armées nationales de Côte d'Ivoire (FANCI) au sud. Dans un second temps la force devait participer au processus de « désarmement, démobilisation, réinsertion » (DDR) des miliciens, à l'instar de ce qui s'était fait par exemple en Sierra Leone, et dans d'autres pays d'Afrique. Licorne contribuait aussi à la sécurité des ministres issus du mouvement des Forces Nouvelles, dès lors que leur mission les amenait en zone sud et notamment à Abidjan. Elle devait intervenir au profit de la population locale en cas de menace grave. Enfin elle gardait la fonction traditionnelle de troupes françaises en Côte d'Ivoire, c'est-à-dire la protection des ressortissants français et leur évacuation si nécessaire.

A cet effet l'effectif n'a pas cessé de croître, jusqu'à atteindre 4600 en mai 2004, répartis entre le quartier général de Port-Bouët et 6 groupement tactiques interarmes<sup>6</sup> (GTIA) quadrillant le territoire. Pendant la période allant du 22 septembre 2002 au 16 mars 2004, date de début de la mission, Licorne a essuyé le feu à plusieurs reprises et 6 de ses membres y ont laissé la vie. Cette liste s'est allongée jusqu'à atteindre 25 sur l'ensemble de l'opération, dont 21 déclarés « Morts pour la France ».

## 12 - Les ACM dans Licorne

Comme toute force de paix française, Licorne avait été dotée dès l'origine d'une capacité d'action civilo-militaire. Aux termes de la directive 796/DEF/EMA/EMPL.1/DR du 11 juillet 1997<sup>7</sup>, c'était le bureau J9 du centre de planification et de conduite des opérations (EMA/CPCO) qui en assurait la conduite et en déterminait les moyens financiers. Un bureau homologue, G9, était son correspondant au sein du poste de commandement interarmées de théâtre (PCIAT) de l'opération.

---

<sup>6</sup> Pour les non-initiés, « interarmes » signifie que sauf exception ledit groupement est formé exclusivement d'unités de l'armée de terre, alors même que Licorne était une force « interarmées », puisqu'elle comprenait un détachement air et était appuyée par l'opération Corymbe de la marine nationale, dans le golfe de Guinée.

<sup>7</sup> Aujourd'hui, c'est la doctrine interarmées DIA-3.10.3(A)\_CIMIC (2012) qui s'applique (N°174/DEF/CICDE/NP du 17 juillet 2012)

Les opérations ACM elles-mêmes étaient réalisées par des unités de natures différentes. Il est de coutume de créer un bureau des actions civilo-militaires (BACM) auprès d'un commandant de force ou d'un responsable militaire. Le chef du BACM est alors conseiller du chef pour les questions d'ACM et commande les opérations sur le terrain. Au sein d'une grande unité (brigade) on crée plutôt une unité ACM, sur le modèle des unités de combat ou de soutien. C'est ainsi qu'au Kosovo on avait un BACM à Pristina, dont le chef était conseiller ACM du général représentant militaire de la France auprès de la KFOR (REPFRANCE), et un ensemble G9-unité ACM au sein de la brigade multinationale nord. C'est une solution apparemment mixte qui avait prévalu pour Licorne, au sens où le PCIAT comprenait un bureau J9 pour la conduite et un BACM pour la mise en œuvre. Un même officier commandait les deux bureaux.

Cette mise en œuvre se faisait selon les principes décrits par la directive mentionnée plus haut, déclinant l'action civilo-militaire selon trois axes : action au profit des forces, action au profit de l'environnement civil et, si nécessaire, action humanitaire.

Il faut aborder rapidement la question de l'action humanitaire car elle ne mobilise les unités ACM que de manière marginale, et la plupart du temps via des prestations en nature. Il s'agit en effet d'offrir à des populations dans le besoin, des produits de première nécessité (tentes, couvertures, aliments, médicaments...) ou même des actes médicaux. Mais c'est le genre de choses que l'armée n'entreprend que lorsque aucune autre organisation n'est en mesure de le faire à sa place. En situation normale, lorsque les organisations internationales (OI) ou non gouvernementales (ONG) interviennent, les ACM doivent se limiter à leur assurer l'information nécessaire à leur sécurité, et dans certains cas un appui logistique.

Quoi qu'il en soit, les unités ACM sont presque toujours dotées d'un officier de liaison OI-ONG, qui est le correspondant permanent de ces organisations. Mais par là cet officier assume aussi une responsabilité complémentaire, d'ordre pédagogique. Il se trouve en effet que les ONG, et notamment les internationales (MSF, Handicap international, ACF...), entretiennent des relations parfois difficiles avec les forces militaires. Sans même parler d'une corrélation entre une vocation humanitaire et un esprit antimilitariste, on constate que ces organisations, si elles se rapprochent des armées lorsque la situation se dégrade, ont tendance à leur reprocher de piétiner leurs plates-bandes. Non seulement les armées leur feraient une concurrence déloyale, mais encore l'action militaire pourrait être confondue avec la leur et, dans certaines circonstances, les mettre ainsi en danger : c'est peut-être ce que l'on a vu en Afghanistan. Il faut donc en permanence que les militaires expliquent ce qu'ils font et tissent des relations de bonne intelligence avec les « humanitaires ».

L'action au profit des forces est définie dans la directive, comme de nature à « *faciliter l'exécution des missions opérationnelles, avant, pendant et après l'engagement. (...) elles ont pour objet d'offrir une alternative ou des solutions complémentaires dans tous les cas où les modes d'action purement militaires sont inadaptés ou insuffisants* ». Ceci signifie que c'est la force - voire l'état-major des armées - qui décide de leur réalisation, puisque c'est elle seule qui est en mesure de délivrer le label.

On observe que les forces installées sur un territoire ont spontanément la notion des actions à entreprendre pour espérer gagner la sympathie des populations environnantes. Les chefs d'unités ont pratiqué l'action civilo-militaire bien avant que le concept soit défini, et ils continuent d'être très demandeurs de ce type d'action. Ce que le concept a apporté, c'est une administration centralisée des projets, mais aussi leur mise en œuvre par des unités spécialisées armées par un personnel formé à cet effet.

En pratique le mode de réalisation de telles actions passe par l'installation d'équipes tactiques de soutien (*Tactical support team* ou TST<sup>8</sup>), auprès des unités opérationnelles assurant le

---

<sup>8</sup> Devenues TCT, pour Tactical Cimic Team.

quadrillage du territoire. En coopération avec leur unité d'accueil, ces équipes ACM sont d'abord chargées d'identifier les diverses actions susceptibles d'augmenter la liberté de manœuvre des forces en améliorant leurs relations avec la population. Cela peut revêtir la forme d'une pompe à eau à remplacer, d'un toit à réparer, d'une piste à ouvrir... Dans un second temps, après approbation par le bureau J9 de l'état-major, l'équipe fait réaliser – ou réalise – le projet.

Exemple : Remise en état d'une pompe à eau (123,48 euros)

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

capitaine X, officier ACM du GTIAN

A cet effet la force Licorne, en tant que force interarmées, s'est vue doter de ressources par l'état-major des armées : crédits massifiés de l'article 34.02.42 pour le budget de fonctionnement et crédits d'infrastructure délégués par la direction centrale du génie (34.04.92). Le chef du bureau J9 a reçu délégation de l'ordonnateur secondaire de la force pour leur engagement.

Il est clair que toute opération susceptible d'améliorer le sort de la population locale est de nature, aussi, à profiter plus ou moins directement aux forces. En effet l'efficacité de l'action de celles-ci dépend en bonne part du plus ou moins bon accueil que leur réserve la population. Néanmoins les crédits émanant du ministère de la défense doivent être conservés pour les actions les plus directement utiles aux forces (Instruction 329/DEF/EMA/BF/T/III du 31 mars 2000, relative au financement des actions civilo-militaires). Ce sont donc bien ces forces qui doivent désigner les projets à réaliser.

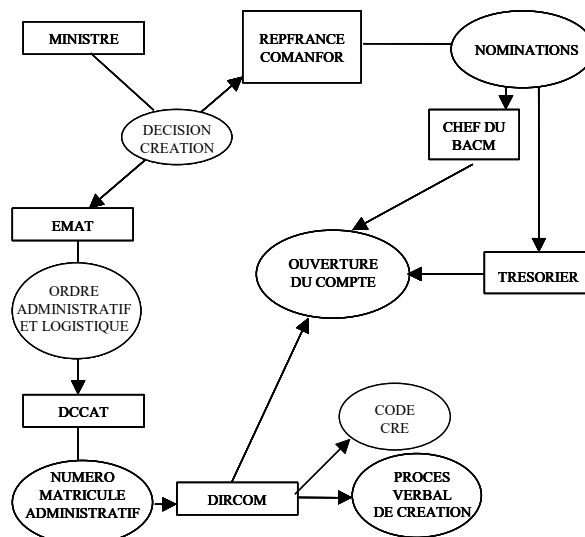
C'est pourquoi un troisième type d'action civilo-militaire a été défini par la directive déjà citée, qui se fait « au profit de l'environnement civil ». Dans ce cas, les projets peuvent être beaucoup plus divers, de la réfection d'un clocher à la fourniture de livres à une école ou de riz à des guérilleros repentis, et surtout il n'est pas nécessaire que les forces y voient une utilité immédiate pour elles-mêmes. Ce sont alors les organismes de planification et de conduite qui définissent les domaines de l'action : éducation, santé, agriculture... et identifient les priorités : telle région plutôt que telle autre. Ces actions sont menées soit par des équipes de terrain spécialisées, lorsqu'il s'agit de travaux d'infrastructure, soit par des experts lorsque ce sont des institutions que l'on veut reconstruire (droit, économie, santé...). Pour la réalisation de tels projets il est souhaitable, mais pas obligatoire, que des ressources autres que celles émanant du ministère de la défense soient dégagées. Or on sait que dans des situations de sortie de crise, il se trouve toujours des donateurs : Etats, organisations internationales ou organisations non gouvernementales, mécènes divers, pour vouloir aider au retour à « l'état final désiré » qui a été défini en général par les Nations Unies (Kosovo), ou la coalition qui est intervenue militairement (Irak). Il faut néanmoins remarquer que, selon les crises, les donateurs sont plus ou moins nombreux, et les promesses faites au cours des « conférences des donateurs » plus ou moins tenues.

L'éventuel succès de la recherche de financement vient immanquablement poser un singulier problème d'administration : de quelle manière une force militaire peut-elle disposer de fonds émanant des sources les plus diverses, et susceptibles d'être utilisés dans la devise ayant cours sur place, tout en respectant les règles budgétaires nationales et internationales ?

La réponse de principe avait été donnée dans le cadre de la rédaction de la doctrine interarmées « relative aux actions-civilo-militaires ». Dans sa contribution, la direction centrale du commissariat de l'armée de terre<sup>9</sup> considérait que pour être « réglementaire, adapté et réactif », le bureau des actions civilo-militaires placé auprès d'une autorité militaire (REPFRANCE, COMANFOR...) devait être rattaché à l'EMA et érigé en détachement de première catégorie par décision personnelle du ministre de la défense. Cette unité acquérait de ce fait l'autonomie administrative et financière et devait en conséquence être dotée d'un trésorier. A partir de là, il devenait possible au chef de l'unité, ordonnateur des dépenses, de faire ouvrir un compte de dépôt à vue dans la devise locale. C'était la décision ministérielle qui précisait par quels éventuels donateurs ce compte pourrait être approvisionné. Evidemment une telle unité était soumise, comme toute autre, au contrôle interne habituel (surveillance administrative et vérification des comptes) mais aussi à un contrôle externe par les bailleurs de fonds (qu'il soit sur place, avec l'autorisation du chef militaire, ou sur pièces). Le CPCO/J9 s'est néanmoins posé la question de savoir si cette solution était vraiment la seule, vu le coût de son application : le service administratif et financier du détachement représentait réglementairement deux personnes, et plus probablement trois, si on donnait un chef direct aux deux premières. En fait une étude conduite sur place entre le BACM-Licorne et la direction du commissariat (DIRCOM) de Licorne montrait qu'il n'y avait pas d'alternative. En effet c'était bien l'ouverture du compte en devises capable de recevoir des fonds privés qui était la cause première de la décision. Or ne pas créer le détachement aurait imposé à l'unité qui soutiendrait le BACM sur le plan opérationnel, d'ouvrir un second compte pour recueillir les ressources ACM, sans les mêler aux ressources budgétaires finançant son propre fonctionnement courant. On aurait donc eu une rupture du principe d'unicité de caisse, qu'il paraissait difficile d'envisager.

S'agissant de détacher un élément d'un organisme à dominante terre, la procédure à suivre était celle de l'instruction 1839/DEF/DCCAT/ABF/AF1 du 19 juillet 2001, relative à l'administration des détachements en opérations extérieures. Le cheminement administratif était celui décrit dans le schéma ci-après. Mais derrière l'apparente simplicité de cette procédure, et surtout derrière son automatisme supposé, la réalité a pu s'avérer beaucoup plus complexe, et sa mise en œuvre beaucoup plus chaotique.

**PROCEDURE DE CREATION DU BACM**



<sup>9</sup> Note 20188/DEF/DCCAT/ORH/OLOI/LOG.OPS du 27 mars 2002



## 2 – Création du BACM

### 21 – Démarches administratives

En pratique les opérations ont commencé dès le début de l'année 2004, notamment sur la base d'une étude de faisabilité du DIRCOM de Licorne. Une demande expresse ayant été faite au CPCO/J9 le 22 janvier 2004, celui-ci a transmis un projet au cabinet du ministre le 5 février, et la décision du ministre est intervenue le 18 février, soit à peine treize jours plus tard. Cette décision était très conforme à la doctrine établie par la note de la DCCAT déjà citée, à ceci près qu'elle ouvrait largement les possibilités de financement : « *ce compte pourra notamment recevoir des fonds d'Etats étrangers ou d'organisations internationales* ».

Enfin dès le 25 février, le DIRCOM produisait une note administrative reprenant le dispositif de la note 20188 DEF/DCCAT, et donnant les éléments de procédure à réaliser par Licorne (désignation du chef du BACM, procès-verbal de création, choix de l'application comptable utilisable). Ainsi la porte était ouverte à la mise en place du détachement de première catégorie dénommé BACM.

Si la décision ministérielle ne prévoyait la nomination que d'un chef de détachement, d'un trésorier et d'un comptable des matériels, il est apparu souhaitable au (futur) chef de détachement, d'avoir un conseiller administratif et financier au moment de la mise en œuvre de la décision ministérielle, qui pourrait ensuite prendre la direction du service constitué autour du trésorier et du comptable. Une telle solution avait d'une certaine manière été anticipée par l'étude réalisée par le DIRCOM de l'époque, qui avait imaginé, dès le 12 janvier, que « le trésorier pourrait être un commissaire d'une armée ».

A l'usage, il s'est avéré que l'idée avancée par le DIRCOM, de confier le poste de trésorier à « un commissaire d'une armée » était judicieuse, au moins si l'on envisage un fonctionnement du SAF/BACM en mode dégradé, c'est-à-dire avec un personnel réduit. Un commissaire a la capacité de tenir une trésorerie et il a en plus une connaissance de l'ensemble des procédures administratives et financières. Et s'il ne l'a pas, il sait comment l'acquérir. Il serait un lien privilégié entre le BACM et la DIRCOM d'une part, entre le BACM et le bureau finances (J8) d'autre part. Il a en plus l'avantage d'être un officier – éventuellement supérieur – qui peut de ce fait assumer les fonctions de conseiller du chef pour les questions d'administration et de finances. Certes si le commissaire avait été trésorier, il n'aurait pu tenir les fonctions d'ordonnateur des dépenses, mais rien n'aurait interdit alors que le chef du détachement les reprenne à son compte. Quant au contrôle, la DIRCOM aurait toujours été là pour l'assurer. Si en outre ce commissaire avait une expérience des ACM, l'équipe pouvait indiscutablement gagner en efficacité.

A partir de là, et dans l'attente du trésorier qui ne devait arriver qu'au début du mois d'avril, ma première mission a été de préparer la mise en place du détachement, sur le plan administratif et financier, en collaboration avec la direction du commissariat de la force Licorne et avec le commissaire armant le J8 du PCIAT. Au départ, l'opinion explicitée par le commandement, mais aussi par le commissariat, était que mon intervention se limiterait à l'ouverture du compte « bureau des ACM de Licorne », puis à l'ordonnancement des dépenses liées aux actions en faveur de l'environnement civil. Toutefois, il m'est apparu assez vite que, si les crédits jusque là dédiés aux ACM étaient mis dorénavant à la disposition du chef du BACM et non plus du chef du bureau J9, j'aurais aussi à les administrer. Cette première interrogation en a entraîné une seconde concernant dorénavant l'ensemble des dépenses de vie courante du futur détachement : celui-ci devait-il continuer à être soutenu par l'état-major, comme au temps où il n'était encore que l'un des bureaux de celui-ci, ou bien acquérir effectivement son autonomie, ce qui supposait que les ressources correspondantes lui soient mises à disposition. La réponse à cette question pouvait apparaître comme de pure opportunité, eu égard au volume relativement faible de l'unité (21 militaires à la date de mise en place), si la logique administrative n'entraînait pas automatiquement de telles évolutions.

Et de financières qu'elles étaient, les questions s'étendaient à l'organisation même de la force, puisqu'il pouvait finir par apparaître au commandement de Licorne, que les fonctions de chef du bureau J9 devraient être séparées de celles de chef du BACM.

Finalement on s'est orienté vers une solution de compromis, confiant au BACM les ressources dédiées à la fonction ACM (y compris d'origine budgétaire), et continuant à lui assurer le soutien du PCIAT, via J8, pour sa vie courante. En cela on ne faisait que reprendre l'esprit de la note administrative émise par le DIRCOM le 25 février.

Il est à remarquer que la tendance, apparemment de plus en plus répandue, de créer des détachements de plein exercice, c'est-à-dire disposant de l'ensemble de leurs ressources, n'est pas nécessairement la meilleure solution. En effet, notamment pour des unités de faible importance numérique, le suivi de l'ensemble des dépenses peut représenter une charge importante et par là nécessiter un personnel conséquent. Il est peu probable que les éventuels avantages que l'unité retire du contrôle de ses ressources soient à la mesure du supplément de coût que cela implique. Cela est si vrai que pour des détachements pourtant relativement importants, comme le village de combat de Sissonne, on a opté pour un soutien intégral et le transfert des seuls crédits d'opération.

Toutefois la question a été posée, au sein du PCIAT comme au CPCO/J9, d'un éventuel transfert au BACM de l'administration de son budget de fonctionnement. Pour le CPCO il s'agissait de pouvoir répondre à l'éventuel besoin d'une plus grande autonomie afin d'accroître l'efficacité opérationnelle. En revanche avec certains responsables du PCIAT, la préoccupation venait du constat que la montée en puissance du BACM – dont l'effectif venait de passer de six à vingt-et-un – impliquait un coût de fonctionnement accru. En réalité une telle évolution n'apparaît ni utile ni nécessaire. En effet ce n'est certainement pas l'administration directe de ses dépenses de fonctionnement qui pourrait donner une plus grande efficacité opérationnelle au chef du BACM, sauf bien sûr si le PCIAT faisait des difficultés pour lui accorder le soutien dont il a besoin. Et ce n'est pas non plus le meilleur moyen de contenir une éventuelle tendance à l'inflation des dépenses. La comptabilité fonctionnelle, qui fait du chef du BACM un chef d'objectif avec un budget prédéfini, permet d'arriver au même résultat avec un coût beaucoup moindre.

L'étape suivante, la plus simple, était de faire désigner les acteurs réglementaires du BACM : son chef, son trésorier et son comptable des matériels. La chose s'imposait, puisque c'était tout ce que l'on pouvait aisément faire dans l'immédiat. Ainsi dès le 29 mars, un projet de décision était présenté à la signature du chef d'état-major du PCIAT – alors même que le trésorier et le comptable n'étaient attendus que quatre jours plus tard. En conséquence le premier chef du BACM pouvait signer le lendemain sa première note de service, désignant son « directeur des services administratif et financier » et lui donnant délégation de signature. C'est une expérience tout à fait exceptionnelle, pour un commissaire de l'air, de pouvoir signer « DSAF », titre que porte le commissaire d'un corps ou d'un détachement de l'armée de terre. Et il est remarquable qu'elle échée à un commissaire de réserve sans véritable formation professionnelle – mais pas nécessairement sans culture financière et administrative. Il est d'ailleurs amusant de noter que ledit commissaire aura été finalement le seul membre de l'administration du BACM à ne pas disposer d'un sceau de l'Etat, simplement parce que lors de la commande formulée par la DIRCOM, il avait été naturellement présumé que le futur commissaire arriverait forcément avec sa propre « Marianne ».

Il semblait aisé d'obtenir le procès verbal de création du détachement, puisque la DIRCOM était tout acquise à la démarche entreprise. Cela ne pouvait se faire qu'après obtention du numéro matricule administratif, dont la production était de la compétence de la DCCAT, sous direction « administration-budget-finance », bureau « administration des corps ». La méthode la plus expédiente avait paru d'appeler directement le chef du bureau en question (5 avril). Mais il s'est avéré que la DCCAT ne voulait bien produire le numéro matricule, qu'au vu de

l'intégration du nouveau détachement dans l'ordre d'opérations de la force, de sa directive administrative et logistique et de l'ordre administratif et logistique qui en est le produit. Or l'état-major de l'armée de terre, bien que destinataire d'un message du CPCO en date du 30 janvier lui demandant « de faire prendre dès à présent par la DCCAT les mesures nécessaires à l'ouverture d'un compte au Trésor public » et destinataire aussi de la décision du ministre, ne semble pas avoir réagi, puisque la DAL n'a pas été amendée. De même la DCCAT, bien que tenue au courant dès le début de la genèse du projet et destinataire de tous les actes administratifs, semble être restée dans l'expectative. Enfin il ne semble pas que l'état-major Licorne ait demandé quoi que ce soit à qui que ce soit.

Pour en sortir, et sur mon instance, le DIRCOM a adressé, le 8 avril, une note express demandant l'attribution « dès que possible » du fameux numéro, en référence à la seule décision du ministre. Finalement c'est le 13 avril que ce numéro a été créé officiellement, donc que le procès verbal de création du détachement a pu être signé – pour prendre effet du 1<sup>er</sup> avril. C'est ce même 13 avril que la procédure d'ouverture du compte a donc été entamée. Elle ne devait déboucher que deux semaines plus tard. Il s'était donc passé environ quatre mois entre le lancement de l'idée d'ouverture d'un compte, en passant par la création d'un détachement de première catégorie, et sa concrétisation complète.

Cela dit il s'est avéré que le trésorier près l'ambassade se serait probablement contenté de la décision du ministre et des désignation de signataires, montrant ainsi que chaque administration a sa propre conception des preuves d'existence d'un organisme autonome de droit administratif.

## 22 - Compte « auprès du Trésorier de France »

Ainsi près de deux mois après la décision de création prise par le ministre, le BACM était théoriquement en mesure d'ouvrir son compte auprès du Trésor public, au moment même où les premiers donateurs avaient enfin été trouvés. Et c'est là qu'a surgi le problème suivant.

Dans sa décision d'érection du BACM en détachement de 1<sup>e</sup> catégorie, le ministre autorisait ledit détachement à ouvrir un compte au Trésor public auprès du trésorier près l'ambassade de France en Côte d'Ivoire. Cette autorisation s'inscrivait dans la ligne tracée par la note 20188/DEF/DCCAT du 27 mars 2002, qui précisait en outre que l'intitulé du compte « en banque » ouvert pour un BACM, serait : « bureau des ACM du REPFRANCE ». Sur l'appellation à utiliser pour le BACM-Licorne, qui ne dépendait pas d'un REPFRANCE, un échange avait eu lieu entre les experts de la mission d'audit financier de l'armée de terre (MAFAT) et le directeur du commissariat de Licorne, dont était sorti l'intitulé : « M. le chef du BACM-Licorne »<sup>10</sup>. C'est donc bien cet intitulé qui a été inscrit dans la demande d'ouverture du compte. Pour tout le monde il s'agissait de l'ouverture d'un banal compte de dépôt à vue auprès du Trésor public. A tel point que la note d'organisation financière du DIRCOM en date du 27 avril 2004, prévoyait la possibilité pour le BACM d'obtenir des espèces auprès du trésorier du bataillon logistique de Licorne, contre la remise d'un chèque.

En fait il s'est avéré à l'usage que ces diverses dispositions n'étaient pas, ou n'étaient plus, pertinentes. En effet les trésoriers près les ambassades de France n'assuraient plus de véritables services bancaires, et ce même au bénéfice des administrations. Tout ce qu'ils pouvaient proposer, c'étaient des comptes de dépôt en devises locales, comme partie du compte qu'eux-mêmes ouvraient auprès de la banque centrale du pays de résidence.

Dans ces conditions, le libellé du compte n'était qu'un numéro comptable partitionnant le compte principal « Trésorerie de France », de sorte que tout chèque libellé à « M. le chef du BACM-Licorne » ne pouvait être encaissé sur ce compte.

En outre il n'était pas possible d'obtenir de chéquier personnel ni aucun instrument de paiement à distance (carte de paiement par exemple). Les seules modalités de paiement

---

<sup>10</sup> En fait l'intitulé fut demandé par téléphone au DIRCOM, au moment même où le chef du BACM et son DSAF allaient chercher le premier chèque d'un mécène.

ouvertes étaient les ordres de virement et les retraits d'espèces. Il n'était même pas possible d'obtenir des chèques de banque, pour des raisons qui n'étaient ici que conjoncturelles, le trésorier d'Abidjan ne souhaitant pas assumer les conséquences du risque de perte.

Pour le BACM, la découverte fortuite de cette réalité a signifié la nécessité de faire refaire les chèques déjà obtenus de trois donateurs, ce qui n'est pas, en pratique, quelque chose de très facile. En outre c'est là une situation de nature à créer quelques légères difficultés. En effet il devenait impossible de régler immédiatement une transaction autrement qu'en espèces. Il est vrai qu'en Côte d'Ivoire, la probabilité qu'un commerçant qui refuse un virement, accepte un chèque n'est pas très élevée, sans pour autant être nulle. Quant à la facilité de caisse prévue auprès du bataillon logistique (BATLOG), elle n'avait en fait aucun intérêt pratique - et elle aurait privé le trésorier et le comptable d'occasions de sorties dans Abidjan, avec la Trésorerie de France comme objectif de mission.

### 23 – TRESOPEX et autres problèmes d'intendance

Parallèlement avait été entreprise l'installation d'un logiciel de tenue de comptes. Certes, le bricolage d'un tableur *Excel* était tout à fait concevable, mais il était naturel aussi que la DIRCOM opte pour une solution plus « réglementaire ». A ce point il est intéressant de suivre la genèse des événements, car elle révèle beaucoup sur la manière dont l'administration fonctionne. En cette matière, l'expert se trouvait être un sergent-chef, spécialiste d'informatique appliquée à la comptabilité. Le DIRCOM de l'époque lui demanda donc quelle application elle préconisait pour une unité d'action civilo-militaire érigée en détachement de première catégorie. Sur la foi de la dénomination, l'experte répondit qu'il fallait une application permettant à des militaires de traiter la comptabilité privée – comprendre : civile. C'est ainsi que, très tôt, des ordres furent donnés pour que soit acquis le logiciel CIEL, qui permettait une comptabilisation en parties doubles. Heureusement que lesdits ordres sont restés lettre morte, jusqu'à une réunion de calage intervenue le 23 mars entre les représentants de la DIRCOM et ceux du BACM. A cette occasion, il est apparu que CIEL - qu'il faudrait acquérir - n'avait aucun intérêt pour l'administration d'un corps de troupe, tout en ayant le défaut d'être potentiellement dangereux entre les mains d'un non initié (et il est fascinant de constater l'étroitesse de la culture comptable d'un trésorier, au moins à cette époque).

A la rigueur on pouvait acheter MONEY qui permettait de gérer n'importe quel budget, avec l'inconvénient de ne pas être verrouillé. De sorte que, en définitive, la solution TRESOPEX, logiciel dédié à la gestion d'une trésorerie en OPEX, s'est imposée – avec cet avantage supplémentaire que la DIRCOM en disposait déjà.

Les ordres précédents ont donc été annulés, ce qui n'empêchera pas l'apparition subreptice d'un bon de commande en bonne et due forme, pour un exemplaire de CIEL, qu'il faudra faire annuler à son tour.

Cela dit, il n'est pas sûr que TRESOPEX ait été nécessairement l'application la plus adaptée au besoin, somme toute modeste, du BACM. En effet, l'impression que donnait cette application est celle d'une grande lourdeur de manipulation (un trésorier supposé expérimenté a eu besoin de plusieurs leçons pour commencer à la mettre en œuvre) pour gérer finalement un nombre de paiements relativement restreint.

Curieusement, ce sont les travaux préparatoires à la mise en place de TRESOPEX qui ont révélé un nouveau problème : un détachement de première catégorie devait être identifié par un code CRE – pour « centre de responsabilité élémentaire ». Certes, aux termes de l'instruction 1850/DEF/DCCAT/ABF/AF1 du 9 janvier 2003, relative au traitement de la comptabilité des deniers, on pouvait se dire qu'un détachement n'administrant qu'un budget d'opérations n'avait peut-être pas besoin de numéro CRE, puisque celui-ci avait justement pour objet de « permettre d'identifier sans ambiguïté un CRE en budget de fonctionnement ».

Mais un tel argument avait peu de poids face à la réponse de l'experte, pour qui, sans code CRE, on ne peut activer le logiciel.

Restait donc à se procurer ledit code, qui pourrait au moins servir au cours du sixième mandat, si le BACM devait être pourvu d'un budget de fonctionnement. L'instruction 1839/DCCAT précisait que le code CRE était construit à partir du code SEA (service des essences des armées) et, sans doute pour cette raison, était attribué par ce service.

Au sein du PCIAT, il y avait bien un ingénieur des essences, au sein du bureau logistique (J4), mais il n'avait pas la moindre idée de ce qu'était un code CRE. Renseignement pris, il venait néanmoins indiquer qu'en fait, si le SEA avait bien servi de modèle en la matière, c'était aujourd'hui la DIRCOM qui pouvait délivrer ce numéro, d'autant plus que, sur le théâtre de Côte d'Ivoire, le SEA traitait tous les usagers comme une seule masse. Finalement, après plusieurs réponses évasives ou approximatives, ici ou là, il s'est avéré que le code CRE était en fait le même que le numéro matricule administratif.

Et comme si ce n'était pas suffisant, de nouvelles difficultés sont nées à propos du seul registre où le BACM était bien pourvu par son commandement organique : celui des véhicules. Elles ont résulté de ce que personne ne voulait prendre en charge l'entretien des véhicules militaires de la gamme commerciale (Land Rover). Pour le J4-AMAT, normalement chargé de l'entretien, ces véhicules étaient inconnus, alors même que le COMANFOR avait été avisé, par message, de leur arrivée sur le théâtre. Pour le J8, ils n'étaient pas intégrés au tableau unique des effectifs et du matériel (TUEM), de sorte qu'il ne pouvait utiliser son allocation budgétaire d'entretien du matériel d'usage courant (EMUC) pour payer l'entretien en secteur commercial. De son côté le commandement de la force logistique terrestre (CFLT) attendait que J8 lui demande une rallonge d'EMUC, sans comprendre qu'il fallait d'abord modifier le TUEM. Quant à la procédure d'inscription, personne n'en parlait...

Dans une telle situation celui qui avait été chargé de dénouer le problème et qui, forcément, n'avait pas en main tous les éléments, avait un peu l'impression d'être réduit à l'équivalent d'une balle de ping-pong. Heureusement que l'entente entre deux commissaires – même d'armées différentes – a permis que lesdits véhicules soient pris en charge par le budget de fonctionnement du PCIAT sur un compte passe-partout, au moins jusqu'à ce que l'affaire du TUEM soit réglée – ce qui n'était pas encore fait à la fin juin, malgré un appel direct à l'aide de l'adjoint soutien du COMANFOR.

Quant à la cause de ces dysfonctionnements, elle est en fait multiple. C'est d'abord le fait que les conséquences de la création du BACM et de l'augmentation du personnel ACM résident, qui en est la contrepartie, n'avaient pas été prévues assez tôt, et que les expressions de besoin n'avaient pas été formulées. C'est ensuite que la communication entre le chef J9 et les bureaux concernés du PCIAT (J4, J6, J8) ne s'était peut-être pas faite de manière optimale. Par exemple, il est probable que les copies des messages annonçant les renforts, ou les arrivées de véhicules en provenance du GIACM, n'avaient provoqué aucune réaction spontanée desdits bureaux. Il aurait sans doute fallu leur adresser, le plus tôt possible, des messages express, pour provoquer leur mise en mouvement.

Encore une fois, la présence de personnel de soutien à côté du chef du BACM s'avère nécessaire face à ce genre de difficultés, si l'on veut qu'il puisse se consacrer pleinement à sa mission. La présence de ce personnel est déjà un moyen de transférer la charge des problèmes à d'autres. Si en plus ce personnel a été préparé à cette mission particulière, et doté de toute l'information nécessaire, alors on peut attendre une nette augmentation de l'efficacité d'ensemble.

### 31 - Recherche du financement

Il faut maintenant revenir sur un point déjà évoqué : celui du financement de l'action du BACM. On a vu précédemment que le bureau J9 disposait normalement de fonds massifiés alloués par l'état-major des armées et, éventuellement, de fonds délégués par la direction du génie, pour la conduite des actions. Mais de telles ressources n'étaient normalement utilisables que pour le financement des actions au profit des forces. Or l'EMA/CPCO tendait à inciter les unités à entreprendre des actions classables dans la rubrique « environnement civil ».

La directive 796/DEF/EMA/EMPL.1/DR du 11 juillet 1997 relative aux actions civilo-militaires précisait d'ailleurs : « Il importe d'obtenir un maximum d'effet pour un minimum de coût imputable au budget de la défense. A cet effet il convient de rechercher l'agrégation de crédits en provenance de différentes sources ».

En Côte d'Ivoire, les actions au profit de l'environnement civil étaient essentiellement liées au processus de Désarmement, démobilisation, réinsertion (DDR). Certes ce processus était normalement financé par des dons attribués directement à l'Etat ivoirien, qui en était maître d'œuvre avec l'ONU. Ainsi la Commission nationale du DDR aura bénéficié de fonds du gouvernement japonais, de l'Union Européenne, du Programme des Nations Unies pour le Développement, et d'autres encore. Mais outre qu'il n'était pas sûr que le budget serait entièrement financé, d'autres tâches, dites de pré-DDR, semblaient s'imposer.

Il s'agissait notamment d'amener les diverses milices (voire troupes réglées) à retirer leurs combattants des barrages routiers où ils avaient tendance à rançonner les automobilistes, pour les installer dans d'anciennes casernes réhabilitées. Là ils seraient logés, nourris et occupés, et ainsi contrôlés, jusqu'au commencement du désarmement. La France, par le secrétariat d'Etat à la coopération, et à l'incitation du COMANFOR-Licorne, avait souhaité agir dans ce sens et avait décidé d'affecter 300 000 euros à une « aide au casernement ». Dans un premier temps il avait été envisagé de confier les fonds en question au BACM. Finalement les services de la coopération avaient préféré passer une convention de prestation de service avec le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) – moyennant des frais de gestion amputant le budget de 5%. L'ironie de l'affaire, est que le PNUD lui-même n'apparaissait pas vraiment sur le terrain : c'est la force Licorne, au travers des unités ACM, qui se chargeait d'évaluer les besoins locaux et de distribuer les fournitures acquises par le PNUD (lits de camp, riz, matériels audiovisuels, matériels de sport...). On peut alors se demander où était la cohérence de la méthode.

Cet exemple montre en tout cas qu'il n'était pas facile au BACM de trouver directement le financement nécessaire à l'action qu'il entreprenait néanmoins. Ce point de vue avait été confirmé lors d'entretiens avec les représentants de l'Union Européenne en Côte d'Ivoire qui, sollicités d'apporter un financement aux actions en faveur de l'environnement civil, avaient répondu eux aussi que l'Europe préférerait contracter avec des organisations internationales, et notamment avec le PNUD. Fort heureusement, ce n'était pas la position de l'ONU, qui avait choisi une tout autre approche.

La Mission des Nations Unies en Côte d'Ivoire (MINUCI) avait été dotée, comme toutes ses homologues d'un fonds en fidéicommiss (*Trust fund*) permettant au Représentant spécial du secrétaire général de financer discrétionnairement des opérations de petite envergure et à effet immédiat (*Quick Impact Projects*) en faveur du maintien de la paix. La procédure passait par un appel d'offres ouvert apparemment aux seuls initiés.

C'est le 29 janvier que le chef J9 de l'époque a présenté cinq projets à l'examen du représentant spécial du Secrétaire général de l'ONU. Cette démarche résultait des conseils donnés par une fonctionnaire française de l'organisation qui, à la différence de beaucoup d'autres, n'avait pas le « complexe du drapeau »<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> Selon une expression de Robert Gaïa dans son rapport sur les ACM.

Le RSSG, après de multiples retards, finira par accepter trois des projets proposés, à la fin du mois de mars. La suite n'aurait dû être qu'un problème d'administration, réglé dans un délai raisonnable. Pourtant il se passera six semaines d'incertitudes, jusqu'à ce qu'il se révèle que cette même administration était complètement bloquée : « Je ne sais vraiment plus que vous dire » fut la réponse d'un fonctionnaire au énième appel téléphonique. En fait le problème était simplement celui de traduire le *Memorandum of Understanding* (MOU), qui devait fixer les relations entre les parties. Or la traductrice était passé du siège central de l'ONUCI (quartier de Cocody) au quartier général de la force (quartier de Treichville) et son ancien service était incapable de communiquer avec elle. Il aura fallu finalement que le chef et le commissaire du BACM aillent eux-mêmes recueillir les documents auprès d'elle, que le commissaire révise complètement la traduction, et qu'il l'adresse par messagerie électronique à la responsable juridique de l'ONUCI, pour que l'espoir d'en sortir renaisse.

Et quand enfin l'ONUCI a produit les conventions bonnes à signer, c'est la partie française qui a menacé de faire défaut : le CPCO s'avisait de ce que, peut être, il faudrait faire remonter la signature de trois malheureux contrats représentant 30 000 dollars en tout, jusqu'au ministre. Il a donc fallu préparer une fiche d'état-major, avec tous les avis utiles (commissaire du BACM, directeur du commissariat, conseiller juridique...) pour amener le COMANFOR ou le général adjoint opérations, à prendre la responsabilité de la signature. Ainsi, ce sont plus de dix-sept semaines, et maintes démarches, qu'il aura fallu pour faire démarrer des projets que la logique opérationnelle commandait de lancer dans l'urgence.

Pour être complet sur ce point, il faudrait ajouter qu'en sollicitant des financements auprès des Etats ou des organisations internationales, les ACM entraînent en concurrence avec les nombreuses ONG et notamment ONG internationales, qui se retrouvent sur tous les théâtres de crise. En outre les ACM faisant, un peu, le même métier que les ONG, et aux mêmes endroits, ces dernières avaient tendance à craindre qu'on les confonde avec les forces, Ce qui ruinerait, pensaient-elles, leur crédit auprès de la population. Ceci créait un climat très délétère, qui pouvait s'avérer nuisible pour la force, et à travers elle, pour l'action de la France. La force dépensait donc beaucoup d'énergie à expliquer son action.

Restait la possibilité de faire appel à des acteurs moins impliqués dans le processus de résolution de la crise. Il pouvait s'agir de collectivités locales françaises, parce qu'elles ont toujours une « queue » de crédit à affecter à tout et à n'importe quoi, ou d'entreprises privées, pour qui le mécénat peut être un instrument de promotion, éventuellement en franchise fiscale. Simplement les aides de ce type ne pouvaient résulter d'automatismes ou de rencontres entre gens qui travaillaient ensemble dans les divers organismes de gestion de la crise. Elles devaient être obtenues par un démarchage direct.

Le BACM Licorne a fait l'expérience de ce genre de démarchage, selon deux méthodes. La première méthode était la plus évidente, et c'est celle dont était investi chaque cadre de l'unité que ses fonctions mettaient en relation avec l'environnement de la force Licorne. Elle consistait à indiquer de manière officielle à des responsables d'entreprises rencontrés au gré des diverses missions, que le BACM recherchait des partenaires pour conduire des actions devant bénéficier à la population ivoirienne. Néanmoins, cette approche formelle et peu invasive ne s'était pas révélée d'une grande productivité, les quelques entreprises sollicitées s'étant au mieux portées volontaires pour des dons en nature dans le cadre d'une action de type humanitaire.

Mais il est vrai que certaines se situaient dans un marchandage implicite visant à obtenir de la sécurité, notamment par des escortes, contre une promesse explicite, elle, de financer des actions. Faute pour la force d'avoir accepté d'offrir lesdites escortes, les promesses de dons se sont dissipées. Le seul cas où cette méthode a eu un effet est celui d'un maire, qui ne s'est pas beaucoup fait prier pour promettre, projet de convention à l'appui, de financer la rénovation d'une école dans la zone où les soldats de « son » régiment étaient cantonnés.

La seconde méthode était plus agressive, puisqu'elle consistait pour le démarcheur désigné, à essayer de persuader un donateur potentiel, presque toujours un entrepreneur, de « passer à l'acte ». Il est probable que la personne qui accepte, caresse l'espoir que son geste lui vaudra la faveur des autorités militaires, lorsqu'il s'agira pour ces dernières de passer un marché. Une autre raison imaginable est qu'un commerçant profitant déjà de la clientèle des militaires français, craigne que son éventuel refus de financer – symboliquement – leur action lui fasse de la contre-publicité. Il se peut aussi que le fait de profiter largement de l'argent que déversent les militaires français dans l'économie locale fasse naître un sentiment de devoir – sinon de dette – à l'égard des forces françaises. Plus globalement, l'idée que la sécurité favorise les affaires et que les actions civilo-militaires contribuent à cette sécurité, ne saurait être totalement étrangère à une décision positive.

Cette dernière source de financement a donné au chef BACM-Licorne des marges de manœuvre modestes mais non négligeables. Elle aura représenté 10% des sommes consommées au cours du mandat 5 (hors crédits d'infrastructure). Surtout elle aura permis d'accomplir, même modestement, la mission au profit du pré-DDR en respectant le souhait du CPCO de ne pas voir des crédits massifiés utilisés à cet effet. De manière plus générale cela a été un moyen d'assurer au personnel d'un BACM, un plan de charge à un moment où les crédits ministériels pourraient manquer.

Restait que l'idée même de devoir demander à des entrepreneurs privés les moyens de conduire une action militaire, pouvait poser à certains un problème éthique. Ils avaient sans doute quelques raisons de se demander si c'était vraiment le rôle d'un militaire. Et cette gêne prenait d'autant plus d'acuité en constatant que l'argent dont il s'agissait devait parfois être négocié dans des conditions spéciales, et provenir de sources que la morale commune pourrait réprover<sup>12</sup>.

En conséquence, ce mode de financement devait être entouré de toutes les précautions réglementaires : signature de conventions ; comptabilité et opérations de paiement isolées ; sous-comptabilité par mécène et par projet.

Finalement il faut être conscient que le financement externe – et non seulement le mécénat au sens entendu ici - est très aléatoire : les échecs et illusions perdues ne sont pas rares. En conséquence, s'il faut y recourir pour des raisons de rareté budgétaire, c'est en assumant le risque d'inefficacité de la collecte donc de réduction de l'ampleur de l'action.

## 32 - Organisation financière

Les procédures de paiement utilisées ont évidemment été d'une grande banalité, conformes par exemple à l'instruction n°1839/DEF/DCCAT/ABF/AF1 relative à l'administration des détachements en opérations extérieures. La seule originalité du BACM résidait dans ses sources de financement, qui étaient multiples et devaient donc être traitées séparément. Comme il a été noté précédemment, on devait donc comptabiliser les engagements aux titres respectivement des crédits massifiés 34.02.42, des crédits délégués par la direction centrale du génie 34.04.92, mais aussi des financements accordés par des organisations internationales (avec autant de comptes que d'organisations contractantes) et des dons accordés par des mécènes (mais dans ce cas avec un seul compte masse, même si chaque financement était appliqué à une opération particulière).

Bien sûr il faut bien prendre conscience de ce qu'il s'agissait de traiter des opérations de dépenses en opération extérieure, et dans un pays d'Afrique, parfois assez loin dans la brousse. Ceci veut dire que les factures n'avaient pas toujours la forme que l'on connaissait en France. Heureusement encore que Licorne se déroulait en zone francophone ce qui évitait le problème de traduction des factures. Reste que le certificat administratif avait quelque

---

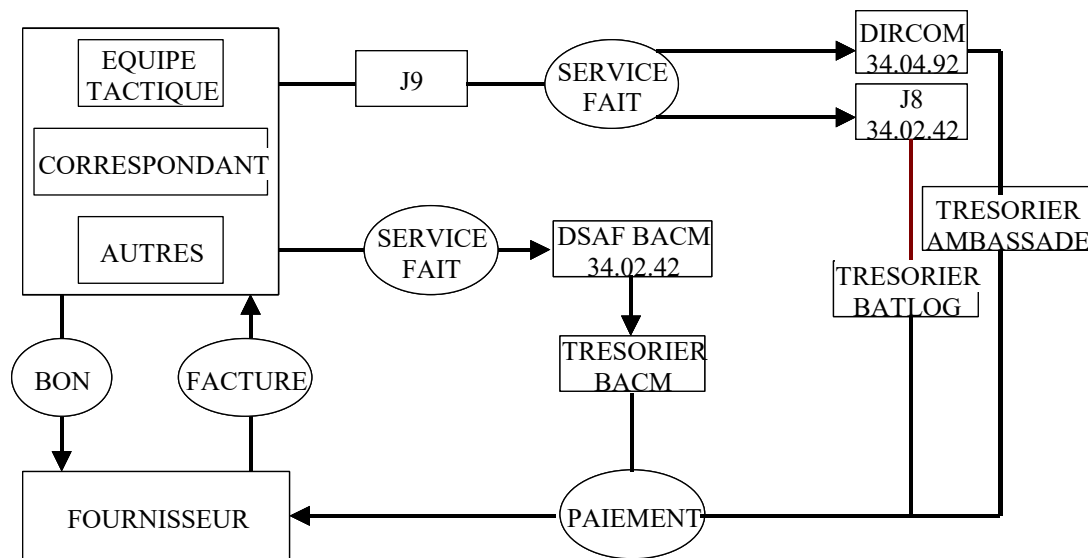
<sup>12</sup> Cette dernière particularité a donné lieu à une sérieuse « remontée de bretelles » du chef-BACM et de son DSAF, lorsque le chef d'état-major de la force en a eu vent, jusqu'au moment où il lui a été démontré, textes à l'appui, que ce n'était pas contraire à la doctrine officielle.



probabilité d'être utilisé ici plus souvent qu'en France, tant les « circonstances exceptionnelles » mentionnées par l'instruction 1839 avaient de bonnes chances d'être rencontrées.

Le graphique ci-dessous détaille les deux types de procédures utilisés avant et après la création du BACM. Chaque opération était initiée sur le terrain par une équipe du BACM ou par un correspondant. Elle faisait l'objet d'une approbation par le chef du bureau J9, et donc d'un engagement de dépense sur la base d'un devis par le commissaire du BACM. C'était encore l'équipe de terrain qui certifiait l'exécution du service, avant que la cellule finance procède au mandatement. Une autre spécificité de l'OPEX était que la majorité des paiements se faisait en espèces car, au moins depuis le début de la crise, la monnaie scripturale n'avait plus qu'un cours symbolique dans les zones reculées, celles justement où avait lieu l'essentiel de l'action civilo-militaire.

### PROCEDURE DE PAIEMENT



Pour cette raison, il avait fallu mettre en place une procédure particulière de paiement délocalisé. A cet effet, la note administrative et financière émise par la DIRCOM-LICORNE pour le soutien des ACM (143 du 16 janvier 2004), reprenait la logique des « dépenses remboursables de l'Etat par relevé », de l'instruction 1839 déjà citée (paragraphe 4.1.6.4). En pratique, une fois la dépense engagée par le DSAF du BACM, un message était adressé à l'unité dans le ressort de laquelle devait être réglée la dépense. Ce message, se référant à la note déjà mentionnée, identifiait l'opération autorisée et demandait au DSAF de l'unité de bien vouloir payer à la place du BACM, et de se faire rembourser ensuite, sur présentation des factures certifiées et d'un acquit libératoire. Le bordereau utilisé était du modèle dit « 701.6 », défini par l'instruction 1645/DEF/DCCAT/AG/CT du 12 novembre 1984, mais abandonné depuis quelques temps en France. Le graphique ci-dessous résume cette procédure.

Elle posait plusieurs problèmes intéressants. D'abord un simple problème pratique qui concernait les capacités de paiement du trésorier local. Après tout, son avance de caisse n'avait pas été dimensionnée pour supporter des opérations pour compte d'autrui, qui représentaient potentiellement des montants importants : plusieurs millions de FCFA parfois. Il est ainsi arrivé qu'il faille reconstituer la caisse avant la date prévue, alors que ceci signifiait un déplacement en avion, donc une journée complète perdue. La solution choisie à cette occasion, avait été de demander par message que l'opérateur ACM soit mandaté pour

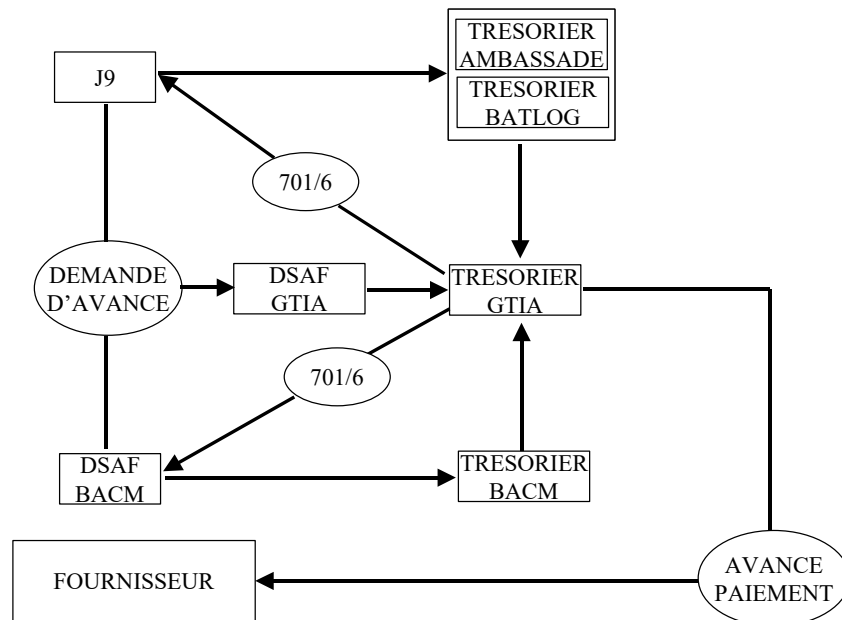
percevoir les espèces au cours d'une permission à Abidjan. Sachant que la somme en question représentait trois millions de FCFA, on comprend que cette solution ait été considérée avec suspicion par d'aucuns.

Un problème d'ordre plus général a été celui du règlement en espèces au fin fond de la brousse, pour une prestation qui ne serait effectuée qu'à cette condition (fourniture de marchandises). Ceci signifie que l'opérateur devait d'abord se faire avancer les espèces par le trésorier de l'unité concernée, avant de disposer des factures acquittées. La procédure réglementaire prévoyait que le demandeur signait la pièce de caisse du trésorier, obtenait les fonds, et revenait régulariser avec les factures certifiées et l'acquit libératoire. Pendant ce temps le trésorier avait débité un compte d'attente, qui serait crédité au moment du paiement définitif.

Mais même si cela était prévu, certains trésoriers rechignaient à faire des avances et exigeaient d'avoir les factures certifiées et acquittées (encore que beaucoup s'exonèrent de cette seconde condition) pour accepter de débloquer les fonds.

Pour cette raison, ou pour s'éviter un voyage supplémentaire sur des pistes parfois difficiles, certains ont réussi à se procurer des factures définitives et à faire signer un acquit en même temps qu'ils demandaient le devis – avec des commerçants ou des artisans analphabètes beaucoup de choses sont possibles. En conséquence, par une certification abusive desdites factures, ils pouvaient obtenir les fonds définitivement et aller régler sans avoir à revenir à la trésorerie. Inutile d'écrire que les consignes transmises avaient pour objet d'éviter de tels errements.

#### PROCEDURE DE PAIEMENT DELOCALISE



Un autre problème tenait au fait que la procédure de paiement délocalisé n'était possible que si elle était expressément prévue par la note citée plus haut. Or il est apparu que cette note distinguait les dépenses réalisées sur des crédits de l'article 34.02.42 et celles employant des crédits 34.04.92. Dans ce dernier cas il n'était envisagé qu'un mandatement par le DIRCOM-Licorne, à partir de son compte auprès du Trésorier de France. On pouvait comprendre que s'agissant de véritables opérations de « maintien en condition de l'infrastructure de l'armée de terre », le paiement par virement s'impose, vu les masses concernées et la surface financière des entreprises contractantes. En revanche, pour des micro-projets ACM, cette contrainte devenait une gêne injustifiable. Dans ces conditions, il avait été convenu, entre la

DIRCOM et le BACM, de produire une nouvelle note instaurant une procédure de préfinancement pour l'ensemble des crédits budgétaires. Toutefois, comme rien, jamais, ne se fait simplement, un paiement urgent est resté bloqué quelques jours par un trésorier délocalisé, simplement parce que le rédacteur de la note avait oublié de préciser qu'elle abrogeait et remplaçait la précédente !

Dernier problème, et pas le moindre, celui posé par des paiements à partir de ressources offertes par des donateurs extérieurs à l'Etat français. Dans ce cas en effet, le trésorier délocalisé allait avancer des fonds publics, les seuls qui constituaient sa caisse, et serait remboursé ensuite à partir du compte du BACM auprès du Trésorier de France. La difficulté venait de ce que les ressources destinées à reconstituer la caisse du trésorier délocalisé pouvaient être considérées en fait comme de l'argent privé ou assimilé, même si le BACM était, lui-même, un organisme public. Or cette idée d'adosser des avances de deniers publics à des engagements de remboursement sur deniers privés était jugée complètement inacceptable par la direction du commissariat.

Face à cela il n'existait que deux solutions. La première, partielle, pouvait consister à requalifier comme publiques des ressources extérieures, dès lors qu'elles provenaient d'organismes publics étrangers indiscutables : Etats ou organisations internationales. La seconde était simplement de faire transporter les fonds directement par le personnel du BACM sur le lieu des paiements. Elle avait l'avantage d'être sous le contrôle total de l'unité – sous réserve de la disponibilité des navettes aériennes.

### **Conclusion**

Le lecteur aura bien compris que la présentation détaillée (trop ?) des procédures administratives militaires à laquelle il a été convié n'a été qu'un compte rendu de mission décalé dans le temps. Bien sûr, il aurait été plus productif de réaliser une étude de droit administratif comparé, entre les outils utilisés à cette époque-là, avec ce que l'arsenal administratif présent offrirait pour atteindre l'objectif fixé : permettre à un bureau des actions civilo-militaires de disposer de ressources provenant de toute origine possible. Encore faudrait-il d'ailleurs, que cet objectif soit encore jugé pertinent aujourd'hui vu l'évolution des mœurs administratives militaires en vingt ans.

Quoi qu'il en soit, cette étude comparée n'était concevable qu'à deux voix ou deux plumes, avec un commissaire encore en activité pour combler la déculturation liée à l'honorariat du premier rédacteur. Mais, à supposer qu'une tentative ait eu lieu, on peut craindre que ce qui s'est passé il y a presque exactement vingt ans, se reproduise à ce propos : il serait trop coûteux d'affecter un commissaire d'active pour réaliser une telle étude.

Et pourtant, il y a encore du grain à moudre pour ce que l'on appelait « actions civilo-militaires » en 2004, et que l'on appelle aujourd'hui « liaison d'environnement opérationnel », comme en témoigne l'activité du GTIA « Rapace » détaché au Tchad, telle que le relate [defense.gouv.fr](http://defense.gouv.fr) : « le détachement de liaison d'environnement opérationnel (DLEO) a conduit, tout au long de ces quatre mois écoulés au Tchad des projets au bénéfice de la population dont des réfections d'écoles et d'orphelinats, l'électrification d'hôpitaux et de mairies, la construction de châteaux d'eau au profit de l'agriculture ou encore la distribution de vivres et de kits scolaires. » Mais pour cela, il a fallu « de l'argent, de l'argent, de l'argent », comme l'aurait dit le maréchal de Trivulce à Louis XII.