

WHOLE OF GOVERNMENT: ENTRE INTÉGRATION ET DÉMARCATIION

Suite à la complexité croissante du domaine de la politique extérieure, le besoin de coordination a fortement augmenté. L'approche pangouvernementale («*Whole of Government Approach*», WGA) offre des possibilités de renforcer la coopération entre les unités administratives d'un Etat. Idéalement, elle accroît l'efficacité et la cohérence des activités gouvernementales. Ces efforts de coordination intensifiés exigent cependant du temps et des ressources et peuvent parfois supplanter les objectifs de mise en œuvre proprement dits. C'est pourquoi une application différenciée de l'approche est indiquée.



La coordination interdépartementale d'activités gouvernementales représente un grand défi: troupes britanniques à Helmand, Afghanistan, juillet 2011. Reuters / Shamil Zhumatov

L'objectif d'une approche pangouvernementale (WGA) est d'améliorer la cohérence et l'efficacité des activités gouvernementales d'un Etat en approfondissant la coopération entre différentes unités administratives. Différents départements possèdent différents instruments pour exécuter leurs tâches. Ces instruments doivent être mis en commun de manière ciblée pour venir à bout durablement des tâches complexes sortant des limites entre la politique extérieure, la politique de sécurité et la politique de développement. En échangeant leur savoir et en fusionnant leurs capacités, les différents acteurs augmentent l'efficacité et l'efficience.

Les WGA et des formes apparentées de coopération institutionnelle se sont répandues ces dernières années. Différents Etats

et organisations internationales – comme la Grande-Bretagne, les Etats-Unis, le Canada, l'Union européenne et les Nations-Unies (ONU) – ont expérimenté avec des mécanismes de coordination et des stratégies intégrées en particulier dans la gestion des crises et la promotion de la paix. Différents gouvernements occidentaux ont acquis une expérience approfondie avec les WGA, p.ex. dans le domaine de la coopération au développement sous le parrainage de l'OCDE ou par le biais d'une coopération civilo-militaire étroite dans le cadre de l'opération de l'OTAN en Afghanistan, ce qui a suscité des attentes élevées quant à la valeur ajoutée de la WGA.

La mise en œuvre pratique du concept a cependant aussi dévoilé les coûts et risques liés à cette approche. La coopé-

ration inter-organisationnelle s'avère souvent complexe et chronophage. Différentes idéologies et cultures de travail s'affrontent. Une coordination accrue signifie aussi la plupart du temps une perte d'autonomie pour les différents acteurs, ce qui peut déclencher des guerres de territoire bureaucratiques. Des doutes peuvent également apparaître en ce qui concerne la compatibilité des intérêts et des objectifs des unités administratives concernées et la perception extérieure respective.

Le défi des gouvernements et des organisations consiste à optimiser le rapport coût/utilité d'une WGA. Quand les surcroûts de dépenses de processus interdépartementaux en valent-ils la peine? Comment promouvoir ces derniers? *Whole of Government* signifie-t-il que différentes agences gouvernementales sont impliquées partout en même temps et que tous les buts sont réalisés conjointement? Ou faut-il exclure certains champs thématiques pour en garantir l'indépendance? Les expériences de pionniers comme la Grande-Bretagne montrent que les WGA comportent aussi des risques en plus des chances. Il semble, sur cette toile de fond, plus judicieux d'appliquer le concept de façon différenciée que d'infliger un modèle unique.

Réponse à un concept élargi de la sécurité

L'exigence d'une plus grande coordination dans la gestion internationale des crises et dans la promotion de la paix s'est amplifiée au cours des deux dernières décennies, ce qui était surtout dû à l'élaboration d'un concept élargi de la sécurité. La conception de la sécurité se rapportant à l'Etat a été

complétée par le concept de la sécurité humaine, ce qui a exigé une plus grande interconnexion entre les activités de l'armée, de la diplomatie, de la coopération au développement et de l'engagement humanitaire. Différents domaines se chevauchent de plus en plus, en particulier dans les Etats fragiles où la violence récurrente et l'absence d'Etat de droit entravent le progrès et menacent la sécurité humaine.

Dans de nombreuses situations de conflit ou de post-conflit, comme p.ex. en République démocratique du Congo ou au Sud-Soudan, des organismes de développement étatiques, les Casques bleus de l'ONU ou d'autres soldats, des envoyés politiques, des volontaires humanitaires, des organisations non gouvernementales et de bienfaisance sont mobilisés en même temps. Le nombre croissant d'acteurs exige une meilleure coordination. Il faut éviter que les activités soient dupliquées ou se contrecarrent mutuellement. On a en outre pris conscience du fait que des activités prétendument apolitiques comme l'aide technique ou humanitaire peuvent avoir des conséquences politiques involontaires. Etant donné les défis et risques résultant de la multiplication des acteurs et de leur influence sur les événements au lieu d'intervention, les exigences envers une approche cohérente et intégrée ont augmenté.

La WGA promeut la compréhension de faits complexes en regroupant des experts de différentes unités administratives. La durabilité des programmes et leur crédibilité auprès des destinataires doivent s'en trouver accrues. Des mesures humanitaires et sécuritaires immédiates peuvent par exemple être coordonnées dès le début avec des efforts de réforme politique et sociale à plus long terme. La WGA permet en outre d'économiser des coûts en utilisant conjointement des ressources et promet une meilleure efficacité en combinant différents instruments. Les forces vives derrière le développement d'une WGA sont donc aussi, en plus des acteurs internes qui aspirent à une marge de manœuvre maximum avec des ressources succinctes, des parlementaires qui souhaitent utiliser le plus efficacement possible les recettes fiscales.

Il n'existe pas de modèle standard accepté à l'échelle internationale pour les WGA. C'est aussi en vain que l'on recherche une définition uniforme de ces approches intégrées. L'objectif des WGA est en principe d'améliorer la coordination au sein

d'un gouvernement déterminé. Les Etats recherchent cependant aussi parfois la coordination avec d'autres organismes étatiques et non étatiques car une stratégie intégrale cohérente au niveau du gouvernement est souvent considérée comme nécessaire mais insuffisante. On qualifie souvent cela d'approche *Whole of System*.

L'exemple de la Grande-Bretagne

La Grande-Bretagne compte parmi les pionniers de la mise en œuvre d'une WGA. La participation britannique à la guerre d'Irak ainsi que sa longue mission en Afghanistan ont mis à rude épreuve les relations entre le ministère de la Défense (*Ministry of Defence / MOD*), le ministère des Affaires étrangères (*Foreign & Commonwealth Office / FCO*) et le département de la coopération au développement (*Department for International Development / DFID*). Les guerres ont simultanément catalysé l'intensification de la coopération civilo-militaire qui a été essentielle à l'élaboration de la WGA britannique. La coopération pratique dans des missions communes (*bottom up*) a engendré différents mécanismes de coordination novateurs. Mais l'ancrage de la coopération interministérielle au plus haut niveau de décision (*top down*) a aussi été décisif. On peut différencier, à l'exemple de la Grande-Bretagne, trois niveaux pour consolider une WGA: conceptualisation, ancrage institutionnel et mise en œuvre opérationnelle.

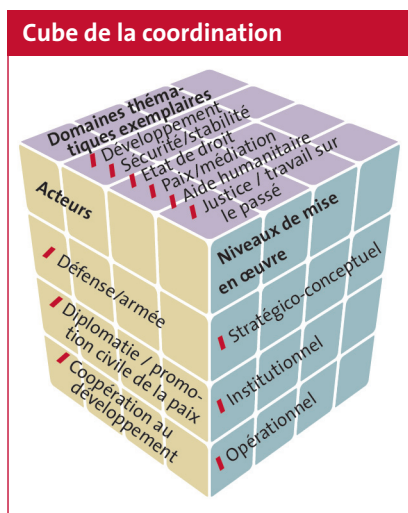
Il ressort des expériences britanniques en Afghanistan qu'une analyse commune du problème est indispensable. Tous les intervenants doivent être d'accord sur le type de mission et l'objectif. Un concept-cadre commun reposant sur cette analyse de la situation constituait la base des plans de mise en œuvre détaillés au sein des différents départements. Sur la toile de fond de l'intervention en Afghanistan, d'autres instruments de coordination stratégique comme par exemple la méthode d'analyse complète du conflit et un modèle uniforme pour les activités civiles et militaires dans le sud de l'Afghanistan (*Helmand Road Map*) ont aussi été élaborés.

Pendant longtemps, une note conceptuelle publiée en 2006 par l'armée britannique est restée la seule doctrine pour la coopération interministérielle. Ce rôle de précurseur de l'armée a suscité le scepticisme d'autres agences gouvernementales qui l'ont perçu comme une prétention à diriger. Ce n'est qu'en 2011 qu'une stratégie intégrale officielle a été présentée avec la *Building Stabi-*

lity Overseas Strategy. La notion étendue de «stabilité» sert de commun dénominateur à l'engagement de la Grande-Bretagne en matière de politique de paix, de développement et de sécurité. Sur la toile de fond du retrait prévu des troupes d'Afghanistan, la stratégie a engagé un déplacement des priorités de la WGA sur les missions sans présence militaire massive. Selon la stratégie, les efforts de coopération doivent en outre être orientés davantage sur la prévention des conflits et l'alerte rapide ainsi que sur des partenariats approfondis avec des acteurs régionaux et locaux. La mise en œuvre de la stratégie a été expressément confiée au triumvirat des ministres de la Défense, des Affaires étrangères et du Développement. Depuis la création du Conseil national de sécurité en mai 2010, le système gouvernemental britannique dispose aussi d'un forum de premier plan pour la coopération ministérielle nécessaire.

L'acceptation formelle de la WGA au niveau ministériel par l'adoption de la stratégie intégrale en 2011 a été précédée de nombreuses adaptations institutionnelles. Il existe déjà depuis 2001 un poste budgétaire commun du MOD, du FCO et du DFID pour le financement de la prévention des conflits, le maintien de la paix et les missions de stabilisation. Le processus de prise de décision commun pour le financement de projets par ce *Conflict Pool* a en particulier un effet positif sur la coopération entre les trois ministères. Comme le comité responsable du budget a reçu une compétence exécutive, il a été possible de réfuter le reproche qu'on avait simplement créé un autre club de débat. En 2004, une autre unité gérée conjointement par les trois ministères a été créée avec la *Stabilisation Unit* (SU, initialement *Post-Conflict Reconstruction Unit*). Elle est devenue après quelques difficultés initiales le centre de compétence gouvernemental pour la stabilisation des Etats fragiles. Elle a repris en outre une grande partie des coûts de transaction pour l'analyse et la planification communes. La SU est cependant trop faible sur le plan politique pour revendiquer un rôle dirigeant dans la coordination entre les trois ministères. Elle assure sa survie institutionnelle en se chargeant de missions de prestation de services et essaie de générer une valeur ajoutée au niveau administratif interne.

Sur le plan opérationnel, des exercices et des modules de formation communs ont encouragé la compréhension entre les membres de l'armée et les experts civils. Le *Provincial Reconstruction Team* britan-



nique en Afghanistan, dans le cadre duquel des membres de l'armée et des experts civils étaient sur le terrain ensemble sous direction civile, a en outre attiré l'attention internationale pour son approche intégrée. En dehors du contexte afghan aussi, les antennes du FCO et du DFID se sont implantées entre-temps dans quelque 30 pays dans le même bâtiment ou dans le même complexe. La SU déjà mentionnée a aussi pris en charge d'importantes fonctions de prestation de services pour mettre en œuvre la WGA, dont la gestion d'une base de données renfermant des experts des domaines les plus divers convenant à des missions dans les régions en conflit.

Défis lors de la mise en œuvre

Les expériences britanniques faites avec la mise en œuvre d'une WGA ont aussi révélé des difficultés possibles à côté des résultats positifs. Une WGA ne repose pas simplement sur des arrangements techniques ou administratifs mais soulève des questions fondamentales. La gestion des conflits d'objectifs et des différences de mentalité constitue un défi central. Des rivalités entre agences gouvernementales peuvent en outre causer des problèmes politiques et bureaucratiques. Il faut enfin aussi s'attendre à des obstacles pratiques et à des coûts de transaction.

Une WGA vise des objectifs supérieurs. Cela exige souvent des unités administratives concernées qu'elles adaptent leurs priorités, ce qui peut entraîner des conflits d'objectifs. En raison de différences de mentalité, différentes organisations abordent en outre souvent un défi commun avec des attentes différentes, par exemple en ce qui concerne les échéances et les critères de réussite. Alors que certaines organisations s'orientent sur une présence à

long terme dans la zone d'intervention, d'autres opèrent en mode de gestion des crises avec des délais courts. Les éléments qui entraînent des différences de mentalité et des conflits d'objectifs sont souvent profondément ancrés dans les principes directeurs des agences gouvernementales respectives. Ils se reflètent dans la politique du personnel, dans les règles de comportement non écrites et dans les documents stratégiques qui constituent la culture d'une organisation.

Les avantages et les inconvénients de la coopération intra-gouvernementale sont évalués différemment par différents acteurs. Des voix critiques s'élèvent par exemple dans le travail humanitaire et la médiation des conflits. Elles craignent que leur intégration dans une WGA puisse signifier la perte de leur impartialité aux yeux des interlocuteurs locaux et internationaux. Ce risque s'accroît si le personnel civil et militaire se partage sur le terrain, pour des raisons de coûts, des moyens de transport, des installations et des dispositifs de sécurité. Pour les partisans de la WGA, p.ex. au niveau des décisions politiques, l'engagement de toutes les unités administratives vis-à-vis des objectifs supérieurs est par contre à l'avant-plan. Sous cet angle, la démarcation du côté des différents départements sape l'efficacité d'une stratégie globale.

On peut illustrer les défis au niveau stratégique-conceptuel à l'exemple de la coopération au développement britannique. Avec la création du DFID en 1997, l'aide au développement a été démarquée comme engagement solidaire tant sur le plan institutionnel que dans la perception extérieure de la politique d'intérêts dans des domaines comme l'économie, la politique et la sécurité. Le nouveau ministère a fait de la lutte contre la pauvreté une priorité et y a trouvé tant sa raison d'être interne qu'une ligne de communication claire vis-à-vis de l'extérieur. L'engagement du DFID dans les zones de conflit (qui ne figuraient pas nécessairement parmi les pays les plus pauvres) a par conséquent été perçu longtemps au niveau dirigeant comme un détournement du mandat à proprement parler. Les collaborateurs voyaient peu de possibilités de carrière dans les domaines thématiques et les zones de mobilisation liés à des conflits. Dans le contexte de la mission afghane, on a mis davantage de pression institutionnelle sur le DFID pour qu'il coopère davantage avec les ministères des Affaires étrangères et de la Défense. On a particulièrement, dans

les milieux militaires, reproché au DFID un manque de soutien des priorités pan-gouvernementales et un comportement «digne d'une ONG». Une réorientation stratégique ainsi qu'un changement de personnel à la tête du DFID ont entraîné une intensification de son engagement dans les Etats fragiles. Ce changement de cap a considérablement contribué à vaincre les tensions entre les ministères.

La mise en œuvre d'une WGA déclenche aussi des réflexes de défense des intérêts institutionnels. Des stratégies interministérielles restreignent la liberté de décision d'unités gouvernementales qui opèrent normalement en solitaire. Des goulets au niveau du personnel, des ressources limitées et des consignes légales relatives à leur utilisation (p.ex. normes de l'OCDE pour la déclaration de l'aide au développement) peuvent également restreindre la marge de manœuvre de différentes organisations. C'est pourquoi tous les participants contribuent rarement de la même façon à la mise en œuvre d'une stratégie globale. Mais il est souvent difficile de faire la distinction, de l'extérieur, entre des restrictions matérielles ou reposant sur des consignes internationales et des intérêts bureaucratiques propres. Ces différences de perception peuvent attiser la méfiance entre les unités administratives impliquées.

Sur le terrain, les intérêts bureaucratiques passent souvent au second plan étant donné les défis urgents. Mais l'expérience a montré que la coopération y dépend aussi fortement de personnalités individuelles et ne se laisse que difficilement institutionnaliser. C'est ainsi qu'est né en Afghanistan, entre les membres de l'armée britannique et des experts civils, un sentiment d'appartenance qui ne se laisse transposer que difficilement dans le quotidien bureaucratique de la centrale où des rivalités institutionnelles jouaient un grand rôle.

L'introduction de structures et processus interministériels comporte des coûts de transaction. Des systèmes informatiques incompatibles et différentes normes de classification des informations peuvent entraver la communication entre unités administratives. Des stratégies intégrées signifient l'embauche de personnel supplémentaire au cas où chaque département doit être représenté à tous les niveaux de décision. Si ces coûts ne sont pas prévus dans les budgets, il manque d'importantes incitations à la coopération. La mise en œuvre d'une WGA peut en outre

être liée à des coûts d'opportunité. Dans le pire des cas, les efforts d'amélioration de la coordination englobent la part du lion du temps et des ressources. On court donc le risque que les objectifs à proprement parler de la WGA, c.-à-d. la hausse d'efficacité et d'efficience dans la réalisation de projets concrets, passent au second plan.

Une application différenciée

Idéalement, la WGA apporte une valeur ajoutée sous forme d'une cohérence, d'une légitimité et d'une durabilité plus grandes des activités gouvernementales. Dans la pratique, elle signifie cependant aussi pour certains participants des pertes de pouvoir et des restrictions. Tous sont en principe en faveur de «plus de coordination» – mais personne ne veut être coordonné. Il n'existe pas de solution standard à ce dilemme. Il est donc indiqué d'appliquer la WGA de façon différenciée. L'intensité de coopération et le degré de coordination peuvent varier en fonction de la méthode de travail, du domaine thématique et du niveau de mise en œuvre.

Premièrement, tous les instruments et méthodes de travail qui ont fait leurs preuves dans les organisations individuelles ne conviennent pas automatiquement à la coopération interdépartementale. Des stratégies et déroulements intégrés reposant sur le plus petit commun dénominateur des participants passent à côté des objectifs originaux de la WGA. L'uniformisation des différentes méthodes de travail facilite certes la coopération institutionnelle en éliminant les points de friction. Mais des solutions uniques risquent de réduire l'efficacité des activités gouvernementales. Des consignes de planification, des critères d'évaluation et des cadres temporels trop rigides tiennent trop peu compte des différentes méthodes de travail et cultures d'organisation au sein d'une WGA.

Deuxièmement, une WGA ne s'impose pas dans la même mesure pour tous les thèmes. Des consultations internes complexes renfermant des coûts de transaction élevés ou retardant la mise en œuvre peuvent diminuer l'efficacité des projets. La cohérence entre les activités gouvernementales n'exige pas obligatoirement une stratégie commune pour chaque domaine d'application. Il est possible d'identifier, sur base de critères communs, des pays et domaines prioritaires où la coopération interministérielle est critique, par exemple dans la réforme du secteur de la sécurité.

Troisièmement, la WGA n'exige pas les mêmes investissements à chaque niveau de décision et dans chaque phase de la réalisation. Il y a un grand besoin de concordance au niveau stratégique. Des incitations financières et administratives (comme des positions budgétaires communes) peuvent jouer un rôle de soutien. La reconnaissance expresse du travail interministériel dans les profils professionnels et les critères de promotion peut contribuer à encourager la coopération interministérielle. Sur le plan opérationnel par contre, plusieurs voies mènent parfois au même but. Il faut donc envisager pour les processus de planification intégrés la possibilité de confier à une seule organisation (principale) la direction de la mise en œuvre.

L'objectif d'une application différenciée de la WGA n'est pas de prescrire un modèle unique mais de combiner intelligemment différentes approches, ce qui peut aussi signifier la délimitation de différents champs d'action. Une WGA doit regrouper un large éventail de perspectives et d'instruments *différents* qu'aucun acteur individuel ne possède à lui seul. Des causes de friction sont non seulement inévitables mais même souhaitables dans une certaine mesure car elles révèlent les faiblesses et les lacunes d'une stratégie globale.

La Suisse et la WGA

La Suisse est, lors de la mise en œuvre d'une WGA, confrontée aux mêmes défis que les autres pays malgré les particularités de sa politique extérieure et de son système politique. La coopération civilo-militaire, qui représente un champ de tension central dans des Etats comme la Grande-Bretagne et les Etats-Unis en raison de leurs opérations militaires, joue en Suisse un rôle plutôt secondaire. Le rapport de la politique extérieure et de la politique économique avec l'engagement humanitaire et l'engagement en matière de politique de développement et de paix de la Suisse d'une part et les efforts de coordination entre la coopération au développement et la promotion civile de la paix d'autre part sont au premier plan. Comme à l'échelle internationale, des causes de friction se sont aussi profilées en plus des expériences positives avec la WGA.

La WGA s'est jusqu'à présent surtout développée au niveau de la mise en œuvre. Des exemples sont la coordination de la coopération au développement et de la politique de paix au Népal (cf. analyse du CSS n° 125 [☞](#)) ou la plateforme logistique et sécuritaire

commune pour les experts du DFAE et les membres de l'armée suisse au Sud-Soudan. Les principaux acteurs suisses dans les Etats fragiles – la Direction du développement et de la coopération (DDC) et la Division Sécurité humaine (DSH) de la Direction politique – font toutes deux partie du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE). La promotion civile de la paix ne dispose cependant pas, du point de vue du personnel et financier, des mêmes capacités que la DDC. Les deux organisations travaillent en outre avec des méthodes, des instruments et des échéances différents.

Il n'existe pas, en Suisse, de modèle global pour la WGA. On a saisi peu d'occasions de fixer des priorités communes et d'éclaircir des notions sur le plan stratégique – par exemple dans les rapports de politique extérieure et de politique de sécurité. L'interprétation et la mise en œuvre du concept *Whole of Government* dépend donc en majorité de personnalités et de mesures ad hoc. Des zones de tension critiques sur le plan conceptuel restent confuses. Certains acteurs actifs dans le travail humanitaire, la politique de développement ou le domaine de la médiation/facilitation craignent par exemple que leurs activités ne puissent, dans le cadre d'une stratégie intégrée, être confondues avec la politique d'intérêts politiques et économiques.

En tant que petit Etat, la Suisse peut profiter d'une WGA pour atteindre la plus grande efficacité possible grâce à la concentration des ressources et de l'expertise dans un pays prioritaire. L'engagement de la Suisse gagne en visibilité et en influence à l'échelle internationale. Mais il faut que les principes de la WGA soient mieux éclaircis entre les unités administratives. Il semble par conséquent judicieux d'intensifier la discussion et l'ancrage au niveau stratégique. Une application différenciée de la WGA peut contribuer à désamorcer les tensions en Suisse aussi.

Editeur responsable: Daniel Trachsler
analysen@sipo.gess.ethz.ch

Experte ayant contribué à cette analyse:
Andrea Baumann
andrea.baumann@sipo.gess.ethz.ch

Commande d'analyses et abonnement:
www.css.ethz.ch/cssanalysen

ISSN: 2296-0228