

Comprehensive Approach:

UNE APPROCHE GLOBALE DANS LA GESTION INTERNATIONALE DES CRISES

La gestion internationale des crises a beaucoup changé ces dernières années. L'élargissement de son contenu et de son horizon temporel de même que le nombre croissant d'acteurs impliqués ont rendu urgente la coordination efficace des activités et des instruments. De nombreux États et organismes internationaux ont adopté l'idée générale de l'approche globale bien que leurs versions soient très hétérogènes et s'avèrent de temps en temps difficiles à réaliser dans la pratique.



Source: istockphoto.com

La gestion internationale des crises a changé à trois niveaux ces dernières années. Premièrement, son spectre thématique s'est étendu. Si le contrôle et la réduction de l'escalade militaire étaient au cœur du maintien classique de la paix, la gestion actuelle des crises a quant à elle pour objectif une transformation globale à la fois sociale, politique et économique et se penche sur les causes des conflits pour les résoudre. De nos jours, ses tâches vont par conséquent de l'aide humanitaire et de la protection fondamentale de l'individu à la mise sur pied de structures sociales et économiques viables en passant par la garantie de l'État de droit et d'institutions politiques fonctionnelles.

Deuxièmement, cet élargissement du contenu s'accompagne d'un élargissement

du cadre temporel et d'une différenciation conceptuelle. La gestion actuelle des crises englobe la prévention des conflits, la consolidation de la paix, le maintien de la paix ainsi que la gestion à long terme des conflits. Les défis posés à la résolution des conflits varient en fonction de la phase du conflit. Le fait que ces phases se chevauchent souvent vient compliquer la situation.

Troisièmement, le nombre d'acteurs impliqués a fortement augmenté, ce qui s'explique en partie par l'éventail élargi des tâches qu'endosse la gestion des crises. Les différentes phases de la gestion des crises exigent aujourd'hui des instruments et des expertises spécifiques qu'aucun acteur individuel ne peut mettre à disposition. L'intégration de différents acteurs étati-

ques et non étatiques rehausse en outre la légitimité politique d'un engagement international. Enfin, il faut inclure dans la gestion des crises toujours plus d'acteurs locaux issus de la région du conflit. On mentionnera ici, outre le gouvernement et l'administration locaux, les groupes politiques, religieux, ethniques ou sociaux, le secteur privé, les médias, les milices, le crime organisé et les forces pertinentes des États voisins.

Cet élargissement du contenu, de l'horizon temporel et du nombre d'acteurs et l'interaction accrue des acteurs et des tâches ont beaucoup compliqué la gestion des crises. La coordination interne et externe de tous les instruments et acteurs disponibles, les actions de ces derniers en fonction du temps et des besoins dans les différentes phases du conflit et la définition d'objectifs communs sont devenues des tâches pressantes de la gestion des crises, ce qui est l'objectif de l'approche globale. Mais cette approche est liée, tant sur le plan conceptuel que sur celui de la réalisation, à de gros défis que l'on sous-estime de temps en temps.

Des concepts divergents

La gestion de la complexité est devenue une clé de la résolution moderne des crises. Une approche globale doit augmenter tant l'efficacité que la légitimité de la gestion des crises. On a certes développé ces dernières années une multiplicité de concepts différents des approches globales qui se contredisent même de temps à autre. Alors que la plupart des acteurs reconnaissent aujourd'hui la nécessité

Approche globale – documents et concepts importants					
	ONU	UE	OTAN	Allemagne	Grande-Bretagne
Jalons doctrinaux centraux	<ul style="list-style-type: none"> ☑ «In larger Freedom» (2005) ☑ Rapport Brahimi (2000) 	<ul style="list-style-type: none"> ☑ Stratégie de sécurité de l'UE (2003) 	<ul style="list-style-type: none"> ☑ Comprehensive political guidance (2006) 		<ul style="list-style-type: none"> ☑ National Security Strategy
Concepts et instruments sur le plan stratégique-politique	<ul style="list-style-type: none"> ☑ Capstone doctrine (2008) ☑ Missions intégrées (2006) 	<ul style="list-style-type: none"> CMCO (2003) ☑ Crisis Management Procedures CMP (2003) Crisis Management Concept (individual mission) 	<ul style="list-style-type: none"> CA Actionplan (2008) ☑ Effects Based Approach to Operations - EBAO (2006) 	<ul style="list-style-type: none"> ☑ Livre blanc sur la politique de sécurité et de l'avenir de la Bundeswehr (2006) ☑ Plan d'action «Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung» (2004) 	<ul style="list-style-type: none"> ☑ Conflict Prevention Pool – CPP (2004/8) ☑ Stabilisation Units (2004/7) Comprehensive Approach (2004)
Exemples de concepts et instruments sur le plan des missions	Représentants spéciaux de l'ONU	Représentants spéciaux de l'UE / Coopération civico-militaire (CIMIC)	CIMIC / PRTs		

d'une approche globale, ils fixent des priorités très différentes en élaborant leurs approches. Ce pluralisme, voire l'absence d'«approche globale» généralement acceptée, a pour conséquence qu'il n'existe souvent pas d'objectif défini conjointement ni de coordination générale de la gestion des crises. Au lieu de cela, des différences d'objectifs et d'intérêts entraînent des conflits entre les acteurs et les champs d'activité. On peut typiquement classer ces conflits en fonction de l'interaction:

En ce qui concerne l'interaction *horizontale*, il existe d'une part un rapport tendu entre les acteurs civils et militaires qui peut s'expliquer par la différence entre les objectifs et les méthodes d'action et d'organisation. Mais on peut aussi déceler d'autre part des tensions au sein de ces domaines. Les différentes règles d'intervention militaire des États dans les opérations de paix illustrent par exemple les limites de l'interopérabilité. Dans le domaine civil, des objectifs comme la protection des droits de l'homme, les réformes politiques et le développement économique sont souvent en conflit les uns avec les autres.

En ce qui concerne l'interaction *verticale*, les vues des problèmes diffèrent typiquement entre une mission sur le terrain et sa direction politico-stratégique dans une capitale ou une centrale d'organisation, ce qui peut par exemple avoir pour résultat des ordres déconnectés de la réalité, des décisions retardées ou des allocations inadéquates des ressources. Il convient d'ajouter que ce ne sont pas seulement des différences fonctionnelles ou culturelles qui causent des problèmes dans l'interaction verticale et horizon-

tales. On assiste en effet avant tout à une lutte pour la répartition des ressources et de l'influence entre les différentes entités.

Coordination intérieure

Pour pouvoir expliquer l'état et les tendances actuelles du développement des approches globales, il faut analyser ici les concepts de certains acteurs importants. Il convient de faire la distinction entre les approches des États et celles des organismes internationaux.

On peut dans une large mesure classer sous le concept de «Whole of Government Approaches» les approches au niveau national. Elles visent pour la plupart une amélioration de la coopération inter- et intraministérielle. Un exemple parfait de cette coopération est la Grande-Bretagne où les ressources et compétences des ministères des affaires étrangères, de la défense et du développement ont été réunies pour former le *Conflict Prevention Pool*. Londres a en outre mis sur pied des *Post-Conflict Reconstruction Units* pour l'intervention dans une mission.

Dans d'autres États comme l'Allemagne, les efforts d'harmonisation se limitent souvent au domaine civil. Les forces armées ne sont pas des acteurs importants dans le plan d'action «Prévention civile des crises». A l'intérieur de la dimension civile, des réflexions relevant de la politique de développement dominant en outre souvent des aspects comme les droits de l'homme ou les institutions politiques, ce qui entraîne d'autres difficultés. Le «principe de la compétence» (*Resortprinzip*) selon lequel chaque ministre dirige son département ministériel sous sa propre responsabilité encourage les

rivalités interministérielles et une politique fragmentée qui ne permet guère de stratégie nationale cohérente sur le plan international.

Les missions intégrées de l'ONU

Sur le plan international, l'ONU, l'UE et l'OTAN ont surtout développé des concepts d'approche globale dont la portée et le point focal divergent ici aussi. Conceptuellement, l'ONU est la plus avancée. L'approche des «missions intégrées» (2006), concrétisée récemment par la doctrine «Capstone» (United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines), a pour objectif d'améliorer la cohérence du système de l'ONU dans les opérations de paix et de regrouper toutes les activités militaires, politiques, de développement et humanitaires. Mais l'ONU a des difficultés avec la réalisation de ces missions.

C'est principalement dû à sa taille, au parallélisme de ses organes et aux limites de commande de ses instruments qui en découlent. C'est ainsi que le «Department for Political Affairs» et le «Department for Peacekeeping Operations» se disputent la direction dans le domaine de la gestion des crises. On peut aussi déceler chez les nombreux acteurs de l'ONU différents modes de perception et de résolution des problèmes. Il en résulte des pertes par frottement et des conflits de compétence horizontaux et verticaux. Il est par conséquent souvent difficile de déterminer qui est l'instance de coordination compétente et avec quelles compétences différentes unités sont intégrées dans la structure de la mission sur place.

Coordination civilo-militaire de l'UE

A l'instar de l'ONU, l'UE dispose elle aussi d'une vaste panoplie d'instruments civils et militaires de gestion des crises. Le défi central de l'UE consiste à maintenir la cohérence d'une part entre les instruments de la Commission (1er pilier) et ceux de la politique européenne de sécurité et de défense (2e pilier) et d'autre part entre les instruments civils et les instruments militaires au sein de la PESD.

C'est dans cette optique qu'elle a développé le concept de coopération civilo-militaire («Civil-Military Co-ordination» CMCO) qui doit garantir surtout sur le plan politico-stratégique une approche globale de la planification à l'exécution. Les procédures de gestion des crises («Crisis Management Procedures») ainsi que

le concept de gestion des crises («Crisis Management Concept») élaboré individuellement pour chaque opération doit garantir l'application de l'«approche globale» dans la gestion des crises de l'UE. Des mesures comme la formation intégrée du personnel ainsi que la mise en œuvre de représentants spéciaux en vue de la coordination verticale et horizontale spécifique à chaque mission des activités de l'UE doivent également promouvoir la mise en œuvre d'une approche globale efficace.

Malgré des progrès considérables et les leçons continuellement tirées des erreurs passées, l'UE ne peut pas encore épuiser complètement son potentiel pour les opérations civilo-militaires intégrées. Seul le traité de réforme de l'UE bloqué pour le moment pourrait réduire en partie les déficits de coopération interinstitutionnels dus à la structure à trois piliers. La différence de financement entre les opérations civiles et militaires représente un autre obstacle. On notera en outre qu'il n'y a pas eu jusqu'à présent d'opérations civilo-militaires intégrées de la PESD malgré la disponibilité d'une cellule de planification civilo-militaire. Les intérêts particuliers des différents États-membres entravent sans cesse pareilles améliorations de la gestion des crises de l'UE.

L'approche globale de l'OTAN

L'OTAN a adopté au sommet de Riga de 2006 la Directive politique globale («Comprehensive Political Guidance») qui élargit son approche de la planification militaire en incorporant tous les aspects civils et militaires d'un engagement de l'OTAN. Il est intéressant de noter que le concept de l'OTAN n'est pas principalement orienté vers l'intérieur mais surtout sur une meilleure coopération avec les acteurs civils et autres organismes internationaux, ce qui s'explique par le fait que l'OTAN ne dispose pas elle-même de capacités civiles importantes.

Sur le terrain, l'OTAN a fait, avec les *Provincial Reconstruction Teams* (PRT) en Afghanistan, un premier pas partiellement couronné de succès pour agir dans le sens d'une approche globale dans le territoire en crise. Ces petites unités civilo-militaires doivent garantir la sécurité locale et rendre possibles des mesures de reconstruction. Il faudra certes encore analyser de manière approfondie l'efficacité du modèle, choisi par exemple par l'Allemagne dans le PRT Kunduz, d'une direction

double, composée du chef de contingent militaire et d'un diplomate de l'Office des affaires étrangères. Le problème de base de l'OTAN est cependant qu'elle est mal acceptée, en particulier par les acteurs civils, en tant qu'acteur et défenseur coopératif d'une approche globale. Les impulsions qui émaneront du futur président des États-Unis quant aux relations transatlantiques et aux thèmes associés du Kosovo, de l'Afghanistan et de la coopération UE-OTAN détermineront dans quelle mesure l'OTAN soumettra sa stratégie de gestion des crises à une révision et quelle dose d'acceptation elle pourra ainsi gagner.

Cohérence intérieure et extérieure

L'inventaire établi ci-dessus fait ressortir deux réalités: premièrement, il est difficile d'introduire et de réaliser des approches globales. Des modes d'organisation et des fonctions de politique de sécurité différents imposent des limites structurelles à une harmonisation et à une hausse de l'efficacité. A cela vient s'ajouter le fait que la transition à une approche globale exige des coûts de transformation élevés et prend du temps, ce qui entraîne des pertes par frottement typiques, par exemple par la résistance ministérielle à la réallocation de pouvoir et de ressources. Il est difficile de surmonter au nom de concepts de base abstraits comme la cohérence et l'efficacité les intérêts propres des institutions et l'adhérence à des structures et des privilèges administratifs transmis, ce qui réduit plus encore les marges de manœuvre pour une approche globale.

Deuxièmement, on ne peut pas manquer de remarquer que les différents concepts d'approche globale, à l'exception de l'OTAN, se penchent lourdement sur la coordination des acteurs internes. Aussi importante que puisse être cette dimension orientée vers l'intérieur: l'harmonisation stratégique et opérationnelle avec des acteurs externes est indispensable à une gestion internationale efficace des crises. Le grand défi que représente cette harmonisation ressort déjà de la divergence des concepts existants. A cela vient s'ajouter l'augmentation tendancielle de la concurrence entre les organismes internationaux s'occupant de la gestion des crises en raison de l'interaction et du chevauchement accrus des activités. On peut par exemple observer cette concurrence entre l'UE et l'ONU au Kosovo ou entre l'UE et l'OTAN au Soudan.

Un concept générique d'approche globale multiacteurs ne pourra guère être réalisé et ne serait pas non plus judicieux étant donné les particularités de chaque crise. Il faut plutôt des approches globales spécifiques à chaque crise qui définissent les processus centraux thématiques de la gestion des crises (p.ex. élaboration d'institutions politiques, formation de la police, stabilisation militaire) et les tâches et domaines de responsabilités concrets des différents acteurs le long des phases du conflit.

Importance pour la Suisse

C'est surtout dans l'ONU que la Suisse s'est engagée activement en faveur d'une approche globale de la gestion des crises. Elle éprouve elle-même des difficultés avec le concept d'une stratégie de promotion de la paix civilo-militaire intégrée. En ce qui concerne la cohérence intérieure, on peut constater qu'une coordination de la promotion civile et militaire de la paix sur le plan politico-stratégique est largement absente en Suisse, ce qui étonne d'autant plus que le principe de collégialité du Conseil fédéral devrait servir à une approche stratégique globale et que la Suisse a, avec son pool d'experts civils et l'armée de milice, le potentiel d'offrir à l'interface civilo-militaire des capacités précieuses et demandées. La promotion suisse de la paix souffrira d'un problème de durabilité, d'efficacité et de réputation tant qu'elle ne pourra pas garantir et compléter, pour créer une chaîne de valeur, les contributions civiles par des éléments de politique de sécurité.

Il semble en outre, en vue d'une meilleure cohérence extérieure, qu'une coopération internationale plus systématique dans le développement et l'application de capacités civiles et militaires de gestion des crises vaille la peine d'être étudiée. L'UE pourrait aussi constituer, outre l'ONU, un partenaire intéressant et important. Son importance au niveau de la stabilisation des régions en crise aux marges de l'Europe ne cesse d'augmenter. L'UE poursuit en outre une ample approche de gestion des crises qui correspondrait tout à fait aux possibilités de la politique suisse de sécurité.

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

Commande d'analyses et abonnement gratuit: www.ssn.ethz.ch