

## APPROCHE GLOBALE

### État des lieux d'un outil conceptuel en construction

#### "Approche(s) globale(s)" : état des lieux d'un outil conceptuel en construction

##### Ouverture :

- Vice-amiral d'escadre Richard Laborde, directeur de l'Institut des hautes études de défense nationale (IHEDN) et de l'Enseignement militaire supérieur (EMS)

##### "Pourquoi l'approche globale ?"

- Général de brigade Jean Baillaud, chef d'état-major, bureau des affaires militaires, Département des opérations de maintien de la paix (DOMP-ONU)

##### "Les différentes acceptions : l'approche globale (AG) chez les autres"

- Général de division aérienne Guillaume Gelée, directeur du Centre interarmées de concepts, de doctrines et d'expérimentations (CICDE)
- M. Diego A. Ruiz-Palmer, directeur du bureau de planification, division des opérations, secrétariat international de l'Otan
- Général d'armée (2S) Henri Bentégeat, ancien président du Comité militaire de l'Union européenne

##### "Les enjeux de l'approche globale : le rôle des acteurs sur le terrain"

- Colonel Alexandre d'Andoque de Sériège, Centre des hautes études militaires (Chem)
- M. Antoine Gérard, officier de liaison, bureau de la coordination des affaires humanitaires (Ocha – ONU)

## OUVERTURE DE LA TABLE RONDE

---

**Vice-amiral d'escadre Richard Laborde, directeur de l'Institut des hautes études de défense nationale (IHEDN) et de l'Enseignement militaire supérieur (EMS)**

Messieurs les officiers généraux,  
Excellences,  
Mesdames et messieurs les officiers,  
Mesdames et Messieurs,

Je suis particulièrement heureux de vous accueillir aujourd'hui pour cette table ronde qui porte sur "l'approche globale, état des lieux d'un concept en construction".

D'abord parce que nous avons rassemblé des orateurs de premier plan. Certains ont exercé de très hautes responsabilités, d'autres ont traversé l'Atlantique ou quitté des dossiers complexes pour traiter un sujet d'importance et d'actualité. Je les en remercie bien sincèrement.

Ensuite parce que c'est un sujet qui me tient à cœur depuis quelques années. À cet égard, je note avec intérêt que si l'approche globale est toujours un objet de réflexion, ce concept est aussi devenu un sujet en cours d'élaboration, au sein de l'Union européenne, au sein de l'Otan, chez nos principaux partenaires stratégiques, mais aussi en France, au sein du ministère des Affaires étrangères et européennes ainsi qu'au ministère de la Défense, notamment au Centre interarmées de concepts, doctrines et expérimentations (CICDE), en attendant d'autres développements.

L'approche globale est tout à la fois une idée simple et un sujet éminemment complexe.

Une idée simple dans le sens où il n'y a pas de réponse uniquement militaire à la gestion des crises.

Mais les modalités de l'approche globale sont complexes dans la mesure où elles remettent en cause certains fondements de la philosophie politique. La stratégie militaire doit embrasser un large spectre conflictuel dans lequel la guerre n'est qu'un élément, certes déterminant et fondateur, mais non unique.

D'autres acteurs que les États font l'histoire et ceux-ci ne sont plus nécessairement étatiques. Dans ces matières, notre boîte à outils doctrinale est manifestement incomplète. Enfin, l'application de ce concept est de nature à modifier l'organisation des pouvoirs publics.

C'est pourquoi j'ai jugé que l'IHEDN, lieu ouvert de débats stratégiques, devait contribuer à cette réflexion, favoriser la confrontation des idées, offrir un espace afin de croiser les points de vue.

DE QUOI S'AGIT-IL ?

L'approche globale est un concept relativement récent qui reste à ce stade un outil conceptuel en pleine construction et maturation.

C'est également un terme polysémique employé dans des acceptions différentes selon les acteurs, les institutions, les théâtres stratégiques mais également selon les disciplines.

Pour l'anecdote, l'approche globale, dont on attend qu'elle soit la réponse aux crises multidimensionnelles, était à l'origine une démarche scientifique utilisée notamment en écologie, dans les années 1980. Comme tout système, les écosystèmes sont en effet régis par l'intervention d'une multitude d'acteurs et leur complexité nécessite une compréhension globale.

Pour ce qui nous concerne, le besoin d'une approche globale est né dans les années 1990 avec l'apparition de nouvelles conflictualités.

La multiplication des opérations de maintien de la paix de l'ONU a ainsi révélé la nécessité d'assumer des fonctions étendues, aussi bien militaires que civiles, pour obtenir le silence des armes, assurer le développement et créer des institutions capables d'assurer une bonne gouvernance dans des pays dévastés.

Le cas du Kosovo est considéré comme une étape dans la pratique de l'approche globale. En effet, c'est avec ce pays fragilisé par des années de guerre qu'est apparue une nouvelle forme de coopération entre les civils et les militaires pour la reconstruction et le soutien au développement du pays en vue d'une stabilisation à long terme. L'ONU collabore de plus en plus avec les institutions internationales et régionales ainsi qu'avec de nouveaux acteurs puissants : les ONG.

L'année 1999 marque les débuts symboliques de l'apparition du concept dans les discours ; on ne fera désormais plus de l'approche globale sans le savoir.

Cette année-là, Kofi Annan, secrétaire général des Nations unies, en proposait une première définition : « Un processus global qui fait appel à une large coopération multidisciplinaire entre les institutions et implique des activités aussi variées que le maintien de la paix traditionnel et l'assistance électorale ». Selon lui, cet effort multilatéral devait porter sur la prévention des conflits et la consolidation de la paix, tout en tenant compte d'une échelle temporelle plus large pour la gestion de crises.

La même année, l'Otan présentait également sa vision de l'approche globale dans son troisième concept stratégique. Je cite : « L'Alliance est attachée à une approche globale de la sécurité, qui reconnaît l'importance des facteurs politiques, économiques, sociaux et environnementaux en plus de l'indispensable dimension de défense », (art. 25, partie III). Nous attendons maintenant de découvrir le quatrième concept stratégique pour connaître la position de l'Otan sur l'approche globale.

Depuis 1999, chaque conflit apporte de nouveaux éléments de réflexion et d'analyse qui permettent de préciser le principe même de l'approche globale.

Les difficultés rencontrées en Irak ont ainsi été à l'origine de nombreuses réflexions en la matière, d'abord aux États-Unis et au Royaume-Uni, puis au sein de la communauté internationale, notamment en France. Des expérimentations multinationales de grande ampleur sont menées. Les résultats sont probants, les espoirs des acteurs sont grands, mais les applications pratiques sont pour le moins limitées.

Le général Petraeus considère que l'objectif de l'approche globale dans le contexte du conflit afghan est d'étouffer l'adversaire dans une lutte de contre-insurrection. Le général Abrial rappelle lui, dans le cadre des travaux sur la révision du concept stratégique de l'Otan, que le concept d'approche globale devait combiner l'action militaire et la reconstruction civile. Au sein de l'Union européenne, l'action civilo-militaire est plus intégrée et trouve son application au travers de la récente "Direction de la planification et de la gestion de crises".

La France, de son côté, n'est pas en reste.

Le concept de gestion de crise, publié en 2007 sous la signature du chef d'état-major des armées, rappelle que la résolution des crises complexes passe par une approche globale permettant d'embrasser d'emblée, les problématiques civiles et militaires et de mettre en œuvre une vaste gamme d'instruments, gouvernementaux et non gouvernementaux. Ce concept fixe les limites de la contribution militaire : l'établissement de fondations nouvelles nécessaires à l'atteinte de l'objectif stratégique par d'autres instruments politiques.

Le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale publié en 2008 souligne la nécessité d'une approche globale en constatant que « les opérations tendent désormais à fusionner dans un nouveau modèle d'opérations civilo-militaires qui nécessitera une coordination plus étroite et dans la durée de tous les instruments de la puissance publique ».

Le ministère des Affaires étrangères et européennes propose en octobre 2009 une stratégie interministérielle pour la gestion des crises extérieures ainsi qu'un dispositif interministériel.

La nécessité d'une approche globale des crises semble donc unanimement partagée. Pour autant, le terme même d'approche globale recouvre encore des acceptions différentes. Il n'y a pas, à ce jour, de définition communément admise. Les organisations et les processus peinent à se mettre en place.

Alors y a-t-il convergence entre les visions de l'ONU, de l'UE et de l'Otan en la matière ? Cette approche est-elle véritablement nouvelle ? Introduit-elle des éléments de rupture dans les relations civilo-militaires, tant au niveau stratégique que sur le terrain ? Quelles sont les principales difficultés à sa mise en œuvre, tant dans un cadre national que multinational ?

Les experts rassemblés aujourd'hui auront, je n'en doute pas, sur ces questions et sur bien d'autres encore des réflexions passionnantes à nous faire partager.

Permettez-moi de vous exprimer de nouveau ma reconnaissance pour votre présence à cette table ronde dont l'IHEDN attend beaucoup.

**POURQUOI L'APPROCHE GLOBALE ?  
LE POINT DE VUE DU DEPARTEMENT DES OPERATIONS DE MAINTIEN DE LA  
PAIX (DOMP)**

---

**Général de brigade Jean Baillaud, chef d'état-major, bureau des affaires militaires,  
Département des opérations de maintien de la paix (DOMP-ONU)**

Je remercie l'amiral Laborde de nous avoir conviés à participer à cette réflexion sur le sens que l'on peut donner à cette notion d'approche globale qui implique des acteurs de nature différente dans le règlement durable des crises.

Du point de vue des Nations unies, poser cette question, c'est avant tout réfléchir de façon pragmatique aux réponses que ces acteurs sont en mesure d'apporter de manière complémentaire et mieux organisée aux défis très complexes qui caractérisent la résolution des crises présentes et à venir.

C'est en effet la nature changeante du contexte dans lequel l'ONU conduit ses opérations qui la pousse à développer cette approche. En fait, l'appellation approche globale est rarement utilisée en tant que telle au sein des Nations unies où ce sont davantage des notions d'intégration et de nature multidimensionnelle des missions qui sont mises en avant<sup>1</sup>. On les retrouve dans des documents clés, comme le rapport Brahimi écrit il y a 10 ans, "La doctrine fondamentale" parue en 2008 et le document "Un partenariat renouvelé : définir un nouvel horizon pour les opérations de maintien de la paix des Nations unies", qui fait actuellement l'objet de nombreux développements.

Les Nations unies ont une responsabilité globale en matière de paix et de sécurité ; elles reconnaissent néanmoins certaines limites à la notion d'intégration dans le domaine du maintien de la paix, en particulier pour ce qui concerne la conduite des opérations sur le terrain. Ces limites sont fixées notamment par les termes des mandats, la disponibilité effective des capacités ou des moyens dédiés, ainsi que l'aptitude à développer et à mettre en œuvre les structures adaptées sur le terrain, comme au siège des Nations unies.

Nous ne sommes donc pas dans un débat purement conceptuel ; c'est bien la résolution de questions très concrètes qui motive notre réflexion. C'est dans cet esprit que je vous propose de partager avec vous la façon dont le Département des opérations du maintien de la paix aborde cette question.

\* \*  
\*

---

<sup>1</sup> « Les opérations de maintien de la paix multidimensionnelles des Nations unies aident également à assurer que les acteurs du système des Nations unies ainsi que d'autres acteurs internationaux soient guidés par une vision stratégique commune. La capacité des Nations unies à organiser une réponse véritablement globale aux crises complexes constitue un de ses atouts majeurs. À cet égard, les Nations unies ont développé le concept de "missions intégrées" afin de maximiser l'impact global du soutien apporté aux pays sortant d'un conflit. Afin de réunir ces capacités, les opérations de maintien de la paix multidimensionnelles des Nations unies sont dirigées par un représentant spécial du secrétaire général qui détient l'autorité globale sur les activités des Nations unies et établit le cadre général qui devrait guider les activités de la mission et l'équipe-pays des Nations unies. » ("Doctrine fondamentale des Nations unies").

## UN NOUVEAU RÔLE POUR LE MAINTIEN DE LA PAIX

Les Nations unies s'appuient sur une longue expérience en matière de maintien de la paix. L'approche à l'origine n'avait rien de "globale", puisqu'il s'agissait de faire respecter des cessez-le-feu, essentiellement par l'observation ou l'interposition, afin de créer les conditions politiques d'un règlement durable des conflits. Il convient de noter que certaines missions "traditionnelles" créées à partir de 1948 existent toujours.

La fin de la guerre froide a permis au Conseil de sécurité de s'engager de manière plus active dans la résolution de conflits régionaux. Alors que le nombre des conflits interétatiques diminuait, on a assisté à l'émergence ou à la recrudescence de conflits internes, souvent dans des zones pauvres où les capacités des États sont faibles et où les belligérants sont parfois davantage motivés par des gains économiques que par des raisons idéologiques.

Dans certains cas, c'est à la demande des autorités nationales que des opérations des Nations unies ont été déployées pour appuyer la transition vers un gouvernement légitime, en l'absence d'un accord de paix.

Le Conseil de sécurité des Nations unies a autorisé de manière exceptionnelle des opérations à assumer de façon temporaire les fonctions législatives d'un État, en attendant que la question de la souveraineté soit réglée ou pour contribuer à la création de structures administratives qui n'existaient pas auparavant.

Cet environnement récent a conduit le Conseil de sécurité à adopter des mandats couvrant un plus large éventail de tâches. Il a favorisé le développement d'une nouvelle génération d'opérations de maintien de la paix, dites "multidimensionnelles". Ces missions évoluent dans le contexte délicat que je viens d'évoquer, le plus souvent à la suite de conflits violents et dans des régions très enclavées. Elles sont qualifiées de "multidimensionnelles" parce qu'elles font appel à des capacités militaires, policières et civiles, qui visent en principe à appuyer la mise en œuvre d'un accord global de paix.

La prévention des conflits, le rétablissement de la paix, le maintien de la paix et l'imposition de la paix sont rarement conduits de manière linéaire ou séquentielle. L'expérience montre que ces différentes activités peuvent se renforcer mutuellement. En revanche, leur conduite de manière partielle ou isolée ne permet pas de générer l'approche la plus adéquate aux causes profondes d'un conflit ou celle qui permet d'éviter qu'un conflit ne reprenne à terme.

L'enjeu, pour la communauté internationale, est bien de savoir répondre selon une chronologie adaptée et avec les moyens appropriés aux menaces contre la paix et la sécurité, et de rechercher une résolution durable des crises. Le maintien de la paix offert par les Nations unies est un volet essentiel mais pas universel ; son emploi à contretemps ou de façon trop isolée l'expose alors à se voir confier un éventail de tâches qui ne correspondent pas toujours à ce que cette organisation devrait faire ou à ce qu'elle sait vraiment faire.

D'autres développements sont à prendre en compte. La création d'une nouvelle architecture de consolidation de la paix au sein des Nations unies reflète bien la prise en compte du fait que des

interconnexions existent entre le rétablissement, le maintien et la consolidation de la paix. Elle se traduit aujourd'hui par des initiatives du Conseil de sécurité visant à mieux gérer les transitions et assurer un meilleur continuum des actions entreprises, notamment par les acteurs onusiens, dans les régions affectées.

Comme nous l'avons montré, des situations très variées et changeantes caractérisent le maintien de la paix d'aujourd'hui. Elles expliquent la présence ou la prolongation de missions aux mandats, aux tâches et aux organisations très diverses, mais aussi l'évolution ou la modification quasi constante de certaines d'entre elles.

Il convient en effet de reconnaître qu'en dépit de la présence durable de missions "traditionnelles" dont la structure évolue très peu, nombre d'entre elles se déroulent dans un contexte qui est loin d'être figé. Des changements brutaux conduisent parfois à opérer des réorganisations ou des désengagements précoces qui ne sont pas toujours compatibles avec la mise en œuvre de schémas nécessitant continuité, constance et conduite de transitions fondées sur des critères qui ne sont pas nécessairement atteints.

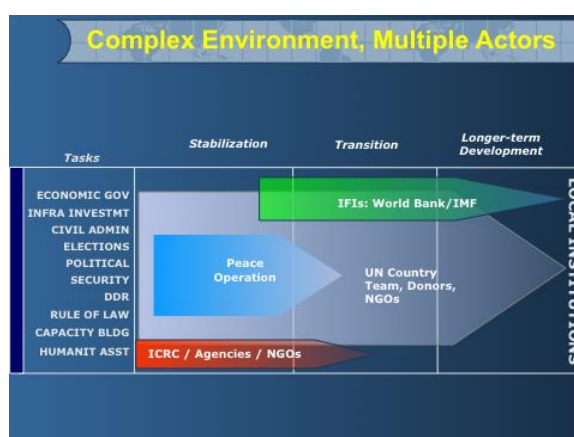
## INTÉGRATION, STRUCTURES ET OUTILS

L'exécution du mandat "Opérations de maintien de la paix multidimensionnelles" s'inscrit dans un cadre temporel plus large et vise à aider le pays à sortir durablement des conflits, en vue de construire une paix solide.

Le principe d'intégration, validé en 2008 par le secrétaire général, s'applique de façon variée dans dix-neuf missions dont 9 sont dirigées par le département des affaires politiques (celles où il n'y a ni composante militaire ou de police, mais où une présence multidimensionnelle ou politique nécessite de clarifier le rôle des responsables de la mission, avec les équipes des représentants des autres branches de l'ONU présents sur le terrain).

La mise en œuvre de ce principe s'applique d'abord en interne aux Nations unies, de façon très diverse en fonction du type de mission, de l'environnement local et de la personnalité des principaux acteurs concernés.

Elle ne répond qu'à une partie des défis posés par la complexité de la relation à établir avec les acteurs locaux et régionaux, ainsi qu'avec de multiples interlocuteurs ayant des objectifs et des approches rarement concordants, allant du très court au très long terme.



La mise en œuvre du principe d'intégration est illustrée par cette représentation en cercles qui inclut les diverses composantes de la mission, les représentants des Nations unies dans le pays (dont les mandats et les chaînes de responsabilité sont souvent différents) et les autres acteurs sur le terrain.

Il y a dix ans, le rapport Brahimi avait souligné l'absence de structures capables, au siège des Nations unies, de faire travailler ensemble les différents acteurs concernés par le maintien de la paix<sup>2</sup>. Depuis, et alors que les mandats sont devenus plus complexes et ambitieux, un certain nombre de règles ont été mises en place, des structures ont été développées et sont constamment adaptées. Enfin, de nombreuses directives ont été élaborées non seulement à New York, mais aussi au sein des missions.

Parmi ces outils, il convient de noter la mise en œuvre d'un processus de planification intégré, approuvé par le secrétaire général qui fixe l'organisation et le cadre du travail collaboratif nécessaire à la préparation et à la conduite de missions multidimensionnelles des Nations unies. Cette approche a été mise en œuvre pour la première fois lors du déploiement de la force de maintien de la paix au Darfour. Elle a été également utile pour soutenir la coordination des efforts en réponse au tremblement de terre survenu à Haïti.

Sur le terrain, on peut notamment souligner le développement rapide de structures intégrées<sup>3</sup> d'aide à l'analyse propre à chaque mission, mais aussi d'équipes intégrées<sup>4</sup> de protection des civils. Celles-ci visent à mettre en commun les efforts des différentes composantes d'une mission dans l'exécution des volets les plus délicats et importants du mandat.

Cette évolution remarquable est pourtant loin d'apporter une réponse à toutes les difficultés, en particulier celles liées à la particularité du contexte propre à chacune des crises. Elle permet néanmoins de développer, progressivement, les capacités des différents acteurs à travailler ensemble et de mieux prendre en compte les nouvelles dimensions du maintien de la paix.

\* \*  
\*

Au cours de la dernière décennie, les Nations unies ont développé leur analyse, intensifié les réformes et adapté leur approche en matière de maintien de la paix afin de mieux contribuer, notamment à la transition entre des situations de guerre et la construction d'une paix durable. Ces efforts se poursuivent aujourd'hui et sont régulièrement confrontés à des imprévus et de nouveaux défis. Mieux structuré, plus "multidimensionnel" ou "intégré", agissant avec des acteurs toujours plus nombreux, le maintien de la paix des Nations unies n'en demeure pas moins respectueux de ses principes fondamentaux. L'éventail de ses composantes et de ses contributeurs renforcent la légitimité de son action, dans la mise en œuvre et la défense des mandats qui lui incombent. Ses pays membres sont particulièrement attentifs au développement et à la nature des relations avec d'autres acteurs nationaux ou internationaux dont certaines approches vont maintenant être présentées.

---

<sup>2</sup> Ce qui ne représente qu'un des aspects du rôle des Nations unies sur le terrain.

<sup>3</sup> JMAC : Joint Mission Analysis Centres.

<sup>4</sup> JPT : Joint Protection Teams.

## **LES DIFFERENTES ACCEPTIONS : L'APPROCHE GLOBALE (AG) CHEZ LES AUTRES**

---

Modérateur : **professeur Michel Foucher, directeur de la formation de l'IHEDN**

### **LE CONCEPT D'APPROCHE GLOBALE AU SEIN DES ARMEES FRANÇAISES**

**Général de division aérienne Guillaume Gelée, directeur du Centre interarmées de concepts, de doctrines et d'expérimentations (CICDE)**

À l'occasion de cette présentation, je vais vous faire partager notre vision de l'approche globale. Elle est issue de nos réflexions, d'échanges de vues en France avec notre ministère des Affaires étrangères et européennes et notre ministère de l'Intérieur, et à l'étranger avec d'autres armées.

Je vais successivement vous proposer une définition de l'approche globale, les différentes phases d'application de cette stratégie et les niveaux d'interaction des acteurs. Puis je vous ferai part de ma vision de la contribution militaire à cette approche globale, sans oublier les écueils qui nous attendent sur ce nouveau chemin de coopération internationale et intra gouvernementale.

Je précise que ce que je vais vous présenter est en cohérence avec la stratégie interministérielle pour la gestion civilo-militaire des crises extérieures proposée récemment par le ministère des Affaires étrangères et européennes.

### **LES FONDEMENTS DE L'APPROCHE GLOBALE**

Sans vouloir imposer une quelconque définition, il me semble utile de commencer par vous présenter ce que je vais appeler l'approche globale pendant cette intervention.

L'approche globale est une démarche qui vise au règlement durable et rapide d'une crise par la coordination des actions de tous les acteurs dans les domaines de la gouvernance, de la sécurité et du développement économique et social. Elle allie collaboration entre acteurs partageant une même vision finale et coordination avec les autres acteurs présents sur le théâtre. Elle nécessite, dès que possible, une appropriation par la Nation hôte ou les représentants locaux de la solution recherchée. Elle a pour principal point d'application la population. Enfin, elle cherche à associer les acteurs régionaux à cet effort.

Je considère donc que l'approche globale est une stratégie de résolution des crises tout particulièrement adaptée à un État fragile ou failli.

Elle impliquera tous les niveaux, depuis les instances internationales jusqu'au théâtre de la crise, en passant par le niveau national.

Dès maintenant, je mets un accent particulier sur le facteur clé qu'est la nation hôte, car il faut qu'elle adhère et s'approprie à terme l'effort de la communauté internationale pour stabiliser le pays.

## LE TRIPTYQUE DE LA NATION

La complexité des crises contemporaines apparaît comme une conséquence de la mondialisation, entre autres, du fait de :

- l'interconnexion des enjeux ;
- l'interconnexion des intervenants, notamment les adversaires entre eux et avec les instances en place ;
- la résonance politique des actions militaires ;
- la diffusion mondiale de l'information ;
- la judiciarisation des actions des intervenants étrangers.

Ces crises sont en général la conséquence d'une désorganisation de l'État et de l'économie locale, entraînant des troubles de la sécurité publique. Comme le démontrent les dernières crises, il convient de trouver des réponses multidimensionnelles à des crises elles-mêmes multidimensionnelles.

Il faut donc s'appuyer sur trois piliers, étroitement interdépendants, pour bénéficier d'une sortie de crise qui laisse le pays dans un état stable :

- la sécurité ;
- la stabilité, politique et institutionnelle (donc la souveraineté et la gouvernance) ;
- le développement économique et social.

La nature même de ces piliers souligne la nécessité d'une approche interministérielle, y compris dans un cadre multinational, pour mener à bien la résolution d'une crise.

## LES PHASES D'UNE APPROCHE GLOBALE

Elle doit couvrir tout le continuum de la gestion de crise depuis la prévention jusqu'à la normalisation.

Je vous propose de décliner l'approche globale en trois étapes.

Première phase : la prévention de la crise

La prévention vise à maintenir la stabilité des régions sensibles. Le processus mis en œuvre dans ce cadre : coopération internationale, aide au développement, dispositifs diplomatiques et militaires prépositionnés, cordonnés au niveau interministériel dans un cadre bilatéral et multinational, peut être appelé approche globale. Ce n'est pas ce qui nous intéresse aujourd'hui.

Deuxième phase : la maîtrise de la crise (containment)

Si les mesures de prévention mises en œuvre sont insuffisantes et qu'une crise débute, un effort spécifique mobilisant des ressources particulières (diplomatiques, militaires, économiques) peut être étudié et mis en œuvre.

Cette phase aura pour objet de :

- limiter les impacts extérieurs de la montée en puissance de la crise ;
- résorber progressivement ses causes pour revenir à une situation de prévention (première phase) ;

- en cas d'échec, préparer un éventuel emploi de la force. Cette étape est d'autant plus importante que par un partage commun de la situation par les différents acteurs ministériels et internationaux, elle permet de mieux cerner les objectifs à atteindre et les moyens à mettre en œuvre, notamment en cas d'apparition de la violence armée. Cela doit permettre, en particulier, de définir l'emploi qui doit être fait de la force en fonction des objectifs de reconstruction et des implications en moyens civils.

Cette deuxième phase se traduit par l'action convergente d'une ou plusieurs Nations dans les domaines diplomatiques, économiques, avec éventuellement un volet militaire spécifique. On peut notamment envisager une aide économique accrue, ou à l'inverse, un embargo ou un contrôle des approches, une assistance militaire opérationnelle ou des mesures d'intimidation...

Cette phase se termine par un retour à la normale ou bien, si la violence armée est imminente ou déclarée, par une intervention de forces militaires étrangères à l'intérieur du pays.

Cette phase fait à mon sens partie de l'approche globale, car c'est la vision commune de tous les acteurs qui permettra de planifier et éventuellement mettre en œuvre une réponse adaptée.

Troisième phase : l'engagement international

Si, malgré la deuxième phase, la violence ne peut être contenue et les forces de sécurité locales sont défaillantes, nous entrons en phase d'engagement des forces internationales. Je précise que la France exigera toujours un cadre légal pour engager ses forces militaires, par exemple une résolution du conseil de sécurité des Nations unies.

Nous sommes alors dans le cadre d'une gestion de crise. Celle-ci, d'après le concept français, est la combinaison d'une réponse initiale par l'emploi de la force, avant de passer à une phase de stabilisation et de normalisation.

Le déroulement de principe est le suivant :

- L'emploi de la force pour réduire le niveau de violence est l'objectif principal de la "réponse initiale". Cela n'exclut pas de conduire des actions civiles dans d'autres régions de la Nation hôte, si le niveau de sécurité le permet. À la fin de cette phase, la réduction de la violence doit permettre la remontée en puissance des forces de sécurité locales (défense, police, justice) et l'intervention des moyens civils de reconstruction.
- La stabilisation vise à rétablir les conditions de viabilité minimales d'un État (ou d'une région), en mettant fin à la violence comme mode de contestation et en jetant les bases d'un retour à une vie normale par le lancement du processus civil de reconstruction. Au cours de cette phase, on passe d'une prépondérance des actions militaires d'imposition de la sécurité à une prédominance des actions civiles. Le succès de cette phase repose sur la transition entre les moyens de sécurité de la coalition et ceux du pays hôte, ainsi que sur l'existence de moyens civils pour mener à bien les tâches de reconstruction.

Cette étape de la gestion de crise est critique ; elle doit être pensée dès la deuxième phase de "maîtrise de la crise".

La planification militaire, je parle ici des actions de force, doit tenir compte de la prise en compte nécessaire de la sécurité. Si l'intervention militaire de la coalition balaie les forces de sécurité intérieures du pays, il sera indispensable de reconstruire cette fonction gouvernementale de base, ce qui est très long, parfois même irréaliste ! Si l'action militaire se déroule au sein des populations, il faudra en contrôler très strictement la violence pour éviter un rejet des troupes étrangères, facilement vues comme des forces d'occupation. Je précise que ce contrôle de la violence se fera au détriment de la sécurité de la force employée. Pour être précis, il faut s'attendre à avoir plus de morts parmi nos soldats pour ne pas s'aliéner la population.

Le succès de cette phase est sanctionné par le désengagement des forces militaires étrangères dès que les forces de sécurité locales peuvent assumer le maintien de l'ordre.

- La normalisation permet un retour à un État stable. Une fois la sécurité aux mains des forces légales locales, il faut maintenir l'effort de la communauté internationale pour consolider l'économie, les liens sociaux et la gouvernance sous une forme admise par la population. Je reviendrai plus tard sur les actions que peuvent mener les militaires dans cette phase de normalisation.

Nous voyons bien que ces trois phases n'ont de sens qu'avec une interaction des différents intervenants, en prévention, en maîtrise ou en intervention.

#### LES NIVEAUX D'INTERACTION

On peut définir quatre degrés d'interaction entre les acteurs de l'approche globale choisissant d'interagir avec les forces militaires :

- La connaissance mutuelle des différents intervenants leur permet d'avoir une visibilité de leurs objectifs, de leurs modes de fonctionnement et de leurs activités respectifs. Elle permet normalement de limiter les incohérences entre leurs activités.
- La consultation est l'échange d'information entre intervenants et la prise en compte de leur avis, pour certaines actions, en vue de permettre leur "déconfliction" (c'est-à-dire d'éviter l'interférence de leurs différentes activités), et donc d'accéder à une certaine cohérence et économie de moyens.
- La coordination résulte de la reconnaissance du partage d'objectifs par les intervenants concernés. Elle se traduit par un échange accru d'informations et la recherche de synergie dans leurs activités. Cette recherche de synergie permet à défaut d'éviter que les activités des intervenants soient en conflits. La coordination est prépondérante sur le théâtre des opérations.
- La collaboration doit aboutir à une véritable unité d'effort vers un but commun. Elle est à privilégier dès le niveau politico-militaire pour les Nations de la coalition et les organisations adhérant au principe d'une approche globale. Elle s'appuie sur le partage de :
  - l'évaluation de situation ;

- la vision à long terme ainsi que les objectifs intermédiaires pour l'atteindre ;
- l'identification des divergences ;
- l'approche à suivre et les moyens à y consacrer ;
- les critères d'évaluation des progrès de l'intervention.

Ces différents niveaux font apparaître des besoins de coordination nationale (gestion interministérielle des crises), internationale (rôles relatifs des différentes organisations internationales, relations internationales entre les différents pays intervenants) et de théâtre (interactions de l'ensemble des acteurs sur le théâtre).

L'approche globale doit donner de la cohérence à ces divers efforts et ne peut pas se réduire à traiter un seul d'entre eux.

Il faut toutefois noter qu'il reste, en filigrane, la relation d'État à État qui perdurera même dans le cadre d'une approche globale.

## LA CONTRIBUTION MILITAIRE

Dans tous les cas, la contribution militaire à la gestion de crise doit être rapportée à un objectif central et permanent : l'établissement des conditions nécessaires à l'atteinte de l'objectif stratégique fixé.

Dans le cadre de l'approche globale qui permet d'embrasser d'emblée les problématiques civiles et militaires et de mettre en œuvre une vaste gamme d'instruments, gouvernementaux et non gouvernementaux, dans le plein respect des responsabilités de chacun, les forces armées doivent faire valoir, à tous les échelons, les déterminants de l'efficacité de l'action militaire dans le projet d'ensemble. Parallèlement, elles doivent appréhender pleinement ceux des autres acteurs dans un double souci de cohérence globale et de résultats.

Pour être clair, la contribution militaire doit s'appliquer dans les quatre domaines suivants :

- Ramener puis contrôler la sécurité : c'est la mission première des forces armées.
- Former les forces militaires locales.
- Développer des actions civilo-militaires pour améliorer la perception de la force par la population.
- Aider à la reconstruction.

Cette contribution des forces armées se décline de la façon suivante :

- Participer à la phase de prévention, en application de notre Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale. Notamment par la mise en place de dispositifs prépositionnés et la coopération militaire. En France, le ministère des Affaires étrangères coordonne ces activités.
- Contribuer à la maîtrise de la crise par le renforcement de la coopération militaire déjà existante, la participation à des processus DDR (développement, démobilisation, réinsertion) et RSS (réforme du secteur de la sécurité) préventifs, par le déploiement de forces à des fins de démonstration de volonté politique, par la participation à un embargo (blocus, interdiction aérienne...), etc.

- En cas d'engagement, fournir en priorité un niveau de sécurité permettant les actions des autres contributeurs agissant dans le cadre de l'approche globale et former les forces de sécurité locales. De façon secondaire, contribuer aux autres processus de gestion de crise tels que les processus RSS et DDR.

Il est important de bien comprendre que la raison d'être des forces armées est l'emploi de la force légitime d'État. Nous, militaires, sommes recrutés, entraînés et équipés pour cela. Notre implication dans un retour à la normale de la sécurité est donc normale. Bien sûr, les capacités que nous possédons nous permettent d'agir dans d'autres domaines : l'aide médicale aux populations, en particulier la logistique et le rétablissement de réseaux physiques nécessaires à la population (eau, électricité, réseaux routiers, ponts...). Si elles nous permettent de faciliter la montée en puissance des actions civiles de reconstruction, elles ne doivent pas être considérées comme utilisables sur le long terme. Ce serait une double erreur dans le sens où en maintenant une présence militaire étrangère visible trop longtemps, celle-ci pourrait être assimilée à une force d'occupation. Cela donnerait d'autre part l'impression à la population que les autorités locales sont incapables de prendre le destin de la Nation en main.

La contribution militaire devra donc respecter les principes suivants, qui sont des lignes rouges :

- La spécificité de l'emploi de la force armée, qui a pour finalité l'emploi de la force légitime d'État.
- La préservation de la chaîne de commandement des opérations militaires. Une approche globale doit impérativement respecter le principe de liberté d'action et de subsidiarité pour l'emploi des moyens militaires. La contribution militaire devra toujours être exprimée en termes d'effets à obtenir plutôt qu'en termes de moyens à fournir.
- La facilitation et l'accélération des transferts de responsabilité. Lors de la phase de maîtrise de la crise (donc la deuxième phase) en particulier, l'approche globale doit permettre d'anticiper et de faciliter l'engagement éventuel des forces armées pour un effet clairement défini, au meilleur moment et dans les meilleures conditions.

De même, en sortie de crise, les responsabilités non spécifiquement militaires, qui auraient pu être assurées dans l'urgence et en situation sécuritaire dégradée par les forces armées, doivent être transférées dès que possible aux responsables du volet civil de la mission d'intervention extérieure. Dans le même esprit, l'approche globale doit permettre d'anticiper et d'accélérer les transferts de responsabilités aux acteurs locaux de la crise.

## LES QUESTIONS EN SUSPENS

Il reste à déterminer la chaîne de contrôle de cet ensemble, sans en négliger la complexité. Il s'agit en effet d'appliquer différents états de coopération à des entités civiles et militaires de divers pays, sans les diriger.

Par ailleurs, j'entends souvent qu'une distinction est faite entre les actions civiles et les actions militaires. Il me semble que cela brouille la compréhension de la coopération en approche globale. Pour moi, il y a des actions de sécurité, de développement et de mise en place d'une gouvernance.

L'armée, la police et la justice sont indispensables pour obtenir des résultats durables dans la sécurité. Il ne faut pas bâtir de mur de verre entre ces entités en distinguant trop nettement les actions civiles et militaires.

Enfin, je voudrais donner un avis sur les PRT (Provincial Reconstruction Team). Ils présentent l'avantage remarquable de coordonner les actions civiles et militaires très tôt dans la gestion de la crise. Mais il ne faut pas négliger qu'ils ont un inconvénient lourd dans la mesure où ils ancrent les militaires à long terme dans le pays, ce qui n'est pas notre vocation. Il faut à mon sens trouver un système permettant la prise en compte de la sécurité des équipes civiles de reconstruction par les forces locales, lorsque le transfert de responsabilité de la sécurité est effectif.

**E**n guise de conclusion, je rappellerai quelques principes simples :

- L'approche globale s'applique lorsque la conjonction des différentes capacités d'intervention d'un État, ou d'une coalition, est nécessaire. Il faut donc se concentrer sur la résolution des crises dans les États faibles ou faillis.
- Il y a différents niveaux de coopération entre les acteurs. Il appartient aux entités officielles (États, organisations internationales) de rendre attractive – vis-à-vis des organisations non étatiques – une coopération là où elle semble bénéfique.
- Les militaires apportent essentiellement leur capacité de combat. L'idéal étant que la simple intimidation causée par une présence militaire internationale permette d'éviter l'emploi de la force.

Afin d'ouvrir sur des solutions, je signale l'existence d'un guide de planification stratégique, qui a été réalisé par les représentants militaires et des affaires étrangères de 11 nations, dont l'Allemagne, les États-Unis, le Royaume-Uni et bien sûr la France. Après avoir élaboré des idées simples, une expérimentation réunissant plus de 100 participants de ces Nations a permis de valider les principes retenus :

- Partager l'évaluation de la situation.
- Converger sur la vision de l'État hôte.
- Coopérer au niveau de la planification.

**M. Diego A. Ruiz-Palmer, directeur du bureau de planification, division des opérations, secrétariat international de l'Otan<sup>5</sup>**

Je remercie l'amiral Laborde de m'avoir fait l'honneur de m'inviter à prendre la parole aujourd'hui en tant que représentant de l'Otan.

Je suis heureux d'intervenir ici, à l'IHEDN, car la France est très impliquée au siège de l'Otan à Bruxelles dans le débat sur l'approche globale.

Je voudrais réfléchir à cette question d'abord du point de vue de l'Otan, sous l'angle de ce qu'elle n'est pas, puis sous celui de ce qu'elle devrait être. En premier lieu, l'Otan ne réclame pas l'exclusivité de ce qu'on appelle en anglais la "comprehensive approach" et que d'autres appellent l'"integrated approach", ou encore la "3-D approach" (Diplomatie-Défense-Développement).

En fait la paternité du concept d'approche globale dans l'Otan revient au Danemark, qui a proposé en 2005 le concept de "concerted planning and action".

Qui plus est, l'Otan ne réclame aucun leadership en la matière. D'ailleurs les chefs d'État et de gouvernement de l'Alliance se réfèrent à la "contribution de l'Otan à une approche globale", dont la responsabilité sur un théâtre d'opérations particulier reviendrait naturellement aux Nations unies.

Donc, pour l'Otan, l'approche globale n'est ni un combat idéologique d'appropriation, ni une mise sous tutelle militaire d'acteurs civils, a fortiori d'autres organisations internationales.

Pour clore cet aspect, l'approche globale demeure pour l'instant, ce qui est un constat douloureux, plus un souhait qu'une réalité. Elle est donc en devenir.

Et puisque l'approche globale est un chantier, que devrait-elle être ?

Dans la réalité des engagements aujourd'hui, pour 100 % d'apports en moyens humains et financiers, civils et militaires, nous devrions avoir au moins 140 % de rendements ou d'effets au niveau de la Communauté internationale.

Or, dans la réalité, nous avons 60 % d'apports, par manque d'approche globale.

Nous avons donc une asymétrie fondamentale, presque axiomatique, entre l'apport et le rendement.

Nous pratiquons à l'envie la politique des petits paquets – quelques fois assez gros, comme en Afghanistan – mais avec une efficacité et une rentabilité très en deçà de nos ambitions et de nos espoirs légitimes.

---

<sup>5</sup> Les avis exprimés dans cette communication n'engagent que leur auteur et ne reflètent pas nécessairement la position de l'Otan ou de ses pays membres.

Cette approche parcellaire est compréhensible, explicable, légitime même, mais elle n'est pas satisfaisante, je dirais même acceptable. Il faut avoir le courage de repenser les modes de concertation et d'intervention de la Communauté internationale dans les zones de crise.

Car, nous le savons bien, continuer à nous épuiser sur une vingtaine de zones de crise à travers la planète, avec militaires, conseillers civils, ONG, et des milliards d'euros, de yen et de dollars, ce n'est pas tenable, sans progrès significatifs sur le terrain.

Comme vous dites, en français, nous allons droit dans le mur.

Voilà pourquoi l'Otan propose, je dirai même réclame, plus d'approche globale ; soit dit en passant, l'Otan ce sont les nations membres, la France et ses 27 autres alliés.

Il ne m'a pas échappé que le titre de mon exposé est "La contribution militaire de l'approche globale au sein de l'Otan". Je n'ai pas choisi ce titre et, en toute amitié, je le récusé. Pourquoi ?

Parce qu'il ne s'agit pas de la contribution militaire de l'approche globale dans l'Otan, mais de la contribution de l'Otan – et pas seulement militaire – à l'approche globale.

Vous mesurez tout de suite la différence, qui n'est pas sémantique.

L'Otan est, de par sa conception génétique, une alliance politico-militaire, où l'objectif politique prime sur l'engagement militaire. L'Otan déploie et emploie des forces militaires pour atteindre un objectif politique.

Une lecture du Traité de l'Atlantique-Nord du 4 avril 1949 est très instructive à cet égard. C'est un document éminemment politique, où la finalité politique de l'Alliance est très marquée.

Certes l'outil militaire est au cœur de l'Otan. Personne ne s'y oppose. C'est ce qui fait de l'Alliance une organisation distincte et sans équivalent à travers le monde.

Mais cet outil n'agit pas dans le vide, ni dans l'isolement. Il est le bras armé d'une volonté politique collective de 28 Nations souveraines et démocratiques.

Or la réalité géopolitique et économique aujourd'hui est que les armées ne peuvent agir efficacement en zone de crise, en soutien des nations et de la Communauté internationale, que si cette action s'inscrit dans un engagement civil et militaire plus général, impliquant les différents moyens de manière concertée sur toute la durée de la gestion de la crise, avant, pendant et après.

La défense aujourd'hui, au sens large, c'est beaucoup plus que le treillis et les rangs, les militaires le savent mieux que quiconque.

Ceci n'est pas une découverte faite par l'Otan dans les Balkans ou en Afghanistan, c'est l'expérience de toutes les armées alliées sur presque tous les théâtres d'opérations.

Est-ce que cela implique de changer la nature profonde de l'Otan ? Non. L'Alliance demeurera une organisation politico-militaire à forte connotation militaire, même si sa finalité est politique.

La réforme de l'Alliance, sa refonte même – qui est à l'ordre du jour dans la perspective du sommet de Lisbonne en novembre prochain – prévoit qu'une plus grande attention soit portée :

- à la prévention des crises, par une meilleure consultation politique interne et une concertation externe à l'Otan. Un objectif qui demande une meilleure capacité de préparation, d'anticipation stratégique et d'exploitation du renseignement ;
- à la mise en place d'un dialogue structuré et aux partenariats avec des pays extérieurs à l'Alliance ;
- à l'établissement d'une meilleure réactivité et souplesse des forces alliées.

Mais l'efficacité politique des engagements militaires de l'Otan requiert que ces engagements bénéficient de la part des pays membres, d'autres Nations et d'autres organisations internationales d'un appui civil, en matière de concertation, d'expertise, de planification et de moyens sur le terrain, non au profit de l'Otan pour son bénéfice propre, mais pour que les engagements militaires de l'Otan en soutien de la Communauté internationale et au profit des pays en crise soient aussi efficaces que possible.

C'est cela le sens profond de l'approche globale.

Et si pour l'efficacité individuelle mais aussi concertée de l'Otan et de l'Union européenne sur un même théâtre extérieur, cela requiert un appui mutuel entre l'Otan et l'UE, eh bien, qu'il en soit ainsi !

Et s'il est nécessaire pour les opérations de l'Otan de recevoir un appui civil de la part de ses pays membres, il en devrait en être aussi ainsi.

Soyons clairs, l'Otan n'ambitionne pas de devenir une organisation à composante civile prédominante ou même symétrique avec sa composante militaire.

L'apport de l'Otan à la Communauté internationale, sans équivalent dans le monde, c'est sa capacité militaire.

Mais il faut bien saisir que pour pouvoir bénéficier ou engager dans ses opérations un soutien civil extérieur, l'Otan doit avoir, dans ses structures propres au siège à Bruxelles et au sein des grands commandements, une culture de la collaboration entre civils et militaires, des procédures de concertation, des experts civils qui sauront tirer avantage de ce soutien.

Les Nations demeureront souveraines, les organisations internationales demeureront autonomes. Mais comment concilier ces réalités avec une nécessité d'efficacité ? D'où la nécessité d'une concertation en amont, d'une planification à froid, qui pour s'enclencher, implique un minimum indispensable de connaissance mutuelle des concepts, des procédures et des capacités respectives de chacun.

Je finirai en disant que pour l'Otan, l'approche globale est un constat, un défi et une philosophie destinée à rendre l'action politico-militaire de l'Alliance plus efficace sur le terrain. Cette approche globale ne peut se réaliser que grâce à une concertation plus poussée avec les autres acteurs et leur appui civil, ceci afin de rendre le soutien de l'Alliance toujours plus efficace.

Soit nous réussissons ensemble, soit nous faillirons à notre mission chacun séparément.

**Général d'armée (2S) Henri Bentégeat, ancien président du Comité militaire de l'Union européenne**

Je ne vais pas récuser le choix des mots que vous avez employés pour titrer mon intervention, mais je vais quand même étendre la réflexion au-delà de la pratique car en réalité tout est lié.

Pour rebondir sur ce que disait le général Gelée, il y a 10 ans, le quai d'Orsay m'avait demandé de participer à la conférence annuelle des ambassadeurs pour dire en quelque sorte ce que les militaires attendaient des diplomates dans la gestion des crises.

Ma seule réflexion avait été que l'intervention militaire ne doit pas servir d'alibi à l'inaction politique et diplomatique, car il n'y a pas de résolution de crise par la seule action militaire.

Ce qui n'a d'ailleurs pas toujours été le cas si nous regardons avec objectivité ce qui s'est passé au fil des siècles. La guerre a permis de régler beaucoup de choses, mais le monde a changé. Nous sommes aujourd'hui contraints, pour des raisons tout à fait légitimes, à ne pas laisser agir sans contrepartie, sans contrepoint, sans contrôle, à ne pas laisser s'exercer la loi du plus fort.

De ce fait, nous sommes effectivement obligés d'avoir une approche globale.

L'Union européenne (UE) se veut un acteur global et elle a fait des progrès absolument considérables dans sa capacité à appréhender de manière multidimensionnelle les crises au cours des dernières années.

Avant de vous en parler, de vous dire ce que j'ai vu et vécu de manière pragmatique pendant trois ans à Bruxelles et de ce que j'ai pu observer auparavant comme chef d'état-major des armées, je voudrais revenir sur les difficultés ou les limites de ce que l'on peut faire aujourd'hui au sein de la communauté internationale.

Je voudrais insister sur la complexité de la mise en œuvre de l'approche globale, comme l'a mentionné en introduction l'amiral Laborde.

La première difficulté, c'est de réussir l'intégration des différents acteurs internationaux en particulier celle des organisations : l'ONU, l'Otan, l'UE, l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), les organisations régionales.

Le problème n'est pas tellement une question de vision commune. Vous vous souvenez que dès les débuts de l'action internationale en Afghanistan, nous avons réuni une conférence à Bonn et tout le monde s'est mis d'accord sur une vision commune de l'approche de cette crise. Cela s'est vérifié au cours des différentes conférences internationales qui se sont succédées à un rythme au moins annuel.

La vision ne suffit pas.

Le plus important c'est l'unité dans l'action. J'en reviens à ce que disait tout à l'heure le général Gelée : qui contrôle la gestion et surtout, qui dirige, qui a la responsabilité ?

En théorie, cela vient de nous être rappelé, ce doit évidemment être l'ONU, puisque c'est de l'ONU que vient la légitimité de l'action internationale. La réalité est plus complexe.

Comment l'ONU en Afghanistan peut-elle gérer le problème pakistanais ? Comment l'ONU peut-elle négocier avec l'Inde, avec l'ensemble des voisins de l'Afghanistan ? Comment l'ONU peut-elle asseoir, au jour le jour, son autorité sur l'Otan, sur les États-Unis (car ils ont aussi une mission indépendante), sur d'autres acteurs comme l'OSCE, qui sont naturellement peu enclins à accepter des directives précises et contraignantes ?<sup>6</sup>

La deuxième intégration difficile, c'est évidemment l'intégration civile et militaire.

L'intégration est assez facile entre les armées, la police, la douane, les corps en uniforme - encore que, dans certains cas, nous avons éprouvé, surtout au sein de l'UE, un certain nombre de difficultés en république démocratique du Congo ou ailleurs.

C'est en revanche très difficile avec les juges et nous le voyons tous les jours au Kosovo, car, en réalité, les juges, par construction et par principe, bénéficient de l'indépendance traditionnelle de la justice. Ainsi, les magistrats que nous déployons au Kosovo n'acceptent pas de recevoir de directives pour la gestion d'affaires aussi délicates que la lutte contre la criminalité, quand cette criminalité a des liens avec le terrorisme, de la part d'autorités administratives, ou d'autorités internationales même totalement légitimes.

Il est difficile de coordonner l'action militaire avec des responsables de projets de développement, essentiellement pour une question de calendrier. Il n'est pas aisé de s'accorder avec des acteurs privés, encore qu'on peut le faire dans certains cas mais les intérêts sont différents.

Il est très complexe de se coordonner avec les ONG qui jouent pourtant un rôle crucial comme cela a été dit à plusieurs reprises. À ce titre, notre expérience au Tchad a été extrêmement intéressante. La qualité de coordination est très variable selon les ONG, je pense que c'est un sujet sur lequel vous reviendrez. Il reste que, fondamentalement, par nature, structurellement, les ONG sont peu disposées à coopérer avec les autorités militaires sur un théâtre d'opération. La plupart d'entre elles, en particulier, voient d'un très mauvais œil ces actions civilo-militaires conduites par les armées, et c'est dans ce domaine précisément que des progrès pourraient être faits. Nous avons essayé de le faire à Bruxelles.

Le deuxième type de difficultés que nous rencontrons, c'est la persistance d'initiatives nationales indépendamment de ce qui a été décidé, arrêté par la Communauté internationale. Personne n'empêchera la France, les USA, le Royaume-Uni et d'autres, de prendre des initiatives nationales, sans tenir compte de ce qui a été conçu, décidé, préparé et agréé dans d'autres enceintes.

À l'UE, à Bruxelles, c'est un sujet permanent de difficulté.

---

<sup>6</sup> "Enduring Freedom".

Troisième type de difficulté, qu'il ne faut surtout pas négliger et qui a déjà été évoqué, c'est la limitation des ressources en personnels civils disponibles pour un déploiement. Or nos armées sont de plus en plus organisées, structurées pour être envoyées à l'extérieur.

En revanche, la police, la justice, la douane sont des corps tournés avant tout et quasiment exclusivement vers la résolution de problèmes nationaux. Il n'est donc pas prévu de sureffectif dans aucun pays au monde pour pouvoir gérer les crises internationales. Nous trouvons donc des palliatifs mais seulement des palliatifs, et dans des limites rapidement atteintes.

La quatrième difficulté qui a déjà été évoquée plusieurs fois, c'est évidemment le transfert des responsabilités aux responsables locaux. C'est une énorme difficulté et je crois que nous ne devons jamais oublier que la première tentative de mise en œuvre globale a été faite par les Américains au Sud Vietnam dans les années 1970-1975 avec le résultat que l'on sait.

Il est loin d'être évident, quelle que soit la bonne volonté mise en œuvre, de réussir cette transmission des pouvoirs, des responsabilités, au pays hôte.

**E**n conclusion, il ne faut pas que nous nous imaginions que l'approche globale, simplement parce que nous nous en servons comme une incantation permanente, nous permettra tout régler. Ce n'est évidemment pas une panacée, c'est la solution à l'évidence, c'est la seule solution, mais sa mise en œuvre est extrêmement difficile.

Au cours des trois dernières années, l'UE a fait des progrès que je crois très importants dans cette approche globale. Une période que j'ai d'abord vécue avec scepticisme, puis avec beaucoup d'enthousiasme et enfin, avec une confiance raisonnable.

Tout a commencé en Bosnie-Herzégovine à la mi-2006. Nous avons décidé au sein de l'UE, ce que faisaient déjà les NU, de confier au représentant spécial de l'UE à Sarajevo la coordination de l'opération militaire Althéa, de la mission de police et de la mission d'observateur. Cela a été beaucoup plus difficile qu'il n'y paraît ici, car en réalité le problème qui se posait et qui a été évoqué par les uns et par les autres, c'était de maintenir l'intégralité des chaînes de commandement tout en permettant à l'échelon du terrain de réellement coordonner l'action des acteurs.

Nous avons fini par trouver une bonne mesure puisque la chaîne de commandement fonctionne. Elle fonctionne en s'appuyant sur l'Otan comme vous le savez pour l'opération Althéa, sans que le général Mc Coll – qui dirige cette opération – n'en prenne ombrage. Elle fonctionne aussi de manière satisfaisante pour la police puisque la mission des observateurs a disparu.

Le même schéma a été reproduit ensuite par l'UE en république démocratique du Congo pour la coordination de nos missions de police et de formation de l'armée locale.

En 2007, nous avons franchi une nouvelle étape avec l'opération Eufor-Tchad. La planification initiale, ce que nous appelons la CMC (Crisis Management Concept) – un concept de gestion de crise –, a été mise au point, rédigée en commun entre les services du Conseil, c'est-à-dire la partie politico-militaire et la partie militaire du Conseil et la Commission européenne. C'est une

première absolue et c'était un véritable effort d'approche globale parce qu'en se coordonnant avec la planification militaire, la Commission a accepté de financer la mission de police de l'ONU (Minurcat) qui se déployait en même temps que l'action militaire et a lancé un certain nombre de projets de réhabilitation des villages, d'où provenaient un grand nombre des personnes déplacées.

Nous avions à l'époque 200 000 personnes déplacées venant de régions du Tchad qui avaient été dévastées par la guerre, et la Commission a donc accepté de focaliser ses efforts financiers sur la réhabilitation de ces villages, pour que notre action militaire s'accompagne effectivement d'un apaisement de la situation sociale et humaine dans la région.

En parallèle, nous avons essayé, pour la première fois, de mettre en œuvre un véritable et indispensable effort de coordination avec les ONG. C'était pour leur permettre de travailler que nous avons été déployés et cela a été grandement facilité par Echo, le bras humanitaire de l'UE, qui a la particularité, de financer une grande partie de l'action des ONG.

Echo n'a pas un pouvoir de pression sur les ONG, car elles ne l'accepteraient pas, mais au moins un rôle d'intermédiaire entre les autorités civiles et militaires qui nous a été très utile dans cette période, même si un certain nombre d'organisations humanitaires, d'ONG, ont critiqué très vivement l'opération de l'UE pendant et après son déroulement. Mais pas toutes, loin de là.

En revanche, il faut être honnête, autant la planification a été intégrée et un effort a été fait vis-à-vis des acteurs extérieurs, autant la coordination sur le terrain a été horriblement difficile. Je pense que nous pourrions revenir là-dessus dans la deuxième partie.

Le progrès décisif pour moi en ce qui concerne l'UE est l'opération exemplaire, intitulée Atalanta, de lutte contre la piraterie au large de la Somalie.

Dans ce cas précis, la planification et la conduite ont été totalement intégrées à Bruxelles et à Northwood, le quartier général de l'opération. Cela a été fait en temps réel et continue d'être fait en temps réel. Non seulement en interne à l'UE, entre les états-majors, la direction de la planification et de la gestion civilo-militaire, la Commission, le service juridique du Conseil, mais aussi avec de grands acteurs extérieurs comme l'Organisation maritime internationale (OMI) et des acteurs privés (les armateurs).

Ce qui est extrêmement impressionnant quand on visite le quartier général de Northwood, c'est de voir regroupé, au centre de l'opération, un ensemble constitué pour les 2/3 de militaires et pour 1/3 de civils. Cela veut dire qu'à l'intérieur de ce centre d'opérations, travaillent l'OMI mais aussi les représentants des armateurs.

Dans le même temps, la coordination opérationnelle a été établie avec tous les acteurs de théâtres comme l'Union africaine, les États riverains, les États-Unis, l'Otan, la Russie, la Chine, le Japon, etc. En somme, tous ceux qui participent à cette lutte contre la piraterie.

Je crois que le succès d'Atalanta a reposé sur la capacité assez unique de l'UE à pouvoir négocier très vite des accords avec des États riverains sur l'usage des eaux territoriales, et le transfert des prisonniers. L'UE a été la seule à pouvoir le faire et elle l'a fait en moins de trois mois. Ça a été quelque chose d'assez extraordinaire. Elle a réussi grâce à ses moyens financiers, car les États

riverains étaient prêts à tout, à condition qu'on leur promette des projets de développement, de soutien de leur capacité administrative, de justice, ce qui a été fait.

Atalanta, comme l'opération Ocean Shield de l'Otan, sont des opérations "cataplasme". En réalité, l'UE a décidé d'aller bien au-delà de la résolution ponctuelle de la crise de la lutte contre les bateaux de pirates puisqu'elle a lancé une action globale, dirigée vers la Somalie et vers la région, incluant la formation de l'armée somalienne en Ouganda et de gardes-côtes dans plusieurs États riverains.

Ces progrès n'ont été possibles que grâce à un considérable effort d'intégration civilo-militaire réalisé dans les structures européennes à Bruxelles.

Dès 2006, avant que je n'arrive là-bas, le renseignement civil (celui qui vient des services extérieurs) et le renseignement militaire ont été intégrés dans le Ciac. En pratique, le renseignement civil et le renseignement militaire sont intégrés. Fin 2006, on a créé un commandement des opérations civiles de l'UE (police, justice, douane) avec un protocole fixant les conditions de coopération entre ce commandement des opérations civiles et l'état-major militaire.

À titre indicatif, pour le lancement de la mission d'observation et de contrôle que l'UE a déployé en Géorgie, en 15 jours, (notons à ce titre, qu'il est assez surprenant de parvenir à déployer 340 observateurs et contrôleurs en Géorgie en l'espace de deux semaines) l'état-major de l'UE a détaché 14 officiers pendant un mois et demi au commandement des opérations civiles. C'est évidemment l'expérience militaire qui a servi dans ce cas-là pour permettre ce déploiement.

Enfin, en 2009, comme vous le savez, le CMPD, c'est-à-dire la direction de la planification et de la gestion des crises, direction politique totalement civilo-militaire intégrée, a été créée et c'est elle qui est responsable de toutes nos opérations civiles et militaires.

En fait, l'ONU, qui a évidemment d'importantes capacités dans ce domaine, a des problèmes institutionnels, des problèmes pratiques à régler qui ne sont pas de même nature que ceux de l'Union européenne.

Je crois que l'UE est aujourd'hui la seule organisation au monde, capable d'agir simultanément et rapidement sur tous les leviers de gestion d'une crise. Elle dispose à la fois, d'experts civils, y compris de juges, de moyens financiers lourds, de forces militaires crédibles, qui sont celles des pays européens.

Elle a donc un potentiel formidable qui devrait être valorisé par la mise en œuvre du Traité de Lisbonne qui abolit les obstacles institutionnels entre les piliers de l'Union.

Il reste que beaucoup de difficultés de mise en œuvre de l'approche globale demeurent. Un des points noirs à l'évidence est la coopération entre l'UE et l'Otan. Une coopération pourtant indispensable pour parvenir à une approche globale, chaque fois que les deux organisations sont engagées ensemble sur un même théâtre.

## LES ENJEUX DE L'APPROCHE GLOBALE : LE ROLE DES ACTEURS SUR LE TERRAIN

---

**Modérateur : général de division aérienne, Guillaume Gelée, directeur du Centre interarmées de concepts, de doctrines et d'expérimentations (CICDE)**

### LES MILITAIRES : UN ACTEUR AU CŒUR DU DISPOSITIF

#### **Colonel Alexandre d'Andoque de Sériège, Centre des hautes études militaires (CHEM)**

Après la première table ronde au cours de laquelle nous avons tous vu, au-delà des différences de concept et d'acceptation, que la réponse militaire seule n'est pas suffisante pour résoudre les crises actuelles, vous m'invitez à témoigner sur le rôle des militaires sur le terrain en m'appuyant sur mon expérience sur deux théâtres : le Kosovo et la Côte d'Ivoire.

- Le Kosovo où j'ai servi à deux reprises, en 2002 comme chef du bureau planification de la brigade multinationale nord à Mitrovica puis en 2007, peu de temps après la déclaration unilatérale d'indépendance, comme commandant du bataillon français, toujours à Mitrovica.
- La Côte d'Ivoire où j'ai été déployé juste après les accords de Marcoussis en janvier 2003 et où j'ai été l'assistant militaire du général Dary, Comtactfor.

Sur ces théâtres, les militaires agissent depuis de nombreuses années au milieu et avec de nombreux autres acteurs : locaux, internationaux, non étatiques. La question qui se pose est la suivante : qu'est-ce que l'approche globale sur le terrain vue et vécue par le militaire ? Comment cela se passe-t-il sur le terrain, quel est le rôle des militaires, comment le militaire travaille-t-il avec les autres acteurs ?

D'abord, les conflits comme ceux de la Côte d'Ivoire ou du Kosovo ont montré que la bataille classique, militaire, que ce soit lors des opérations aériennes au Kosovo en 1999 ou lors de l'arrêt de la progression des mutins vers Abidjan en Côte d'Ivoire en 2003, n'est plus suffisante.

Ce qui ne signifie pas que ce soit le signe de la victoire, ou celui de l'échec complet de l'un ou de l'autre des protagonistes. Ainsi la bataille livrée est une première étape – souvent brève (90 jours au Kosovo) – dans des conflits ou des crises qui s'allongent et durent.

Nous avons ensuite souvent affaire à des belligérants, des adversaires, qui agissent et vivent au milieu de la population. Une population qui est à la fois un enjeu et un acteur, capable de se mobiliser en nombre, rapidement et violemment, comme elle l'a démontré au Kosovo, à Mitrovica Nord, en Côte d'Ivoire, à Abidjan. Ces belligérants utilisent des modes d'action fondamentalement asymétriques.

Dans ce contexte, le rôle de l'action militaire sur le terrain évolue. La capacité de destruction de l'outil militaire pour laquelle le militaire est formé, entraîné et équipé ne conduit plus directement à la réalisation de l'objectif recherché ; il ne fait qu'y participer. La maîtrise de la violence, la restauration de la sécurité ne sont qu'un aspect dans la résolution de la crise, qui comprend bien d'autres aspects relevant d'un ensemble d'acteurs avec lesquels le militaire doit agir et se coordonner. Mais les résultats militaires obtenus dans le domaine de la sécurité sont essentiels pour permettre la résolution du conflit. En effet, sans sécurité il n'y a pas de normalisation.

Je vous propose maintenant de préciser un peu l'évolution du rôle des militaires au cours de la crise.

L'intervention initiale est donc à la fois décisive et brève. C'est une phase devenue préparatoire, durant laquelle les autres acteurs s'effacent pour laisser agir le militaire. Elle a pour objectif de permettre la suite en imposant un ordre temporaire et en faisant baisser le degré de violence. Comment ? en s'interposant entre les adversaires. C'est ce qui a conduit au début du conflit en Côte d'Ivoire, à tracer une ligne de cessez-le-feu avec les "Forces Nouvelles" de Guillaume Sorro au nord et les forces "loyalistes" de Gbagbo au sud ou à établir une zone de confiance de part et d'autre de l'Ibar, à Mitrovica, pour éviter le contact direct entre les adversaires.

Cette interposition se traduit aussi par la protection, si nécessaire, des populations menacées, quand nous pouvons parvenir jusqu'à elles. Ce fut par exemple le cas des minorités serbes en zone albanaise, de la protection des lieux de culte, etc.

L'interposition passe aussi par le contrôle de l'espace, qui se déroule avec plus ou moins de facilité selon le volume des forces en présence et l'étendue de la zone. Il faut pour cela, se renseigner, connaître la population, rencontrer ses chefs ou ses responsables locaux ; patrouiller afin de savoir ce qui se passe, fouiller et désarmer, intervenir.

Cette phase initiale est suivie par une longue phase de stabilisation où il s'agit pour l'ensemble des acteurs militaires et civils de reconstruire le pays, matériellement lorsqu'il y a eu des destructions, afin de remettre en route l'économie.

Il s'agit aussi de relancer les institutions politiques, remettre en place l'administration. Autant d'opérations qui contribuent à la remise sur pieds de la Nation, à la restauration de la confiance entre les communautés qui se sont affrontées avec toutes les conséquences que cela a pu avoir (destruction de maisons et captation de richesse).

À partir de là, pour le militaire, il s'agit de poursuivre ce qui a été commencé en contenant la violence à son plus bas niveau afin de permettre aux autres acteurs de s'engager. C'est ce qui est attendu en priorité des militaires. Comment ?

En étendant le contrôle de la zone et en produisant de la sécurité avec les autres acteurs, souvent nombreux dans ce domaine. En effet, les militaires n'ont pas le monopole de l'exercice de la sécurité. Ce domaine est partagé avec :

- Les forces de police internationale tel que l'Unmik Police au Kosovo : véritable tour de Babel avec des policiers originaires d'Europe, mais aussi d'Asie, d'Amérique du Sud. Ce qui implique des obstacles linguistiques et culturels, des cultures policières très différentes.
- Toutes les forces locales qui existent et sont en charge de la sécurité : forces armées, gendarmerie ivoirienne ou au Kosovo, le Kosovo Police Service constitué d'Albanais et de Serbes, avec lesquelles le même objectif final est partagé, mais dont les méthodes diffèrent et l'action sur le terrain se superpose avec celle des militaires. Ce qui pose des problèmes de coordination et de primauté, que nous tentons de résoudre avec la mise en place d'officiers de liaison, en multipliant les échanges etc.

Il n'est d'autre part possible d'assurer la sécurité que si l'on peut s'appuyer sur un appareil judiciaire efficace, ce qui suppose un droit, des procédures, des enquêteurs, des juges, des avocats, des prisons.

Enfin, il faut à tout moment être prêt à réagir immédiatement à toute remontée du niveau de violence, ce qui survient régulièrement, par exemple au Kosovo en 2001 et en 2004, en Côte d'Ivoire en 2004 (Bouaké puis Abidjan). Toute résurgence de la violence a des conséquences majeures. Elle constitue un coup de frein brutal dans le processus de normalisation et oblige à repartir à zéro.

Faire taire les armes et restaurer un sentiment de sécurité est un préalable qui ne suffit pas. Le retour à la normale, pour la population, c'est aussi réussir à ce qu'elle subvienne à ses besoins, lui permettre de retrouver sa liberté de mouvement, et pour les déplacés ou réfugiés qui ont dû fuir, les aider, le cas échéant, à réintégrer le village, la maison. Le retour à la normale, c'est aussi, naturellement, la reprise des échanges commerciaux, la remise en état ou en service des voies de communication (routes, ponts, voies de chemin de fer etc.).

Tout ceci est hors du champ de responsabilité du militaire. Ce sont des domaines qui relèvent de la responsabilité des acteurs civils :

- des administrations locales ;
- des organisations internationales transitoires comme l'Unmik au Kosovo placée sous autorité d'un représentant spécial du SG des NU ;
- de l'appui des agences de l'ONU = UNHCR, Unicef, UNDH, PNUD, OCHA, etc. de leurs implantations régionales et locales ;
- d'autres organisations internationales : Union européenne pour aide au développement, OSCE pour l'appui à la gouvernance ;
- des ONG.

Pour autant, les militaires sont amenés à jouer un rôle dans ces domaines. En effet, les militaires intervenant, vivant au milieu de la population, sont parfaitement informés de la situation. Par exemple d'un éventuel manque d'eau potable, de soins, d'une absence des autres forces de sécurité. Ils disposent en plus, du fait de leur large empreinte sur le terrain, de moyens dont les autres acteurs ne disposent pas : moyens de transport, moyens de transmissions et de commandement, moyens logistiques, d'aménagement du terrain etc.

Ils peuvent pallier le manque de capacité civile ; nous avons par exemple rouvert des routes (Kosovo), déneigé des pistes en hiver. Les militaires sont aussi en mesure de mener des projets à leur niveau dans le cadre des actions civilo-militaires. Même s'il s'agit le plus souvent de projets modestes (construction d'école, dispensaire, terrain de sport, puits), ils sont rapides à réaliser et en soutien direct des activités des militaires sur le terrain. Ils peuvent aussi contribuer directement à la réforme du secteur sécuritaire. Citons pour exemple la formation et l'entraînement des anciens membres de l'UCK ayant intégré le corps de protection civile du Kosovo, la formation des gardes du corps en Côte d'Ivoire.

Le plus souvent, ce qui est demandé aux militaires, c'est d'intervenir en soutien des acteurs. Les demandes, les sollicitations sont nombreuses. C'est peut être un peu la solution de facilité, mais c'est utile.

Nous sommes par exemple intervenus en appui des élections au Kosovo, en 2002, avec l'OSCE. Notre mission fut de contribuer à l'identification des bureaux de vote, à la protection et l'acheminement des votants vers les bureaux, et de fournir un appui logistique allant jusqu'au transport des urnes vers les lieux de dépouillement.

Les militaires peuvent aussi apporter leur concours au redémarrage économique. Ce fut le cas par exemple, lorsque nous avons eu en charge la sécurisation de la ligne de chemin de fer qui reliait la Serbie à Mitrovica et aux enclaves.

Dans tous ces cas, la question n'est pas tant de savoir si c'est utile et justifié du moment que notre action concourt au retour à la normalité, à la stabilisation du théâtre.

Ce faisant sur le terrain, au niveau tactique s'agit-il d'approche globale ? Oui et Non. Oui, car on a bien conscience que la solution n'est pas que militaire, mais en même temps, il y a moins de deux ans, au Kosovo, j'avais un peu de mal à percevoir qu'il existait une vision globale partagée, au sens où tout était piloté et tous les acteurs auraient collaboré aux mêmes objectifs.

Il faut surmonter de nombreuses difficultés. D'abord, il n'existe pas de relations institutionnalisées entre tous les acteurs au niveau local. Certes, je rencontrais régulièrement (plusieurs fois par semaine) mes homologues, l'administrateur régional de l'UNMIK avec les représentants des forces de police internationale, les représentants des agences, notamment HCR et les autorités locales (séparément car elles ne voulaient plus parler à l'UNMIK).

Ces relations sont des relations personnelles, cela marche parce que chacun accepte de se rencontrer régulièrement, d'échanger (mais ne dit pas forcément tout).

D'autre part, nous n'avons pas la même durée de vie sur le théâtre et donc la connaissance n'est pas la même, entre le militaire qui reste 4 ou 6 mois et revient éventuellement, mais un ou deux ans après et les fonctionnaires internationaux qui font carrière sur un théâtre en gravissant progressivement les échelons.

Certains acteurs, comme les ONG, ne sont pas parties prenantes. Mais il n'y a pas qu'elles. Au départ il n'y avait pas d'autorisation de dialoguer entre KFOR et EULEX. Chacun a son agenda, ses priorités, ses objectifs, qui ne convergent pas forcément (organisation internationale et acteurs locaux). Les chaînes de commandement sont indépendantes les unes des autres (militaires SG de l'Otan / civils SG de l'ONU).

Chacun a sa culture, son mode de fonctionnement. Si les militaires sont respectueux de la hiérarchie et des ordres, certains, y compris parmi les internationaux, cultivent une certaine indépendance d'esprit et d'action vis-à-vis de leurs autorités respectives et se livrent à des critiques ouvertes, parfois même médiatisées.

Pourtant, sur le terrain, chacun est suffisamment intelligent pour comprendre que l'on a tout intérêt à collaborer compte tenu de la nature des problèmes à résoudre.

Les problèmes de mon voisin deviennent rapidement mon problème. Par exemple lorsqu'il s'agit de rénover un réseau d'adduction d'eau. Nous parvenons donc assez facilement à coopérer localement sur des projets et des actions concrètes ; autrement on reste dans le domaine de l'échange de point de vue, de la coopération informelle.

Cela donne au final l'impression de dispersion des moyens et d'un manque de convergence des efforts.

Peut-on aller plus loin et mieux structurer l'action des acteurs sur le terrain ? Sans doute mais à condition de trouver une organisation du commandement adaptée et de préserver la spécificité des armées : l'emploi de la force et sa mission principale, contribuer à la sécurité.

## LE RÔLE DES ONG

**M. Antoine GÉRARD, officier de liaison, bureau de la coordination des affaires humanitaires (Ocha – ONU)**

Je vous remercie de l'invitation et de l'occasion qui est donnée au bureau de coordination des affaires humanitaires des Nations unies, plus connu sous son acronyme anglais (Ocha), d'exprimer notre point de vue sur l'approche globale dans une perspective humanitaire.

Le titre de la table ronde soulève une question essentielle relative à la définition de cet outil. Doit-on parler d'une approche globale ou de plusieurs approches globales ? Alors que le succès intrinsèque de l'approche globale est d'être inclusive de toutes les approches. Les acteurs humanitaires ont exprimé à maintes reprises leurs inquiétudes de voir cet "outil conceptuel" nier la spécificité de leur action et devenir une stratégie commune implicite de résolution des conflits. Les interventions du secrétaire général de l'Otan sur l'Afghanistan, ou de la haute représentante de l'Union européenne sur le Yémen récemment, montrent comment l'assistance humanitaire est perçue comme pouvant s'intégrer dans une vision globale aux dépens des principes fondamentaux.

Il n'est certainement pas de mes compétences de juger si l'approche globale pour l'Otan, l'Union Européenne ou si une approche gouvernementale intégrée ("whole government approach") est l'outil approprié à la gestion des crises. Mon point de vue sera plutôt de voir comment une approche globale peut affecter l'action humanitaire auprès des populations dans les zones d'intervention.

En effet, nous pourrions facilement penser que le partenariat dans le cadre d'une approche globale avec les acteurs humanitaires soit la solution la plus logique, étant donné la nature des défis que les institutions telles que l'Otan, l'UE et ses membres rencontrent sur les terrains d'opération.

Les gouvernements soutiennent de plus en plus une stratégie élaborée sur une force civile, qui n'est pas encore clairement définie, mais qui viendrait compléter la force traditionnelle militaire. Certains proposent même dans ce cadre l'intégration de tous les acteurs internationaux présents sur le terrain d'opération militaire, sous un même étendard contribuant à un *master plan* défini dans les QG des capitales.

Loin d'être homogènes, ces entités civiles représentent différentes institutions aux mandats, fonctions et objectifs divers. Certaines de ces organisations sont régies par les lois associatives, telles que les organisations non gouvernementales, d'autres mandatées comme le Comité international de la Croix-Rouge (CICR), d'autres appartiennent au système onusien de réponses aux urgences, telles les agences spécialisées (Unicef, Programme alimentaire mondial, le Haut-commissariat aux réfugiés, le programme des Nations unies pour le développement, etc.). Enfin, d'autres encore, sont des entités commerciales privées capables d'intervenir dans un cadre contractuel avec une ou plusieurs parties au conflit. Selon leur mandat respectif, intérêts et structures, ces entités civiles vont percevoir l'approche globale de différentes façons.

Alors même que de nombreux intervenants parlent d'une approche globale, il y a une multitude de définitions et donc déjà une difficulté à s'entendre sur une stratégie. Cette diversité d'approche présente le risque de confusion, de divergence stratégique et d'interprétations opérationnelles contradictoires par les forces internationales ou leurs membres sur un même terrain. Comme

l'approche globale est essentiellement un exercice politique, ancrée dans une vision d'engagement politique d'une Nation ou d'une alliance de Nations, les organisations humanitaires vont résister à leur assimilation. Les acteurs humanitaires, en raison de leurs mandats, fonctions et principes, ne pourront contribuer aux objectifs politiques d'une Nation ou d'un groupe de Nations. Être inclus dans une approche globale serait contre-productif pour l'action humanitaire.

Il faut ajouter également, qu'une approche globale qui suppose la participation des acteurs humanitaires aurait un impact négatif sur leur capacité à mener une action humanitaire neutre et indépendante et à fournir une assistance de manière impartiale. Un pré-requis essentiel à l'action humanitaire est l'acceptation de l'aide par toutes les parties aux conflits et les populations bénéficiaires.

Pour que les acteurs humanitaires puissent atteindre les populations touchées par un conflit, toutes les parties au conflit et les communautés locales et autres acteurs ayant une influence sur leur capacité à mener des opérations doivent accepter leur rôle en tant qu'acteur neutre et impartial.

En Afghanistan par exemple, les opérations de l'Otan et les acteurs humanitaires ne partagent pas les mêmes buts ni les mêmes objectifs opérationnels. La raison d'être de l'action humanitaire n'est pas d'atteindre une résolution politique des crises, bien qu'elle puisse contribuer à avoir un effet stabilisateur en sauvegardant le bien-être des populations affectées par les crises.

Ce n'est pas le rôle de l'action humanitaire de renforcer la légitimité de l'État ou du gouvernement. L'action humanitaire n'inclut pas non plus le développement économique ou la reconstruction post-conflit. L'action humanitaire implique essentiellement de sauver des vies et alléger la souffrance. Son effectivité requiert que cette spécificité soit préservée et que l'action humanitaire soit menée sur une base impartiale, de manière indépendante et neutre.

Si une ou plusieurs parties engagées dans le conflit considèrent, de manière justifiée ou non, que les acteurs humanitaires agissent en faveur d'un objectif politique ou militaire, ou que l'action humanitaire n'est pas mise en œuvre exclusivement sur la base des besoins humanitaires, il est plus que probable qu'elles seront moins enclines à accepter l'assistance humanitaire ou les acteurs qui la fournissent.

Je voudrais citer maintenant ce passage de la déclaration commune sur l'aide humanitaire du Conseil de l'Union européenne : «l'aide humanitaire n'est pas un instrument de gestion de crise. Cette approche fondée sur des principes est essentielle pour que l'UE soit acceptée et capable de fournir une aide aux victimes de crises dans des contextes politiques et de sécurité souvent complexes. La façon dont l'UE est perçue et sa volonté de neutralité et d'indépendance dans l'action humanitaire sont clairement liées au comportement et à l'engagement sur le terrain. Tous les acteurs de l'UE impliqués dans une réponse à une situation de crise doivent travailler en respectant ces principes ».

Une approche globale qui tente d'intégrer l'aide humanitaire risque également de mettre en péril les mécanismes de coordination civilo-militaires existants, qui sont reconnus comme étant des outils essentiels à la bonne conduite de l'assistance. La coordination civilo-militaire dans le cadre humanitaire, plus communément appelée en anglais UN-CiMCoord, devrait être maintenue et renforcée – et non prise à tort comme un élément de l'approche globale.

À ce sujet, les institutions telles que l'Otan, l'Union européenne et leurs membres devraient assurer le respect des lignes directrices relatives à la mobilisation des ressources de défense militaires et civiles (MCDA) et des directives d'Oslo<sup>7</sup>.

Les forces militaires internationales présentes peuvent avoir un rôle à jouer dans la création d'un environnement propice aux opérations humanitaires, mais ne devraient pas se considérer comme des acteurs humanitaires, ni avoir un rôle important dans la fourniture d'aide humanitaire. Les acteurs humanitaires apprécieraient également un dialogue sur les moyens à utiliser afin d'assurer que les populations civiles soient épargnées par les effets des interventions armées.

Les fausses perceptions et suspicions peuvent être réduites en préservant la distinction entre la nature et les objectifs des acteurs militaires et humanitaires. Cela peut être atteint en partie en assurant un dialogue régulier et intense sur le terrain. De plus, il est particulièrement important que les lignes directrices civilo-militaires des Nations unies soient respectées et mises en œuvre. Cela constituerait une contribution essentielle afin d'assurer un environnement propice aux opérations humanitaires.

Une stratégie de dialogue et de "connaissance mutuelle", qui reconnaît la spécificité de la nature et du mandat des différentes entités présentes sur les terrains d'opération comme les ONG indépendantes et les organisations du système des Nations unies, serait plus appropriée.

En guise de conclusion et pour les raisons mentionnées ci-dessus, le caractère neutre, impartial et indépendant de l'action humanitaire devrait être reconnu par tous et par conséquent ne devrait pas être considéré comme une contribution à toute approche globale.

---

<sup>7</sup> Directives adoptées en 1994 sur l'utilisation des ressources militaires et de la protection civile dans le cadre des opérations de secours en cas de catastrophe.