

La gestion de crises est-elle en crise ?

Les media rapportent en effet régulièrement les difficultés rencontrées dans la gestion des conflits armés en Iraq, en Afghanistan, au Darfour, au Liban ou au Kosovo. Les menaces ne proviennent d'ailleurs plus uniquement des Etats défaillants ou « fragiles », qui restent autant de foyers potentiels de crise, mais l'occurrence régulière de catastrophes naturelles nous rappelle également que notre environnement lui aussi est instable.

Ces conflits qui s'éternisent sans que l'on puisse entrevoir d'issue favorable sont-ils le signe de la fin d'une approche qui a montré ses limites ?

Face à l'impuissance flagrante à trouver des solutions pérennes aux crises modernes, post guerre froide, la plupart des acteurs de la gestion de crise ont des analyses convergentes : le peu d'efficacité résulte d'une part de l'absence de diagnostic commun, d'autre part d'initiatives non coordonnées dans l'espace et dans le temps. Bien qu'elles soient inévitablement contiguës, les actions de chacun doivent s'inscrire également dans une logique de continuité. D'où l'apparition du terme « contiguum » de la gestion de crise, remettant en cause la **segmentation** traditionnelle urgence-réhabilitation-développement.

Quoi qu'il en soit, la notion de sécurité est au cœur des actions de reconstruction. Indispensable mais pas nécessairement préalable, elle doit les accompagner, à des degrés variables dans le temps comme dans l'espace.

Dès lors, les problématiques de reconstruction ne concernent plus uniquement la « communauté du développement », qu'elle soit d'origine étatique ou non gouvernementale.

Les états-majors militaires ont d'ailleurs pris conscience de l'importance de leur implication dans ce domaine. C'est ainsi que l'OTAN tente de mettre en œuvre le concept de PRT (Provincial Reconstruction Team), initié par les états-majors américains.

Ainsi, depuis plus d'une décennie, les organisations internationales et les Etats ont développé un important corpus doctrinal et multiplié les expérimentations, visant à comprendre et maîtriser les mécanismes de sortie de crise. En témoignent par exemple les réflexions de l'OCDE sur la réforme des systèmes de sécurité ou l'expérimentation multinationale MNE5 visant à réunir diplomates, humanitaires, militaires et « développeurs » autour d'une même table.

Plus d'une décennie ?... et pourtant quels en sont les résultats ? L'Afghanistan est un exemple flagrant de manque de visibilité tant sur les objectifs que sur la feuille de route, malgré une forte implication de la communauté internationale et la présence de l'ensemble des acteurs, y compris les entreprises et les bailleurs de fonds.

Les Etats et organisations internationales font désormais la part belle au monde du développement, jusque là souvent réduit dans les esprits aux simples ONG. Les bailleurs de fonds sont de plus en sollicités, mais ils répondent à l'appel. Aux instruments classiques de la gestion de crise – Défense et Diplomatie – s'ajoutent désormais les instruments de l'humanitaire et du développement. Mais n'oublie-t-on pas les entreprises dans ce schéma ? Acteur de court terme – capable de mettre en œuvre des projets à impact rapide (Quick Impact

Projects) – comme de long terme – capable de recréer localement un tissu économique pérenne – le monde de l’entrepreneuriat est encore trop souvent laissé de côté dans les approches de la gestion des crises contemporaines, en particulier en France.

Tous les acteurs majeurs de la gestion de crise mettent pourtant désormais en avant la nécessité d’une approche globale des crises (« *Comprehensive Approach* »).

Mais qui associe le mieux les leviers d’action, dont les entreprises ? Qui profite le plus d’un éventuel « retour sur investissement » ?

Une bataille semble s’être engagée, dont les enjeux ne concernent pas que les théâtres victimes de crises.

En effet, ces enjeux sont à la fois d’ordre politique, économique et idéologique.

Au-delà des Etats comme les Etats-Unis, le Royaume-Uni, la France ou l’Allemagne, qui s’engagent officiellement à divers titres : défense de la Démocratie, mise en œuvre d’accords de défense, solidarité internationale... on voit également s’affronter les grandes organisations comme les Nations unies, l’OTAN ou l’Union européenne. En pleines réformes, elles ne voudraient « faire les frais » ni d’une réduction des budgets attribués par les nations, ni d’une remise en cause due à l’évolution du paysage stratégique, devenu plus multipolaire, global et médiatique. Par ailleurs, les sommes considérables mobilisées (*trust funds*, aides communautaires, budgets militaires...) et les retombées possibles en termes d’influence, de puissance régionale ou de prises de parts de marché ont conduit à considérer le champ de la gestion de crise comme un grand **marché**, que se partagent « quelques poids lourds ».

Chacun a donc développé sa vision, ses outils, selon une démarche concurrentielle à peine voilée. De fait, une démarche d’analyse stratégique permet sans doute d’aborder différemment ce sujet.

L’analyse des facteurs clés de succès a conduit à dégager de grands principes, parmi lesquels on peut relever la nécessaire anticipation, la synergie des acteurs, la dynamique de l’action et sa légitimité.

Si un consensus se dégage autour de ces principes, les atouts de chacun des **groupes stratégiques** (acteurs majeurs, nationaux ou multinationaux), sont à l’évidence différents.

Si l’on examine les **atouts** de la France, au-delà du statut international lié en particulier à son siège au Conseil de sécurité, on relève certaines spécificités, comme des liens historiques avec l’Afrique francophone ou l’existence de forces de police à statut militaire. La France a en outre développé une bonne image au Moyen Orient, liée à une approche consensuelle, respectueuse des cultures et du dialogue. Enfin, la France dispose au travers de ses entreprises de savoir-faire et d’expertises reconnus dans de nombreux domaines clés.

Selon une analyse partagée, la principale **faiblesse** du dispositif français provient de l’absence de véritable pilotage stratégique interministériel de l’action extérieure. Malgré un processus décisionnel extrêmement réactif, l’action désordonnée de nos outils politiques, économiques, militaires et financiers conduit à des résultats ni pires ni meilleurs que nos voisins et partenaires, mais malheureusement sans grande efficacité.

Pour tenter de résoudre ce problème, deux approches sont envisageables.

L'approche « Bottom-Up », conduite jusqu'à présent, vise à organiser au mieux l'action en s'arrangeant sur le terrain avec les organisations de solidarité et les acteurs économiques ou en « bricolant » entre administrations, au gré des bonnes volontés. En somme, je dirais que l'on « gère la crise ».

Une approche « Top-down » est bien entendu souhaitable, qui impose une organisation et mette en ordre de marche les acteurs nationaux (tout au moins les étatiques).

Sa mise en œuvre peut sembler utopique, au regard des luttes de pouvoir qui animent chaque ministère et des difficultés en apparence insurmontable liées aux différences de cultures. En témoignent les échecs successifs pour créer un centre interministériel de gestion des crises, dont la nécessité avait pourtant été soulignée au travers de bleus du premier ministre, dès 2005. En témoignent également les relations difficiles entre les ONG françaises et les militaires.

L'échelle de temps, si différente selon les acteurs, constitue par ailleurs un obstacle supplémentaire.

Les urgentistes comme la sécurité civile et les services de santé réagissent suivant des modes d'action préparés à l'avance. Les ONG envisagent l'urgence comme les actions de long terme, sans pour autant planifier. A l'opposé, les acteurs purs du développement planifient leurs investissements sur plusieurs années. De leur côté, les armées envisagent généralement l'action en termes de mois, quand les affaires étrangères raisonnent plutôt en heures et en jours, contraintes par le tempo politique. D'autres services enfin, comme la justice, historiquement peu impliqués dans l'action extérieure, subissent des mécanismes administratifs lourds gageant leur réactivité.

Pourtant, les **opportunités** existent, à l'image des travaux de la commission du livre blanc de la défense, qui envisage notamment de renforcer nos capacités d'anticipation. En témoignent également le bouillonnement entourant la prochaine présidence française de l'Union européenne, ou encore la création d'un poste de conseiller « extérieur » du président, confié à monsieur Lévitte. Par ailleurs, nos engagements récents s'inscrivent résolument dans une problématique interministérielle, qu'ils concernent les évacuations de ressortissants, la lutte contre les trafics divers et l'orpaillage, la piraterie ou les interventions à caractère humanitaire.

Il est permis de rester résolument optimiste. Une véritable impulsion politique, accompagnée d'un solide **plan de conduite du changement**, peuvent initier et faciliter le développement des mécanismes et structures nécessaires si l'on veut effectivement que les volontés exprimées par les acteurs convergent par le haut vers plus d'efficacité. A titre d'exemple, au travers de certaines mesures prônées de la Réforme générale des politiques publiques, un processus a été engagé depuis avril qui devrait « enfin » aboutir à la création d'un centre interministériel des crises pour l'action extérieure, par ailleurs décrit dans le livre blanc de la sécurité comme un instrument essentiel de cohérence de l'action française.

On peut sans doute regretter que ce soit plus une approche comptable qu'une vision stratégique qui conduise à rationaliser nos processus, il me semble néanmoins essentiel de saisir toute opportunité permettant d'optimiser notre dispositif en cohérence avec les valeurs proposées par la France sur la scène internationale.