

**CENTRE D'ETUDES EN SCIENCES SOCIALES  
DE LA DEFENSE**

***LA GESTION INTERMINISTERIELLE***

***DES SORTIES DE CONFLITS***

**Niagalé BAGAYOKO**

**Anne KOVACS**

**2007**

*Ce document constitue le rapport final de l'étude commanditée à Niagalé BAGAYOKO par le C2SD.*

*CCEP 137 SOC / 2005 Marché DEF / C2SD / 2005 n° 75*

*Niagalé* BAGAYOKO, *Anne* KOVACS

<b>Table des Matières</b>
---------------------------

<b>INTRODUCTION</b>	<b>9</b>
<b>Un domaine d'action ne satisfaisant qu'imparfaitement les critères de définition d'une politique publique</b>	<b>11</b>
<b>Une approche par la sociologie de l'action publique</b>	<b>12</b>
<b>Sociologie de l'action publique et relations internationales</b>	<b>16</b>
<b>L'interministérialité, un instrument d'action publique propice à la réforme ?</b>	<b>19</b>
<b>Approche empirique</b>	<b>22</b>
<b>Structure de l'étude</b>	<b>24</b>
<b>LA FRANCE FACE À LA PROBLÉMATIQUE DE LA SORTIE DE CONFLITS</b>	<b>25</b>
<b>Définition de la sortie de conflits</b>	<b>25</b>
<b>Domaines d'intervention et logiques d'action des acteurs de terrain</b>	<b>28</b>
L'espace sécuritaire, entre logique militaire et logique policière	30
L'espace humanitaire, entre logique caritative et logique politique	32
Le champ de l'ingénierie politico-institutionnelle : une logique de service public	37
Le domaine de la reconstruction, entre logique de profit et logique de développement	40
L'espace médiatique, entre logique d'audience et logique de communication	42
<b>La gestion interministérielle à l'épreuve des crises récentes</b>	<b>43</b>
Les diverses tentatives de coordination interministérielle avant la guerre du Kosovo	44
L'expérience particulière de la MIESE et le rapport Fauroux	45
Le Timor oriental	49
L'Afghanistan	50

L'Irak	52
<b>LE DISPOSITIF INSTITUTIONNEL ET ADMINISTRATIF FRANÇAIS ACTUEL</b>	<b>55</b>
<b>Le cadre réglementaire et législatif des interventions extérieures</b>	<b>55</b>
<b>La Présidence de la République</b>	<b>57</b>
<b>Matignon</b>	<b>58</b>
Le Secrétariat Général de la Défense Nationale (SGDN)	59
Les nouveaux organismes de coopération placés auprès du Premier Ministre : le HCCI et le CICID	61
La coordination interministérielle des actions humanitaires	64
<b>Le Ministère des Affaires Etrangères</b>	<b>65</b>
La Direction générale des Affaires politiques et de sécurité	69
De la cellule d'urgence à la DAH	71
Le rôle des agents et des postes diplomatiques	75
La DGCID (Direction Générale de la Coopération Internationale et du Développement)	77
Le projet de mise en place d'une cellule d'appui à la gestion des crises	83
<b>Le GIP « France coopération internationale »</b>	<b>86</b>
<b>Le Ministère de la Défense</b>	<b>88</b>
La chaîne civilo-militaire au sein du Ministère de la Défense	91
De la doctrine ACM (Actions Civilo-Militaires) ...	93
... à la nouvelle doctrine CIMIC	96
Le « concept de sortie de crise » du Ministère de la Défense	101
<b>Le Ministère de l'Economie et des Finances (MINEFI)</b>	<b>109</b>
Le rôle de la Direction Générale du Trésor et de la Politique Economique (DGTPE) et des missions économiques	109
Les structures de coopération internationale au sein du Ministère de l'Economie et des Finances	113
<b>L'Agence française de Développement (AFD)</b>	<b>114</b>
Le rôle de l'AFD	114
La répartition des compétences AFD/DGCID	117
<b>Le Ministère de l'Intérieur</b>	<b>122</b>

LA GESTION INTERMINISTERIELLE DES SORTIES DE CONFLITS

Le SCTIP (Service de coopération technique internationale de police)	123
La Direction de la Défense et de la Sécurité civiles (DDSC)	126
La Direction Générale de l'Administration (DGA)	127
<b>De nombreuses structures ministérielles de coopération</b>	<b>128</b>
Le Ministère de la Justice	128
Le Ministère de l'Éducation	129
Le Ministère de l'Emploi et de la Solidarité	130
<b>Le financement de la gestion post-conflit</b>	<b>131</b>
La mise en cause des règles budgétaires et comptables	131
Les réformes introduites par la Loi Organique relative aux Lois de Finances (LOLF)	134
<b>La politique de placement de personnel</b>	<b>137</b>
<b>Bilan de la coopération des administrations françaises avec les acteurs non-étatiques et les collectivités territoriales</b>	<b>139</b>
La coordination des actions de gestion post-crisés avec les acteurs humanitaires et les ONG	140
<i>La collaboration sur le théâtre kosovar</i>	140
<i>Le financement des ONG</i>	143
La coordination des actions de gestion post-crisés avec les entreprises françaises	148
La collaboration avec les collectivités locales	153
<b>L'IMPACT DE L'ENVIRONNEMENT INTERNATIONAL SUR L'APPROCHE FRANÇAISE</b>	<b>155</b>
<b>Gestion des sorties de conflits et européanisation</b>	<b>155</b>
Les interventions communautaires dans les processus de sorties de conflits	157
<i>Les Balkans, premier espace d'intervention de la CE dans le champ du post-conflit</i>	158
<i>Les instruments de la CE</i>	161
Les instruments de la PESD	166
<i>La PESD et le concept européen de gestion civile des crises</i>	168
<i>Bilan de l'action en matière de gestion civile des crises</i>	172
<i>La PESD et la gestion militaire des crises</i>	176
Un cadre institutionnel peu propice à la coopération entre piliers	178
<i>Le double enjeu de la coordination inter-piliers et de la coordination civilo-militaire</i>	179
<i>Le financement des opérations</i>	182

<b>Gestion des sorties de conflits et multilatéralisme</b>	<b>185</b>
L'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN)	185
<i>La doctrine CIMIC de l'OTAN</i>	187
<i>Les Provincial Reconstruction Teams (PRT)</i>	189
<i>Pistes et orientations futures de l'OTAN</i>	192
Les organes onusiens	195
<i>Le Département des opérations de maintien de la paix (DOMP)</i>	196
<i>Le Bureau pour la Coordination des Affaires Humanitaires du Secrétariat Général de l'ONU (OCHA)</i>	198
<i>Le Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés (HCR)</i>	201
<i>Le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD)</i>	203
<i>La Commission de la consolidation de la paix de l'ONU</i>	205
<i>L'ONU en recherche constante d'une meilleure coordination et intégration de ses actions</i>	206
Les institutions financières internationales	208
<i>La Banque Mondiale</i>	209
<i>Le Fonds Monétaire International (FMI)</i>	214
<i>Les Français à la Banque Mondiale et au FMI</i>	216
<b>Le post-conflit, enjeu d'une compétition internationale ?</b>	<b>217</b>
La Grande-Bretagne	219
<i>Le rôle central du DFID</i>	219
<i>La création de la PCRU</i>	221
<i>La comprehensive approach ou approche globale</i>	224
Les Etats-Unis	225
<i>L'introduction d'un processus de coordination interagences : la PDD 56</i>	225
<i>Le cadre stratégique</i>	228
<i>Évolutions et restructurations</i>	231
<i>L'approche américaine de la gestion des crises en redéfinition constante</i>	237
Les expérimentations multinationales	239
<i>L'approche des opérations basées sur les effets (Effects Based Approach to Operations - EBAO)</i>	241
<i>Le contexte stratégique</i>	244
<i>Le MNIG</i>	246
<i>Apports des expérimentations</i>	247
<i>La prise en compte de l'approche EBAO dans la réflexion doctrinale française</i>	248
Le positionnement de la France	250
<b>LES SOLUTIONS ENVISAGEABLES</b>	<b>253</b>
<b>Le diagnostic des rapports récents</b>	<b>253</b>

*LA GESTION INTERMINISTERIELLE DES SORTIES DE CONFLITS*

Le rapport Gaïa pour la Commission des Affaires Etrangères de l'Assemblée Nationale	254
Le rapport Défourneaux	256
Le rapport 2005 de l'IHEDN	257
Le rapport 2005 du HCCI	258
<b>Recommandations</b>	<b>260</b>
1. Encourager la connaissance mutuelle du fonctionnement de chaque administration	263
2. Renforcer la coordination interne au sein des différents ministères	264
3. Mettre en place des réseaux interministériels	265
4. Identifier, mobiliser et déployer des personnels français sur les terrains post-conflits	266
5. Clarifier les liens avec les acteurs privés	268
6. Développer les stratégies de communication et impliquer les médias français dans des actions de terrain	270
7. Redéfinir le cadre législatif régissant les interventions extérieures de la France	270
8. Réformer les instruments de financement de la gestion post-conflit	271
9. Impliquer les plus hautes autorités	271
10. Mettre en place une structure permanente d'appui interministérielle	271
11. Mettre en place un opérateur unique	274
12. Articuler le dispositif français aux cadres d'intervention multilatéraux ou multinationaux	275
<b>CONCLUSION</b>	<b>277</b>
<b>SIGLES ET ACRONYMES</b>	<b>279</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE</b>	<b>285</b>

*Niagalé* BAGAYOKO, *Anne* KOVACS

## Introduction

La gestion des conflits excède aujourd'hui largement la seule phase d'intervention armée visant à faire cesser les hostilités entre belligérants ou à mettre un terme aux exactions commises par ceux-ci à l'encontre des populations civiles. Désormais, les interventions sur les théâtres de crises s'inscrivent le plus souvent dans des processus de long terme et ont pour vocation ultime le rétablissement d'un contrat social au sein de l'Etat déchiré par la guerre et sa réintégration au sein des Nations souveraines et démocratiques. La réalisation des objectifs proprement militaires ne constitue donc que l'une des séquences de l'intervention et la mobilisation de moyens civils, voués à encadrer la reconstruction de l'Etat, se révèle tout aussi cruciale pour garantir la réalisation d'un tel programme. A l'intervention armée, succède ainsi une phase de sortie de conflit, dans laquelle l'intervention des acteurs civils supplante en importance celle des acteurs militaires, sans pour autant que ceux-ci puissent encore totalement se désengager du théâtre.

Au cours des dernières années, les interventions françaises dans les processus de sorties de conflits ont été caractérisées par la difficulté à assurer le passage de relais entre acteurs militaires et civils et plus largement par un manque de coordination entre les divers instruments mobilisés. La France a tendu le plus souvent à s'en remettre essentiellement à ses forces armées pour assurer sa présence et son influence sur le terrain, sans guère parvenir à faire relayer efficacement leur action par les acteurs civils nationaux. Les militaires français ont été appelés à s'impliquer aussi bien dans la fourniture d'une aide humanitaire que dans des actions à caractère moins urgent, parmi lesquelles une participation à la reconstruction des infrastructures et au développement du pays en situation de sortie de conflit. C'est ainsi qu'au cours des crises récentes, particulièrement dans les Balkans, les militaires français ont été amenés à remplir des fonctions allant largement au-delà de leur mandat et relevant *a priori* de la compétence des civils tout en continuant à assurer leur mission sécuritaire première lorsque les conflits n'étaient pas *ipso facto* éteints (comme par exemple au Timor). Au niveau national, c'est fréquemment sur le Ministère de la Défense qu'a reposé la mission de définir et de mettre en œuvre les stratégies de sorties de conflits tandis que ses ressources ont souvent été mobilisées dans l'accomplissement de tâches à vocation civile. Une telle situation s'explique non pas par l'absence des acteurs civils français dans les processus de sorties de conflits, mais plus exactement par l'absence d'une politique coordonnée au niveau national entre les acteurs militaires et civils (que ceux-ci soient publics ou privés). L'absence de coordination a aussi pour effet de prolonger le

déploiement militaire dans la mesure où la reconstruction sociale, politique et économique se trouve ralentie.

Cette étude porte sur les moyens d'introduire des procédures de coordination entre les différents acteurs français intervenant dans la gestion des sorties de conflits. Telle qu'elle se présente actuellement, la gestion des sorties de conflits apparaît comme un « secteur (ou domaine) d'intervention publique », et non pas comme une politique sectorielle. Plus précisément, parce qu'elle contribue à façonner l'environnement politique international, la gestion des sorties de conflits constitue un sous-secteur fonctionnel de la politique étrangère de la France. L'existence d'un secteur renvoie à trois dimensions constitutives :

- tout d'abord, un ensemble d'acteurs exprimant des intérêts spécifiques : dans le cas de la gestion des sorties de conflits, on se trouve en présence d'une pluralité d'acteurs, dont certains entrent en concurrence pour la domination du secteur ;
- ensuite, la dimension institutionnelle, « qui exprime la division du travail administratif telle qu'elle est traduite dans un ensemble d'organisations, de ministères et d'agences, ces institutions donnant de la « consistance » aux relations entre acteurs du secteur tout en figeant relativement les configurations du pouvoir »<sup>1</sup>. C'est ainsi, que dans le cas de la gestion des sorties de conflits, il est aisé de déceler des phénomènes de « *path dependence* »<sup>2</sup>, liés aux routines administratives et aux corporatismes qui constituent autant d'obstacles à la remise en cause des rapports de force entre les acteurs du secteur. Le secteur de la gestion des sorties de conflits comporte en effet un certain nombre de verrous institutionnels, qui restreignent les options pour des approches alternatives et font obstacle au changement ;
- enfin, la notion de secteur est constituée d'une dimension cognitive, ayant trait à la vision du problème et de ses solutions telles qu'elles sont élaborées par les acteurs dominants. Nous verrons ainsi comment les normes et les valeurs auxquels se réfèrent les différents acteurs donnent sens à l'action publique dans le domaine de la gestion des sorties de conflits.

Cependant, le caractère encore fragmenté de l'intervention nationale dans le secteur de la gestion des sorties de conflits incite à inscrire la démarche retenue dans cette étude dans une sociologie de l'action publique plutôt que dans une analyse par les politiques publiques.

---

<sup>1</sup> Muller Pierre, « Secteur », *Dictionnaire des politiques publiques*, Presses de Sciences Po, Paris, 2004, p. 410.

<sup>2</sup> Pierson Paul, « When Effects Becomes Cause. Policy Feedback and Political Change », *World Politics*, volume 45, n°4, juillet 1993. ; Pierson Paul, « Path Dependence, Increasing Returns and the Study of Politics », *American Political Science Review*, volume 94, n°2, juin 2000, pp. 251-267.

***Un domaine d'action ne satisfaisant qu'imparfaitement les critères de définition d'une politique publique***

La gestion des sorties de conflits telle qu'elle est aujourd'hui mise en œuvre par les acteurs publics et privés français ne satisfait que partiellement les critères généralement retenus pour caractériser une politique publique<sup>3</sup> :

- la gestion des sorties de conflits est bien constituée d'un ensemble de mesures concrètes, qui forment sa substance - telles les incitations à la réconciliation nationale, les programmes d'assistance humanitaire, les programmes de reconstruction impliquant tantôt les acteurs traditionnels du développement, tantôt des agents économiques privés. Elle a donc un contenu et satisfait le premier des critères énoncé par Mény et Thoenig ;

- la gestion des sorties de conflits comporte également bien un ressort social dans la mesure où elle s'adresse explicitement à des acteurs spécifiques : les publics de la gestion des sorties de conflits sont ainsi les Etats, les sociétés civiles et les agents économiques des théâtres d'intervention extérieurs ;

- la gestion des sorties de conflits comporte également une dimension coercitive en ce qu'elle comprend des décisions de nature plus ou moins autoritaire : un certain nombre de mesures ne peuvent être mises en œuvre que par l'imposition de contraintes, qui relèvent bien sûr parfois ( bien que rarement) du recours à la force mais aussi bien plus souvent de l'imposition de normes juridiques et politiques. Néanmoins, parce qu'elle s'adresse à des partenaires étrangers se situant hors du territoire national, la gestion des sorties de conflits présente un degré coercitif bien moindre que les politiques publiques mises en œuvre dans un cadre national. En réalité, une grande partie des mesures qu'elle comprend sont essentiellement de nature incitative ;

- la question de savoir quelle orientation normative sous-tend l'approche française de la gestion des sorties de conflits est encore plus problématique, y compris si l'on considère que le cadre général d'action dans lequel elle s'inscrit n'a pas été construit *a priori* par le décideur mais qu'il appartient au chercheur de le reconstruire *a posteriori* : en l'état actuel, l'approche française de la gestion des sorties de conflits demeure tiraillée entre plusieurs orientations normatives, ce qui explique largement son caractère incohérent. L'absence en France d'une « stratégie nationale de sécurité », comparable par exemple à celle qui existe aux Etats-Unis, contribue à aggraver cette absence d'orientation normative clairement identifiable ;

---

<sup>3</sup> Mény Yves et Thoenig Jean-Claude, *Politiques publiques*, Paris, PUF, 1989.

- enfin, et de manière conséquente au point qui précède, il est difficile de déceler un véritable programme, c'est-à-dire des articulations entre les actes et une structure relativement permanente de référence et d'orientation, derrière l'approche française de la gestion des sorties de conflits. Le champ de la gestion des sorties de conflits se caractérise avant tout par des tâtonnements et il n'y a pas de consensus aujourd'hui sur l'objectif d'une politique en la matière. Il est en conséquence difficile de considérer que la gestion des sorties de conflits se présente sous la forme d'un programme d'action gouvernementale.

Si l'on se réfère au schéma classique de Jones<sup>4</sup>, qui plaide en faveur d'une approche séquentielle, il apparaît également que le « problème » de la gestion des sorties de conflits n'a pas encore donné lieu à certaines étapes : la gestion des sorties de conflits a bien été constituée en problème public (se traduisant par la prise de conscience par certains groupes ou individus de son importance pour la collectivité) ; elle a bien été mise à l'ordre du jour politique et administratif (« mise sur agenda »), et l'on assiste aujourd'hui à l'élaboration d'une batterie de solutions. En revanche, il n'y a pas encore eu choix de l'une des solutions, ni formulation officielle de ce choix en décision, ni mise au point, exécution et enfin évaluation.

### ***Une approche par la sociologie de l'action publique***

En réalité, les dynamiques propres à la gestion française des sorties de conflits se prêtent davantage à une approche par une sociologie de l'action publique qu'à une approche par les politiques publiques. L'approche en termes d'action publique s'intéresse au traitement de problèmes publics à la fois par les autorités gouvernementales et par des acteurs non-gouvernementaux<sup>5</sup>. Elle considère que « *l'Etat fournit des lieux et des procédures de négociation, mais [que] les pouvoirs publics n'ont pas l'occasion de lancer, de conduire une politique, de la structurer* »<sup>6</sup>. Cette approche prend donc non seulement en considération les interventions des autorités publiques mais aussi « *celles d'une pluralité d'acteurs, publics ou privés, issus de la société civile comme de la sphère étatique, agissant conjointement, dans des interdépendances multiples, au niveau national, mais aussi local et éventuellement supranational, pour produire des formes de régulation des activités collectives. (...) L'action publique est la résultante de stratégies enchevêtrées d'acteurs et de systèmes d'action, suivant un*

---

<sup>4</sup> Jones C.O., *An Introduction to the Study of Public Policy*, Belmont, Duxbury Press, 1970.

<sup>5</sup> Thoenig Jean-Claude, « Politiques publiques et action publique », *Revue Internationale de Politique Comparée*, Volume 5, n°2, 1998, pp. 295-314

<sup>6</sup> Kessler Marie-Christine, « La politique étrangère comme politique publique », in Charillon Frédéric, *Politique étrangère, nouveaux regards*, Presses de Sciences Po, Paris, 2002, p. 185.

*schéma décisionnel qui relève d'une accumulation de régulations négociées et s'inscrit plus dans l'horizontalité ou la circularité plus qu'il n'obéit à une logique linéaire et hiérarchique*»<sup>7</sup>. L'observation du secteur de la gestion des sorties de conflits incite précisément à mettre l'accent sur les configurations polycentriques qui naissent de la confrontation des intérêts divergents des différents acteurs.

En effet, la gestion française des sorties de conflits mobilise tout d'abord une grande variété d'acteurs gouvernementaux, agissant dans le cadre d'organisations, de dispositifs et d'institutions fortement différenciés : les acteurs de développement en charge de la gouvernance (Direction générale de la coopération internationale et du développement - DGCID) ou en charge des programmes de reconstruction (Agence française de développement - AFD) sont par exemple appelées à jouer un rôle majeur tandis que les militaires assistent à une évolution des missions qui leur sont confiées et que le Quai d'Orsay, en charge de la définition de l'orientation politique de l'action menée, est également en charge de la coordination de l'action humanitaire. Ces différents acteurs gouvernementaux développent des conceptions différentes de la gestion des sorties de conflits et produisent en conséquence des contradictions internes au champ étatique lui-même, contradictions exacerbées par les rivalités et cultures bureaucratiques. En outre, l'Etat n'est que l'un des partenaires participant à la « *co-construction* » d'une action publique à multiniveaux<sup>8</sup>. Les politiques mises en œuvre au niveau gouvernemental doivent ainsi de plus en plus être articulées aux actions initiées par des acteurs nationaux non-gouvernementaux (telles les collectivités territoriales) et non-étatiques (telles les ONG, les médias et les entreprises) mobilisés dans les processus de gestion post-conflits.

L'interaction des référents, des modèles et des valeurs véhiculés par les acteurs mentionnés ci-dessus incite à considérer que l'approche française de la gestion des sorties de conflits relève d'une « *procéduralisation* » de l'action publique<sup>9</sup> dans la mesure où elle ne se réduit pas à l'application de règles produites une fois pour toutes en amont : les mécanismes qui la régissent sont le résultat de négociations intervenant entre des acteurs situés à différents niveaux et déployant des stratégies, sinon contradictoires, du moins hétérogènes. Cette étude met ainsi essentiellement l'accent sur l'un des trois aspects auxquels s'intéresse la sociologie de l'action publique : la question de la

---

<sup>7</sup> Commaille Jacques, « Sociologie de l'action publique », in Boussaguet Laurie, Jacquot Sophie et Ravinet Pauline, *op. cit.*

<sup>8</sup> Chevallier Jacques, *L'Etat post-moderne*, Paris, LGDJ, collection « Droit et société », série « Politique », 2003.

<sup>9</sup> Gaudin Jean-Pierre, *L'Action publique. Sociologie et politique*, Paris, Presses de Science Po-Daloz, Collection « Amphi », 2004.

compatibilité, ou de la mise en cohérence d'une action publique impliquant une pluralité d'agences, de systèmes et de niveaux d'action<sup>10</sup>. La gestion des sorties de conflits telle qu'elle intervient actuellement en France, renvoie à un assemblage d'éléments hétéroclites plutôt qu'elle ne renvoie à des décisions publiques<sup>11</sup> : loin d'être articulée autour d'un programme prédéfini, la gestion française des sorties de conflits apparaît en réalité comme une tentative des autorités gouvernementales de coordonner *a posteriori* des initiatives mises en œuvre de manière déconnectée aussi bien par certaines administrations que par des acteurs non-gouvernementaux. La gestion des sorties de conflits en France se laisse donc jusqu'ici essentiellement appréhender comme une « *action en train de se faire* ». Ce constat incite à reprendre l'un des postulats de base développé par l'approche organisationnelle<sup>12</sup>, selon lequel l'action publique « *est traversée, mais pas dominée par le politique. Elle se trouve à la confluence d'influences diverses, plus ou moins convergentes, dont le politique constitue une dimension, mais pas la seule et pas nécessairement la principale* »<sup>13</sup>. La gestion des sorties de conflits est en effet un secteur dont le politique ne constitue pas un ressort central : son effacement constitue précisément une caractéristique qui incite à isoler ce champ d'action par rapport à la gestion des conflits proprement dite. Alors que la gestion des conflits est un secteur où le politique joue un rôle majeur, la gestion des sorties de conflits, telle qu'elle est actuellement conçue en France, apparaît comme un domaine essentiellement technique mobilisant des capacités d'expertise. Le retrait du politique de cette sphère d'action publique - et en conséquence l'absence ou la faiblesse de processus de légitimation permettant à ce secteur de se structurer autour de cette clef de voûte - explique en grande partie la

---

<sup>10</sup> La notion de gouvernance ne nous apparaît pas en effet heuristique pour l'étude du secteur d'intervention publique que constitue la gestion des sorties de conflits. Le fait que ce secteur d'intervention implique un grand nombre d'acteurs non-gouvernementaux n'empêche pas que le gouvernement demeure l'autorité politique centrale en matière de gestion des sorties de conflits. Pour ce qui a trait à la question de la légitimité du politique et des nouvelles formes de légitimation du pouvoir, nous verrons plus loin que l'une des caractéristiques du secteur de la gestion des sorties de conflits tient précisément au retrait du politique.

<sup>11</sup> Pierre Lascoumes a cependant proposé une définition des politiques publiques contribuant à déconstruire l'idée de politique publique comme décision publique (Lascoumes Pierre, *L'éco-pouvoir : environnement et politiques*, Paris, La Découverte, 1994).

<sup>12</sup> Bien que proches dans leurs démarches, la sociologie de l'action publique et l'approche organisationnelle (ou sociologie de l'action organisée) ne peuvent être réduites l'une à l'autre. Si les deux approches considèrent que l'action publique se construit au cœur des interactions sociales et non pas seulement au sommet de l'Etat, la première s'intéresse avant tout au secteur d'intervention public en tant que tel et aux logiques de concurrence et de collaboration qui interviennent entre les différents acteurs étatiques et entre ceux-ci et les acteurs non-étatiques tandis que la seconde privilégie une sociologie interne des administrations et des relations de pouvoir qui se nouent au sein de chacune d'entre elles.

<sup>13</sup> Musselin Christine, « Sociologie de l'action organisée et analyse des politiques publiques : deux entrées pour un même objet ? », *Revue française de science politique*, volume 55, n°1, février 2005, p. 69.

difficulté à faire converger les efforts autour d'un agenda sous-tendu par de fortes orientations normatives. Ce retrait du politique est également en partie à l'origine de la difficulté des acteurs dont la sphère d'intervention est la plus dépendante des instructions du politique, comme le Quai d'Orsay, voire le SGDN, à s'imposer comme les chefs de file incontestés du secteur de la gestion des sorties de conflits. Les difficultés actuelles de coordination au niveau central résultent en grande partie de l'absence de directives claires émanant du politique : son désinvestissement manifeste de la gestion des sorties de conflits s'accompagne logiquement d'une faible pénétration au sein des administrations des objectifs flous qu'il tend à définir.

La démarche adoptée consiste donc à mettre au jour les logiques de fonctionnement du secteur de la gestion des sorties de conflits, en identifiant les principaux acteurs et en mettant en évidence les interactions et les articulations qui gouvernent leurs relations. Cette démarche se réfère à plusieurs corpus théoriques :

- tout d'abord, l'analyse des « réseaux d'action publique » (*policy networks*), qui considèrent que les acteurs sont à la fois autonomes, interdépendants et liés par des relations horizontales, sans pour autant appartenir à la seule hiérarchie organisationnelle<sup>14</sup> ;
- ensuite les travaux portant sur la rationalité limitée des acteurs<sup>15</sup>. En matière de gestion des sorties de conflits, la rationalité des acteurs est en effet largement limitée par leur accès parcellaire à l'information, mais aussi par leur méconnaissance des procédures et des instruments qui encadrent l'action de leurs partenaires gouvernementaux ou non ;
- enfin, les travaux néo-institutionnalistes d'inspiration sociologique<sup>16</sup> et historique<sup>17</sup>. Les institutions, au sens sociologique du terme, désignent un ensemble plus ou moins coordonné de règles, de normes et de procédures, qui gouvernent les interactions et les comportements des acteurs et des organisations. Il s'agit de structures politiques au sein desquelles l'action publique s'inscrit : elles renvoient bien entendu aux règles constitutionnelles

---

<sup>14</sup> Le Galès Patrick et Thatcher Mark, *Les réseaux de politiques publiques. Débat autour des policy networks*, Paris, L'Harmattan, 1995. Voir également Knoke David, Pappi Franz, Broadbent Jeffrey et Tsujinaka Yutaka, *Comparing Policy Networks: Labour Politics in the US, Germany and Japan*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996 ; Marin Bernd et Mayntz Renate, *Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations*, Francfort, Campus Verlag, 1991.

<sup>15</sup> Simon Herbert, *Administrative Behaviour. A Study of Decision Making Processes in Administrative Organizations*, New York, Free Press, 1957. March J., *Décisions et organisations*, Paris, les Editions d'organisation, 1988.

<sup>16</sup> March James G. et Olsen Johan P., *Rediscovering Institutions. The Organisational Basis of Politics*, New York, The Free Press, 1989.

<sup>17</sup> Steinmo Sven, Thelen Kathleen Ann et Longstreth Franck, *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992.

formelles (système présidentiel, cadre réglementaire et législatif), à l'ordonnement des différentes administrations (par exemple : Agence Française du Développement rattachée à la fois au Ministère des Affaires Etrangères et à Bercy, Direction de la coopération militaire et de défense rattachée au Quai d'Orsay), mais aussi aux règles (par exemple, les procédures comptables établies par le Ministère de l'Economie et des Finances, les procédures d'appel d'offre en matière d'aide au développement, les doctrines encadrant les interventions militaires), les pratiques (relations inter-services prévalant au sein d'une même administration) et les cartes mentales (cultures des différents ministères) qui pèsent sur le comportement, les positions et les représentations des acteurs publics et privés.

Il convient enfin de préciser que le niveau d'analyse porte sur les acteurs collectifs<sup>18</sup> que sont d'une part les administrations et d'autre part les acteurs non-gouvernementaux ou non-étatiques qui participent à la gestion des sorties de conflits. Le parti pris de cette étude est néanmoins de ne déconstruire que certains de ces acteurs collectifs impliqués dans la gestion des sorties de conflits. Ainsi, les acteurs collectifs que sont les ONG, les entreprises et les collectivités territoriales sont-ils ici uniquement présentés à travers la catégorie globale qu'ils constituent. En revanche, étant donné que l'intitulé de l'étude invite à s'intéresser au caractère gouvernemental de la gestion des sorties de conflits, les acteurs ministériels ont fait l'objet d'une déconstruction : les administrations impliquées ont ainsi été analysées à travers ceux de leurs agents ou de leurs directions qui ont le plus d'impact sur les processus de gestion des sorties de conflits.

### ***Sociologie de l'action publique et relations internationales***

Le secteur d'action publique de la gestion des sorties de conflits est loin d'impliquer les seuls acteurs nationaux. Au-delà de la seule problématique de la coordination sur le plan interne de l'action des acteurs gouvernementaux, non-gouvernementaux et non-étatiques, la gestion des sorties de conflits s'inscrit bien entendu aussi dans des logiques internationales, ce qui implique de considérer que les solutions apportées aux problèmes sur le plan interne peuvent se modifier sous la pression des influences extérieures réciproques. « *La contestation de la notion de politique publique, sa substitution par le concept d'action*

---

<sup>18</sup> Patrick Le Galès définit cinq critères permettant de caractériser les acteurs collectifs : un système de prise de décision collectif ; des intérêts communs ; des mécanismes d'intégration ; une représentation interne et externe de l'acteur collectif ; une capacité d'innovation. Le Galès Patrick, *Le retour des villes européennes. Sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*, Paris, Presses de Science Po, 2003.

*publique organisée, s'appuient sur les mêmes sources intellectuelles que la vision dite constructiviste des relations internationales. Il y a une construction sociale du problème qui n'existe pas en lui-même. L'objet, la structure sont construits par l'esprit et par les interactions sociales. Les processus, les relations entre acteurs sont essentiels : ce sont eux qui sont constitutifs des intérêts et des idées. (...) Les constructivistes aboutissent à une solution de continuité entre politique intérieure et politique internationale. Toutes sortes d'acteurs étatiques et non-étatiques sont en concurrence pour faire prévaloir certaines normes et certains arrangements sociaux : il y a un processus itératif par lequel les acteurs redéfinissent sans cesse les normes par la pratique, tout en étant encadrés par ces structures sociales »<sup>19</sup>. Ainsi, si l'on inscrit la problématique de l'étude dans un cadre d'analyse constructiviste, il apparaît en effet que les approches nationales de la gestion des sorties de conflits se construisent par intersubjectivité :*

- elles sont tout d'abord le produit des normes et des valeurs qui sous-tendent les efforts déployés par les acteurs nationaux pour peser sur leur environnement international. En effet, la gestion des sorties de conflits contribue à modeler l'environnement international des Etats en fonction de leurs intérêts et de leurs valeurs. L'objectif le plus médiatisé de la gestion des sorties de conflits est bien entendu de participer à la construction d'un environnement international plus sûr, grâce à la stabilisation d'Etats et de sociétés ayant sombré dans la violence. Cependant, de manière plus fondamentale, la finalité de l'investissement des Etats dans les processus de sorties de conflits, vise en dernière analyse à affirmer leur influence sur la scène internationale et à défendre leurs intérêts. L'une des problématiques abordées dans l'étude est celle de la stratégie d'influence que la France entend promouvoir sur la scène internationale à travers sa participation à la gestion des sorties de conflits. Dans un contexte international dans lequel l'aptitude à gérer des conflits est une preuve de la capacité à peser dans les rapports de forces mondiaux (et renvoie donc à la capacité d'un Etat à affirmer son rang sur la scène internationale), la gestion des sorties de conflits est désormais l'objet d'une importante compétition internationale et doit être considérée comme un enjeu permettant aux Etats d'affirmer leur influence mondiale. Il convient donc de déterminer quels sont les atouts que la France peut faire valoir dans cette compétition. Comme le formule le HCCI dans l'introduction de son rapport 2005, la question se pose de savoir « *quel est l'apport de la France dans ce champ politique émergent et de quels moyens elle se dote pour faire passer les idées qui lui paraissent tout à la fois les plus pertinentes et les mieux à même de servir son pouvoir d'influence ?* »<sup>20</sup>.

---

<sup>19</sup> Kessler Marie-Christine, *art. cit.*, p. 187.

<sup>20</sup> Rapport d'information du Haut Conseil de la Coopération Internationale, Commission « Crises, prévention des crises et reconstruction », Présidée par Michel Bruguière, *Les acteurs français dans le post-conflit*, mars 2005.

- réciproquement les approches nationales en matière de gestion des sorties de conflits sont façonnées par les normes et les valeurs émanant de l'environnement international. Bien qu'étant en partie influencées par les dynamiques locales propres au théâtre d'intervention, ces approches nationales sont avant tout déterminées par les modèles de gestion mis en œuvre par les autres Etats et par les organisations internationales. Les normes, les intérêts et les valeurs gouvernant les politiques des partenaires de la France influencent ainsi sa propre conception de la gestion des sorties de conflits. Les cadres fixés par les organisations multilatérales imposent aux acteurs français de repenser leurs modes d'intervention traditionnels tandis que les modèles étrangers constituent un référent majeur, qu'il s'agisse de s'inspirer des instruments qu'ils promeuvent ou au contraire de s'en démarquer en leur en opposant d'autres.

Cette question de l'influence de l'environnement normatif international sur la définition et la mise en œuvre de l'approche française de la gestion des sorties de conflits est examinée à travers une triple perspective :

- tout d'abord, l'influence normative de l'UE. L'intégration européenne influe à double titre sur la gestion française des sorties de conflits. D'une part, parce que certaines interventions des autorités publiques françaises (militaires, acteurs du développement), mais aussi des acteurs non-étatiques français (ONG ou entreprises françaises répondant à des appels d'offre) peuvent s'inscrire dans le cadre de l'Union européenne (UE) ; d'autre part, parce que les normes développées par l'UE en matière de gestion des sorties de conflits constituent désormais un cadre incontournable, susceptible de contraindre à des redéfinitions des approches des Etats-membres ;

- ensuite, l'influence des organisations multilatérales qui apparaissent comme le symptôme de l'influence de la globalisation sur les processus de gestion des conflits. Le secteur de la gestion des sorties de conflits ne se réduit pas en effet à son inscription dans le modèle des relations bilatérales d'Etat à Etat (bien qu'il puisse en relever partiellement lorsque l'action menée implique des partenaires étatiques locaux) et subit le poids des nouvelles interdépendances, qui consacrent la multiplication des partenaires internationaux : la gestion des sorties de conflits est ainsi souvent inscrite dans un cadre supranational (institutions multilatérales, telles l'ONU, l'OTAN, le FMI ou la Banque mondiale). Les représentations et les modes d'action jusqu'ici enracinés dans le cadre *d'action nationale* s'en trouvent largement modifiés ;

- enfin, l'influence des modèles étrangers de gestion des sorties de conflits, considérés à travers les exemples britanniques et américains. Les modèles britanniques et américains ne sont pas ici étudiés comme des

réalités nationales isolées<sup>21</sup>. L'une des ambitions de cette étude est à l'inverse de démontrer les interdépendances existant en matière de gestion des sorties de conflits, les approches américaine et britannique de la gestion des sorties de conflits ayant en effet des incidences sur l'approche française en la matière, et cela, à plusieurs égards. Les incidences de leurs approches sont tout d'abord directes sur un certain nombre de théâtres d'intervention extérieure, dans la mesure où les efforts français y sont déployés dans le cadre d'opérations multinationales, qui nécessitent une coordination avec les autres acteurs étatiques américains et britanniques présents sur le terrain ou avec les acteurs non-étatiques ressortissant de ces Etats (entreprises et des ONG étrangères) ; les incidences de leurs approches sont également indirectes parce que les références à leurs modèles sont de plus en plus présentes dans les débats nationaux. En effet, l'intérêt manifesté en France pour les modèles étrangers s'explique tout d'abord par le souci de trouver dans ces modèles, en tenant compte de leurs échecs comme de leurs succès, de nouvelles suggestions pour la mise en place d'un dispositif national plus efficace. Cependant, cet intérêt renvoie également au souci de trouver les moyens de limiter l'influence de ces modèles.

### ***L'interministérialité, un instrument d'action publique propice à la réforme ?***

Inscrire l'analyse de la gestion des sorties de conflits sans une sociologie de l'action publique ne signifie pas que les dynamiques de changement doivent être écartées de l'analyse. Il convient à l'inverse de « *s'appuyer sur la compréhension de la structuration et des arrangements particuliers [de ce] secteur pour analyser la réception, les effets, les succès ou les échecs des actions, programmes ou mesures visant à le transformer* » et de mettre ainsi la réforme et les résistances qu'elle suscite « *en relation avec l'ensemble du secteur dont on a, au préalable, identifié les logiques de fonctionnement et les modes de régulation* »<sup>22</sup>. La question est ainsi de savoir comment les acteurs impliqués parviennent ou non à construire des formes de coopération spécifiques, irréductibles à un référentiel commun, puis de déterminer dans quelle mesure ces logiques sont ou non perméables à la réforme. Il s'agit d'étudier les programmes, les mesures, voire les changements de référentiels, qui travaillent à modifier le secteur de la gestion des sorties de

---

<sup>21</sup> Le champ de la gestion des sorties de conflits incite ainsi à s'inscrire dans la démarche de « l'histoire croisée » (Werner Michaël et Bénédicte Zimmerman, *De la comparaison à l'histoire croisée*, Paris, le Seuil, 2004) dont la caractéristique est double : d'une part, le refus de comparer les entités séparées comme étant closes sur elles-mêmes ; d'autre part, la prise en compte du caractère dynamique et actif du croisement.

<sup>22</sup> Musselin Christine, *ar. Cit.*, p. 56.

conflits. Aujourd'hui, l'option considérée comme la plus susceptible de contribuer à réformer le secteur de la gestion des conflits est celle de l'interministérialité. Dans cette étude, l'interministérialité est conçue comme un « *instrument d'action publique* », visant à la structuration et à la rationalisation du domaine d'intervention publique de la gestion des sorties de conflits, grâce à la coordination des actions jusqu'ici mises en œuvre de manière désordonnée par des acteurs hétérogènes et différenciés.

Un instrument d'action publique « *constitue un dispositif à la fois technique et social, qui organise les rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur* »<sup>23</sup>. La volonté d'inscrire la gestion des sorties de conflits dans un cadre interministériel relève en premier lieu d'un choix technique, renvoyant à une démarche fonctionnelle sous-tendue par des préoccupations d'efficacité (faciliter le passage de relais des acteurs de l'urgence aux acteurs du marché ou du développement et accélérer la transition vers la reconstruction). La mise en place d'un cadre interministériel vise la régulation des différents réseaux intervenant le plus souvent de manière autonome dans ce domaine (de ce point de vue, on peut considérer qu'elle constitue un méta instrument, permettant une coordination des instruments traditionnels). Cependant, ainsi que l'ont démontré certains auteurs<sup>24</sup>, les instruments à l'œuvre ne sont pas purement techniques<sup>25</sup>. L'interministérialité doit aussi être conçue comme porteuse de valeurs et comme renvoyant à une conception précise du mode de régulation envisagé. L'introduction de cette réforme ne doit donc pas être considérée comme neutre d'un point de vue axiologique. Tout d'abord, l'introduction de l'interministérialité est à ce stade l'enjeu de débat et à ce titre structure un espace d'échanges : la question d'une approche plus intégrée de la gestion des sorties de conflits est aujourd'hui l'objet d'une intense réflexion, dont la multiplication des rapports commandés depuis une dizaine d'années par les autorités publiques mais aussi la tenue de nombreux séminaires et colloques ou encore l'organisation d'expérimentations multinationales civilo-militaires sont parmi les manifestations les plus évidentes<sup>26</sup>. Ensuite, l'interministérialité

---

<sup>23</sup> Lascoumes Pierre et Patrick Le Galès, « Instrument », *Dictionnaire des politiques publiques*, ..., p. 267.

<sup>24</sup> Salomon Lester M., *The Tools of Governance. A Guide to the New Governance*, New York, Oxford University Press, 2002; Linder Stephen H et Peters Guy B., "Instruments of Government: Perceptions and Contexts", *Journal of Public Policy*, volume 9, n°1. 1989, pp. 35-58.

<sup>25</sup> Les auteurs néo-institutionnalistes considèrent que les instruments d'action publique sont des institutions à part entière, en ce qu'ils structurent l'action collective et fournissent aux acteurs un cadre stable d'anticipation.

<sup>26</sup> C'est qu'en l'espace de deux semaines deux colloques ont été consacrés à cette problématique au sein de la Fondation nationale des sciences politiques. Tout d'abord, le colloque « Integrated Approaches to Peace Building », organisé le 2 juin 2006 par le Centre for Peace and Human

renvoie à la question de la hiérarchisation entre les différentes dimensions d'une crise, ce qui est lourd d'implications quant à l'identité des acteurs prioritairement impliqués. Enfin, au-delà de la préoccupation d'efficacité, l'inscription de la gestion des sorties de conflits dans un cadre interministériel renvoie aussi à la volonté de maintenir dans le champ régalien ce secteur ainsi qu'à celle de concurrencer les puissances étrangères ayant mis en place des dispositifs souvent jugés plus performants.

Par ailleurs, si la reconnaissance de la pertinence et du caractère incontournable de l'interministérialité fait l'objet d'un fort consensus entre les acteurs dominants du système actuel, il est en revanche difficile à ces derniers de trouver un accord quant aux modalités de mise en place de cet instrument. Il convient donc d'établir dans quelle mesure la définition que les acteurs donnent de l'interministérialité constitue la seule façon pour celle-ci de s'incarner. Un même instrument peut revêtir diverses modalités de mise en œuvre. En effet, il peut exister différents modèles d'interministérialité (ou plus exactement, différentes représentations de celle-ci) :

- tout d'abord un modèle considérant que, bien qu'étant par définition transversale, l'interministérialité doit avoir parallèlement pour effet d'introduire un certain degré de centralisation. C'est aujourd'hui la conception dominante parmi les acteurs gouvernementaux de la gestion des sorties de conflits. Ce modèle de l'interministérialité centralisée est porteur de vives tensions, dans la mesure où il implique de confier la responsabilité de la coordination de l'action des différents ministères à une instance unique. En tant qu'institution, les instruments d'action publique conduisent en effet à privilégier certains acteurs et intérêts et à en écarter d'autres. L'identité de l'acteur gouvernemental qui détiendra la responsabilité de la coordination interministérielle est l'objet de rivalités qui freinent l'introduction de la réforme, en raison de l'incertitude quant aux rapports de force futurs que l'interministérialité introduira. Depuis la crise bosniaque, un certain nombre de tentatives de réforme ont échoué en raison des résistances constatées dans les administrations concernées, particulièrement dans les administrations civiles. La question de la coordination interministérielle se révèle un sujet extrêmement sensible, dans la mesure où il renvoie en grande partie à la préservation de territoires administratifs : la mise en place d'un dispositif interministériel efficace dépend de la rationalisation des structures existantes, ce qui peut supposer la fusion de certaines d'entre elles avec d'autres, voire leur disparition pure et simple ;

- le deuxième modèle peut être qualifié d'« interministérialité en réseaux » et suppose que l'interministérialité peut

---

Security. Ensuite, le colloque "Interagency Operations: Cultural Conflicts Past and Present, Future Perspectives", organisé les 15 et 16 juin par le Centre d'histoire.

également intervenir en l'absence d'une autorité centralisatrice, par le biais de réseaux de communication établis entre les différentes administrations (par exemple, à travers la mise en place de correspondants spécifiquement en charge de la gestion des sorties de conflits au sein de chaque ministère ou par des actions de formation). Nous verrons que ce deuxième modèle est susceptible d'être mis en œuvre de manière plus aisée dans la mesure où il suppose l'adoption de mesures moins propices à la remise en cause de territoires administratifs auxquels nombres d'acteurs demeurent attachés. Le secteur de la gestion des sorties de conflits, parce qu'il est essentiellement concurrentiel, évoluera probablement davantage par adaptations successives et marginales que par une réforme de rupture. Il est d'ailleurs possible de considérer que ce deuxième modèle ne constitue qu'une étape vers le premier.

Enfin, doit être posée la question des objectifs qui sous-tendent le choix de l'interministérialité comme instrument d'action publique. Cette question fondamentale renvoie en grande partie à celle de l'orientation normative de la politique choisie. L'interministérialité n'est-elle possible qu'à condition qu'émerge une orientation normative clairement identifiable et que les acteurs puissent s'entendre sur un minimum d'objectifs communs ? Il s'agira de déterminer dans quelle mesure l'instrument d'action publique que constitue l'interministérialité peut être porteur de l'un des trois ordres de changement identifiés par Peter Hall<sup>27</sup> : un changement d'instrument sans changement des buts ; un changement d'objectif qui passe par le changement des instruments ; un changement d'instrument qui modifie les résultats, entraînant progressivement le changement d'objectifs.

### *Approche empirique*

Les conclusions de cette étude sont tout d'abord fondées sur l'analyse des nombreux rapports qui ont été consacrés depuis une dizaine d'années à la gestion des sorties de conflits. Elles s'appuient également sur une trentaine d'entretiens réalisés auprès des acteurs administratifs impliqués dans les processus de gestion post-conflits.

Des entretiens ont tout d'abord été menés au Ministère des Affaires Étrangères, précisément auprès des diplomates rattachés au Centre d'Analyse et de Prévision (CAP), à la Direction Générale de la Coopération Internationale et

---

<sup>27</sup> Hall Peter A., « Policy Paradigms, Social Learning and the State : The Case of Economic Policy Making in Britain », *Comparative Politics*, volume 25, n°3, 1993, pp. 275-298. Peter Hall postule que le changement peut passer par les instruments sans accord sur les buts ou les principes des réformes.

du Développement (DGCID), à la Délégation aux Affaires Humanitaires (DAH) et aux services du Haut Représentant pour la sécurité et la prévention des conflits (SPC). Nous avons aussi rencontré des agents du Secrétariat Général pour la Défense Nationale (SGDN). Au sein du Ministère de la Défense, des militaires et des civils appartenant à la Délégation pour les Affaires stratégiques (DAS) ont été rencontrés. Des entretiens ont aussi été menés au CPCO/Cellule J9, à la Direction des affaires financières ainsi qu'au CICDE (Centre Interarmées de Concepts, Doctrine et Expérimentations). Au Ministère de l'Intérieur, le Préfet responsable du SCTIP (Service de Coopération Technique Internationale de Police) ainsi qu'un officier de police travaillant au sein de celui-ci nous ont accordé des entretiens tout comme un haut fonctionnaire de la DGTPE (Direction Générale du Trésor et de la Politique Economique) du Ministère de l'Economie et des Finances. Nous avons rencontré deux responsables de la Direction de la stratégie de l'Agence Française de Développement (AFD). Enfin, l'ancienne Secrétaire générale de la Mission Interministérielle pour l'Europe du Sud-Est (MIESE) nous a également accordé un entretien.

Un certain nombre d'entretiens ont également été réalisés à Bruxelles aussi bien auprès de diplomates en poste au sein de la Représentation permanente de la France auprès de l'Union Européenne (UE) qu'auprès de fonctionnaires en poste au sein du Secrétariat Général du Conseil (DGE VIII, Etat-major, cellule civilo-militaire) et de la Commission (Direction générale à l'action humanitaire -ECHO).

Aux Etats-Unis, des entretiens ont été réalisés à l'*International Peace Academy*. Par ailleurs, les deux auteurs de cette étude ont mené des activités de recherche au profit de l'US-CREST (Center for Research and Education on Strategy and Technology). Les activités conduites dans ce cadre ont été particulièrement utiles à la réalisation de la présente étude. En effet, les travaux d'analyse d'US-CREST sur les expérimentations multinationales, menés au profit du CICDE, et son projet « *Coalition Stability Operations* », mené au profit de la direction des expérimentations du grand commandement américain USJFCOM, placent cet institut de recherche au cœur de la problématique du développement de concepts et d'expérimentations à caractère interarmées, interministériel et multinational. Ces activités mettent donc US-CREST en contact régulier avec des experts et responsables gouvernementaux dans ces domaines<sup>28</sup>, dont les analyses ont aussi guidé la rédaction de ce rapport.

---

<sup>28</sup> Aux Etats-Unis, l'US-CREST travaille en contact étroit avec le Pentagone, la National Defense University, l'USJFCOM, le S/CRS du département d'Etat, l'USAID, ainsi qu'un grand nombre d'instituts de recherches. Du côté français, US-CREST travaille plus particulièrement avec le CICDE, le SGDN et la DAS.

### **Structure de l'étude**

La première partie de l'étude porte sur la délimitation de l'objet d'enquête : une première section est consacrée à la définition de la sortie de conflits, qui met en évidence à la fois le cadre temporel et matériel dans lequel celle-ci s'inscrit, les acteurs qui y interviennent et les logiques d'action qui gouvernent leurs interventions. La deuxième section inscrit l'analyse dans une perspective historique et retrace les interventions de la France dans les processus de sorties de conflits ainsi que les tentatives – largement avortées – d'introduction d'un certain degré d'interministérialité dans la gestion de ce secteur.

La deuxième partie est consacrée à l'étude du dispositif institutionnel et administratif qui, en France, constitue le cadre de la gestion des sorties de conflits. Les principaux ministères et agences appelés à jouer un rôle dans la gestion des sorties de conflits sont analysés selon une double perspective : l'accent est mis d'une part, sur le fonctionnement et les attributions des structures institutionnelles auxquelles appartiennent les acteurs administratifs français ainsi que sur les relations qu'elles entretiennent entre elles aujourd'hui ; d'autre part, l'accent est mis sur la culture administrative et les relations inter-services prévalant au sein d'une même administration. Ces dimensions sont étudiées selon les présupposés de l'approche bureaucratique<sup>29</sup>, mettant l'accent sur les cultures propres à chaque administration et sur les freins à la réforme que certaines de ces cultures peuvent constituer.

La troisième partie de l'étude est consacrée à l'impact de l'environnement international sur l'approche française de la gestion des sorties de conflits. Une première section est consacrée aux dynamiques d'eupéanisation, une deuxième section au rôle des autres organisations multilatérales (ONU, OTAN, institutions financières internationales) et une troisième à l'influence des modèles américains et britanniques sur la conception française de la gestion des sorties de conflits.

Enfin, la quatrième partie de l'étude porte sur les perspectives de réforme envisageables. Une première section présente les pistes de réflexion formulées dans les différents rapports récemment consacrés à la gestion des sorties de conflits tandis que la deuxième présente un certain nombre de recommandations suggérées par les auteurs de cette étude.

---

<sup>29</sup> Allison Graham et Zelikov Philip, *Essence of Decision : Explaining the Cuban Missile Crisis*, 2<sup>ème</sup> édition, New York, Longman, 1999; Hilsman Roger, Gaughran & Weitsman Patricia A., *The Political of Policy Making Defense and Affairs : Conceptual Models and Bureaucratic Politics*, 3<sup>ème</sup> Edition, Englewood Cliffs NJ, Prentice Hall, 1993.

## La France face à la problématique de la sortie de conflits

La gestion des sorties de conflits est un domaine d'intervention spécifique, que des logiques et les exigences propres incitent à considérer comme un champ d'action distinct de la gestion des conflits en tant que telle. Cette nécessité de considérer la sortie de conflits comme un champ d'intervention spécifique relève à la fois de contraintes externes et de contraintes internes : ce sont ainsi tout d'abord les exigences des théâtres d'intervention qui ont conduit à isoler cette séquence particulière, dans laquelle le recours à la force ne constitue plus, comme dans la phase de gestion des conflits, le ressort principal de l'action.

Après avoir proposé une définition de la sortie de conflits, les paragraphes qui suivent examinent les logiques d'action qui gouvernent l'intervention des différents acteurs, puis les tentatives françaises visant à adopter une approche interministérielle en matière de gestion des sorties de conflits.

### ***Définition de la sortie de conflits***

Il n'existe pas de définition communément admise de la sortie de conflits<sup>30</sup>. Un rapport des Nations Unies a par exemple défini la sortie de crise comme « *la période d'une crise durant laquelle une assistance extérieure est la plus cruciale pour soutenir et renforcer des cessez-le-feu et des processus de paix encore fragiles, en aidant à la mise en place des conditions nécessaires à la stabilité politique, à la sécurité, à la justice et à l'équité sociale* ». Le Ministère français de la Défense définit la sortie de crise

---

<sup>30</sup> Il est aussi intéressant de préciser que le droit international public ne prend pas en considération pour le moment la phase post-conflit – bien que l'on puisse considérer que le règlement de La Haye de 1907, relatif au droit de l'occupation, permet en théorie de couvrir certains aspects. Ainsi que le met en lumière le rapport 2005 de l'IHEDN (IHEDN, rapport des auditeurs de la session nationale, *Le rôle de la coopération civilo-militaire dans la sortie de crise*, 2005), la transformation des conflits marque une évolution dans la conception du droit de la guerre. Jusqu'à présent la guerre juste possédait deux critères reconnus. D'une part, le *jus ad bellum*, qui consacre le droit à entrer en guerre et définit les motivations d'une guerre juste. D'autre part, le *jus in bello* qui définit les modalités d'une conduite de la guerre qui soit juste. Le déroulement actuel des conflits amène à rechercher les conditions d'une situation après guerre qui soit également juste et prenne en considération les nécessités des processus de consolidation de la paix et les impératifs de reconstruction des Etats. Ce troisième critère, qui définirait l'achèvement et l'issue justes d'une guerre, donc les conditions de sortie de crise, constituerait le *jus post bellum*. Ce « *post bellum* » n'existe pas actuellement, bien que certaines évolutions du droit international humanitaire semblent se diriger vers la prise en compte de certains aspects (Voir Zakarian Arlette et Chidiac Jean-Paul, « Tueurs en sommeil et droit international humanitaire : réflexions sur l'après-guerre », communication au Colloque « *Le concept de guerre : science politique, philosophie, droit*, Vancouver, 7-10 septembre 2006).

comme « le rétablissement d'une situation stable et durable, dans une région où des tensions ont amené une explosion de violence, au travers de processus civils et militaires qui débutent dès la prise en compte par la communauté internationale et se poursuivent au-delà du désengagement militaire »<sup>31</sup>. C'est cependant la définition proposée par un chercheur, Frédéric Ramel<sup>32</sup>, qui nous apparaît comme la plus riche. Afin de définir la sortie de conflit, Frédéric Ramel propose de procéder à une double distinction :

- la première distinction est d'ordre temporel et renvoie à la distinction entre sortie immédiate de conflit et sortie durable de conflit. « *Etroite, la première se limite aux actions ayant pour finalité la cessation des hostilités (soit partielle, soit totale). Elle renvoie à la phase conflictuelle en tant que telle. Large, la seconde s'étire sur la période post-conflictuelle et a pour ambition d'établir les ressorts d'une réconciliation inscrite dans la durée. La sortie immédiate présente des affinités avec la paix négative (résolution du conflit armé)*<sup>33</sup> alors que la sortie durable réalise la paix positive au sens où l'entend Galtung »<sup>34</sup>. En effet, les causes d'un conflit armé ne disparaissent pas au moment où les belligérants signent un cessez-le-feu ou un armistice. Si la violence collective prend fin, des conflits sociaux ou politiques plus ou moins latents, souvent liés aux déséquilibres économiques ou à un partage inégalitaire du pouvoir, peuvent subsister. La prise en compte de l'épaisseur temporelle qui caractérise toute situation conflictuelle permet d'éviter deux écueils : d'une part, privilégier dans le court terme des solutions strictement militaires. Toute paix véritable, appuyée sur des fondations sociales solides, doit prendre appui sur des interventions parallèles dans les espaces sociaux, politiques et économiques. D'autre part, le deuxième écueil consiste à élaborer des approches par administration qui demeurent mal coordonnées et incohérentes. Une réponse coordonnée aux besoins immédiats d'un pays sortant de conflit est indispensable à l'amélioration de la gouvernance locale et au développement à long terme ;

- la seconde distinction est d'ordre matériel. Elle renvoie à la distinction entre actions de reconstruction (reconstruction à la fois d'ordre matériel et d'ordre institutionnel) et actions de consolidation de la paix (d'ordre politique et sociétal), qui rejoignent la logique préventive en ce qu'elles visent à instaurer des conditions propices à une paix durable en anticipant sur d'éventuelles tensions politiques ou communautaires, sources de nouveaux affrontements.

---

<sup>31</sup> *Concept de sortie de crise*, n°199/DEF/EMA/EMP.1 du 19 février 2004, p. 2.

<sup>32</sup> Ramel Frédéric, « L'Union Européenne et la sortie des conflits armés : des actions au service d'une culture stratégique », in Aligisakis Maximos (dir), *Europe et sortie des conflits*, 2005.

<sup>33</sup> Il est également possible de considérer que la sortie immédiate du conflit renvoie à ce que l'on désigne fréquemment par le terme de sortie de crise.

<sup>34</sup> *Idem*.

Sur la base de cette distinction, il est ainsi possible de décrire les processus propres à la phase de sortie de conflit. La sortie de conflit se caractérise tout d'abord par la cessation des hostilités armées et par l'engagement des acteurs militaires dans des missions de pacification et de sécurisation : tant que subsiste un risque d'explosion de violence et tant que le règlement politique du conflit n'est pas accepté par l'ensemble des parties, il est nécessaire que des unités militaires demeurent sur le théâtre d'intervention. La sortie de conflits se caractérise ensuite par la nécessité de satisfaire des besoins immédiats des populations affectées par le conflit (auto-suffisance alimentaire, reconstruction des infrastructures vitales) et de mettre en œuvre des processus de normalisation sociale (programmes de réconciliation). C'est à ce moment que le rôle des acteurs civils devient important bien que les militaires participent aussi parfois –voire fréquemment – à ces deux volets de l'action : la prise en charge par les civils de l'ensemble des fonctions non sécuritaires assumées par les militaires est au cœur des processus de sortie de crise. Il convient cependant de préciser que l'engagement des Etats tiers dans le post-conflit ne s'inscrit pas obligatoirement dans le prolongement de leur intervention militaire. C'est ainsi que certains Etats, n'ayant pas participé à l'intervention militaire lors de la phase conflictuelle, peuvent s'investir dans la phase post-conflit en mobilisant des capacités civiles (vouées à la reconstruction) mais aussi parfois des capacités militaires vouées à soutenir la mise sur pied d'un nouveau dispositif sécuritaire. Dans tous les cas, l'objectif ultime est de transférer progressivement la responsabilité de l'administration du pays aux autorités locales. Il est ainsi possible de considérer que la phase de sortie de conflit s'achève lorsque les acteurs locaux (gouvernement, administration, population) sont en mesure de se prendre en charge et que leur dépendance vis-à-vis de la communauté internationale n'est plus cruciale pour le fonctionnement de l'Etat ou pour leur survie quotidienne (satisfaction des besoins vitaux minimaux mais aussi réintégration dans le tissu économique et social par le biais d'une activité professionnelle).

Enfin, si l'objectif premier est bien d'amener les acteurs locaux à une situation sinon d'indépendance, du moins d'autonomie, les logiques d'influence nationales sont extrêmement présentes dans les processus de sortie de conflits : les Etats impliqués dans cette phase cherchent à affirmer l'influence de leurs normes et standards dans les processus de reconstruction sociétale et étatique et à assurer la conquête du marché local par leurs entreprises nationales.

Il convient cependant de préciser que certains contestent aujourd'hui la pertinence d'une approche linéaire des différentes phases de conflit, consistant à identifier des séquences distinctes dans le déroulement des interventions. Ils mettent en avant le fait que les dynamiques conflictuelles

actuelles se caractérisent par la superposition de différentes phases, l'engagement dans des processus de reconstruction et de consolidation de la paix intervenant le plus souvent bien avant la cessation complète des hostilités ou la mise en place d'un accord politique acceptable par toutes les parties au conflit. Ainsi, une publication militaire britannique sur les contributions militaires aux opérations de soutien à la paix analyse les activités à mettre en œuvre en termes d'« *ellipses concentriques* » : intervenir, régénérer, et maintenir (*intervene, regenerate, sustain*), ce qui indique que celles-ci sont perçues comme étant simultanées et non séquentielles, et souligner le lien clair entre l'intervention et la prévention sur le long terme.<sup>35</sup> Cette analyse contribue à expliquer pourquoi certains décrivent la stabilisation et la reconstruction comme étant des activités simultanées et non séquentielles. De la même façon, la sortie de conflit peut aussi être considérée comme relevant de la prévention des conflits, dans la mesure où un nombre croissant d'analyses voient un continuum entre activités de post-conflit et de prévention. En effet, le constat alarmant que les pays sortant d'une période de conflits ont presque une chance sur deux d'à nouveau sombrer en guerre durant les cinq premières années de paix<sup>36</sup> a provoqué des réajustements dans la manière d'aborder le post-conflit. Ainsi, l'on observe une double tendance : d'une part, une remise en question de l'approche séquentielle et d'autre part, au sein des institutions telles l'UE, la Banque Mondiale, ou le PNUD une tendance à promouvoir une approche plaçant une logique préventive au cœur de l'action.

### ***Domaines d'intervention et logiques d'action des acteurs de terrain***

Ainsi que cela a été mentionné en introduction, la sortie de conflits mobilise une série d'acteurs hétérogènes et différenciés<sup>37</sup>. Sur le théâtre, la première catégorie d'acteurs rassemble les agents déployés sur le terrain par les

---

<sup>35</sup> "The Military Contribution to Peace Support Operations"; *Joint Warfare Publication 3-50*; Joint Doctrine and Concepts Centre; 2004.

<sup>36</sup> Banque Mondiale, « Construire la paix à travers le développement », accessible à <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/ACCUEILEXTN/NEWSFRENCH/0,,contentMDK:20486706~pagePK:64257043~piPK:437376~theSitePK:1074931,00.html>, site consulté le 24 août 2006.

<sup>37</sup> Les agents déployés sur le terrain ne sont pas les seuls acteurs gouvernementaux de la gestion des sorties de conflits. Dans la mesure où l'étude porte sur les possibilités d'introduire une coordination à l'échelle interministérielle, des développements substantiels sont consacrés aux rôles des administrations centrales françaises dans la deuxième partie. De même, le rôle des organisations multilatérales ne se limite pas au déploiement d'agents sur le terrain. Leur influence sur les processus de sorties de conflits est également déterminante en matière normative. Les règles et les procédures qu'elles définissent encadrent largement l'approche française de la gestion des sorties de conflits. De longs développements sont consacrés à cet aspect dans la troisième partie de l'étude.

Etats : en ce qui concerne spécifiquement la France, ces agents peuvent appartenir aux administrations centrales mais aussi aux collectivités locales. Les agents déployés par les organisations multilatérales constituent la deuxième catégorie d'acteurs. A leurs côtés, interviennent des acteurs non-étatiques, aussi divers que les ONG, les entreprises et les médias. La démarche ici adoptée consiste à saisir les acteurs de la gestion des sorties de conflits à travers le croisement des logiques d'action qu'ils mobilisent sur le terrain.

En effet, il apparaît qu'un même domaine d'intervention est rarement l'apanage d'une unique catégorie d'acteurs. A l'inverse, différents types d'acteurs investissent souvent les mêmes espaces d'intervention alors même que les logiques d'action auxquelles ils adhèrent se révèlent parfois antinomiques. Or, la capacité à coordonner l'intervention des acteurs dans les situations de sorties de conflits dépend en grande partie de la compatibilité des logiques d'action qui les gouvernent<sup>38</sup> : chaque secteur d'intervention ne peut en effet pas faire l'objet du même degré de coordination ou d'intégration. Les paragraphes qui suivent examinent les principes guidant l'intervention des acteurs dans les cinq champs principaux de la gestion des sorties de conflits :

- le champ sécuritaire ;
- le champ humanitaire ;
- le champ de l'ingénierie politico-institutionnelle (*state building*) ;
- le champ de la reconstruction ;
- le champ médiatique.

Il convient ici de préciser que l'interaction avec les acteurs locaux - qu'il s'agisse des anciennes parties belligérantes, des autorités gouvernementales de transition, de la société civile, de la population, des acteurs privés (organisations non-gouvernementales ou entreprises) ou encore des groupes criminels exploitant les espaces de non-droit créés par l'instabilité de la situation - est absolument fondamentale pour la définition et la mise en œuvre de tout processus de gestion des sorties de conflits. Néanmoins, cet aspect majeur n'est pas abordé dans cette étude, conformément aux orientations fixées lors de la passation du contrat et lors des comités de pilotage. Cette étude se veut ainsi un complément du rapport 2005 du HCCI, qui a consacré des développements extrêmement riches et utiles aux interactions avec les acteurs locaux, dans les post-conflits kosovar, timorais et afghan.

---

<sup>38</sup> Sur le terrain, la responsabilité de la coordination des acteurs relève en ce qui concerne la France des agents diplomatiques en poste dans le pays concernés. Bien que ces agents diplomatiques soient aussi indéniablement des acteurs de terrain, leur rôle est abordé dans la deuxième partie de cette étude, dans la section consacrée au Ministère des Affaires Etrangères.

## L'espace sécuritaire, entre logique militaire et logique policière

En matière sécuritaire, les théâtres en situation de sortie de conflits imposent la gestion de deux types de missions. La première catégorie de mission vise à empêcher la reprise des hostilités ou à assurer la protection des minorités : elle incombe clairement aux militaires (le plus souvent de l'armée de terre), qui adoptent alors une posture dissuasive, et se situent souvent dans la continuité de l'action qu'ils ont menée dans la phase de gestion du conflit, dans les cas où leur Etat a participé à l'intervention armée. La deuxième catégorie de missions a trait au maintien de l'ordre et à la préservation de l'ordre public. Ces missions consistent tout d'abord à mettre un terme aux émeutes, souvent manipulées par des entrepreneurs identitaires. Elles renvoient également à la prévention de la violence, particulièrement à la gestion des tensions d'ordre ethnique, à la lutte contre la délinquance, au rétablissement de l'ordre et à la préservation de la sécurité publique. La question de la coordination des actions mises en œuvre par la force publique se pose avec acuité. En effet, à la différence des missions visant à prévenir ou éventuellement à gérer la reprise des hostilités, l'intervention dans le domaine de la sécurité publique est le fait de plusieurs catégories d'acteurs. En ce qui concerne les acteurs français, prévaut fréquemment sur le terrain une rivalité entre l'armée de Terre et la gendarmerie qui toutes deux revendiquent leur légitimité à intervenir dans le champ de la sécurité publique :

- lors de leurs interventions dans les Balkans au cours des années 1990, les forces de l'armée de terre ont fréquemment été confrontées à des mouvements de foule les empêchant d'accomplir leur mission. Ces troubles se sont produits en l'absence d'unités spécialisées dans le maintien de l'ordre sur le théâtre concerné ou en l'absence de forces de l'ordre locales. Pour faire face à ces menaces d'un type nouveau, l'armée de Terre, dans le cadre de la doctrine « maîtrise de la violence »<sup>39</sup>, a ainsi formalisé la notion de « contrôle des foules », qui identifie les moyens de protéger à la fois les populations des belligérants et les unités de la force mandatées des populations elles-mêmes. Au niveau tactique, l'objectif du concept de maîtrise des foules est donc de permettre à « une même unité de passer en quelques minutes d'une situation de contact direct avec une population à laquelle elle apporte un certain nombre d'éléments positifs à une attitude tout à fait militaire de force et de contrainte », comme le souligne le Général Delanghe <sup>40</sup>. Certaines actions peuvent également être conduites au niveau opératif : les domaines d'investissement visent alors à agir sur l'opinion locale

---

<sup>39</sup> Commandement de la doctrine et de l'enseignement militaire supérieur de l'armée de terre (CDES), *L'action des forces terrestres au contact des réalités : une nouvelle approche doctrinale*, Paris, 2000. Pour une analyse plus détaillée, voir L. Francart et J.-J. Patry, *Maîtriser la violence : une option stratégique*, Economica, Collection « Bibliothèque stratégique », Paris, 1999.

<sup>40</sup> CDES, *L'action des forces terrestres au contact des réalités : actes du forum*, Paris, 8 juin 2000, p. 12.

en tentant de la persuader de la légitimité et de la nécessité du déploiement de la force, dont l'objectif est la protection des biens et des personnes dans le respect des règles du droit international ;

- parallèlement, l'importance nouvelle accordée au maintien de l'ordre dans le cadre des opérations multinationales a contribué à faire émerger la Gendarmerie française comme nouvel acteur de la politique étrangère et de défense française. Depuis les succès rencontrés par les Pelotons de Gendarmerie de Surveillance et d'Investigation (PGSI) en zone française lors du déploiement en Bosnie (prévôts envoyés à l'avant de convois pour négocier avec les manifestants, gendarmes envoyés à l'assaut d'un poste de radio tenu par les civils, usage de gendarmes pour dégager les *check-points*, hélicoptage de véhicules avec gendarmes avant les déplacements des troupes), la Gendarmerie française a revendiqué un rôle inédit dans la conduite des Opex. Les gendarmes ont eu tendance à dénoncer – parfois avec virulence -le concept de « maîtrise des foules », considéré comme de nature à consacrer la militarisation du maintien de l'ordre. Les gendarmes ont fait valoir la spécificité de leur métier et le bien-fondé de leur approche graduée du maintien de l'ordre sur les théâtres extérieurs. Ils ont également mis en avant les compétences de la gendarmerie en matière de police judiciaire, particulièrement importantes dans les contextes de sorties de conflits, où les atteintes au droit commun ou les activités criminelles liées au grand banditisme ont tendance à se développer. Réciproquement, la volonté de la Gendarmerie française d'étendre aux opérations extérieures les règles applicables à la gestion de l'ordre public intérieur a fait l'objet, au sein de l'armée de Terre française, de critiques sévères, de nombreux officiers de l'armée de Terre considérant que les conditions sociales et politiques permettant d'exiger que l'intervention policière utilise la force minimale n'existent qu'au sein des seuls Etats de droit. Des enjeux corporatistes ou organisationnels sous-tendent bien entendu cette rivalité<sup>41</sup>.

Il convient en outre de mentionner la présence dans le champ sécuritaire de forces de police internationales, déployées le plus souvent dans le cadre des CIVPOL (missions de police civile) de l'ONU. Les principes d'action « *constabulaires* » qui guident l'action des gendarmes français déployés sur les théâtres extérieurs sont plus proches de la logique d'action policière des CIVPOL que de la logique militaire des unités de l'armée de Terre. L'un des enjeux de la gestion des sorties de conflits est de parvenir à concilier les logiques d'action militaires et policières en les inscrivant dans la complémentarité. Il convient par ailleurs de souligner que les logiques militaires et policières ne sont elles-mêmes pas unifiées, dans la mesure où il existe le plus

---

<sup>41</sup> Il convient cependant de souligner que de nombreux gendarmes ne considèrent pas comme prioritaire l'investissement sur les théâtres extérieurs.

souvent des standards différents entre les armées et les polices nationales appelées à collaborer sur le terrain<sup>42</sup>.

Pour être exhaustif, ce recensement des acteurs du champ sécuritaire se doit également de mentionner le rôle des compagnies de sécurité privées. Bien que la France n'ait pas légalisé le recours à ce type de sociétés, leur présence sur la plupart des théâtres post-conflits devient un paramètre qu'il convient de prendre en considération, dans la mesure où certains Etats, au premier rang desquels les Etats-Unis, ont développé ces dernières années les pratiques de sous-traitance et d'externalisation d'un certain nombre de fonctions jusqu'ici assumées par leurs forces armées.

### **L'espace humanitaire, entre logique caritative et logique politique**

L'espace humanitaire est celui au sein duquel cohabitent les catégories les plus hétérogènes d'acteurs<sup>43</sup>. Ce champ d'action est ainsi tout d'abord investi par les organisations internationales multilatérales (Haut commissariat aux réfugiés de l'ONU, l'UNICEF) ou non (Comité international de la Croix-Rouge). Ces organisations, qui ont spécialement été créées dans le but de venir en aide à des populations ciblées (réfugiés, enfants, populations touchées par la guerre), opèrent selon une logique caritative et ne cherchent pas à tirer des gains politiques de leur action. Elles peuvent agir dans l'urgence aussi bien qu'à moyen et long termes.

Les organisations non-gouvernementales spécialisées dans l'urgence humanitaire constituent la deuxième catégorie d'intervenants. Les ONG françaises spécialisées dans ce type d'activité sont Médecins sans Frontières (MSF), Action contre la faim, Médecins du Monde (MDM), Handicap international, Première Urgence, Solidarités, Enfants du Monde. Ces organisations se distinguent les unes des autres par des positionnements différents en termes de prises de positions politiques, de financement des opérations lancées, de capacités opérationnelles et de relations avec les autres acteurs de la gestion des sorties de conflits. Il est donc difficile de les considérer comme un ensemble homogène et cohérent. Cependant, conséquence de l'héritage des « *French doctors* » des années 1970, les ONG françaises partagent

---

<sup>42</sup> Se pose également le problème de la coopération avec les forces de police locales, déjà présentes sur le terrain, parfois très corrompues et ethniquement déséquilibrées.

<sup>43</sup> Selon certaines statistiques de l'USAID consacrées aux acteurs de l'assistance humanitaire, les organisations internationales apportent environ 80% de l'assistance humanitaire d'urgence, contre environ 20% apportés par les ONG. Dans ces 20%, 30 ONG apportent environ 90% de l'aide. Ces statistiques ne prennent cependant pas en compte les contributions gouvernementales.

globalement le même discours d'indépendance vis-à-vis du politique, bien que leurs prises de position se manifestent différemment. Ainsi, MSF se distingue par une intransigeance particulière et cherche à éviter d'entretenir des relations avec la sphère politique, adoptant une position tranchée qui met en exergue la responsabilité de chacun des acteurs. Les autres ONG adoptent le plus souvent des positions plus pragmatiques et développent des relations fondées sur le terrain sur la complémentarité des compétences. Un certain nombre d'entre elles considèrent, à la différence de MSF, que l'absence de réponses adéquates de la part du politique justifie leur présence au-delà de la phase d'urgence et impose de mettre en œuvre des programmes de développement<sup>44</sup>. Néanmoins, d'une manière générale, la plupart des ONG françaises manifestent leur volonté de défendre les principes d'indépendance, de neutralité et d'impartialité qui président traditionnellement à leur action. Pour de nombreuses ONG françaises, l'action humanitaire est une finalité en soi et ne doit en aucun cas être conçue comme un moyen. Elle doit en conséquence s'inscrire dans une logique exclusivement caritative.

Les militaires sont également des acteurs de l'espace humanitaire. Sont fréquemment soulignés les dangers portés en germe par la militarisation de l'action humanitaire : les militaires sont en effet accusés par les ONG d'empiéter sur leur espace d'action légitime. Pourtant, contrairement à une idée reçue, l'intervention militaire dans l'espace humanitaire est loin de constituer un phénomène récent, qui serait apparu avec la formalisation des doctrines CIMIC (*civil-military cooperation* – cf. *infra*). Tout d'abord, le droit de la guerre traditionnel (Conventions de Genève) et aujourd'hui le droit des conflits armés imposent un certain nombre d'obligations de nature humanitaire aux militaires. Ensuite, face à l'étendue de certaines catastrophes humanitaires, force est de constater que seuls les militaires disposent des moyens d'intervention appropriés. De manière plus fondamentale, il convient de souligner que l'accomplissement de fonctions à caractère humanitaire par les forces armées françaises renvoie en réalité à une tradition historique ancienne, particulièrement en terre africaine.

---

<sup>44</sup> MSF a par exemple refusé de prendre position lors de la guerre en Irak estimant qu'il n'était pas du ressort d'une organisation humanitaire de se positionner pour ou contre un conflit. L'organisation considère en outre qu'il n'est pas de la responsabilité d'une ONG d'investir ce qui relève de la responsabilité du politique, comme par exemple la reconstruction du système de santé : l'organisation se désengage dès que les besoins humanitaires des populations victimes des conflits s'estompent. MSF a notamment refusé de participer à la définition d'un système de santé public au Kosovo, estimant que cela n'était pas du ressort des ONG mais celui d'une institution mandatée ou d'un Etat. Handicap International a par contre choisi de s'investir dans la formulation du volet handicap du système de santé kosovar. La position défendue par Handicap tend à considérer que la participation aux projets conduits par les organisations multilatérales permet d'influencer leur contenu, notamment en s'opposant aux logiques jugées inéquitables ou sans rapport avec les besoins des populations : Handicap s'est ainsi opposé à la privatisation des structures thermales kosovar car ce processus empêchait l'accès de tous aux soins.

Conformément aux préceptes de Lyautey et Gallieni, les actions à vocation humanitaire sont en effet considérées de longue date comme un moyen de favoriser l'insertion des forces dans le milieu local. La réalisation des dits « projets-Afrique » (fourniture de soins, constructions d'écoles ou d'infrastructures de première nécessité, ...) est par exemple un impératif qui renvoie à un code de conduite, le « *savoir-être* », dont la maîtrise fait partie intégrante des compétences des Troupes de marine. On comprend donc aisément pourquoi un certain nombre de militaires considèrent comme naturel d'intervenir dans des domaines d'action à caractère humanitaire. S'il convient de s'interroger sur certaines évolutions perceptibles notamment dans l'approche anglo-saxonne, particulièrement américaine (cf. *infra*), il convient également de se demander dans quelle mesure les militaires n'ont pas le sentiment d'avoir été dépossédés d'une partie de leurs attributions par l'irruption des organisations humanitaires sur leur terrain d'intervention. En outre, sur les théâtres de conflits, des relations de nature pragmatique se sont récemment développées entre les militaires et certaines ONG. Comme le souligne Yann Braem<sup>45</sup>, les relations entre les armées et les organisations humanitaires sont fortement liées à la question de la mobilisation des ressources que chaque type d'acteur est censé pouvoir apporter à l'autre :

- tout d'abord, sur le plan sécuritaire, les armées sont parfois appelées – souvent par les ONG elles-mêmes - à mettre à disposition des organisations humanitaires des escortes et des mesures de protection ;

- le partage de l'information est un autre domaine de collaboration. Pour les militaires, l'intérêt est d'obtenir des sources variées d'information, davantage issues du terrain que celles recueillies par les seuls moyens militaires. Les agents humanitaires quant à eux peuvent obtenir des militaires des informations – informelles ou non – sur la situation prévalant dans les zones où elles ne sont pas présentes mais qui sont néanmoins utiles à la réalisation de leur mission ;

- en termes logistiques, la réhabilitation par les organisations humanitaires des bâtiments publics ou privés, celle des réseaux de communication et de transport, évoluent souvent en fonction des moyens qui leur sont accordés par leurs bailleurs de fonds. Les moyens dont disposent les armées, particulièrement les services du génie, pour atteindre leur objectif de contrôle du territoire sur lequel elles interviennent, bénéficient souvent aux organisations humanitaires. Les organismes humanitaires sont fréquemment appelés à reprendre les projets initiés par les unités ACM des armées. Cette reprise s'effectue souvent sur un mode informel. Inversement, il arrive parfois que ce soit les armées qui poursuivent le travail initié par les organismes

---

<sup>45</sup> Braem Yann, *Les relations armées-ONG, des relations de pouvoir ? Caractéristiques et enjeux de la coopération civilo-militaire française : le cas du Kosovo*, Les documents du C2SD, n°61, Ministère de la Défense, février 2004.

humanitaires, en affichant leur volonté d'offrir un service minimum aux populations défavorisées. Par exemple, de nombreuses opérations de raccordement aux réseaux de gaz ou d'électricité ont fait suite à la construction d'édifices par des organismes humanitaires, qui se sont vus contraints de mettre un terme à leur action lorsque s'est épuisée la ligne budgétaire de financement de leur programme<sup>46</sup>.

Cependant, au-delà du pragmatisme, l'intervention des militaires dans le champ humanitaire est également liée à des logiques plus politiques<sup>47</sup>. Depuis une quinzaine d'années, il apparaît en effet que l'espace humanitaire est devenu un enjeu politique et stratégique. La volonté des acteurs politiques de faire de l'humanitaire un instrument de résolution des crises tend à inscrire celui-ci dans un champ politique ou fonctionnel. Ainsi, le champ humanitaire revêt-il désormais une fonction légitimatrice de l'action des Etats engagés sur les théâtres de crises. Un exemple éloquent illustrant cette logique d'instrumentalisation de l'humanitaire est l'action militaire américaine déployée en Indonésie à la suite du tsunami. Les moyens militaires américains du commandement de la région pacifique (*United States Pacific Command* ou USPACOM) ont en effet été mobilisés afin d'apporter rapidement une aide humanitaire importante aux régions dévastées. Les responsables américains se sont ensuite félicités de cette action efficace, qui selon eux a permis de restaurer l'image des Etats-Unis en Indonésie et de montrer aux autres pays musulmans que les Etats-Unis n'hésitaient pas à venir en aide au plus peuplé d'entre eux. L'action humanitaire dans ce cas avait donc non seulement pour but de venir en

---

<sup>46</sup> Pour Yann Braem, l'évolution des rapports entre les armées et les organisations humanitaires est étroitement liée au contexte géopolitique dans lequel elles s'insèrent. L'intérêt de la thèse soutenue par Yann Braem dans son ouvrage est de considérer que le couple armées-ONG remplit une fonction géopolitique à travers une certaine division du travail de contrôle du territoire et des flux de populations. C'est ainsi que les interactions Armées-ONG ont une utilité politique particulière quant à la gestion des territoires et des rivalités de pouvoir sur ces territoires. Cette utilité peut être perçue à travers une analyse d'une division du travail dont les interactions plus ou moins formalisées conduisent de fait à s'appuyer sur les différentes particularités fonctionnelles des acteurs. En effet, la sécurité suppose la maîtrise physique du territoire afin d'exercer le monopole de la violence légitime, faisant évoluer le rôle des armées d'une posture de guerre à une posture d'occupation du territoire. La maîtrise physique de l'environnement spatial des forces armées passe par un quadrillage du territoire, la remise en l'état des axes routiers et la fixation d'un ensemble de points de contrôle autour des zones à risque. En ce qui concerne les ONG, elles participent au regroupement des populations par leur rôle d'assistance humanitaire. Par ailleurs, les ONG se caractérisent par la nature transnationale de leur action, ce qui constitue une ressource dont ne disposent pas les armées.

<sup>47</sup> Sur le terrain, on s'aperçoit d'une différence d'approche dans la conception des actions selon qu'elles sont mises en œuvre par les militaires ou par les humanitaires : c'est ainsi que la logique des projets mis en œuvre par les organismes humanitaires repose sur l'identification des besoins alors que la logique des projets mis en œuvre par les armées est davantage politisée, par exemple, lorsque son objectif est de favoriser la réconciliation communautaire.

aide à des populations touchées par une catastrophe naturelle mais aussi d'étendre l'influence américaine et de participer à une forme de campagne de relations publiques. Au-delà de cet exemple, il apparaît que depuis quelques années, les ONG sont perçues dans certains cercles politico-militaires, notamment anglo-saxons, comme des "multiplicateurs de force" tandis que l'action humanitaire est considérée de manière croissante comme un instrument politique par de nombreux Etats. L'Etat français a ainsi tendance à s'investir de manière croissante dans l'espace humanitaire à travers plusieurs canaux : tout d'abord, à travers ses forces armées, qui ont été appelées à intervenir sans cesse davantage dans l'espace humanitaire, soit en assumant directement des missions de nature humanitaire (dans le cadre de la doctrine ACM/CIMIC), soit en apportant un soutien visible à l'action des ONG ; ensuite à travers l'engagement sur le terrain d'agents humanitaires qui lui sont directement affiliés, par exemple dans le cadre de la CELLUR – cellule d'urgence du Quai d'Orsay ; enfin par le biais des financements apportés à certaines ONG humanitaires. S'est ainsi développée une approche étatique de l'humanitaire, qui tend à considérer celui-ci comme un levier politico-diplomatique. En effet, le MAE considère que l'action humanitaire « *constitue un des volets de l'action diplomatique de la France* » : elle est donc considérée comme l'un des leviers de l'action extérieure. Cette approche instrumentale tranche à l'évidence avec les principes guidant l'action de nombre d'ONG françaises, aux yeux desquelles, cette tendance peut dériver vers une tutelle politique de l'humanitaire, orientant les interventions en fonction d'objectifs politiques plutôt que des besoins de terrain<sup>48</sup>. L'action humanitaire est en effet souvent assimilée par les populations locales – parfois à raison puisque certaines ONG recherchent la protection des forces armées - à une composante de la politique des Etats ou de la stratégie des armées. Face à l'intervention croissante des militaires dans la sphère humanitaire, les ONG demandent une clarification des rôles et un respect des responsabilités de chacun. Parfois considérées comme parties prenantes d'une coalition globale, elles souffrent d'un amalgame avec le politique et le militaire, qui peut mettre en péril leur sécurité et donc limiter leur accès à certaines zones. Un certain nombre d'ONG considère que l'insertion dans le milieu est la meilleure protection pour les ONG : l'amalgame fait par les populations locales avec les forces militaires tend à détruire cette protection. On constate d'ailleurs que l'amalgame qui tend à se faire sur le terrain entre sphère politico-militaire et ONG n'épargne pas les ONG françaises, en dépit de leur discours d'indépendance. Les ONG tendent à être caractérisées sous le label « *occidental* », quelque soit leur appartenance nationale : elles sont assimilées à des forces politiques et militaires d'occupation.

---

<sup>48</sup> Voir Dubuet Fabien, « Le mythe de l'humanitaire d'Etat » et Lachaud Franck-Olivier, « Le Quai d'Orsay et l'humanitaire », articles parus dans *Humanitaire*, revue de Médecins du Monde, n°7, printemps-été 2003.

Ainsi, la coordination des acteurs dans l'espace d'intervention humanitaire paraît difficile dans la mesure où les principes d'action caritatifs guidant de nombreuses ONG apparaissent largement antinomiques avec la logique politique qui sous-tend l'action des Etats investissant également ce champ.

### **Le champ de l'ingénierie politico-institutionnelle : une logique de service public**

L'objectif de l'ingénierie politico-institutionnelle est de réorganiser l'Etat et de favoriser la restauration des structures nécessaires pour asseoir sa légitimité et sa souveraineté nationale. Le système ancien ayant disparu ou ayant été modifié en profondeur du fait des dynamiques conflictuelles, c'est dans la période post-conflit que se dessinent les nouveaux contours de l'Etat, ses nouvelles missions et surtout ses nouveaux modes de fonctionnement, sous l'impulsion de la communauté internationale. Il s'agit tout d'abord de le rétablir dans ses prérogatives régaliennes : police, justice, finances publiques (budget, monnaie, impôts, taxes, ...). Il s'agit également souvent d'introduire un nouvel ordonnancement des pouvoirs (organisation du pouvoir législatif, exécutif et judiciaire) et de mettre en place un appareil administratif plus performant.

Les organisations multilatérales sont les premiers intervenants. La mise en place d'administrations provisoires par l'ONU ou le soutien aux autorités de transition est souvent le premier pas vers la réorganisation institutionnelle du pays. Les Etats sont souvent appelés à mettre à disposition leurs fonctionnaires ou leurs experts. Des policiers et des administrateurs territoriaux peuvent par exemple être envoyés sur le terrain par le Ministère de l'Intérieur tandis que celui de la Justice peut mobiliser des juristes et des magistrats. Ces agents peuvent faire partie de l'administration onusienne ou encore servir de conseillers auprès des responsables locaux. De même, l'Union Européenne multiplie ses missions civiles, dont certaines ont pour but de renforcer les institutions d'Etats fragiles grâce à des programmes de formation et de conseil ; dans ce cadre, les Etats membres détachent les personnels nécessaires à la conduite de la mission (magistrats, douaniers, policiers, notamment).

Dans ce secteur, il est également intéressant de mentionner le rôle joué en France par une nouvelle catégorie d'intervenants : les collectivités locales, qui de plus en plus entendent intervenir sur la scène internationale. Les collectivités locales détiennent une réelle expertise dans certains domaines

(éducation et santé en particulier), applicable de différentes manières (ingénierie, formation). Les collectivités locales travaillent généralement selon des procédures financières assez souples et rapides (un mois en général, voire quelques jours en cas d'urgence). Leur intervention présente un avantage fonctionnel majeur en ce qu'elle permet d'accroître la visibilité de l'intervention française, qui est de plus en plus diluée dans les canaux multilatéraux en général et européens en particulier. L'intervention de la coopération décentralisée « *est cependant délicate dans la mesure où cela ne correspond pas à un environnement classique de partenariat de long terme. Du point de vue des pouvoirs publics, son insertion au sein d'un dispositif reste donc assez pragmatique et ne semble pas constituer une priorité mais une valeur ajoutée. En effet, les collectivités territoriales peuvent rapidement mobiliser des financements et mettre à disposition des compétences techniques dans des domaines qui sont utiles à une stratégie de reconstruction (santé, éducation, collecte des déchets et ordures ménagères, ...). Leur intervention peut être favorisée par une structure d'interface qui les oriente et les introduit dans des contextes qui leur sont en général peu familiers* »<sup>49</sup>. Par ailleurs, l'action internationale des collectivités territoriales est encore fragile et fluctuante, en raison des échéances politiques locales, une coopération décentralisée pouvant être interrompue en raison des alternances électorales. Enfin, ces actions ne sont pas toujours faciles à légitimer auprès de l'électorat local. A ces nuances près, il apparaît que l'action des collectivités locales est un instrument qui doit faire l'objet d'une intégration dans la stratégie nationale de sortie de conflit.

Les ONG à vocation civique s'impliquent également dans ce secteur, en cherchant à promouvoir au « *grass-roots-level* » un modèle institutionnel et de société démocratique et pluraliste. Cette catégorie d'ONG, assez marginale en France et qui se distingue des ONG spécialisées dans l'urgence ou dans le développement, s'investit dans des programmes de long terme, mettant l'accent sur l'instruction civique et la réconciliation communautaire. Alors que les ONG américaines agissant dans ce secteur sont nombreuses<sup>50</sup> - un nombre important d'entre elles exécutent des projets financés par l'USAID (United States Agency for International Development)- il n'existe en France que quelques associations qui cherchent à accompagner, au niveau sociétal, des processus de paix ou de stabilisation, en travaillant à favoriser la réconciliation entre communautés. La plupart de ces associations qualifient leur action de démocratisation par un soutien à la société civile locale ou parlent d'initiatives de mobilisation ou de socialisation. Quatre associations de ce type peuvent être mentionnées : Equipes de Paix pour les Balkans (EPB) ; Sport sans frontière ; Secours Catholique/Caritas France ; Transeuropéennes/Réseau pour la culture en

---

<sup>49</sup> Rapport HCCI 2005, *op. cit.*, p. 45.

<sup>50</sup> De nombreuses organisations américaines enseignent les fondements des institutions et des sociétés démocratiques. C'est notamment le cas de NDI (National Democratic Institute) ou d'IRI (International Republican Institute) et de l'Open Society de George Soros.

Europe. A l'exception de Caritas France, ces structures sont en général peu importantes et disposent de maigres budgets. Une faible attention est généralement accordée à ces structures<sup>51</sup> alors même qu'elles s'inscrivent précisément dans la logique de stabilisation sociale poursuivie par la communauté internationale.

L'ensemble des acteurs de ce champ d'intervention inscrivent leur action dans une logique de service public. La coordination de l'action entre intervenants nationaux devrait donc s'en trouver facilitée. Cependant, il convient de garder à l'esprit le fait que l'ingénierie politico-institutionnelle relève très souvent de l'exportation de modèles : à travers leurs contributions, les Etats cherchent à assurer la promotion de leurs propres modes d'organisation : en conséquence, il existe souvent une concurrence larvée entre les différents membres des coalitions multinationales, chacun cherchant à détenir la responsabilité de la réorganisation d'un secteur public, réfléchissant en fonction de son modèle national, sans s'interroger suffisamment sur la transposabilité de ce modèle dans des contextes différents. Le cas de l'organisation de la police au Kosovo est un bon exemple de compétition des modèles : les Etats-Unis souhaitaient mettre en place un système décentralisé et donner le pouvoir aux autorités locales, ce qui correspondait à leur modèle national mais dans le cas du Kosovo, une telle option revenait à accroître le pouvoir des grandes familles aux liens certains avec la criminalité organisée. Parallèlement, la France proposait de mettre en place un double système de police et de gendarmerie, ce qui n'était pas non plus nécessairement logique dans le contexte du Kosovo.

Il résulte de telles situations que les institutions qui émergent sont très souvent « bricolées », en ce sens qu'elles sont le résultat d'un assemblage artificiel d'éléments hétéroclites plus qu'elles ne renvoient à un format cohérent. C'est donc davantage au niveau multinational ou multilatéral qu'une réflexion doit être menée pour accroître la coordination de l'action des différents acteurs intervenant dans ce domaine.

---

<sup>51</sup> Le faible intérêt dont ces structures font l'objet en France s'explique sans doute en partie par la conception essentiellement macro-politique que les autorités françaises ont souvent des processus de paix et de réconciliation.

## **Le domaine de la reconstruction, entre logique de profit et logique de développement**

C'est dans la phase de sortie de conflit que les premiers programmes de reconstruction, visant à la remise sur pied des infrastructures, commencent à être lancés. Les pays sortant de conflits sont le plus souvent des marchés peu solvables et les bénéfices purement économiques à tirer à court terme de dons bilatéraux sont souvent très faibles. L'enjeu est cependant ailleurs que dans la recherche d'une rentabilité économique à court terme : l'influence internationale des Etats se reflète dans leur capacité à assurer l'obtention des marchés de la reconstruction par leurs entreprises nationales. Chaque programme de reconstruction comporte deux volets :

- d'une part, les dépenses engagées par les pays donateurs, dans le cadre de réponses à des commandes. Etant donné l'ampleur des besoins en matière d'infrastructures lourdes, les Etats, les organisations paraétatiques de financement, les autorités de régulation pour les attributions de concessions ou la passation de marchés, les organismes multilatéraux sont des acteurs majeurs sur le marché de la reconstruction. La stratégie d'influence des Etats joue donc un rôle déterminant pour la défense de leurs intérêts économiques nationaux ;

- d'autre part, des marchés de travaux, de fournitures et de construction d'infrastructures qui peuvent revenir ou non aux entreprises du pays donateur. A ce niveau, le profit est le moteur dominant de l'action, qui s'inscrit dans des logiques purement industrielles (achat de concessions par exemple) en vue d'un retour ultérieur sur investissement. Cependant, la conquête des marchés locaux est fonction de l'efficacité du dispositif national. Une stratégie nationale de conquête du marché du pays en situation post-conflit est donc mise en œuvre, en soutien de ses entreprises, par chacun des Etats engagés dans la gestion de la reconstruction.

Dans le cadre des politiques de reconstruction, la promotion des intérêts économiques, par le biais d'un soutien aux entreprises nationales, nécessite en effet la mise en œuvre de méthodes particulières. Elle ne passe pas uniquement, comme pour l'obtention de certains grands marchés à l'échelle mondiale, par la négociation au niveau politique, mais par la recherche directe de marchés plus modestes, soumis à la seule concurrence commerciale. En effet, le plus souvent, les pays sortant de conflits sont de petits Etats, dont les marchés n'offrent pas des perspectives de grande envergure à long terme. Les conditions de concurrence sur ces marchés ne sont ainsi pas les mêmes que sur les autres marchés. Les caractéristiques majeures d'un environnement de sortie de conflit sont d'une part, l'insécurité latente, l'importance du facteur risque étant extrêmement plus élevée, et d'autre part, la concurrence entre entreprises

pour capter les financements européens ou multilatéraux de la reconstruction. La première étape pour les entreprises est de pouvoir investir le théâtre au plus tôt, afin d'évaluer l'environnement économique, de manière à répondre ensuite avec le plus de pertinence (technique et financière) aux appels d'offre internationaux. Les entreprises ont donc besoin d'un encadrement qui intervienne tout d'abord au moment de l'introduction sur un marché (accès sécurisé au terrain, introduction auprès des personnes ressources), puis par la suite d'une assistance dans la recherche de fonds auprès des bailleurs multilatéraux et dans les démarches commerciales sur le terrain (assistance technique, politique, logistique, renseignement, voire sécurité en cas de besoin). L'assistance logistique et sécuritaire procurée par les armées est donc fondamentale pour les entreprises. Le renseignement sur les activités des concurrents est également une fonction essentielle remplie par les armées tandis que les attachés commerciaux des missions économiques des ambassades sont appelés à jouer un rôle central.

Les grandes entreprises peuvent supporter les coûts humains et financiers des démarches qui précèdent les appels d'offre. En revanche, il est beaucoup plus difficile pour les PME d'accéder à de tels marchés : en raison de la fragilité relative de leurs structures financières, les PME ont tendance à rechercher un retour immédiat sur investissement alors que les marchés de la reconstruction s'inscrivent le plus souvent dans des plans de long ou de moyen terme. En ce qui concerne la France, la frilosité des entreprises apparaît manifeste : les grandes entreprises françaises ont globalement marqué un faible intérêt pour l'investissement dans les zones sortant de crise, investissement non prévu dans leur plan de développement. Le MEDEF (Mouvement des entreprises de France) et la CGPME (Confédération Générale des Petites et Moyennes Entreprises) ne sont actuellement pas structurés pour mener une action concertée de prospection d'un marché sortant de conflit. Dans la mesure où la conquête des marchés de la reconstruction participe du rayonnement de la France, le soutien à l'implantation des entreprises françaises sur ces marchés doit constituer l'un des objectifs de la gestion nationale des sorties de conflits.

Dans le champ de la reconstruction, la stratégie d'influence des Etats ne passe pas seulement par le soutien à la logique de profit qui préside à l'intervention des entreprises. Elle passe aussi pour certains d'entre eux par le soutien à la logique de développement qui gouverne l'intervention d'autres acteurs<sup>52</sup>. Il convient de préciser que la logique de développement n'entre pas

---

<sup>52</sup> Sans vouloir entrer dans un débat sémantique qui excède largement le propos de cette étude, il est également possible de considérer que la politique de développement en tant que telle allie en réalité quatre logiques qui sont : la solidarité, la réduction des tensions avec les pays en voie de développement, une volonté commerciale à visées économiques, un but culturel. Voir à ce

systématiquement en contradiction avec la logique de profit : en réalité, les programmes voués à la réhabilitation des infrastructures consacrent au contraire la cohabitation des deux logiques. En France, le double rôle de l'AFD, à la fois établissement bancaire (qui consent donc à ce titre des prêts aux entreprises) et opérateur sur le terrain, illustre les possibles complémentarités entre développement et logique industrielle. Cependant, le développement est loin de se limiter au volet matériel de la reconstruction : il suppose également l'apport d'un soutien structurel et de long terme à des groupes sociaux fragilisés par le conflit. Ce soutien passe par la mise en place de programmes à vocation sociale, sanitaire, professionnelle ou éducative. C'est ainsi que la France inscrit aussi son action dans le cadre des programmes mis en place par des organismes de développement comme le PNUD (Programme des Nations Unies pour le Développement) ou que des agents de la DGCID et de l'AFD peuvent être déployés sur le terrain pour mettre en œuvre des programmes voués à la réduction de la précarité de certains groupes sociaux.

Un certain nombre d'ONG françaises s'investissent également dans le secteur du développement et participent à la fois à la reconstruction de certaines infrastructures et à la mise en place de programmes de long terme à vocation sociale, à l'instar de Médecins du Monde, du Comité d'aide médicale, d'Action contre la faim, ou encore d'Aide médicale internationale.

### **L'espace médiatique, entre logique d'audience et logique de communication**

Le champ d'intervention médiatique est celui au sein duquel sont publicisées de la manière la plus large les actions mises en œuvre sur les théâtres de sorties de conflits.

La totalité des acteurs (agents gouvernementaux et non gouvernementaux des Etats, organisations multilatérales, organisations non-gouvernementales, entreprises) investissent le champ médiatique. Leur intervention s'inscrit dans une logique de communication, qui vise tantôt à légitimer les actions entreprises en obtenant le soutien de l'opinion publique, tantôt à susciter la mobilisation citoyenne de celle-ci afin d'obtenir un afflux de dons privés, garant de l'indépendance de leur action. En revanche, il est intéressant de constater que les médias en tant que tels sont singulièrement absents des théâtres de sorties de conflits. En effet, le plus souvent, c'est en

---

propos, Jurgensen Philippe et Lebègue Daniel, *Le Trésor et la politique financière*, Paris, Montchrestien, 1998.

amont que les médias jouent un rôle crucial en alertant les opinions publiques sur la réalité dramatique de certains conflits, ce qui a pour conséquence de provoquer une forte demande d'intervention. En aval des conflits, les médias brillent à l'inverse par leur absence.

L'un des défis de la coordination en matière de gestion des sorties de conflits est de parvenir à faire coïncider logique d'audience et logique de communication. En effet, c'est souvent en raison de l'absence d'intérêt du public pour les enjeux de la sortie de conflits (alors même que le pré-conflit et la gestion du conflit mobilisent son attention) que les autorités politiques, dont l'action est souvent rythmée par l'actualité médiatique, se désinvestissent largement de la phase post-conflit. Un dispositif efficace de gestion des sorties de conflits doit ainsi à la fois veiller à coordonner une stratégie de communication, afin que la reconstruction du pays en état de sortie de conflit reste sur l'agenda médiatique, et à impliquer les médias nationaux dans les actions de reconstruction d'un réseau professionnel d'information local.

### ***La gestion interministérielle à l'épreuve des crises récentes***

Lors des crises récentes (Bosnie, Kosovo, Timor, Afghanistan, Irak), la France s'est trouvée impliquée hors de sa zone traditionnelle d'influence. Ses interventions mettent en lumière le polymorphisme des dispositifs institutionnels français de gestion des sorties de conflits. Après les échecs des tentatives de coordination du début des années 1990, les dispositifs de gestion de conflits et de sorties de conflits mis en place pour le Kosovo, l'Afghanistan et l'Irak, l'ont été en interministériel :

- pour le Kosovo, une mission interministérielle (MIESE) a été créée par le Premier Ministre pour coordonner l'effort français de reconstruction ; le facteur militaire a beaucoup pesé dans la création de ce dispositif : il a initié la mobilisation relayée ensuite par la MIESE.
- la gestion et la coordination du post-conflit en Afghanistan ont été assurées en premier lieu par le MAE et dans une moindre mesure, par le Secrétariat Général pour la Défense Nationale (SGDN). En revanche, sur ce théâtre, la continuité civilo-militaire n'a pas réellement fonctionné<sup>53</sup> ;
- pour la post-guerre irakienne, une solution intermédiaire, combinant les deux expériences précédentes, a été mise en place : la coordination institutionnelle a été confiée au MAE et une mission *ad hoc*,

---

<sup>53</sup> Les crises du Kosovo et de l'Afghanistan ne sont pas à ce jour terminées mais cette étude se limite à examiner les initiatives interministérielles mises en place initialement par la France pour contribuer à la gestion de la phase post-conflictuelle.

chargée du volet économique de la reconstruction, a été placée auprès du SGDN.

En dépit de ces efforts de coordination interministérielle, le bilan apparaît cependant mitigé : ces expérimentations successives démontrent que les pouvoirs publics français sont insuffisamment organisés et gèrent les sorties de conflits le plus souvent sur le mode *ad hoc*.

### **Les diverses tentatives de coordination interministérielle avant la guerre du Kosovo**

C'est pour faire face à l'impératif de reconstruction des régions balkaniques que la plupart des initiatives interministérielles ont été lancées. En juin 1994, une première mission d'évaluation interministérielle a été envoyée à Sarajevo pour estimer les besoins relatifs au rétablissement des services publics essentiels. Cette mission, à laquelle participait le Ministre de l'Équipement, était conduite par le Secrétaire général adjoint du Quai d'Orsay. À l'issue de cette mission, un groupe de liaison interministériel a été constitué sous la coprésidence du Secrétaire général adjoint du Quai d'Orsay et du Directeur de cabinet du Ministre de la Défense. Il ne s'est agi, cependant, que d'une structure légère et sans pouvoir de décision. En 1996, face aux carences de l'action économique française en Bosnie, un petit groupe de travail interministériel a été créé de façon informelle, à l'initiative du SGDN. Ce groupe rédigea un rapport se bornant à formuler des recommandations générales visant à définir la stratégie économique vis-à-vis du pays considéré, assurer la liaison avec les structures militaires françaises, développer les liens avec les ONG françaises, assurer la liaison avec les autorités civiles du pays et avec les institutions internationales. Des propositions plus concrètes furent cependant également émises, notamment la mise en place d'un fichier d'experts rapidement mobilisables et la mise à disposition régulière au profit des entreprises de l'information sur l'évolution de la situation sur le terrain et sur les opportunités de financements multilatéraux et bilatéraux mis en place. Pour concrétiser ces recommandations, ce rapport préconisait la création d'une « structure de mise en œuvre ou de coordination », qui pourrait :

- soit être une agence analogue à l'*Overseas Development Administration* britannique (cf. *infra*) ;
- soit être une structure permanente de crise à vocation économique, sous la forme d'une structure légère composée de une à trois personnes ;

- soit s'incarner dans un coordinateur, désigné au cas par cas par le Premier Ministre et chargé de mettre en place le plan d'action retenu en liaison avec un comité de pilotage issu des différents ministères intéressés.

Aucune de ces propositions n'a été suivie d'effet. Cependant, les travaux du groupe SGDN ont été repris par un Comité d'auditeurs de l'IHEDN qui a publié en 1996 un rapport plus détaillé qui, considérant insuffisante l'instauration d'une simple coordination de l'information autour d'une structure de liaison interministérielle *ad hoc*, prônait la création d'une « Agence Française pour la Reconstruction et le Développement » (AFRED), structure permanente de cinq à dix personnes, incluant des spécialistes dans les domaines techniques et financiers. Ce rapport proposait d'alléger les moyens de fonctionnement de cette structure créée *ex-nihilo* en utilisant la structure déjà existante de la Caisse Française de Développement (CFD, non encore transformée en Agence française de développement -AFD), dont l'AFRED deviendrait une filiale chargée du suivi des crises. Cette proposition n'a pas non plus eu de suite. En 1997, le Premier Ministre demanda au SGDN de préparer les éléments d'un « éventuel arbitrage interministériel sur la question des affaires civiles-militaires ». Le SGDN considéra dans son rapport que les ACM tenaient lieu d'instrument de gestion de crise, instrument qu'il conviendrait de rattacher à une autorité interministérielle dont le Ministère des Affaires Etrangères réclama la Présidence. Cette proposition ne fut pas suivie d'écho en raison de la dissolution de l'Assemblée Nationale.

Ces échecs successifs peuvent être imputés à quatre causes principales :

- la difficulté à inscrire la création d'une nouvelle structure dans le cadre d'une stratégie nationale globale ;
- l'hégémonie d'un régime présidentiel qui laisse Maignon en marge sur les questions de politique étrangère ;
- l'absence de fonds propres pour financer ce type de dispositif ;
- le corporatisme des différents ministères, particulièrement celui des Ministères des Finances et des Affaires Etrangères;

### **L'expérience particulière de la MIESE et le rapport Fauroux**

Durant la période de l'intervention de l'OTAN, la coordination de l'action humanitaire française au Kosovo a été assurée par la Cellule d'Urgence du Quai d'Orsay (CELLUR). Son action s'est poursuivie lors de l'entrée des acteurs internationaux dans la province et lors du retour des réfugiés. Elle s'est alors recentrée sur des objectifs plus ciblés, principalement dans la zone

contrôlée par les militaires français. Cependant, de manière plus fondamentale, la crise du Kosovo a été à l'origine de la mise en place de la Mission Interministérielle pour l'Europe du Sud-Est (MIESE), créée en 1999 et présidée par l'ancien Ministre Roger Fauroux. La MIESE a été chargée de la reconstruction proprement dite. Les missions confiées à cet organisme étaient les suivantes:

- examiner et coordonner l'action des administrations concernées ;
- assurer la liaison avec les bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux ;
- représenter la France dans les réunions concernant la reconstruction dans les Balkans ;
- assurer la liaison avec les intervenants publics, non-étatiques et privés. La MIESE était notamment chargée de promouvoir l'offre française en assistance technique, en équipements et en services ;
- contribuer à faire bénéficier les entreprises françaises des financements multilatéraux et européens mis en œuvre ;
- assurer la liaison avec les responsables de la MINUK et de la KFOR.

Outre Roger Fauroux, la MIESE était composée d'une secrétaire générale, des représentants des Ministères de la Défense, des Affaires Etrangères et de l'Economie et des Finances, ainsi que d'une représentante permanente sur le terrain. Son travail était supervisé par un comité de pilotage comprenant les représentants des ministères impliqués dans la reconstruction. Cette mobilisation était notamment le fruit du constat selon lequel la France n'avait pas perçu les retombées économiques à la hauteur de ses engagements militaires récents (Koweït, Bosnie). La MIESE a constitué une réponse institutionnelle et politique aux initiatives civilo-militaires du Ministère de la Défense. Mise en place par les services de Matignon, la MIESE est en effet intervenue en réponse à une mobilisation civilo-militaire en amont, qui a dressé une Expertise Initiale de Théâtre (EIT), répertoriant les besoins de reconstruction du Kosovo, les besoins de personnel pour l'administration intérimaire et pour les organisations multilatérales, les besoins de financement de projets d'urgence ainsi que les marchés potentiels pour les entreprises françaises. Elle a transmis ces informations aux acteurs publics ou privés concernés en France et a ensuite facilité leur insertion sur le terrain.

L'ensemble des observateurs s'accorde pour considérer que la MIESE a constitué une structure française réactive, clairement identifiable par les acteurs européens et multilatéraux de la reconstruction. Contrairement aux embryons de cadres interministériels précédents, la MIESE a su s'imposer, en

parvenant à faciliter la pénétration des entreprises françaises sur les marchés de reconstruction de première urgence. La mission s'est révélée opérationnelle à la fois à Paris pour la coordination interministérielle, et sur le terrain, où elle a fourni un appui aux entreprises. Elle a également mené une stratégie d'influence au sein des structures multilatérales, européennes et intérimaires de reconstruction. Elle a constitué l'interface entre les sphères civiles et militaires, nationales et multilatérales. Le principal succès de la mission réside dans les retombées économiques pour les entreprises françaises, qui ont obtenu 30% des marchés de la reconstruction au Kosovo contre 3% en Bosnie<sup>54</sup>. Tous les rapports s'accordent cependant également pour considérer que la MIESE a surtout fonctionné grâce à l'investissement personnel des individus mandatés. La MIESE a en outre dû faire face à de lourdes contraintes financières. En sa qualité d'organe de coordination, la MIESE n'avait pas pour mission de financer directement des projets mais de les promouvoir auprès des acteurs français concernés et de favoriser par la suite leur insertion dans le contexte multilatéral de la reconstruction. La Mission a cependant été impliquée dans la distribution d'une enveloppe d'aide bilatérale d'urgence de 35 millions de francs : 10 millions de francs ont été alloués à la MINUK pour la reconstruction de logements et le reste, 25 millions de francs (provenant de la Direction des Relations Economiques Extérieures de Bercy – DREE) a été utilisé pour divers projets, notamment pour le financement d'études et d'expertises pour les entreprises privées, ou pour des projets culturels ou sportifs. Par ailleurs, Roger Fauroux a impliqué l'AFD dans l'effort de reconstruction bilatéral français en la chargeant de mener des projets de reconstruction et de développement à plus long terme. La MIESE a ainsi pu bénéficier des facilités de décaissement de l'AFD mais a néanmoins dû recourir à d'autres sources de financement<sup>55</sup>. La MIESE a donc dû s'appuyer sur des sources de financement très dispersées, qui, à l'exception du FUH, ne sont pas destinées à répondre aux exigences du post-conflit. Enfin, ainsi que l'indique le

---

<sup>54</sup> Trois colloques ont été organisés par la MIESE au Centre français du Commerce extérieur, afin d'intéresser les entreprises françaises aux Balkans.

<sup>55</sup> Sur des crédits délégués par le MINEFI, l'AFD a reçu une enveloppe de 35 millions de francs, destinés à cinq projets : Schéma directeur de l'aéroport de Pristina ; Projet micro-crédits ruraux ; Développement d'une coopérative agricole ; Route Pristina-Mitrovica ; Pont de Mitrovica. C'est également par l'AFD qu'ont transité 10 millions de francs tirés des fonds spéciaux de Matignon pour l'assainissement des mines de Trepca (toujours à l'initiative de la MIESE). Les autres appuis financiers à l'intervention bilatérale française au Kosovo ont été : le FUH (Fonds d'Urgence Humanitaire), avec un montant de 61,4 millions de francs<sup>55</sup> ; le fonds MAE/CDC/Collectivités locales (Développement local Balkans) pour un montant de 43 millions de francs<sup>55</sup> ; le MAE/Bureau de liaison (3 millions de francs) ; le MAE/COCP (11.5 millions de francs) ; MAE (16.4 millions de francs pour le financement des ACM) ; le MAE/MAAIONG (3.2 millions de francs de subventions aux ONG (Avocats sans frontières, Enfants réfugiés du monde, Handicap International) ; le Fonds de solidarité prioritaire (1.77 millions de francs pour la réhabilitation des Cours de justice de Vushtri et de Gilan).

récapitulatif ci-dessus, l'intervention des collectivités territoriales a elle-même été réalisée dans le cadre d'une structure *ad hoc*, Développement Local Balkans (DLB), mise en place par le Ministère des Affaires Etrangères (sur une initiative du Ministre délégué à la Coopération, Charles Josselin) et la Caisse des Dépôts et Consignations (CDC) (cf. *infra*).

La mise en place de la MIESE et son activité ont par ailleurs suscité des protestations au sein de l'administration française : « l'expérience inédite de la coordination interministérielle d'une sortie de crise par une mission *ad hoc*, relativement autonome, a bousculé le fonctionnement traditionnel des administrations (...). La mise en place de cette mission symbolisait une volonté politique d'intégrer une dimension civilo-militaire dans la gestion française du post-conflit (...). Chargé de la politique extérieure de la nation, le MAE assure traditionnellement la gestion et la coordination de la politique française dans les situations de crises. Il est également en charge de la coopération internationale de la France, dans le cadre des objectifs politiques et diplomatiques préalablement fixés. Le dispositif institutionnel, mis en place à la fin de la guerre du Kosovo, était inédit en France. C'était la première fois qu'une structure *ad hoc*, hors ministère, était chargée de coordonner l'effort français dans un contexte de sortie de conflit. Cette initiative du Premier Ministre répondait avant tout à la volonté de mener une nouvelle forme de « diplomatie d'action », intégrant des acteurs privés dans une logique d'influence française. L'autonomie laissée à la MIESE dans ses initiatives sur le terrain fut parfois perçue au sein du MAE comme « incontrôlable ». Au-delà de la dimension politique de la MIESE, sa mise en place et les relations privilégiées qu'elle a entretenues avec les militaires et les entrepreneurs français ont parfois court-circuité les initiatives « traditionnelles » de coopération. La cellule Balkans, au sein du Ministère de la Coopération, était initialement chargée de gérer l'aide française en Albanie, en Macédoine et au Kosovo. Deux initiatives se sont en fait côtoyées sans véritablement collaborer : celle de Maignon, et la continuité civilo-militaire avec une orientation essentiellement économique, et celle du Cabinet du Ministre délégué à la Coopération, impliquée dans les questions de financements et de mobilisation d'autres acteurs (ONG et collectivités locales). Il n'y a pas eu de réelle coordination et complémentarité entre la MIESE, la Coopération et le MAE. La MIESE et la CELLUR ont souligné l'aspect peu opérationnel et peu coopératif du Quai d'Orsay dans le contexte de post-conflit du Kosovo. Certains ont même évoqué une absence de pilotage politique, « une navigation à vue ». Ces deux structures ont cependant salué le soutien de la Défense et des militaires français sur le terrain, qui ont accompagné leurs interventions au Kosovo. De son côté, le MAE a pointé du doigt le caractère désordonné et incohérent des initiatives menées sur le terrain »<sup>56</sup>.

Face à l'accueil mitigé qu'elle a reçu, la MIESE s'est distinguée en dénonçant les carences de l'organisation française et, outre ses fonctions opérationnelles, a pris l'initiative politique d'un groupe de travail interministériel

---

<sup>56</sup> Rapport HCCI 2005, p. 72.

destiné à créer un « *dispositif interministériel de gestion des crises internationales* ». Cette tentative visait à faire relayer les actions civilo-militaires du Ministère de la Défense par des organismes civils, une fois passée la phase d'intervention coercitive. Lorsque la MIESE a terminé sa mission en décembre 2000, ses recommandations sur le dispositif institutionnel de gestion de crise à mettre en place ont été lancées, entérinée par un « *Bleu de Matignon* », daté de juillet 2001. L'organisation envisagée prévoyait le dispositif suivant :

- un pilotage politique par une cellule de crise réunie au MAE, présidée par le Directeur de cabinet du Premier Ministre et associant les ministères concernés ;
- une structure permanente d'appui interministériel installée au SGDN, chargée d'assurer la mise en œuvre coordonnée des orientations arrêtées par la cellule de crise ;
- un opérateur privilégié des actions décidées : l'AFD.

Pourtant, « *la cellule d'appui placée auprès du SGDN s'est révélée un échec car celui-ci n'avait pas la légitimité nécessaire pour s'imposer : les différents ministères sont trop puissants par rapport au SGDN, qui n'est qu'une structure de fonctionnaires. C'est à la suite de cet échec qu'il a été envisagé de mettre en place des missions ad hoc pour chaque crise. Cependant, l'échec de la mission tsunami a démontré que cette solution n'était pas non plus satisfaisante* »<sup>57</sup>.

### **Le Timor oriental**

Le Timor oriental constitue un cas intéressant dans la mesure où l'ONU à chercher à en faire un exemple en matière de processus de reconstruction. La crise du Timor oriental s'est déroulée quasiment simultanément avec la crise du Kosovo. Fortement impliquée au Kosovo et ne percevant pas d'intérêts stratégiques ou économiques majeurs dans la région, la France s'est contenté de mener une intervention distante. Elle est intervenue au Timor au sein de l'INTERFRET (Force Internationale pour Timor Leste), dans le cadre de l'Opération Santal (septembre 1999 – janvier 2000). Dans ce cadre, la mise en place d'une antenne chirurgicale a été considérée comme le moyen le plus approprié d'intervenir. Cette antenne chirurgicale a procédé à un diagnostic épidémiologique et a pris en charge la population civile délaissée par le système de santé public de l'administration indonésienne. Cette participation française à l'INTERFRET, placée sous commandement australien, a contribué à la normalisation des relations entre la France et l'Australie, tendues à la suite des essais nucléaires français de 1995. L'engagement de la France confirmait en

---

<sup>57</sup> Entretien, Délégation aux affaires stratégiques, Ministère de la Défense, Paris, 2 février 2006.

outre son implication dans la défense des Droits de l'Homme sur la scène internationale.

La gestion de la crise n'a fait l'objet d'aucune disposition institutionnelle particulière et l'implication de la France dans la phase de reconstruction a été assez réduite. L'ONU a fait appel à la France (et à l'Italie) pour mettre à disposition un expert pour la reconstruction administrative. Le préfet Jean-Paul Cady a ainsi rejoint l'ATNUTO en tant que représentant spécial adjoint, chargé de l'administration publique. En matière de financement, la France est essentiellement intervenue dans des cadres multilatéraux (PNUD, Banque Mondiale, Commission Européenne). En ce qui concerne les ONG françaises, elles sont, pour certaines, intervenues lors de la phase d'urgence (MSF, MDM), Handicap International), puis pour la reconstruction du système de santé (MDM, Comité d'Aide Médicale) ou dans des programmes à l'échelle nationale (ACF, Aide médicale internationale). Il semble cependant qu'un manque de coordination ou de relais ait été ressenti par les acteurs humanitaires français. Le CAM avait ainsi sollicité un financement du Service d'Action Humanitaire (SAH) du MAE mais s'est vu répondre que le Timor ne constituait pas une priorité pour la diplomatie française. Pour les ONG françaises, la stratégie a été davantage élaborée au niveau européen par ECHO.

En réalité, la réponse apportée dans la gestion post-conflit au Timor oriental, est à la mesure de la faiblesse des intérêts diplomatico-stratégiques identifiés par les autorités françaises.

## **L'Afghanistan**

L'intervention française en Afghanistan s'est déclinée en trois opérations :

- HERACLES est la partie française de l'Opération « *Liberté immuable* ». Elle a consisté en des opérations maritimes de surveillance et de contrôle de la mer d'Arabie et de la Corne de l'Afrique, en des opérations de reconnaissance aérienne et en des missions terrestres ;

- PAMIR est la composante française de la Force Internationale d'Assistance et de Sécurité (FIAS), créée par le Conseil de sécurité. 550 militaires français ont participé à cette force de 5000 hommes, chargée de sécuriser Kaboul et ses alentours. Cette mission initiale a été élargie à l'ensemble du territoire et à la surveillance des élections présidentielles par le Conseil de sécurité et le 11 août 2003, la FIAS est passée sous le haut commandement de l'OTAN. Les effectifs français ont alors été portés à 800 hommes ;

- EPIDOTE est la composante française d'une opération franco-américaine visant la formation et l'instruction de plusieurs bataillons de la nouvelle armée afghane. En outre, depuis l'été 2003, un contingent de 250 hommes des forces spéciales françaises lutte contre les Talibans dans le Sud du pays, aux côtés des troupes américaines<sup>58</sup>.

Outre ces engagements militaires, la France investit dans la reconstruction afghane. L'engagement financier français était de 36 millions d'euros en 2002, 30 en 2003 et 30 en 2004. L'implication française en Afghanistan est importante, bien qu'inférieure à celles des principaux partenaires européens, au premier rang desquels l'Allemagne et la Grande-Bretagne.

D'un point de vue institutionnel, le dispositif entériné par le Bleu de Matignon de juillet 2001 (cf. *supra*) a en réalité été testé à l'occasion de la crise afghane. Or, il s'est avéré que ce dispositif « a eu des difficultés à fonctionner, notamment au niveau de la coordination entre les administrations. Celle-ci a finalement été assurée en grande partie par le MAE. Les prérogatives du SGDN ont été limitées au cours du temps, le MAE souhaitant assurer la direction quotidienne de l'interministériel. Le SGDN a tenté au début de la crise afghane de remplir la mission qui lui avait été confiée en assurant un rôle d'interface entre ministères, experts, entreprises et armée française, avant de réorienter son action vers un travail de veille stratégique sur les crises internationales. L'AFD n'a pas été confirmée dans sa mission, ni reçu de dotation budgétaire. C'est avec la décision d'inclure l'Afghanistan dans la ZSP, début 2004, qu'elle a pu mobiliser ses outils et moyens financiers pour la reconstruction du pays. Les principaux projets de coopération ont été menés et pris en charge par la DGCID dans les secteurs de l'agriculture, de l'éducation et de la santé. La cellule d'urgence (CELLUR), qui souhaitait réitérer l'opération du Kosovo (engagement très tôt sur le terrain pour affirmer une présence), n'a pu mettre en place sa stratégie. Le lien avec les acteurs privés, notamment les entreprises, fut distant si bien que le milieu entrepreneurial a estimé que la relation avec les pouvoirs publics avait reculé depuis le Kosovo, expérience jugée plutôt satisfaisante. (...) Sur le terrain, l'encadrement fut également assez limité puisque les actions civilo-militaires françaises ne couvraient que la région de Kaboul. La continuité civilo-militaire a eu du mal à fonctionner alors que les forces du COS avaient réalisé une Expertise Initiale de Théâtre. Il n'y a pas eu de gestion anticipée de la post-crise comme cela avait été prévu et souhaité lors de la création du dispositif de juillet 2001 et, en comparaison avec les autres membres de la coalition, la gestion, la coordination et

---

<sup>58</sup> Par ailleurs, les forces françaises sont stationnées au Tadjikistan avec le Groupement tactique opérationnel (GTO) de Douchambe, qui effectue des missions aériennes de transport tactique au profit de Kaboul (PAMI et EPIDOTE) et assure ainsi le soutien logistique, les relèves de détachements et le transport des nouvelles recrues de l'armée afghane.

*le financement des projets furent moins réactifs dans la réponse française apportée. C'est une approche bilatérale qui a été clairement privilégiée à cet égard* »<sup>59</sup>.

La réponse française à la crise afghane a donc clairement démontré la volonté du MAE de conserver la maîtrise institutionnelle de la gestion des crises internationales. Pourtant, sur le terrain, il apparaît que les actions civiles de sortie de conflit ont été en grande partie pilotées par le MINDEF. La Ministre Michèle Alliot-Marie a en effet obtenu des fonds du Qatar et grâce à ceux-ci, le Ministère de la Défense a financé l'intervention d'une ONG (l'Association France-Afghanistan – AFRAN), qui a conduit deux projets à vocation humanitaire (un projet hydraulique et la construction d'une maternité à Kandahar). De l'avis de certains militaires interrogés, le rôle de l'ambassadeur n'a pas été moteur et s'est limité à assurer le suivi de ces activités<sup>60</sup>. Le MAE a cependant été présent par le biais de l'intervention de la DCMD (Direction de la Coopération Militaire et de Défense), qui a mené des actions de formation auprès de l'armée afghane.

## **L'Irak**

En ce qui concerne la France, la particularité de son engagement en Irak tient au fait qu'il ne situe pas dans la continuité d'une participation à la phase de gestion armée du conflit. Quelques jours avant l'attaque américaine lancée contre l'Irak, la France a défini un nouveau dispositif de gestion et de sortie de crise, prévoyant, en matière de coordination, la mise en place d'une mission *ad hoc* de type MIESE. C'est ainsi qu'en mai 2003, Matignon a mis en place la Mission interministérielle pour la reconstruction de l'Irak, présidée par l'ambassadeur Dopffer (auquel ont succédé les ambassadeurs Coste et Guhnut), assisté d'un conseiller commercial. Cette Mission, placée auprès du SGDN, est chargée de coordonner l'effort français de reconstruction de l'Irak depuis Paris, en collaboration avec la mission économique de l'ambassade de France à Bagdad<sup>61</sup>. Le pilotage politique de cette mission est intégralement assuré par le MAE tandis que l'AFD intervient en tant qu'opérateur de référence, avec un rôle d'exécution technique et financière. Cette mission établit les liens avec les partenaires concernés (principalement MAE et MINEFI) et les acteurs privés. Cependant, les ONG ayant naturellement privilégié les contacts avec la Délégation à l'Action Humanitaire (DAH) du MAE, la mission s'est orientée essentiellement vers les aspects économiques de la reconstruction afin

---

<sup>59</sup> Rapport HCCI 2005, *op. cit.*, p. 41.

<sup>60</sup> Entretien CPCO, Paris, Ministère de la Défense, mars 2006.

<sup>61</sup> Entretien de François Dopffer, Chef de la mission française interministérielle pour la reconstruction de l'Irak, *La Tribune*, 10 juillet 2003.

*LA GESTION INTERMINISTERIELLE DES SORTIES DE CONFLITS*

de faciliter l'insertion des entreprises françaises sur le marché irakien. Cette mission ne dispose en outre que d'un faible budget, ce qui nuit à son autonomie de fonctionnement. L'impossibilité de pouvoir établir un encadrement et une continuité civilo-militaire sur le terrain a limité la portée de cette mission, dont l'action a essentiellement consisté à faire de la veille économique et à placer des experts français avec l'appui du groupement d'intérêt public « France Coopération Internationale ».

*Niagalé* BAGAYOKO, *Anne* KOVACS

## Le dispositif institutionnel et administratif français actuel

Afin d'expliquer le bilan mitigé des expériences décrites ci-dessus, il est nécessaire de se pencher sur l'architecture institutionnelle et administrative prévalant en France aujourd'hui<sup>62</sup>. En effet, la complexité du fonctionnement administratif français constitue une contrainte qui pèse sur la mise en place d'une approche cohérente de l'Etat français en matière de gestion des sorties de conflits. L'intervention des acteurs (Présidence, Premier Ministre, ministères sectoriels) est largement déterminée par des dynamiques institutionnelles (règles, territoires administratifs, pratiques) : « *les intérêts (des différents acteurs) ne peuvent être compris en dehors du contexte institutionnel dans lequel ils se forment et interagissent, car ils ne peuvent être définis et identifiés ex nihilo, par la seule analyse du groupe social étudié* »<sup>63</sup>. Les paragraphes qui suivent sont successivement consacrés au cadre réglementaire et législatif régissant les interventions extérieures, puis aux fonctions remplies aujourd'hui par les différents ministères et agences<sup>64</sup>.

### *Le cadre réglementaire et législatif des interventions extérieures*

Actuellement, les interventions extérieures de la France sont encadrées par deux textes : d'une part, la loi du 11 juillet 1938 sur l'organisation de la nation en temps de guerre ; d'autre part, l'ordonnance n° 59-147 du 7 janvier 1959 portant sur l'organisation générale de la défense<sup>65</sup>. Dans les faits, le premier texte est pour l'essentiel obsolète. Le second est en réalité la seule référence : il régit l'ordonnancement de l'architecture institutionnelle française en matière de défense, définissant les attributions générales de chaque ministre (« *responsable de la préparation et l'exécution des mesures de défense* » et conseillé dans son action par un haut fonctionnaire de défense) ainsi que celle du Ministre de la Défense, responsable sous l'autorité du Premier Ministre de l'exécution de la politique militaire. Ce texte se révèle cependant insuffisant pour encadrer l'action de la France sur les théâtres de sorties de conflits. Il comporte en effet un certain nombre de lacunes, bien mises en évidence par le rapport 2005 de l'IHEDN :

---

<sup>62</sup> Oberdorff H., *Les institutions administratives*, Paris, Armand Colin, 2002.

<sup>63</sup> Palier Bruno et Surel Yves, « Les trois I et l'analyse de l'Etat en action », *Revue Française de Science Politique*, volume 55, n°1, février 2005, p. 13.

<sup>64</sup> Nous tenons ici à préciser que la présentation de tous les organes ministériels et administratifs s'appuie scrupuleusement sur les descriptions proposées sur les sites internet officiels de ces organes.

<sup>65</sup> Ordonnance n°59-147 du 7 janvier 1959, Ordonnance portant organisation générale de la défense, *Journal officiel*, Publication du 10 janvier 1959.

- tout d'abord, dans son objet défini par l'article 1er, il n'est nullement question d'aller conduire des opérations dans des pays défaillants au titre d'une organisation internationale ou dans le cadre d'un mandat de l'ONU ;
- en outre, les moyens prévus ne concernent que la défense du territoire national (mobilisation générale, mise en garde...) : il est ainsi stipulé que « *la défense a pour objet d'assurer en tout temps, en toutes circonstances et contre toutes les formes d'agression, la sécurité et l'intégrité du territoire, ainsi que la vie de la population. Elle pourvoit de même au respect des alliances, traités et accords internationaux* » ;
- le comité de défense et le comité de défense restreint prévus par ce texte ne visent pour le premier qu'à arrêter les décisions en matière de direction générale de la défense et pour le second en matière de direction militaire (art. 7) ;
- les responsabilités du Ministre de la Défense sont essentiellement organiques. Le Ministre de l'Intérieur, quant à lui, prépare et met en oeuvre la défense civile (art. 17) et à ce titre, c'est à lui qu'incombent la coordination et le contrôle des mesures de défense civile relevant des ministères. Les responsabilités des autres ministres visent à garantir la disponibilité des ressources et des infrastructures sur le territoire ;
- la coopération civilo-militaire est abordée aux 6ème et 7ème alinéas de l'article 17 (article qui l'inscrit dans le cadre de la responsabilité du Ministre de l'Intérieur), mais ces dispositions portent sur la définition des modalités de transfert de responsabilités à l'autorité militaire sur le territoire national<sup>66</sup> ;
- quant au Secrétariat général de la Défense Nationale, héritier pour partie du Conseil Supérieur de défense (art. 8), il n'a pas d'attribution réglementaire en la matière.

Il est donc manifeste que le cadre législatif et réglementaire actuel est en grande partie inadapté pour encadrer les interventions extérieures actuellement conduites par la France. La question centrale qui se pose – d'ailleurs au-delà de la seule phase de sortie de conflit – est celle de l'adaptation du système traditionnel, opposant guerre et paix, au contexte des crises actuelles dans lesquelles cette opposition est loin d'être aussi tranchée. L'association des civils et des militaires dans la gestion des crises hors du territoire national doit s'inscrire dans un cadre juridique clair : la mise en place d'un dispositif

---

<sup>66</sup> Le texte stipule que « *dans les zones où se développent des opérations militaires et sur décision du gouvernement, le commandement militaire désigné devient responsable de l'ordre public et exerce la coordination des mesures de défense civile avec les opérations militaires. En cas de menace portant sur une ou plusieurs installations prioritaires de défense, le commandement militaire désigné à cet effet peut être chargé, par décret en conseil des ministres, de la responsabilité de l'ordre public et de la coordination des mesures de défense civile avec les mesures militaires de défense à l'intérieur du ou des secteurs de sécurité qui auront été délimités autour de ces installations par le Président de la République en comité de défense* ».

interministériel de gestion post-conflits doit pouvoir s'appuyer sur un dispositif légal relatif aux interventions extérieures indépendantes de la stricte défense du territoire national.

### ***La Présidence de la République***

Il est communément admis que la conduite de la politique étrangère relève du « *domaine réservé* » du Président de la République<sup>67</sup>. Pourtant, il convient de préciser que la notion de « *domaine réservé* » n'existe ni juridiquement, ni administrativement :

- juridiquement, les articles 19, 20, 21 de la Constitution de la Vème République disposent que le Président et le Premier Ministre interviennent concurremment en la matière ;

- administrativement, le Président de la République, en dehors d'un état-major réduit, ne dispose pas d'un appareil administratif nécessaire pour agir et doit en conséquence utiliser les services placés sous l'autorité du gouvernement.

En réalité, les prérogatives du Président en matière de politique étrangère sont ambiguës puisque si l'article 15 fait du Président le chef des armées, l'article 20 autorise le gouvernement à « *disposer de la force armée* » et l'article 21 pose que le Premier Ministre est responsable de la défense nationale. L'ordonnance du 7 janvier 1959 citée ci-dessus autorise également le Premier Ministre à participer à la conduite de la politique internationale. Le Premier Ministre assume également la responsabilité politique des décisions de défense et de politique étrangère devant le Parlement, par le biais de la présentation du budget.

Pourtant, dans la pratique, la notion de domaine réservé s'est imposée, dans la mesure où la Constitution instaure la prééminence du Président de la République lorsqu'il s'agit des grands intérêts nationaux. L'article 5 de la Constitution dispose en effet que le Président de la République est « *le garant de l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire, du respect des traités* ». Par ailleurs, bien qu'étant lié à des circonstances exceptionnelles, l'article 16 fait du Président de la République le seul organe à répondre de la France de manière ultime : la survie de la Nation dans l'ordre international est donc du seul ressort du chef de l'Etat, ce qui garantit sa suprématie constitutionnelle dans la gestion des crises internationales. Les pouvoirs du Président en matière de défense viennent compléter ses pouvoirs en matière de politique étrangère.

---

<sup>67</sup> A ce propos, voir Kessler M.C., *La politique étrangère de la France*, Presses de Sciences Po, 1999.

En ce qui concerne spécifiquement la gestion de crises, le processus décisionnel est ainsi articulé autour du Président de la République. La gestion politique de la crise est orientée vers la prise en compte des intérêts nationaux. Les objectifs politiques sont fixés par le Président de la République, qui s'appuie sur un Conseil restreint auquel participent le Premier Ministre, les ministres concernés et le CEMA<sup>68</sup>. Le SGDN assure le secrétariat du Comité restreint tandis qu'une cellule de crise interministérielle placée au sein du MAE, assure la conduite politique de la crise.

Cette organisation assure la prééminence du Président de la République dans la phase pré-crise et dans la phase de gestion du conflit proprement dite, soit en réalité dans les phases d'urgence politique. En revanche, l'expérience des crises révèle que le Président de la République est extrêmement absent dans les phases de sorties de conflits, au cours desquelles la prise de décision est beaucoup plus diluée. Or, la prédominance d'un régime très largement présidentiel s'est parallèlement révélée être un obstacle à l'émergence d'un dispositif de gestion de crise pérenne, c'est-à-dire moins axé sur les seules phases d'urgence de la gestion d'un conflit. Ce cadre constitutionnel a notamment empêché la mise en place d'un dispositif dépendant de Matignon.

### ***Matignon***

Les différentes expériences positives et les échecs relatifs en matière de gestion interministérielle des sorties de conflits peuvent être lus en fonction de l'implication politique du Premier Ministre. C'est par décision du Premier Ministre que sont mises en place des cellules interministérielles. Or, il est intéressant de constater que c'est précisément dans une période de cohabitation, soit dans une phase d'affaiblissement de la fonction présidentielle au profit de celle de Premier Ministre, qu'a été mise en place la seule initiative véritablement réussie de gestion interministérielle des sorties de conflits. Ainsi, la MIESE a-t-elle été créée à l'initiative de Lionel Jospin, Premier Ministre

---

<sup>68</sup> L'ordonnance du 7 janvier 1959 a créé le Conseil de Défense, qui arrête les décisions en matière d'organisation générale de la défense : il est présidé par le Président de la République et composé du Premier Ministre, des Ministres des Affaires Etrangères, de l'Intérieur, de la Défense et de toute autre ministre dont la présence est jugée souhaitable par le Président. L'ordonnance a également institué le Conseil de Défense restreint, qui prend les décisions en matière de direction militaire de la défense (besoins des armées, répartition des forces, doctrine d'emploi, ...). Le général de Gaulle a postérieurement décidé d'appeler Conseil de Défense les réunions présidées par le Président de la République au palais de l'Élysée, et Comité de Défense celles présidées par le Premier ministre à l'hôtel de Matignon. L'équilibre général, les grandes articulations et le contenu des lois de programmation militaire, notamment, sont arrêtés en Conseil de Défense.

d'alors, ce qui démontre l'importance d'une implication – au moins initiale – du politique dans la gestion post-conflit.

Par ailleurs, le Premier Ministre dispose d'un certain nombre de structures lui permettant potentiellement de superviser l'intervention française dans les processus de sortie de crise :

- la plus importante de ces structures est le Secrétariat Général pour la Défense Nationale ;
- étant donné l'importance des actions conduites dans le post-conflit en matière de coopération au développement, le rôle du CICID (Comité Interministériel de la Coopération Internationale et du Développement) et du HCCI (Haut Conseil pour la Coopération Internationale) est également important ;
- de la même façon, le rôle du Comité Interministériel de l'Action Humanitaire d'urgence, présidé par le Premier Ministre, doit être considéré.

Cependant, un certain nombre de difficultés structurelles explique en partie la difficulté qu'ont pu avoir les structures rattachées aux services du Premier Ministre, à commencer par le SGDN, pour s'imposer face aux autres administrations.

### **Le Secrétariat Général de la Défense Nationale (SGDN)**

Secrétariat interministériel, le SGDN est chargé de la réflexion, de la préparation de la décision et du suivi de la mise en œuvre de celle-ci<sup>69</sup>. Il coordonne et anime des groupes de travail constitués avec le concours des ministères concernés, au premier rang desquels les ministères chargés de la Défense, des Affaires Etrangères, de l'Intérieur, de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, de la Santé, de la Recherche et des Transports. Le décret du 25 janvier 1978 fixe les attributions du SGDN. Aux termes de son article 2, le SGDN assiste le Premier Ministre dans l'exercice de ses responsabilités en matière de direction générale de la défense. L'examen des prérogatives attribuées au SGDN démontre qu'il dispose d'instruments lui permettant d'assurer la coordination de la gestion des conflits et des sorties de conflits :

- le SGDN assure tout d'abord le secrétariat des conseils et comités de défense, pléniers ou restreints. Depuis le décret du 18 juillet 1962

---

<sup>69</sup> La description qui suit est celle présentée sur le site : [http://www.premier-ministre.gouv.fr/acteurs/premier\\_ministre/les\\_services\\_premier\\_ministre\\_195/secretariat\\_gener\\_al\\_defense\\_nationale\\_328/missions\\_51881.html](http://www.premier-ministre.gouv.fr/acteurs/premier_ministre/les_services_premier_ministre_195/secretariat_gener_al_defense_nationale_328/missions_51881.html)

relatif à l'organisation de la défense nationale, le SGDN assure, en liaison étroite avec l'état-major particulier de la Présidence de la République, le secrétariat des Conseils de Défense. Il assure la même fonction pour les Comités de Défense, en liaison avec le chef du cabinet militaire du Premier Ministre. L'article 1er du décret du 25 janvier 1978 a précisé le contenu de ce secrétariat : « *Conformément aux directives du Président de la République, le Secrétaire général conduit, en liaison avec les départements ministériels intéressés, les travaux préparatoires aux réunions, établit les relevés de décisions, notifie les décisions prises et en suit l'exécution* » ;

- le SGDN assure également le secrétariat du comité interministériel du renseignement. L'ordonnance du 7 janvier 1959 susmentionnée dispose que le Comité Interministériel du Renseignement (CIR) assure l'orientation et la coordination des services de renseignement, sous l'autorité du Premier Ministre. Le SGDN anime ainsi la recherche du renseignement dans les domaines intéressant la défense et en assure l'exploitation au profit du Gouvernement et des organismes concernés. Le décret du 20 avril 1989 précise que le CIR, présidé par le Premier Ministre, élabore le plan national de renseignement, soumis à l'approbation du Président de la République. Sous l'appellation de "directives nationales en matière de renseignement" (DNR), ce plan a été actualisé en 2003 pour la période 2003-2005. Le secrétariat permanent du CIR assure le suivi des DNR et l'orientation des services concernés sur les objectifs qui y sont définis ;

- le SGDN est aussi chargé de la préparation de l'État face aux crises et risques majeurs. Il est, à ce titre, chargé d'élaborer une planification de sécurité nationale et de veiller à la cohérence de la politique d'entraînement et de conduite des exercices dans ce domaine. Il veille à la mise à disposition du Gouvernement de moyens de télécommunications sécurisés, notamment pour la gestion des crises. Il apporte sa contribution au Conseil de sécurité intérieure dont le Secrétaire général de la défense nationale est membre. Le Secrétaire général de la défense nationale assure en outre le secrétariat du Comité Interministériel aux Crises Nucléaires ou Radiologiques (CICNR) ;

- le SGDN assure le suivi, en liaison avec les départements ministériels concernés, de l'évolution des crises et des conflits internationaux pouvant affecter les intérêts de la France en matière de sécurité ;

- la coordination des actions d'intelligence économique. Un décret du 22 décembre 2003 a institué un Haut responsable chargé de l'intelligence économique qui, en raison du caractère interministériel de cette politique, a été placé auprès du Secrétaire Général de la Défense Nationale<sup>70</sup>.

---

<sup>70</sup> Le SGDN assume d'autres fonctions qui ne concernent pas la gestion des crises, telles : le renforcement de la sécurité des réseaux et des systèmes d'information de l'État et des services

Ses compétences en matière de coordination des services de renseignement, de veille stratégique, de coordination des activités d'intelligence économique ainsi que le rôle qu'il joue dans la préparation des Conseils de Défense pléniers ou restreints expliquent que cette instance ait été désignée pour assurer la gestion de la sortie de certaines crises récentes. Pourtant, les attributions organiques ne suffisent pas pour asseoir l'autorité d'une instance, d'autant qu'elles ne couvrent pas les aspects humanitaires, consulaires ou diplomatique au sens des enjeux locaux et régionaux mais aussi internationaux et multilatéraux. L'autorité du SGDN dépend en grande partie de celle du Premier Ministre : or, l'incapacité du SGDN à s'imposer comme acteur majeur en matière de gestion interministérielle des crises, en dépit des décisions des Premiers Ministres successifs tendant à lui accorder cette responsabilité, s'explique en réalité avant tout par l'absence de prééminence institutionnelle de Matignon-même sur la définition de la politique étrangère, décrite ci-dessus. L'absence d'autonomie financière de Matignon limite aussi considérablement sa marge de manœuvre en termes de gestion interministérielle des crises<sup>71</sup>. Enfin, la difficulté du SGDN à s'imposer s'explique par la perception négative qu'en ont les autres administrations : selon un responsable de l'AFD « *le SGDN n'a pas bonne réputation car il se situe en dehors de toutes les structures* » ; pour un officier de l'EMA « *le SGDN n'est utilisé que si Matignon le demande : ce n'est pas un rouage de l'administration* »<sup>72</sup>. Pour un diplomate enfin, « *le SGDN se cherche une raison d'être. Il ne peut se prévaloir d'une connaissance du monde comparable à celle du MAE. Son rattachement aux services du Premier Ministre lui confère incontestablement une légitimité interministérielle mais il ne dispose pas des compétences nécessaires pour superviser la gestion des crises* »<sup>73</sup>.

### **Les nouveaux organismes de coopération placés auprès du Premier Ministre : le HCCI et le CICID**

Dans le cadre de la réforme du dispositif de la coopération française, lancée en 1998, deux nouveaux organismes ont été créés :

- le Comité Interministériel de la Coopération Internationale et du Développement (CICID), présidé par le Premier Ministre ;

---

publics ; le contrôle des transferts d'armement et des technologies sensibles ; la protection du patrimoine économique, scientifique et technique ; le soutien aux études et enseignements de défense.

<sup>71</sup> Entretien avec l'ancienne Secrétaire générale de la MIESE, Paris, janvier 2006.

<sup>72</sup> Entretien Délégation aux Affaires Stratégiques, Ministère de la Défense, Paris, février 2006.

<sup>73</sup> Entretien, juillet 2006, Paris, Ministère des Affaires Etrangères.

- le Haut Conseil de la Coopération Internationale (HCCI), placé auprès du Premier Ministre et composé d'élus locaux et de représentants de la société civile.

Certains ont vu dans la création de ces deux organismes l'amorce d'une prise en main de la coopération internationale par les services du Premier Ministre. Cependant, ces deux structures apparaissent en réalité très peu opérationnelles dans la mesure où le CICID a pour mission de « *définir les orientations de la politique de coopération internationale et de l'aide publique au développement* »<sup>74</sup>, tandis que le HCCI « *émet des avis et formule des recommandations (...) pour permettre une concertation régulière entre les acteurs publics et privés de la coopération internationale et pour favoriser l'adhésion du public à ces différentes actions* »<sup>75</sup>. Si la contribution de ces deux instances à la gestion des processus post-conflit est limitée, elle ne doit pourtant pas être négligée.

Le CICID a été créé par le décret n°98-66 du 4 février 1998. Présidé par le Premier Ministre, il est composé des 12 ministres les plus directement concernés par les questions de développement<sup>76</sup>. Il apparaît comme une version plus solide de l'éphémère Délégation Interministérielle pour la Coopération et le Développement (DICD), créée par le décret du 31 décembre 1981 et confiée par François Mitterrand à l'ambassadeur Stéphane Hessel<sup>77</sup>. Un représentant du Président de la République prend part à ses travaux. Le CICID se réunit en théorie au moins une fois par an. Le MAE, à travers la DGCID, et le Ministère de l'Economie et des Finances, à travers la DGTPE (Direction Générale du Trésor et de la Politique Economique), en assurent conjointement le secrétariat permanent. Dans chaque ministère concerné, un correspondant CICID est désigné pour assurer le lien avec le co-secrétariat. Le CICID définit les axes prioritaires de la politique française de développement et d'une manière plus générale, fixe la doctrine française en matière de coopération. C'est lui qui détermine les contours de la Zone de Solidarité Prioritaire (ZSP). Il assure une

---

<sup>74</sup> Décret n°98-66 du 4 février 1998 portant création du Comité Interministériel de la Coopération Internationale et du Développement, J.O. n°31 du 6 février 1998, p. 1911.

<sup>75</sup> Décret 99-90 du 10 février 1999 portant création du Haut Conseil de la Coopération Internationale, J.O. n°36 du 12 février 1999, p. 2252.

<sup>76</sup> Tout ministre du gouvernement peut être appelé à participer à une réunion du CICID en tant que de besoin.

<sup>77</sup> Ni Jacques Delors, Ministre des Finances, ni Claude Cheysson, Ministre des Relations Extérieures, ne souhaitaient la création de cette délégation, qui risquait d'interférer sur leur pouvoir de décision. Cette structure, en charge de la coordination des questions de développement, ne s'est réunie qu'une seule fois.

mission permanente de suivi et d'évaluation de la conformité aux objectifs fixés. Il définit les secteurs prioritaires d'intervention<sup>78</sup>.

Dans la mesure où l'un des aspects fondamentaux de la gestion des sorties de conflits a trait à l'aide au développement dans le cadre spécifique des processus de reconstruction, le CICID est par essence et vocation un acteur concerné par la gestion des sorties de conflits. La consultation des relevés de conclusions des réunions du CICID indique d'ailleurs que la problématique de la sortie de crises est sans cesse davantage prise en compte par cette instance. Ainsi, le Relevé de Conclusion du CICID du 11 décembre 2002, dans le point 4 de la partie III intitulée « *Des instruments rénovés pour la coopération française* », porte-t-il sur « *L'aide aux pays sortant de conflits* ». Il y est stipulé que « *dans le cas de pays sortant de conflit ou de crise, nos actions doivent être mieux coordonnées en terme de modalités et de calendrier avec les autres bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux. Dans ce but, des concours budgétaires pourront être accordés aux pays faisant l'objet de programmes post-conflit approuvés par le conseil d'administration du FMI. Ces concours pourront être accordés à ces pays, même s'ils se trouvent en arriérés vis-à-vis de l'AFD. (...) A côté de cette aide budgétaire, une enveloppe sera identifiée au sein du Fonds de Solidarité Prioritaire et fera l'objet d'une décision du Comité du Fonds, afin de permettre la mise en oeuvre rapide d'aide-projets en faveur de pays sortant de conflit, qu'ils aient ou non conclu un programme post-conflit avec le FMI. A cet effet, le projet de loi de finances pour 2004 prévoira la création d'un article au sein du chapitre 68-91* »<sup>79</sup>. En effet, l'Afghanistan a bien été inclus en 2004 dans la zone de solidarité prioritaire. Nous verrons cependant que les réunions suivantes du CICID n'ont pas forcément contribué à simplifier le cadre institutionnel de l'intervention française de coopération dans le post-conflit (cf. *infra*, paragraphes consacrés aux attributions respectives de la DGCID et de l'AFD).

Le HCCI a pour sa part été créé le 10 février 1999 afin de favoriser la concertation entre les différents acteurs de la coopération internationale et sensibiliser l'opinion publique aux enjeux de cette coopération. Il s'agit d'une instance consultative placée auprès du Premier Ministre, dont les attributions et la composition ont été modifiées par le décret du 14 novembre 2002, à l'issue de son premier mandat. Cette modification a notamment porté sur l'accroissement de la représentation des collectivités locales. Le HCCI émet des avis et, sur la base d'un programme de travail triennal arrêté par le Premier

---

<sup>78</sup>Cette description est celle présentée sur le site : [http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/actions-france\\_830/aide-audeveloppement\\_1060/politique-francaise\\_3024/dispositifinstitutionnel\\_5155/cicid\\_5171/index.html](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/actions-france_830/aide-audeveloppement_1060/politique-francaise_3024/dispositifinstitutionnel_5155/cicid_5171/index.html)

<sup>79</sup> « *L'aide aux pays sortant de conflits* », Relevé de Conclusion du Comité Interministériel de la Coopération Internationale et du Développement (CICID) - Communiqué du Premier Ministre (Paris, 11 décembre 2002).

Ministre formule des recommandations. Selon les textes officiels, « *la création du HCCI relève de la « démocratie participative ». Elle procède de l'idée qu'à côté des institutions publiques élues, les organisations représentatives de la société civile s'expriment sur les divers aspects de la coopération internationale et participent ainsi au fonctionnement de notre démocratie* »<sup>80</sup>. Le HCCI est composé de 45 membres, nommés pour trois ans<sup>81</sup>. L'un des thèmes de travail du HCCI s'intitule « Crises, prévention des crises et reconstruction ». Une Commission, spécifiquement dévolue à ce thème, est chargée d'examiner la façon dont les collectivités territoriales, les organismes de solidarité internationale et les entreprises peuvent mieux participer à la prévention des crises et à la reconstruction après des catastrophes. Deux rapports, rédigés par cette Commission, ont été approuvés par l'Assemblée plénière et respectivement publiés le 23 novembre 2000 et le 11 mai 2005. Ces rapports témoignent d'une assez grande liberté de ton et d'une grande qualité d'analyse et ont été particulièrement utiles à la rédaction de la présente étude. Pourtant, force est malheureusement de constater que la plupart des recommandations formulées dans les rapports 2000 et 2005 du HCCI sont pour l'heure restées lettre morte.

### **La coordination interministérielle des actions humanitaires**

Le 11 juin 2003, a été décidée la mise en place d'un Comité Interministériel de l'Action Humanitaire d'Urgence, instauré dans le cadre du Plan gouvernemental présenté en Conseil des Ministres et mis en place par une circulaire interministérielle du Premier Ministre, datée du 1<sup>er</sup> août 2003. L'objectif de ce Comité est d'accroître la coordination entre les ministères impliqués dans les actions humanitaires d'urgence<sup>82</sup>. Ce Comité est composé des ministres en charge des Affaires Etrangères ; de la Défense ; de l'Intérieur ; de l'Economie et des Finances ; de la Santé ; de l'Agriculture. La présidence de ce Comité est exercée par le Premier Ministre et par délégation, par le Ministre des Affaires Etrangères ou un autre membre du gouvernement placé auprès de lui. Ce Comité doit se réunir au moins une fois par an. Ses missions sont les

---

<sup>80</sup> <http://www.hcci.gouv.fr/presentation/index/html>

<sup>81</sup> Les membres du HCCI sont les suivants : deux députés et deux sénateurs, désignés par leur assemblée respective ; deux membres du Conseil économique et social, désignés par le Premier Ministre sur proposition du Président de ce Conseil ; trois maires, trois conseillers généraux et trois conseillers régionaux, désignés par le Premier Ministre sur proposition d'une association représentative, respectivement des maires de France, des départements de France et des régions de France ; trente personnes nommément désignées par le Premier Ministre et appartenant aux organismes ayant pour activité principale la solidarité internationale ou qui la fédèrent.

<sup>82</sup> La description qui suit est celle du site : [http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/thematiques\\_830/humanitaire\\_1039/acteurs-francais\\_2379/etat\\_2389/comite-interministeriel-action-humanitaire-urgence-ciahu\\_23188.html](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/thematiques_830/humanitaire_1039/acteurs-francais_2379/etat_2389/comite-interministeriel-action-humanitaire-urgence-ciahu_23188.html)

suivantes : définir le cadrage politique des interventions humanitaires d'urgence de la France à l'étranger ; définir les moyens financiers et techniques affectés par chaque ministère aux opérations humanitaires d'urgence ; examiner les rapports d'évaluation des interventions réalisées ; définir des indicateurs d'action et d'évaluation. Le Secrétariat de ce Comité interministériel est assuré par la Délégation à l'Action Humanitaire (DAH) du MAE. La conduite des opérations est quant à elle confiée à un « groupe opérationnel interministériel », appelé à être mobilisable en quelques heures. (cf. *infra*).

### ***Le Ministère des Affaires Etrangères***

D'un point de vue institutionnel, le Ministère des Affaires Etrangères (MAE) est en charge de la définition de la politique étrangère de la Nation. « *L'histoire du Ministère des Affaires Etrangères dans la période récente est celle de l'extension d'une structure ministérielle qui s'étoffe progressivement au fil de la densification des relations internationales. En dépit de cette extension, des compétences lui échappent. Les gouvernements successifs affirment périodiquement la nécessité d'une coordination des relations extérieures par le Ministère des Affaires Etrangères* »<sup>83</sup>. La question du rôle du Quai d'Orsay en matière de gestion des sorties de conflits relève précisément d'une telle problématique : au nom de sa vocation à conduire l'action extérieure de la France, le Ministère revendique aujourd'hui la responsabilité d'assurer la coordination des interventions françaises sur le théâtre de crise. Or, cette ambition se heurte aux nombreuses critiques dont est l'objet l'institution en tant que telle. Le MAE est en effet aujourd'hui le point de focalisation des critiques dénonçant les faiblesses de l'approche française de la gestion des conflits. Ainsi, si tous les acteurs s'accordent à reconnaître la légitimité indiscutable du MAE dans la conduite de la politique étrangère de la France, nombreux sont ceux qui mettent en cause à la fois la difficulté du Ministère des Affaires Etrangères à piloter l'action internationale de la France et son absence d'opérationnalité. La virulence des critiques est à la mesure des attentes existantes, qui se révèlent extrêmement fortes. Le constat dressé en 2001 dans le rapport parlementaire de Robert Gaïa est notamment sans concession et fait état des jugements très critiques formulés lors de ses auditions sur le caractère faiblement opérationnel du Quai d'Orsay dans les actions de terrain menées dans le cadre de la gestion des crises. Robert Gaïa va jusqu'à considérer que « *le MAE [a] abdiqué son rôle de coordinateur de l'action extérieure de la France* ». De manière plus spécifique, les militaires qu'il a rencontrés en Bosnie et au Kosovo lui ont confié avoir l'impression qu'il n'existait pas de lieu d'élaboration de la stratégie française en

---

<sup>83</sup> Kessler Marie-Christine, *La politique étrangère de la France : acteurs et processus*, Presses de Sciences Po, Paris, 1999, p. 90.

matière de sortie de crise : aucune directive, pas de conseil sur le choix des projets à réaliser en matière d'ACM, ni sur leur localisation, ni sur leur contenu, ni sur leurs bénéficiaires. Face à l'absence de structures d'impulsion et de coordination, le rapport Gaïa constate que c'est le plus souvent l'armée française qui a été appelée à assumer des fonctions qui devraient être du ressort du MAE. Le rapport Défourneaux est encore plus sévère à l'égard du Quai d'Orsay : « *Ses diplomates n'ont pas toujours compris que seule l'action opérationnelle est capable de relayer l'influence française car les problèmes se traitent au niveau opérationnel et la France ne peut être uniquement présente au Conseil de sécurité de l'ONU. Cette incapacité à raisonner en termes opérationnels les conduit à traiter les ACM avec condescendance, voire mépris. (...) Si l'on peut certainement reprocher à la diplomatie américaine de traiter certains problèmes de façon dogmatique en tenant peu compte des réalités du terrain, on ne peut en aucun cas lui reprocher d'être absente. En France, il existe un décalage considérable entre la vocation naturelle du Ministère des Affaires Etrangères – qui devrait faire de lui le pilote de l'action internationale de la France – et la réalité de ses capacités* »<sup>84</sup>. Le rapport 2005 du HCCI met quant à lui l'accent sur le fait que « *le MAE ne dispose que rarement de personnels ayant une connaissance privilégiée de la zone géographique en crise et un savoir-faire en matière de traitement des crises* » et appelle au « *renforcement de la coordination entre les différentes directions du Ministère impliquées aux différents stades du traitement des crises* »<sup>85</sup>. Ces jugements sévères ont été de nouveau formulés lors des entretiens menés dans le cadre de cette étude, de nombreuses personnes se référant à la série d'articles parus dans le journal « *Le Monde* » en 2001<sup>86</sup>, qui mettent l'accent sur les dysfonctionnements du Quai d'Orsay. Il apparaît clairement que les diplomates souffrent d'une image très négative auprès des autres ministères, dont de nombreux agents considèrent qu'ils se limitent à « *travailler dans les salons dorés de la République* »<sup>87</sup>.

Ces critiques de l'institution apparaissent comme partiellement infondées. Tout d'abord, le dispositif actuel du MAE fonctionne bien au moment de la crise elle-même : c'est alors le directeur de cabinet du Ministre des Affaires Etrangères qui coordonne les actions dans le cadre d'une cellule de crise. Cependant, cette cellule de crise, qui est interministérielle, se réunit dans un cadre *ad hoc* et temporaire et cesse de se réunir une fois passée la phase la plus aiguë de la crise. Le reproche de non-opérationnalité des agents peut en outre être sujet à caution dans la mesure où l'opérationnalité du diplomate ne saurait être jugée à la seule aune des actions qu'il coordonne sur le terrain : elle doit aussi – et peut-être avant tout – être mesurée à celle de la réflexion qu'il

---

<sup>84</sup> Rapport Défourneaux, pp. 56-57.

<sup>85</sup> Rapport HCCI, p. 13.

<sup>86</sup> Pourtant, dès 1995, le MAE a été engagé dans une réforme de ses structures, d'abord initiée par Alain Juppé, puis poursuivie par Hubert Védrine.

<sup>87</sup> Cette expression a été employée au cours de plusieurs entretiens.

mène quant à l'orientation des objectifs politiques sous-tendant l'action internationale de la France. En revanche, il est vrai que la culture de la gestion de crises est encore assez peu répandue parmi les diplomates. Il est à cet égard important de souligner que certains diplomates déplorent la tendance actuelle qui oriente sans cesse davantage le Quai d'Orsay vers une action centrée sur les problématiques sécuritaires (comme en témoignent notamment les programmes de formation continue dispensés aux diplomates) : ils estiment qu'elle se fait au détriment d'autres domaines d'action, notamment l'action culturelle et que la prise en charge accrue des affaires relatives à la gestion des conflits par le Quai d'Orsay contribue à dénaturer l'action diplomatique en tant que telle. Cette question renvoie en réalité plus largement à la redéfinition de l'objet de la diplomatie.

Par ailleurs, la difficulté du Ministère à conduire parfois l'action internationale de la France est à la fois imputable à l'influence structurelle du Président de la République sur la conduite de la politique étrangère, mais aussi à une évolution de temps long qui se traduit par l'implication d'autres acteurs dans la politique extérieure : ainsi que l'a démontré Brian Hocking<sup>88</sup>, le statut de « gardien » (*gatekeeper*) revendiqué par les Ministères des Affaires Etrangères a en réalité toujours été contesté par d'autres administrations, soucieuses d'affirmer leurs prérogatives sur la scène internationale, telles le Trésor, la Défense ou les Ministères du commerce. C'est ainsi que le secteur de la gestion des sorties de conflits, précisément parce qu'il requiert l'intervention de nombreuses administrations, apparaît comme un champ particulièrement propice à la contestation de la prévalence du Ministère des Affaires Etrangères. Les velléités des autres ministères à s'affirmer au détriment du MAE sont en outre encouragées par la faiblesse des budgets qui sont alloués à ce dernier qui, sur les terrains post-conflits, se révèlent bien maigres comparés à ceux d'autres intervenants (Ministère de la Défense, AFD notamment). La période contemporaine est en outre propice à l'accroissement des fonctions des militaires au détriment de celles des diplomates, processus à l'origine de l'émergence de « *militaires-diplomates* » dans de nombreux secteurs de la politique étrangère. Comme le souligne Jean-Jacques Roche, bien souvent, « *le militaire prend désormais l'ascendant sur le diplomate comme interlocuteur privilégié du politique* »<sup>89</sup>. En raison du rôle central joué par le militaire dans la phase de gestion des conflits, le militaire est perçu de manière consécutive – et erronée – comme l'acteur majeur de la phase de sorties de crises. Enfin, il est évident que pour être en mesure d'affirmer sa prévalence en matière de coordination des

---

<sup>88</sup> Hocking Brian, « Foreign Ministries: Redefining the Gate keeper Role », in Hocking Brian, *Foreign Ministries. Change and Adaptation*, Basingstoke, Mac Millan Press, 1999.

<sup>89</sup> Roche Jean-Jacques, « Le Diplomate et le soldat : questions de préséances », article aimablement communiqué par l'auteur.

processus post-conflits, le MAE doit pouvoir s'appuyer sur un fort engagement politique de ses représentants : or, il apparaît que les Ministres des Affaires Etrangères sont extrêmement peu impliqués dans les processus de sorties de crises. A l'absence d'implication de la Présidence de la République et de Matignon, fait pendant l'absence d'intérêt et d'investissement des différents Ministres des Affaires Etrangères. En conséquence, les services du Quai d'Orsay se trouvent souvent laissés sans directives politiques (d'autant plus qu'il n'existe pas par ailleurs de doctrine qui donnerait un cadre général d'action), ce qui explique qu'ils travaillent fréquemment de manière déconnectée. En théorie, le Secrétaire général du Quai d'Orsay, a été confirmé dans sa vocation traditionnelle à « assurer la haute direction de tous les services » : lors de la restructuration partielle instaurée par le décret du 4 novembre 1993<sup>90</sup>, le Secrétaire général a été chargé d'exercer un pouvoir d'arbitrage en cas de conflit concernant le contenu des politiques. Il est en effet le seul dont dépendent toutes les directions, autonomes les unes par rapport aux autres et exerce une fonction de représentation du Ministre dans les réunions interministérielles. Dans les faits, la fonction de Secrétaire général est souvent réduite par l'influence des Directeurs de cabinet du Ministre.

En conséquence, en raison de l'insuffisante coordination au niveau le plus élevé du Ministère, le rôle des différents services sectoriels et géographiques se révèle prépondérant. Les paragraphes qui suivent examinent le fonctionnement et les prérogatives des différents services du Ministère des Affaires Etrangères, potentiellement impliqués dans les processus de gestion des sorties de conflits tels :

- la Direction générale des Affaires politiques et de sécurité et les Directions géographiques
- La Délégation aux Affaires humanitaires
- la DGCID<sup>91</sup>.

---

<sup>90</sup> Ce décret se réfère explicitement aux termes d'un décret de 1920, alors que la réforme engagée en 1976 avait contribué à rogner les attributions traditionnelles du Secrétaire général.

<sup>91</sup> D'autres services peuvent également être impliqués. C'est le cas de la DFAE (Direction des Français à l'Etranger), dont le rôle est cependant surtout crucial avant et pendant une crise. C'est le cas également de la Direction des affaires juridiques : les effectifs déployés sur le terrain se trouvent fréquemment confrontés au conflit latent entre le droit prévalant dans certains Etats (ex : le droit romain encore traditionnel dans les Balkans) et la « *Common Law* » qui tend à devenir la norme appliquée par les forces d'intervention. Les missions de maintien de l'ordre sont par exemple théoriquement du ressort des Etats souverains. C'est à ce genre de conflits que doit réfléchir la Direction des affaires juridiques. Le Haut Représentant à la sécurité et à la prévention des conflits, poste actuellement occupé par l'Ambassadeur Wiltzer, mène également une réflexion sur les questions de gestion interministérielle des crises. Cette position ne comporte pas de rôle opérationnel, mais consiste en des fonctions de représentation politique et de suivi transversal.

Après avoir examiné le rôle respectif de ces services, nous nous pencherons sur les initiatives récentes visant à renouveler le rôle du Ministère en matière de gestion des crises.

### **La Direction générale des Affaires politiques et de sécurité**

La Direction générale des Affaires politiques et de sécurité regroupe en son sein un certain nombre de directions et services appelés à s'impliquer dans la gestion des sorties de conflits. La Direction NUOI (Nations Unies et Organisations Internationales) est compétente sur les questions relatives aux affaires politiques et économiques, aux Droits de l'Homme et aux affaires humanitaires et sociales traitées dans les enceintes des organisations internationales, notamment celles de l'Organisation des Nations Unies, de ses agences, fonds et programmes. Il s'agit donc d'un acteur majeur dans le suivi des opérations auxquelles participe la France sous l'égide de ces instances, notamment lorsque sont mis en œuvre des processus de consolidation de la paix. La Direction des affaires stratégiques, de sécurité et du désarmement traite des questions relatives aux politiques de sécurité et de défense, notamment dans le cadre de l'Alliance Atlantique ou de l'UE. Cette Direction est l'interlocuteur principal du Ministère de la Défense. Le rôle du Service de la PESC<sup>92</sup> est de participer à la préparation des Conseils européens, des Conseils affaires générales relations extérieures et du Comité Politique et de Sécurité (COPS). Le rôle de la Mission des fonctionnaires internationaux (MFI), rattachée à NUOI, est de favoriser la plus importante présence française possible au sein des organisations multilatérales et d'assurer le suivi des carrières des Français en poste dans ces organisations. La MFI s'occupe ainsi exclusivement des fonctionnaires internationaux et des observateurs électoraux<sup>93</sup>. Enfin, la Direction de la Coopération Militaire et de Défense (DCMD) est également rattachée à la Direction des affaires politiques et de sécurité<sup>94</sup>. En 1998, la DCMD a remplacé l'ancienne Mission Militaire de Coopération (MMC), rattachée au Ministère/Secrétariat d'Etat à la Coopération. L'objectif de la réforme de 1998 était de remédier à l'éclatement des structures entre MMC, chargée de la coopération militaire avec l'Afrique et le Quai d'Orsay, dont la sous-direction à l'aide militaire était responsable de la coopération militaire avec

---

<sup>92</sup> L'action du Service de la PESC est également coordonnée avec les services de la Direction de la coopération européenne, en charge des dossiers relatifs aux politiques communautaires.

<sup>93</sup> Il existe un autre canal pour les autres types de fonctions qui est « *France Coopération International* », structure interministérielle d'appui aux opérateurs et vivier d'experts ministériels (cf. *infra*).

<sup>94</sup> La description de ces organes est celle que l'on peut trouver sur le site : <http://www.diplomatie.gouv.fr>

le reste du monde. Le nouveau dispositif consacre la fusion de la MMC et de la sous-direction à l'aide militaire au sein de la DCMD, placée sous l'autorité du Directeur général des affaires politiques et de sécurité. Cette nouvelle direction est divisée en deux sous-directions : la sous-direction de défense s'occupe pour l'essentiel des pays d'Europe de l'Est et du Partenariat pour la paix. ; la sous-direction de la coopération militaire est chargée des missions traditionnelles (type MMC) et se réfère donc plus spécifiquement à l'ancien secteur du « champ »<sup>95</sup>.

Le rôle du Directeur des Affaires politiques est de mettre en cohérence l'action de ces différents services, afin d'éviter qu'ils ne travaillent de manière séparée. Par ailleurs, l'action des différents services et directions dépendant de la Direction générale des Affaires politiques doit également être coordonnée avec celle des Directions géographiques (Direction Afrique et Océan Indien, Direction Afrique du Nord/Moyen-Orient, Direction des Amériques et des Caraïbes, Direction d'Asie et d'Océanie), en charge des dossiers relatifs aux zones de crises.

Il est important de connaître la teneur des relations interservices au sein du MAE car nous verrons plus loin (*cf.* Recommandations) qu'il est important de les prendre en compte pour la définition d'un dispositif de gestion des conflits qui serait piloté par le Quai d'Orsay. Certaines des faiblesses du Ministère en matière de gestion des sorties de conflits tiennent à l'insuffisante coordination interne existant entre les différents services décrits ci-dessus. L'étanchéité entre les directions de l'administration centrale et leur tendance à fonctionner de manière cloisonnée est l'une des critiques qui a été adressée de manière récurrente au Quai d'Orsay, d'ailleurs dès le XIX<sup>ème</sup> siècle, alors même que l'organisation administrative du Ministère ne consacrait l'existence que de deux grandes directions (la Direction des Affaires politiques d'une part et la Direction des Affaires consulaires d'autre part). Depuis, de nombreuses réorganisations sont intervenues – notamment l'introduction du critère géographique pour structurer l'administration centrale - dans le but affiché de pallier le manque de communication interne et la création de passerelles entre

---

<sup>95</sup> En réalité, par le biais de ces deux sous-directions au sein du MAE, une approche différenciée de la situation des partenaires étrangers a été maintenue et les pays d'Afrique francophone demeurent le champ d'intervention privilégié de la coopération militaire. Par ailleurs, l'action de la DCMD est autonome car elle s'occupe aussi bien de la définition/conception des projets que de la gestion de leur exécution, le Département des Moyens, pôle commun qui regroupe les moyens nécessaires à la mise en œuvre des actions des deux sous-directions (autrement dit le budget, la gestion des assistants militaires techniques, les stages, l'appui logistique et l'aide directe), permettant à la DCMD de mener ses propres actions. Sur le plan budgétaire, la DCMD finance une grande partie du matériel nécessaire à la mise en œuvre de la politique de coopération militaire.

les deux grandes directions originelles<sup>96</sup>. Pourtant, aujourd'hui encore, il apparaît que les Directions géographiques sont fréquemment réticentes à coopérer avec les services de la Direction des Affaires politiques, de crainte de voir les services à vocation plus générale empiéter sur les prérogatives qui leur sont reconnues depuis la réforme de 1976. Dans le cadre de cette réforme, la Direction des Affaires politiques, qui jusqu'alors comportait des sous-directions géographiques<sup>97</sup> n'a conservé sa compétence que pour les affaires multilatérales ou transversales ayant un caractère politique. Cette réforme de 1976 a parallèlement consacré le regroupement des différents aspects politiques et économiques des relations bilatérales de la France avec les pays étrangers sous la houlette des Directions géographiques qui prennent en charge tout ce qui touche à une même région spatialement délimitée. La Direction des affaires politiques est en théorie chargée d'effectuer la synthèse des informations en provenance des Directions géographiques, mais se sont régulièrement manifestées des réticences à coopérer de la part des Directions géographiques.

Le secteur de la gestion des sorties de conflits illustre l'un des problèmes récurrents du Quai d'Orsay, dont les agents sont en effet « systématiquement et constamment confrontés à un problème ontologique interne, largement insoluble : comment faire la synthèse organisationnelle entre une double approche, constamment nécessaire au Quai d'Orsay, l'approche géographique, qui consiste à traiter les problèmes dans le cadre d'un pays (voire d'une région ou d'un continent) et l'approche sectorielle, qui est également requise, que ce soit aux niveaux économiques, culturels, scientifiques et techniques, etc. »<sup>98</sup>.

### De la cellule d'urgence à la DAH

Dès 1968, à la suite de la crise humanitaire biafraise, avait été créée une « Mission de Liaison des organisations non-gouvernementales », rattachée à

---

<sup>96</sup> Deux grands Ministres, Théophile Delcassé et Charles-Louis Freycinet, ont été à l'origine des réformes intervenues avant la première guerre mondiale, dont la plus importante, en 1907, a consacré l'instauration d'une seule grande direction, subdivisée en sous-directions géographiques. L'ordonnance du 13 avril 1945 et le décret du 17 juillet 1945 ont cependant consacré la mise en place de 4 directions générales : affaires politiques (divisée en directions géographiques), affaires économiques, relations culturelles, affaires administratives et sociales.

<sup>97</sup> En 1853, avaient été instituées trois sous-directions géographiques : Midi et Orient, Nord, Amérique et Indochine. Le décret du 29 avril 1907 a par la suite créé quatre sous-directions (Europe et Afrique océane, Asie, Amérique et Levant) toujours rattachées à la Direction des Affaires politiques (rebaptisée Direction des Affaires politiques et commerciales). En 1961, fut créée une Direction des Affaires Africaines et Malgaches (DAM) et en 1972, une Direction de l'Afrique du Nord et du Levant.

<sup>98</sup> Kessler Marie-Christine, *La politique étrangère ...*, op. cit., p. 110.

l'époque à la Direction des affaires politiques du Quai d'Orsay. Il s'agissait de la première structure destinée à servir de lien avec les associations de solidarité internationale d'urgence. Cependant, c'est en 1985, qu'est prise la décision la plus significative : la Présidence de la République décidait de créer une instance dédiée à la coordination de l'action des acteurs français impliqués dans une crise : c'est ainsi que la Cellule d'Urgence du Quai d'Orsay (CELLUR) a vu le jour. La mission de cette cellule était de gérer 24/24 heures les crises du monde entier, de coordonner et d'organiser l'assistance humanitaire publique française durant la crise, en s'appuyant notamment sur la logistique militaire et en faisant appel aux entreprises et aux ONG. Doté de faibles effectifs (en moyenne quatre cadres de catégorie A et un cadre de catégorie B), le travail de cette cellule a dès sa création été handicapé par un certain nombre de lourdeurs administratives, notamment par l'absence de délégation de signature, ainsi qu'en a témoigné un diplomate à l'origine de la création de cet organe<sup>99</sup>.

L'histoire de l'action humanitaire au sein du Quai d'Orsay est cependant particulière car ces services ont parfois été rattachés à d'autres structures gouvernementales, ou bien élevés à un rang de responsabilité ministériel. En 1986, est en effet institué un Secrétariat d'Etat chargé des Droits de l'Homme, rattaché au Premier Ministre, auquel succède en 1988 un Secrétariat d'Etat à l'action humanitaire, doté en 1989 d'un Fonds d'Urgence humanitaire. En 1991, ce Secrétariat d'Etat est rattaché au MAE et est considéré comme « *un instrument de la politique étrangère [de la France]* », comme l'indique le site Internet Quai d'Orsay<sup>100</sup>. En 1992, est créé un Ministère de la Santé et de l'Action Humanitaire ayant autorité sur un Service de l'action humanitaire<sup>101</sup> et en 1993, est mis en place un Ministère délégué à l'action humanitaire et aux droits de l'Homme rattaché au Ministère des Affaires Etrangères. De 1995 à 1997, un Secrétariat d'Etat chargé de l'action humanitaire d'urgence est de nouveau rattaché au Premier Ministre. Le statut ministériel donné aux affaires humanitaires a provoqué une forte controverse animée par les ONG, qui ont vu dans cette institutionnalisation la mise en place d'un « humanitaire d'Etat ». En 1998, les Ministères des Affaires Etrangères et

---

<sup>99</sup> Entretien avec l'ancienne Secrétaire générale de la MIESE, Paris, décembre 2005. Les témoignages du docteur Michel Bonnot, directeur de la CELLUR lors de la crise du Kosovo, et de son adjoint Jean-Louis Machuron, devant la Commission d'enquête parlementaire dirigée par Robert Gaïa sont également éloquentes.

<sup>100</sup> [http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/actions-france\\_830/humanitaire\\_1039/acteurs-francais\\_2379/etat\\_2389/evolution\\_4235.html](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/actions-france_830/humanitaire_1039/acteurs-francais_2379/etat_2389/evolution_4235.html)

<sup>101</sup> C'est également en 1992 qu'ont été créés un Département des Affaires Humanitaires au Sein du Secrétariat Général des Nations Unies (rebaptisé ultérieurement Bureau de coordination des affaires humanitaires) ainsi que l'Office européen d'aide humanitaire (European Commission Humanitarian Office – ECHO) au sein de la Commission européenne.

de la coopération ont fusionné : dans le droit fil de cette réforme, le Service d'action humanitaire et la Cellule d'Urgence ont également fusionné pour donner naissance à la Délégation à l'Action Humanitaire. La Délégation à l'Action Humanitaire (DAH) a définitivement été instituée par le décret n°2002-35, en date du 7 janvier 2002<sup>102</sup>. Aujourd'hui, la DAH relève directement de l'autorité du Secrétaire général du Quai d'Orsay. En outre, la DAH a la particularité d'être dotée d'une autorité interministérielle pour la coordination de l'action humanitaire et détient une autorité d'arbitrage et de coordination<sup>103</sup>. Comme nous l'avons vu, depuis 2003, la DAH<sup>104</sup> assure le secrétariat du Comité Interministériel de l'Action Humanitaire d'Urgence (CIAUH). Elle est chargée plus généralement de la promotion du partenariat avec les ONG, les entreprises et les collectivités territoriales afin de favoriser les synergies entre ces différents acteurs. Elle travaille en liaison avec les correspondants humanitaires en poste dans les ambassades<sup>105</sup>. Cet organe comprend deux sous-directions :

- la sous-direction de la politique et de la veille humanitaire, dont la mission est double. Elle consiste d'une part à suivre les évolutions des situations d'urgence humanitaire, d'autre part à conduire une réflexion plus générale sur les modalités de l'intervention de l'Etat dans le domaine de l'urgence humanitaire ;

- la sous-direction des interventions humanitaires et de l'évaluation, qui a « pour priorité de mettre en œuvre la circulaire du Premier Ministre du 1<sup>er</sup> août 2003 qui lui confie la coordination des actions humanitaires d'urgence au plan interministériel ». Elle gère à la fois des stocks de biens de première nécessité non périssables ainsi que le Fonds d'Urgence Humanitaire (FUH).

La DAH dispose en effet d'une ligne budgétaire, connue sous l'appellation de « Fonds d'Urgence humanitaire » (FUH), créé en 1989. « *Le FUH finance différents types d'opérations : des actions directes (envoi de médicaments, de matériels médicaux, de nourriture, de matériel d'hébergement) ; des opérations conduites par des postes diplomatiques et consulaires à partir de délégations de crédits qui leur sont consenties ; des subventions aux ONG (soutien à des opérations de réhabilitation d'un hôpital ou de rénovation d'école dans un contexte d'urgence, à des programmes d'aide médicale*

---

<sup>102</sup> C'est également en 2002 qu'a été créé au sein du Ministère de la Défense le Groupement interarmées des Actions Civilo-Militaires (GIACM).

<sup>103</sup> Voir [http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/actions-france\\_830/humanitaire\\_1039/acteurs-francais\\_2379/etat\\_2389/delegation-action-humanitaire-dah\\_4238.html](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/actions-france_830/humanitaire_1039/acteurs-francais_2379/etat_2389/delegation-action-humanitaire-dah_4238.html)

<sup>104</sup> En juin 2003, la DAH a été reformatée dans le cadre du décret qui l'a instituée le 7 janvier 2002, afin d'être placée au cœur du dispositif gouvernemental en matière d'action humanitaire.

<sup>105</sup> Un Chargé de mission est en outre placé directement auprès du Délégué à l'action humanitaire : il a pour tâche de renforcer les liens de la Délégation avec les universités et centres de recherche s'intéressant aux questions humanitaires. Il met également en œuvre la politique de communication de la Délégation à travers le site Web « Urgence humanitaire France ».

et alimentaire, à des programmes d'approvisionnement en eau et d'assainissement, en faveur des populations restées sur place, déplacées ou réfugiées)<sup>106</sup> ; des versements exceptionnels à des organismes internationaux ou assimilés (UNICEF, HCR, PAM, OMS, CICR) ; la reconstitution des stocks gérés par la délégation »<sup>107</sup>. Les ressources du FUH comprennent une dotation annuelle d'environ 10 millions d'euros, éventuellement complétée en cas de crise grave par une dotation spéciale, comme ce fut le cas en 2003 pour faire face à la situation en Irak, ainsi que les versements effectués au titre du fonds de concours par des collectivités territoriales, des entreprises, voire des particuliers.

Comme cela a été souligné plus haut, le Délégué à l'action humanitaire pilote, en cas de crise, un « groupe opérationnel interministériel »<sup>108</sup>. Ce groupe, est composé de délégués des ministères siégeant au Comité Interministériel de l'Action Humanitaire d'Urgence (Ministères de l'Intérieur et de la sécurité civile, Affaires étrangères, Défense, Economie et Finances, Santé, Agriculture – cf. *supra*). Des représentants d'ONG et d'entreprises peuvent aussi siéger au sein de ce groupe. Les missions du groupe opérationnel sont ainsi les suivantes :

- assurer l'analyse immédiate d'une crise survenue ;
- prendre contact à toute heure avec les partenaires éventuels d'une intervention ;
- proposer, dans les plus brefs délais, une réponse opérationnelle au Ministre des Affaires Etrangères ;
- une fois la décision d'intervention prise, assurer le suivi de la mise en œuvre des moyens engagés sur le terrain et assurer l'information en continu des cabinets ministériels impliqués.

Instruction a été donnée au Groupe opérationnel d'avoir une approche large de son mandat et, au-delà de ses missions immédiates en cas de crise déclarée, de conduire une réflexion plus générale relevant de la responsabilité commune des services de l'Etat et de renforcer les dispositifs de prévention.

Le rattachement institutionnel de la DAH au Secrétaire général du Quai d'Orsay ne contribue pas à faciliter la collaboration avec les Directions relevant du Directeur des Affaires Politiques et de Sécurité ou des Directions

---

<sup>106</sup> Les financements de tels projets sont étudiés par la DAH au cas par cas, sur présentation à l'initiative d'une ONG française ou étrangère.

<sup>107</sup> [http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/actions-france\\_830/humanitaire\\_1039/acteurs-francais\\_2379/etat\\_2389/delegation-action-humanitaire-dah\\_4238.html](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/actions-france_830/humanitaire_1039/acteurs-francais_2379/etat_2389/delegation-action-humanitaire-dah_4238.html)

<sup>108</sup> La mise en place de ce groupe opérationnel du Comité Interministériel de l'Action Humanitaire est effective depuis le 24 juillet 2003.

géographiques. Son action est parfois perçue au sein du Quai d'Orsay comme étant déconnectée de celles des services à vocation politique. Une telle position pourrait cependant se justifier si la DAH situait son action dans une logique proche de celle de la Direction générale pour l'Action Humanitaire de la Commission Européenne (ECHO), qui défend clairement le principe d'une aide humanitaire apolitique. Cependant, un tel argument est difficilement défendable dans la mesure où nous avons vu que le MAE considère l'action humanitaire comme l'un des instruments de l'action extérieure de la France. L'exemple donné ci-dessus à propos du Timor-oriental démontre que les choix de financements des actions humanitaires sont souvent guidés par des préoccupations diplomatico-stratégiques. De manière plus préoccupante encore, l'action de la DAH est insuffisamment liée à celle menée par les services de la DGCID, alors même que cette relation est essentielle pour garantir la transition entre urgence et développement sur les théâtres de sorties de conflits.

### **Le rôle des agents et des postes diplomatiques**

Le rôle des agents et des postes diplomatiques apparaît fondamental en matière de gestion des sorties de conflits dans la mesure où c'est à eux que revient la responsabilité de coordonner l'intervention des différents acteurs sur les théâtres de sorties de conflits. Sur les théâtres d'opération, « *le chef de la mission diplomatique représente le Chef de l'Etat et le gouvernement, il a vocation à coordonner l'action des services des différents ministères placés sous sa responsabilité* »<sup>109</sup>. L'ambassadeur assure ainsi la coordination de la stratégie globale nationale au niveau du théâtre : les services de l'ambassade sont en charge de coordonner l'activité des différents intervenants civils français sur le terrain et de l'articuler avec celle des organismes multilatéraux.

Différents agents occupent au sein de la mission diplomatique des fonctions essentielles pour la gestion des crises. Tout d'abord, il convient de prendre en considération le rôle des correspondants humanitaires. Le réseau des correspondants humanitaires a été généralisé à l'ensemble des postes diplomatiques. Ce réseau remplit une triple mission de veille permanente, d'interface en cas de crise et de suivi. Une politique d'animation et de formation de ce réseau a été initiée en 2004. Les correspondants humanitaires sont le plus souvent des diplomates. Dans tous les postes, ils suivent l'action des ONG du pays où ils sont en fonction et cherchent à assurer l'interface avec les ONG françaises. Ils n'ont cependant pas pour unique fonction de s'occuper des

---

<sup>109</sup> *Concept de sortie de crise*, n°199/DEF/EMA/EMP.1 du 19 février 2004. p. 19.

affaires humanitaires, qui ne sont que l'un des dossiers qu'ils gèrent. Le rôle de la Mission Economique (ME) de l'ambassade est également très important : le chef de la Mission Economique est un fonctionnaire de la DGTPE, détaché par le MINEFI (cf. *infra*). Sont également détachés par le Ministère de la Défense des Attachés de Défense (AD), et par le Ministère de l'Intérieur des Attachés de Sécurité Intérieure (ASI). Des personnels d'autres ministères (agriculture par exemple) peuvent également être détachés auprès de l'ambassade. De ce point de vue, les ambassades illustrent la tendance mise en évidence par Guillaume Devin, selon laquelle « *sur le terrain, nombre d'ambassades se transforment en agences de coopération et d'information, dont le chef de mission n'est, au mieux que le coordinateur* »<sup>110</sup>.

Les difficultés éprouvées par les ambassades françaises à accomplir leurs missions dans les situations post-conflits sont souvent dénoncées. L'opérationnalité des agents diplomatiques dans la gestion des situations post-crise est mise en doute : « *le Ministère des Affaires Etrangères constitue ses représentations diplomatiques dans des pays en crise sur la base quasi-exclusive de purs diplomates, au lieu de constituer des équipes pluridisciplinaires comme le font les autres pays (...)* »<sup>111</sup>. Ce reproche est largement infondé dans la mesure où au contraire les effectifs des ambassades sont précisément composés à la fois de diplomates et d'agents des autres ministères. En outre, nous avons souligné plus haut que la qualité attendue de la part des diplomates n'est pas prioritairement celle de l'opérationnalité, mais plutôt celle d'être en mesure d'encadrer par des objectifs politiques clairs l'action des acteurs qu'ils sont en charge de coordonner. C'est davantage de ce point de vue qu'il convient de juger l'intervention des diplomates dans les processus de sorties de conflits. Il apparaît également que la fonction de coordination dévolue aux ambassadeurs est souvent remise en cause dans les faits : les différents personnels détachés non-MAE ont souvent tendance à se considérer comme les représentants de leurs propres ministères et à se référer à ceux-ci davantage qu'aux directives du Quai d'Orsay, ce qui nuit bien entendu à la coordination de l'action sous la direction de l'ambassadeur. Se pose aussi le problème de la faible valorisation des carrières des personnels diplomatiques en poste dans les pays en situation de conflit ou de post-conflit : ces destinations sont souvent peu prisées par les diplomates car les perspectives de carrière sont souvent beaucoup plus prometteuses dans les postes multilatéraux (New York, Bruxelles), dans les grandes ambassades européennes ou auprès des grandes puissances (Etats-Unis, Chine, Russie). Le départ pour les postes dans les pays instables sont souvent assez mal récompensés au retour par la Direction des ressources humaines. Les diplomates envoyés dans les pays en crise ou en sortie de crise ne bénéficient par ailleurs d'aucune formation

---

<sup>110</sup> Devin Guillaume, « Les diplomaties de la politique étrangère », in Charillon Frédéric, *op. cit.*, p. 220.

<sup>111</sup> Rapport Défourneaux.

spécifique qui leur permettrait de s'insérer plus aisément dans ces environnements difficiles, aux problématiques extrêmement particulières. Enfin, les difficultés rencontrées par les ambassades s'expliquent en grande partie par la faiblesse des moyens qui leur sont alloués.

### **La DGCID (Direction Générale de la Coopération Internationale et du Développement)**

Ayant bénéficié depuis les débuts de la Vème République d'un Ministère à part entière ou, selon les périodes, d'un Secrétariat d'Etat, les services dits de la « coopération » ont été rattachés en 1998 au Ministère des Affaires Etrangères, leurs attributions et leur personnel étant désormais placés sous la responsabilité de la Direction Générale de la Coopération Internationale et du Développement (DGCID). Il est intéressant de noter que cette évolution est exactement inverse à celle qui s'est produite au Royaume-Uni, après les élections de 1997 (cf. *infra*).

La DGCID a récemment fait l'objet d'une réorganisation de ses services, décidée par le CICID dans le cadre d'un décret. Actuellement, plusieurs directions ou bureaux sont concernés par la gestion des sorties de conflits :

- la sous-direction de la stratégie et des questions européennes et multilatérales<sup>112</sup> ;
- la sous-direction de la gouvernance démocratique, rattachée à la Direction des politiques de développement. Au sein de cette sous-direction, un Bureau de la prévention des conflits et de la reconstruction, a été créé dans le courant de l'année 2005 ; initialement, les fonctions de ce bureau n'apparaissaient pas très clairement définies. A ses débuts, le bureau s'est occupé de la réflexion relative à la reprise du développement après la cessation des hostilités. Ses fonctions ont cependant été précisées dans le courant de l'année 2006. Le Bureau est ainsi appelé à traiter de thématiques variées telles la lutte contre la prolifération des armes légères et de petit calibre, les processus DDR, la réforme du secteur de sécurité (SSR), les enfants soldats, le déminage humanitaire ou la problématique des Etats fragiles. Composé d'un chef de bureau et de trois agents, ce Bureau pour la prévention des conflits et la reconstruction remplit des missions transversales. Au plan conceptuel, il assure le suivi des actions des bailleurs multilatéraux (PNUD, Banque Mondiale,

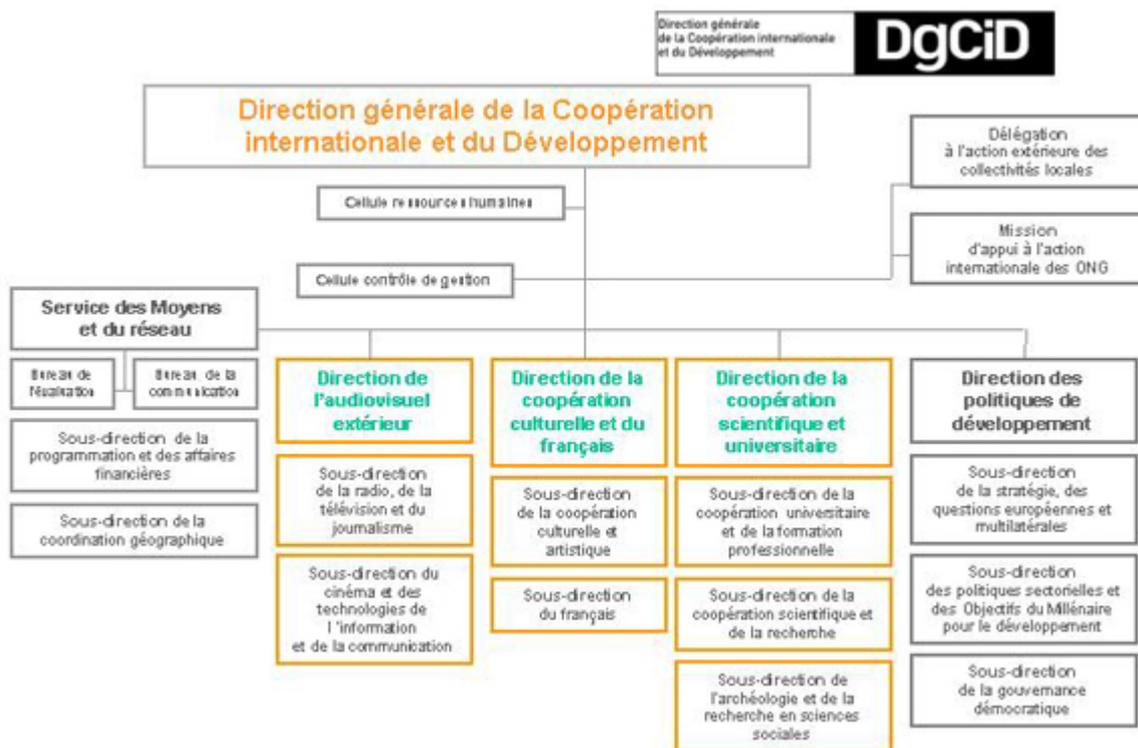
---

<sup>112</sup> Précédemment, ces deux premières sous-directions dépendaient de directions différentes, la première de la Direction du développement et de la coopération technique, la seconde du Service de la stratégie, des moyens et de l'évaluation. La réforme introduite est indéniablement porteuse de davantage de cohérence.

OCDE, UE) et de certains bailleurs bilatéraux (USAID, DFID, GTZ, SIDA) dans le domaine de la prévention des conflits et de la reconstruction, coordonne la réflexion interministérielle sur l'aide aux Etats fragiles (animation d'un groupe de travail chargé d'élaborer une stratégie française en la matière d'ici 2007), suit le débat sur la sécurité humaine et contribue à une sensibilisation des différents services impliqués dans l'aide au développement à la dimension prévention des conflits. Sur le plan opérationnel, ce Bureau de la prévention des conflits et de la reconstruction participe au débat international en faisant valoir l'expertise de la France, vient en appui à l'élaboration des projets initiés par les ambassades dans les pays touchés par les conflits et cherche à constituer un réseau français de chercheurs, de praticiens et d'ONG pour alimenter la réflexion. Le champ géographique couvert par ce Bureau comprend la Zone de Solidarité Prioritaire (cf. *infra*) ainsi qu'Haïti, l'Afghanistan, l'Irak et le Liban. En revanche, le bureau n'est en rien impliqué dans l'aspect politique de la gestion post-crise, qui relève, comme nous l'avons vu, des Directions géographiques et de la Direction Générale des Affaires Politiques et de Sécurité. Certains au sein de la DGCID font valoir que ce Bureau pour la prévention des conflits et la reconstruction devrait pour avoir un poids réel être placé auprès du Directeur de la DGCID, car il est en charge de questions très transversales ;

- enfin, conformément à la volonté exprimée par le CICID - qui avait fait allusion au rôle que les ONG sont appelées à jouer sur la scène internationale et proposé de maintenir une instance de concertation spécifique entre Etat et ONG - la MCNG (Mission pour la coopération non gouvernementale) est vouée à être l'interlocuteur privilégié des ONG au sein du dispositif de coopération : rebaptisée « Mission d'Appui à l'Action Internationale des ONG » (MAAIONG) dans le décret modifiant l'organisation de la DGCID, elle a conservé ses prérogatives concernant les relations avec les ONG, mais a perdu la gestion des financements de la coopération décentralisée, au profit de la Délégation pour l'action extérieure des collectivités locales. On ignore encore, cependant, quelles seront les modalités d'appui aux ONG dont disposera la nouvelle Mission et quelles seront ses relations avec la DAH.

Organigramme de la Direction de la Coopération internationale et du Développement, source [www.diplomatie.gouv.fr](http://www.diplomatie.gouv.fr)



Alors que la DGCID devrait être en théorie un acteur institutionnel majeur dans les processus de sorties de conflits, il apparaît en réalité que l'action de la DGCID est handicapée par un certain nombre de problèmes structurels. Le premier de ces problèmes a trait à l'intégration même des personnels du Ministère de la Coopération au sein du Quai d'Orsay. Le Ministère de la Coopération est né en 1961 : sa mission était de maintenir une assistance française, prenant la forme de mises à disposition d'experts et d'aides techniques aux anciennes colonies. Le Ministère de la Coopération s'est construit autour du métier du développement. Son personnel s'est structuré autour d'un noyau de spécialistes de l'Afrique : la culture du Ministère était ainsi traditionnellement très orientée vers l'Afrique subsaharienne, qui a constitué son champ d'intervention privilégié. Son personnel est également composé de spécialistes de domaines fonctionnels (agriculture et éducation notamment). *« Ses membres se présentent volontiers comme porteurs d'une volonté développementiste, d'une*

*idéologie Nord-Sud. Ils ont des réticences à l'encontre des préoccupations de rentabilité commerciale et industrielle française, qui leur semble devoir se situer au second plan* »<sup>113</sup>. Son action est ainsi très clairement structurée par une logique de solidarité. La réforme de 1998, consacrée par une réorganisation de la direction générale des Relations culturelles, scientifiques et techniques du Quai d'Orsay qui a absorbé une partie de l'ancien Ministère de la Coopération, devait permettre la rencontre de la culture administrative des anciens de la Coopération et de la culture davantage politique des diplomates : elle visait ainsi en théorie à démultiplier les outils nécessaires à la conduite de l'action extérieure de la France. « *La réforme de 1998 créant la DGCID n'a cependant pas produit tous les effets positifs qu'on pouvait en attendre. Les différences de culture, d'approche, d'outils, n'ont pas réellement permis d'obtenir que la fusion administrative se traduise par une synthèse harmonieuse bénéficiant des atouts de chacune des parties* »<sup>114</sup>. Les diplomates traditionnels se montrent en effet le plus souvent réticents à travailler au sein de la DGCID, lui préférant les postes dans les directions politiques du Quai d'Orsay. Les personnels de la DGCID se plaignent parfois de l'absence de considération dont ils font l'objet de la part des autres directions du MAE : beaucoup considèrent en effet les questions de développement et de coopération culturelle comme relevant des « *low politics* » alors qu'eux-mêmes sont en charge des dossiers relatifs aux « *high politics* », qui selon eux constituent le cœur de la diplomatie. La DGCID apparaît donc parfois comme un acteur en porte-à-faux, aussi bien avec le Ministère auquel elle appartient qu'avec les autres acteurs du développement, ainsi que nous le verrons dans la section consacrée à l'AFD.

Se pose également le problème spécifique des relations de la DGCID avec la DCMD, qui jusqu'en 1998 était rattachée au Ministère de la Coopération (sous le nom de Mission Militaire de Coopération – MMC). L'une des missions principales de la DCMD étant de contribuer à la formation des armées étrangères, il est bien évident qu'elle constitue potentiellement un acteur essentiel pour les programmes visant à la réforme des forces armées dans le cadre des politiques de sorties de conflits. Pourtant, les relations avec les structures en charge de la politique de développement, et notamment la DGCID et l'AFD, apparaissent peu développées. Les responsables de la DGCID expliquent cette situation par le caractère récent de leur structure. Comme cela a été souligné lors d'un entretien à l'AFD, « *la DCMD est totalement déconnectée des questions de développement : elle n'assiste jamais aux réunions de donateurs. Auparavant, lorsque la MMC était rattachée à l'ex-Ministère de la Coopération, il y avait sans doute plus de liens. Mais à l'époque, de nombreuses critiques s'élevaient pour*

---

<sup>113</sup> Kessler Marie-Christine, *La politique étrangère de la France ...*, op. cit., p. 316.

<sup>114</sup> HCCI, Réflexions sur l'évolution du dispositif de coopération française pour le développement, adopté en assemblée plénière le 17 février 2005.

*dénoncer la confusion des genres et le terreau des réseaux de la Françafrique, ayant mené à la tragédie rwandaise. Cependant, ces relations nauséabondes appartiennent maintenant au passé et il conviendrait de rétablir un dialogue entre les services de la coopération militaire et ceux en charge du développement »<sup>115</sup>.*

Le deuxième problème structurel a trait à la zone d'intervention privilégiée de la DGCID et renvoie en grande partie à la question des modalités de financement de ses actions. En effet, le propre des Ministères successifs à la Coopération est d'avoir prioritairement axé leur action sur les dits « *pays du champs* », en l'occurrence les anciennes colonies africaines. La réforme de 1998 est supposée avoir introduit une redéfinition de la zone de compétence des services de la coopération, grâce à l'introduction de la notion de « Zone de Solidarité Prioritaire » (ZSP)<sup>116</sup>. La ZSP a été définie en 1998 comme « *celle où l'aide publique, engagée de manière sélective et concentrée, peut produire un effet significatif et contribuer à un développement harmonieux des institutions, de la société et de l'économie. Elle se compose des pays parmi les moins développés en termes de revenus, n'ayant pas accès au marché des capitaux et avec lesquels la France entend nouer une relation forte de partenariat, dans une perspective de solidarité et de développement durable* »<sup>117</sup>. Plusieurs objectifs sont poursuivis dans cette perspective :

- la consolidation de l'Etat de droit et l'enracinement de la démocratie ;
- le soutien à une croissance durable fondée sur des économies équilibrées ;
- la couverture des besoins sociaux essentiels ;
- la gestion rationnelle du territoire et des ressources et la protection de l'environnement ;
- la promotion du développement participatif et culturel ;
- la stabilité et l'intégration régionale<sup>118</sup>.

---

<sup>115</sup> Entretien, AFD, janvier 2006.

<sup>116</sup> La réforme de 1998 s'est en effet également accompagnée d'un changement d'appellation des organismes de financement de la coopération. Jusqu'alors, le Ministère de la coopération disposait de deux voies de financement :

- la Caisse Française de Développement (CFD), qui a été reconvertie en Agence Française de Développement (AFD). La CFD était co-gérée par le Ministère des Finances, le Ministère de la Coopération n'intervenant que comme coordonnateur de crédit ;

- le Fonds d'Aide et de Coopération (FAC), qui a été reconverti en Fonds de Solidarité Prioritaire (FSP). Le FAC était géré directement par le Ministère de la Coopération, avec le concours d'un conseil d'administration interministériel. Ses crédits étaient moins importants que ceux de la CFD. Les crédits du FSP sont destinés à la dite « Zone de Solidarité Prioritaire ».

<sup>117</sup> <http://www.diplomatie.gouv.fr/solidarite/fsp/zone.html>

<sup>118</sup> Voir [http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/actions-france\\_830/aide-au-developpement\\_1060/politique-francaise\\_3024/instruments-aide\\_2639/fonds-solidarite-prioritaire-fsp\\_2640/zone-solidarite-prioritaire\\_2904/\\_6119.html](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/actions-france_830/aide-au-developpement_1060/politique-francaise_3024/instruments-aide_2639/fonds-solidarite-prioritaire-fsp_2640/zone-solidarite-prioritaire_2904/_6119.html)

Les contours de la ZSP peuvent évoluer sur décision du CICID (et non pas du MAE). Actuellement, elle regroupe les régions suivantes : Proche-Orient (Liban, Territoires autonomes palestiniens, Yemen) ; Afrique du Nord (Algérie, Maroc, Tunisie) ; Afrique subsaharienne et océan indien (Afrique du Sud, Angola, Bénin, Burkina Faso, Burundi, Cameroun, Cap-Vert, Centrafrique, Comores, Congo, Côte d'Ivoire, Djibouti, Erythrée, Ethiopie, Gabon, Ghana, Gambie, Guinée, Guinée Bissau, Guinée équatoriale, Kenya, Liberia, Madagascar, Mali, Mauritanie, Mozambique, Namibie, Niger, Nigeria, Ouganda, RD Congo, Rwanda, Sao Tomé et Príncipe, Sénégal, Sierra Leone, Soudan, Tanzanie, Tchad, Togo, Zimbabwe) ; péninsule indochinoise (Cambodge, Laos, Vietnam) ; Caraïbes (Cuba, Haïti, République dominicaine) ; Amérique latine (Surinam) ; Pacifique (Vanuatu). On constate que cette zone continue de couvrir essentiellement les pays africains, la DGCID étant en réalité peu impliquée dans les autres zones, particulièrement les Balkans<sup>119</sup> ou l'Asie centrale et caucasienne, en dépit de l'engagement de la France dans la gestion des crises qui touchent ces régions. Le poids de la doctrine pro-africaine adoptée par le Ministère de la Coopération dès sa création se fait encore sentir aujourd'hui au sein de la DGCID. Néanmoins, il a été décidé en 2004 d'inclure l'Afghanistan dans la ZSP, ce qui a permis à ce pays de bénéficier de financements plus importants, grâce aux subventions de l'Agence Française de Développement (AFD) et à l'accès au FSP (Fonds de Solidarité Prioritaire). L'inclusion dans la « Zone de Solidarité Prioritaire », qui permet d'accéder aux crédits du FSP, demeure cependant extrêmement rigide et n'autorise souvent que des financements au cas par cas. Comme le remarque un chargé de mission de l'AFD, « la ZSP est très statique : les pays en état de guerre ou en situation de sortie de conflit n'ont pas un statut particulier. Au contraire, les situations de conflits compliquent les choses, comme le démontre la Côte d'Ivoire. Les crises dans la ZSP ne sont pas forcément gérées de la façon la plus optimale car il y a déjà des acteurs sur place (coopérants) et qu'il est alors difficile d'en mettre en place de nouveaux, plus adaptés pour répondre aux exigences du post-conflit »<sup>120</sup>. Plus fondamentalement, se pose la question du statut de l'aide au développement dans les contextes post-conflits. En effet, une philosophie d'inspiration anglo-saxonne très influente au sein du Ministère de la Défense, tend à mettre l'accent sur l'importance du secteur privé dans les processus de reconstruction. A l'inverse, la DGCID semble considérer que l'aide doit rester de l'aide et que les logiques de privatisation sont à exclure. « Il faut savoir que l'aide se fait à fonds perdus ». Un fonctionnaire de la DGCID explique d'ailleurs n'avoir jamais reçu d'instruction évoquant l'implantation des entreprises. Il n'est

---

<sup>119</sup> Dans son rapport final, la MIESE insistait pourtant sur l'importance et l'opportunité de faire entrer l'Albanie dans la ZSP. Cette recommandation a rencontré une opposition farouche du MAE et est restée lettre morte.

<sup>120</sup> Entretien AFD, Paris, 9 mars 2006.

question que des opérateurs semi-publics de type RFI, TV5. « *On ne va pas voir Bouygues et TF1 pour faire de la télé en Afrique* ». Est par ailleurs évoquée la difficulté à faire valoir les intérêts nationaux alors même que la France inscrit de manière croissante ses interventions en matière de développement dans des cadres multilatéraux : « *il faut être conscient que lorsque l'on fait du multilatéral, l'intérêt national s'estompe* ». Enfin, la DGCID se plaint de l'absence d'ONG françaises spécialisées dans la reconstruction post-conflits.

Le troisième problème a trait à la faiblesse des moyens dont dispose la DGCID, qui sont près de sept fois inférieurs à ceux de l'AFD<sup>121</sup>. Cette situation est liée au quatrième problème structurel, qui a trait à l'évidente rivalité existant entre la DGCID et l'AFD : cet aspect est envisagé plus loin.

### **Le projet de mise en place d'une cellule d'appui à la gestion des crises**

Le Quai d'Orsay est aujourd'hui, avec le Ministère de la Défense, le principal animateur de la réflexion sur les moyens d'introduire davantage de cohérence dans l'approche française de la gestion des conflits. Dès 2004, la Direction NUOI et le Centre d'Analyse et de Prévision (CAP) ont initié une réflexion sur les moyens de mieux coordonner l'intervention des acteurs français dans la gestion des crises. A la demande du Secrétaire général du Ministère, le CAP a par la suite été chargé de mener un audit durant le premier semestre 2005, afin d'identifier les problèmes internes au MAE<sup>122</sup>. « *Le MAE a jugé nécessaire de se pencher sur ses problèmes internes de coordination et de communication, envisagés en liaison étroite avec les enjeux de la coordination interministérielle* »<sup>123</sup>. Trois groupes de travail ont été mis sur pied, dont deux sont en relation avec la problématique de la gestion des sorties de conflits :

- un premier groupe visait la mise sur pied d'une cellule d'appui à la gestion des crises ;

- un deuxième était chargé de réfléchir sur la constitution d'un centre de situation, qui serait un point de référence unique pour l'ensemble des interlocuteurs (à l'intérieur du MAE, au sein des autres administrations, au sein des organisations multilatérales) et qui assurerait le secrétariat de la cellule d'appui (constitution d'une base de données, mains courantes, ...) <sup>124</sup> ;

---

<sup>121</sup> Avant 2004, le budget de l'AFD était de 175 millions d'euros. En 2006, le budget de l'AFD est de 340 millions d'euros.

<sup>122</sup> Entretien, Services rattachés à l'Ambassadeur pour la sécurité et la prévention des conflits, Ministère des affaires étrangères, rue La Pérouse, Paris, juillet 2006.

<sup>123</sup> Entretien, Centre d'Analyse et de Prévision (CAP), Paris, janvier 2006.

<sup>124</sup> Ce groupe cependant ne s'est presque jamais réuni car cet aspect de la réflexion a été confié à un contractant extérieur.

- un troisième groupe était chargé de réfléchir sur la formation des agents, du Ministère et de l'extérieur.

C'est le premier groupe de travail qui a été le plus productif. Ses travaux ont été fondés, selon les responsables du Quai d'Orsay rencontrés, sur les rapports Fauroux et Mallet. L'analyse qui a présidé à la réflexion menée tendait ainsi à considérer que les problèmes de coordination sont imputables à la mise en place de structures *ad hoc* : il n'y a donc pas eu, au cours des dernières années, de capitalisation d'expérience, ni de continuité dans l'action. Par ailleurs, les membres du groupe de travail ont mis l'accent sur le fait que le passage de relais entre la DAH et la DGCID, lorsque l'on passe de la phase d'urgence à la phase de reconstruction, fonctionne mal. Il y a également eu une volonté manifeste d'éviter que la supervision de la gestion des crises ne soit confiée au SGDN. Le SGDN est une structure qui dépend du Premier Ministre et non pas du Président de la République : selon l'analyse du Quai d'Orsay, ce statut institutionnel est problématique dans la mesure où la politique étrangère relève du domaine régalién. Le SGDN a de plus pour fonction de s'occuper de la défense nationale et non pas de la politique étrangère, dont relèverait la gestion des crises.

A l'issue de ces travaux, une note du CAP a défini les termes de références et formulé diverses hypothèses sur les fonctions qui pourraient être attribuées à la cellule d'appui. Cette note a été formalisée et validée par le Directeur de cabinet du Ministre des Affaires Etrangères. Parallèlement à ce processus interne au MAE, le Directeur de cabinet du Premier Ministre a saisi les différents ministères pour recueillir leur avis sur le rapport Mallet. Le Directeur de cabinet du Ministre des Affaires étrangères a répondu sur la base d'une réponse préparée par le CAP. Lors d'une réunion interministérielle, présidée par le Premier Ministre le 24 octobre 2005, a été adoptée une instruction confiant au MAE la responsabilité de formuler une proposition concrète. Le CAP a repris les termes de références de ses travaux menés en interne et proposé de créer une structure d'appui à la gestion des crises au sein du MAE. Comme son nom l'indique, la nouvelle structure n'aurait pas directement pour mission de gérer les crises, mais d'apporter un appui à leur gestion. Elle serait chargée de « *s'occuper des interstices et de la planification intégrée. La DAH continuerait de faire ce qu'elle fait aujourd'hui (par exemple en coordonnant les besoins de la DFAE (rapatriement) et les siens (fret et organisation des vols aériens uniques). En revanche, la cellule d'appui serait le point focal entre l'ensemble des directions du Quai d'Orsay : elle remplirait une mission de veille en reprenant les télégrammes diplomatiques, les notes du SITCEN, etc.* »<sup>125</sup>. Les modalités de fonctionnement de cette cellule

---

<sup>125</sup> Entretien, CAP, Ministère des Affaires Etrangères, Paris, 12 janvier 2006.

n'ont cependant pas été clairement arrêtées. La question de la dotation en équipements et en personnels de permanence paraissait difficile à résoudre. En ce qui concerne la vocation interministérielle de cette cellule, la mise en place de manière permanente en son sein des personnels d'autres ministères (Défense, MINEFI, Intérieur, Santé, Equipement/Transports) a été la solution proposée. En ce qui concerne la coordination avec les autres ministères moins directement impliqués (par exemple l'Éducation ou l'Agriculture), il a été proposé de mettre en place un réseau de correspondants dont l'interlocuteur serait la cellule d'appui.

Ce projet a cependant fait l'objet de vives critiques au sein même du MAE. La question de son rattachement a fait l'objet de débats : les avis divergeaient sur la question de savoir s'il convenait de rattacher la cellule au Directeur des Affaires Politiques, au Secrétaire général du Quai d'Orsay ou au Directeur de cabinet du Ministre. Un autre schéma – qui cependant, à la différence du premier, n'a pas fait l'objet d'une validation - a également été mis en avant, schéma dans lequel serait créée une Direction des opérations, plus directement opérationnelle que la cellule d'appui. Cette Direction des opérations absorberait la DAH, la DFAE, une partie de NUOI et une partie de la DGCID. Par ailleurs, certains ont fait état de leurs inquiétudes quant à l'absence d'autorité de cette cellule vis-à-vis des autres ministères : *« Qui va réussir à imposer au Ministère de la Défense de transmettre systématiquement ses informations à une cellule qui n'aura pas d'autorité ? Quel est l'intérêt d'une cellule qui se limitera à l'appui et ne décidera de rien ? Elle pourra convoquer des réunions mais comment obliger les personnels des autres ministères à y assister ? »*<sup>126</sup>.

La cellule d'appui MAE a également été assez mal accueillie par certains acteurs extérieurs au MAE. Ceux-ci ont tout d'abord mis en cause les rivalités internes au Quai d'Orsay qui selon eux constitueraient le principal frein au dispositif envisagé. Par ailleurs, l'idée de limiter les coûts de fonctionnement de la cellule en utilisant les moyens, notamment en personnel, des autres ministères, a été mal perçue par ceux-ci, qui ont estimé que le MAE demandait des personnels sans pour autant accepter de partager la supervision et le contrôle de la gestion des crises. Face à ces critiques, un diplomate expliquait : *« le contrôle par le Quai se justifie par l'expertise régionale propre aux diplomates et incomparablement meilleure que celle des autres ministères »*<sup>127</sup>.

Pour autant, la réflexion engagée par le MAE a suscité l'intérêt. Certains considèrent que cette réflexion pourrait devenir la base de ce que sera

---

<sup>126</sup> Entretien avec un diplomate de la DGCID, Paris, 9 janvier 2006.

<sup>127</sup> Entretien, Services du Haut représentant pour la sécurité et la prévention des conflits, Paris, juillet 2006.

l'interministérialité. L'idée d'un Comité interministériel relayé par une Cellule d'appui apparaît satisfaisante. Cependant, là encore, des préoccupations sont formulées quant à la direction de la cellule d'appui. Selon un agent de la Délégation aux affaires stratégiques du MINDEF, « la question majeure est de savoir qui sera le chef de cette cellule. Si cette cellule est dirigée par une personnalité nommée par le Président ou par le Premier Ministre, la cellule acquerra une plus grande légitimité et pourra fonctionner. En revanche, si elle dépend d'un fonctionnaire du Quai d'Orsay, on ne pourra pas parler d'interministérialité. On peut éventuellement envisager de la placer sous la direction d'une personnalité politique du MAE bien que cette solution ne soit pas non plus parfaite. En réalité, pour qu'un tel dispositif fonctionne, il faut un chef de cellule doté d'une légitimité interministérielle : il faut donc que le choix porte sur un politique et non pas sur un fonctionnaire »<sup>128</sup>. Un officier interrogé à l'EMA estimait également qu'« il faut une impulsion forte du Président ou du Premier Ministre. Sans cela, tout dispositif de gestion de crise ne sera qu'une façade, en dépit de la bonne volonté des uns et des autres. »<sup>129</sup>

Finalement, au cours de deux réunions tenues en mars et avril 2006, le projet a été jugé trop ambitieux, particulièrement en ce qui concernait les effectifs rattachés à la structure : le chiffre proposé de plus de 20 personnes a été estimé trop élevé et a été réduit à 3 personnes<sup>130</sup>. Aujourd'hui, l'avenir de cette structure, jugée « mort-née » par certains notamment au SGDN et au Ministère de la Défense<sup>131</sup>, est en réalité bien incertain. Les missions de la structure ont été réduites à la seule coordination des crises humanitaires et consulaires. Il semble que le Quai d'Orsay se recentre par ailleurs sur un projet, proche de la réflexion initialement menée, et consistant à favoriser avant tout la coordination interne entre les services et directions du Ministère.

### ***Le GIP « France coopération internationale »***

Créé en avril 2002 à l'initiative du MAE et du Ministère de la Fonction Publique, « le GIP (groupement d'intérêt public) « France coopération internationale » est une structure publique d'appui aux opérateurs nationaux et de promotion de l'expertise française dans les missions de coopération et de développement pour le compte de commanditaires nationaux et internationaux. Doté de la personnalité juridique et de l'autonomie financière, FCI a ainsi pour objet de servir d'instrument opérationnel d'incitation, de coordination et d'appui aux opérateurs français publics et privés agissant dans les missions de coopération internationale financées par les bailleurs de fonds multilatéraux, ainsi que de

---

<sup>128</sup> Entretien, Délégation aux affaires stratégiques, Ministère de la Défense, Paris, 2 février 2006.

<sup>129</sup> Entretien, EMA, Paris, 9 mars 2006.

<sup>130</sup> Cet effectif reposait au 3/4 sur le redéploiement de personnel déjà affecté à des missions ayant trait à la gestion des crises.

<sup>131</sup> Entretien, SGDN, Paris, juin 2006.

*gérer des missions d'expertises sur commandes directes* »<sup>132</sup>. FCI, qui appartient au réseau européen des agences de mise en œuvre des programmes de coopération (EUNIDA), est organisée autour de : deux organes d'orientation et de décision (d'une part, l'assemblée générale et d'autre part, le conseil d'administration, présidé par le Directeur général de la DGCID) ; un organe de gestion (la direction générale et ses directions opérationnelles<sup>133</sup>) ; deux organes de contrôle (le Commissaire du Gouvernement et le Contrôleur d'Etat) ; trois organes de concertation (le Haut Comité d'Orientation Interministériel et deux comités de liaison des opérateurs publics et des opérateurs privés). Par ailleurs, FCI dispose de relais auprès de deux grands bailleurs, l'Union Européenne (correspondant permanent à Bruxelles) et la Banque Mondiale (consultante à Washington).

Les missions de cette structure sont les suivantes<sup>134</sup> :

- mobiliser l'expertise publique par un système de sélection d'experts appuyé sur les réseaux de correspondants ministériels, et assister les services administratifs nationaux dans le cadre de programmes de marchés de coopération administrative ;
- amplifier l'appui aux opérateurs nationaux (sociétés de conseil, d'expertise, d'ingénierie...), et organiser une synergie entre les secteurs publics et privés dans le cadre des projets et missions de coopération internationale financés par les bailleurs de fonds multilatéraux. ;
- organiser des missions pluridisciplinaires de coopération et développement (mise en place du support administratif, de l'organisation logistique, du suivi...), suite à des commandes directes (MAE, Commission Européenne, ONU, Institutions financières internationales...) dans les pays en situation de post-crise et de transition au développement ;

---

<sup>132</sup> [http://www.fci.gouv.fr/fci\\_fr.aspx](http://www.fci.gouv.fr/fci_fr.aspx)

<sup>133</sup> Ces trois directions sont : la Direction des opérations, qui met en œuvre l'ensemble des missions d'experts (gestion, soutien logistique, assistance opérationnelle...) et assume en outre l'administration de FCI (gestion administrative et financière, gestion des ressources humaines) ; la Direction de l'expertise technique internationale, qui identifie et sélectionne les experts publics. Elle intervient, en appui ou en gestion directe dans les programmes de marchés de coopération administrative, en particulier dans les opérations de jumelages institutionnels financées par la Commission européenne ; la Direction de l'expertise privée et des services aux opérateurs, qui est chargée des relations avec les opérateurs et experts indépendants. Elle assure le suivi des marchés des bailleurs de fonds internationaux et favorise les partenariats entre les opérateurs des secteurs publics et privés dans le cadre des réponses aux appels d'offre. Elle organise des sessions de formation destinées aux experts et aux opérateurs.

<sup>134</sup> Ces missions sont énumérées sur le site : [http://www.fci.gouv.fr/fci\\_fr.aspx](http://www.fci.gouv.fr/fci_fr.aspx)

- gérer les Assistants Techniques d'origine publique financés sur crédit MAE délégués à l'AFD (assistants techniques spécialisés dans les secteurs de l'agriculture et du développement rural de l'environnement, de la santé, de l'éducation et de la formation professionnelle), conformément à la décision du CICID du 18 mai 2005<sup>135</sup> ;

- veille informative sur les marchés internationaux de coopération;

- formation aux techniques du multilatéral;

FCI offre des services à l'ensemble des opérateurs et consultants nationaux, en appui de leurs activités, pour faciliter la présence française sur les marchés multilatéraux compétitifs. En raison de ce positionnement, FCI ne présente pas de soumissions aux appels d'offres qui pourraient faire concurrence aux opérateurs nationaux. FCI n'agit lui-même en qualité d'opérateur que dans quatre cas et notamment dans le cadre des situations de post-crise<sup>136</sup>.

FCI est fréquemment critiquée pour le caractère trop limité du fichier d'experts qu'elle a constitué. Certains estiment notamment que FCI devrait étendre son fichier à des champs de spécialisation négligés (ex : médecins militaires, virologues). Certains plaident également pour que FCI travaille plus étroitement avec la MFI du Ministère des Affaires Etrangères.

### ***Le Ministère de la Défense***

Aujourd'hui, du côté du Ministère de la Défense, l'objectif majeur proclamé aussi bien par les documents officiels que par les militaires rencontrés

---

<sup>135</sup> Conformément aux conclusions du CICID, l'assistance technique est désormais financée :

- soit directement par le MAE (gouvernance, coopération culturelle, francophonie, recherche, enseignement supérieur, coopération non gouvernementale),
- soit par l'AFD, sur délégation de crédits du MAE (agriculture et développement rural, santé, éducation primaire et secondaire, formation professionnelle, environnement, secteur privé, infrastructures et développement urbain).

Néanmoins, quels que soient les secteurs, le MAE reste en charge des assistants techniques placés en position de conseil auprès des autorités des pays partenaires ainsi que de ceux placés auprès des organisations multilatérales ou régionales (cf. *infra*).

<sup>136</sup> FCI agit en qualité d'opérateur dans trois autres cas : 1/ sur le segment des marchés de coopération réservés aux administrations ; 2/ en réponse à des commandes directes institutionnelles ; 3/ lorsque l'intérêt de l'Etat français est directement en jeu et qu'il n'y a aucune réponse d'opérateurs français.

est de désengager les troupes le plus rapidement possible des théâtres d'opération, et ce dans les meilleures conditions possibles. Les militaires ne souhaitent plus rester sur le terrain de manière prolongée sans voir d'issue à leur engagement, ni mobiliser les ressources de la Défense pour financer l'accomplissement de tâches à vocation civile. Aux yeux des militaires, alors que l'organisation militaire est parfaitement rôdée pour les opérations extérieures (veille – planification – conduite), les structures civiles, parce qu'elles sont éclatées entre différents ministères, peinent à gérer les crises. Le travail de veille est jugé plutôt bien assuré par le MAE, mais l'absence de culture civile de planification empêche le passage de relais entre les militaires et les civils. « *Le meilleur moyen pour se désengager au plus vite est que tous les aspects non-militaires soient traités de manière coordonnée, c'est-à-dire selon la méthode planification-exécution. Or, c'est notamment parce qu'il n'y a pas de méthode de planification civile (pour les finances, pour la logistique, ...) que les phases de stabilisation se prolongent pour les militaires* »<sup>137</sup>. Le Ministère de la Défense insiste donc sur la nécessité d'un engagement rapide et efficace des ministères civils. C'est ainsi que le MINDEF apparaît aujourd'hui comme moteur en matière de réflexion sur les moyens d'accroître la coopération civilo-militaire sur les théâtres post-conflits. Ses réflexions excèdent largement le seul cadre de ses attributions dans le post-conflit mais cherchent également à penser les modalités d'intervention des acteurs civils, ce qui n'est pas d'ailleurs sans exaspérer les ministères civils.

Il convient de souligner que tout en étant un ardent promoteur de la mise en place d'un dispositif interministériel de gestion de crise et des sorties de conflits, le Ministère de la Défense demeure lui-même très attaché à certaines de ses prérogatives. Au sein du Ministère de la Défense, ce sont les services rattachés au CEMA (Chef d'état-major des armées) qui jouent un rôle majeur en matière de gestion de crises tout en étant par ailleurs en charge de la coopération interministérielle. La préservation des attributions particulières du CEMA lui-même est un enjeu majeur pour le Ministère. Alors que le Président de la République est le chef suprême des armées, le CEMA assume la responsabilité du commandement de l'ensemble des opérations militaires ; en outre, depuis l'adoption du Décret n°2005-520 du 21 mai 2005, le CEMA est très clairement placé au-dessus des autres chefs d'état-majors des différentes armées, ce qui a encore renforcé son importance. En sa qualité de commandement de l'ensemble des opérations militaires, le CEMA entretient des liens privilégiés avec le Président : il a la particularité de jouer un rôle d'« ascenseur » entre le Président et le commandement opérationnel et donc de maintenir un lien étroit entre le ou les commandants d'opérations et la plus haute autorité de l'État, ce qui constitue une spécificité française à laquelle les

---

<sup>137</sup> Entretien, Délégation aux Affaires Stratégiques, Paris, 2 février 2006.

acteurs militaires français sont très attachés. Le CEMA a en conséquence à la fois une vision stratégique (en raison de son rôle de Conseiller du Président) et une vision opérationnelle (en raison de son lien direct avec le Commandant de l'opération). Certains commentateurs font remarquer que les autres ministères n'ont accès au Président que par le biais de leurs Ministres et que la position du CEMA crée un déséquilibre dans les relations interministérielles. Ils proposent en conséquence des restructurations qui remettraient en question ce lien. Cependant, les militaires se montrent souvent très réticents à l'idée de réformes qui les priveraient de cet accès privilégié au politique. Ils soulignent également qu'il ne serait pas approprié qu'une autorité civile – en l'occurrence le Ministre de la Défense, qui institutionnellement n'est pas dans la chaîne de commandement – s'immisce entre le Président et le CEMA : pour eux, il est essentiel que le militaire soit directement en contact avec le Président étant donné la nature des responsabilités prises dans le cadre d'un engagement militaire (mise en jeu de la vie des personnels lors de l'emploi de la force armée et impact politique de l'action). Il apparaît ainsi que tout en étant le principal promoteur d'une approche interministérielle valorisant le rôle des civils, le Ministère de la Défense justifie une certaine limite à cette interministérialisation à cause des particularités liées à l'emploi de la force armée.

Au sein du Ministère, différents organismes sont, outre l'EMA, concernés par la gestion des sorties de conflits : le cabinet militaire du Ministre, la Délégation aux Affaires Stratégiques (DAS) également placée auprès du Ministre de la Défense, Délégation Générale pour l'Armement (DGA), la Direction du Renseignement Militaire (DRM), les états-majors des différentes armées, les cellules CIMIC des armées. En septembre 2005, a en outre été créé le Centre interarmées de Concepts, de Doctrine et d'Expérimentation (CICDE)<sup>138</sup>.

Le Ministère de la défense n'est pas épargné par les luttes bureaucratiques. Des tensions sont parfois palpables au travers des relations de l'EMA avec les états-majors des différentes armées, mais particulièrement avec celui de l'armée de terre qui se plaint d'être souvent contourné au profit du CFAT (Commandement de la Force d'Action Terrestre). Certaines luttes d'influence sont liées à l'interarmisation. Des tensions existent également entre la DAS et la DRM, dans la production du travail d'analyse. La DGA, qui a un rôle moteur en matière d'intelligence économique, se sent parfois concurrencée

---

<sup>138</sup> Cette structure, dotée de 25 officiers (à terme appelée à être composée de 45 personnes) a été voulue par le CEMA pour gérer les travaux de doctrine interarmées. L'objectif du centre est aussi de faire rayonner la pensée militaire française. Auparavant, c'était la Division Emploi de l'EMA, qui était chargée de cet aspect.

par l'activité déployée par les différentes armées dans le cadre des ACM/CIMIC (Actions Civilo-Militaires).

Bien que ce qui précède incite à la nuance, il est cependant indéniable que le Ministère de la Défense apporte aujourd'hui une contribution majeure à la réflexion sur la mise en place d'un dispositif intégré de gestion des sorties de conflits. Après avoir examiné l'organisation de la chaîne civilo-militaire au sein du Ministère de la Défense, sont étudiées en détail dans les paragraphes qui suivent la doctrine ACM et la doctrine CIMIC qui s'y est récemment substituée ainsi que le concept de sortie de conflit mis au point par le Ministère.

### **La chaîne civilo-militaire au sein du Ministère de la Défense**

Au sein de l'état-major des armées (EMA), c'est le CPCO/J9 qui est à la tête de la chaîne de la coopération civilo-militaire et est à ce titre garant de la cohérence et de la continuité de l'action de la France sur le théâtre. Le CPCO (Centre de Planification et de Conduite des Opérations) constitue ainsi l'état-major permanent relevant du CEMA pour la conduite des opérations. Le J9 est une cellule de cet état-major, dont la vocation est de concevoir et de conduire au niveau stratégique la coopération civilo-militaire nationale en fonction des objectifs fixés par le niveau politique. Le CPCO/J9 est une structure légère, renforcée en fonction du nombre de crises à gérer et de la situation sur les théâtres. Selon les textes<sup>139</sup>, il est en contact permanent ou régulier avec :

- les différents organismes du Ministère de la Défense concernés par la gestion des crises (cabinet militaire du Ministre, DAS, DGA, DRM, DFP, DGGN, cellules CIMIC des armées<sup>140</sup>) ;
- les administrations extérieures au Ministère, notamment le SGDN, le MAE (et en son sein la Direction des Affaires Politiques et de Sécurité, DAH, la DGCID, la DCMD), FCI, le Ministère de l'Intérieur et le MINEFI (DGTPE) ;
- les représentations militaires françaises auprès de l'UE et des autres organisations internationales (OTAN, ONU) ;
- les grandes ONG françaises

---

<sup>139</sup> Document n°262/DEF/EMA/EMP.1/NP du 3 mars 2005, intitulé « Concept et doctrine interarmées de la coopération civilo-militaire PIA 09.100 »

<sup>140</sup> Les états-majors des différentes armées disposent en effet d'une cellule ACM, à l'exception de la DGGN (Direction Générale de la Gendarmerie Nationale). Les cellules CIMIC de l'état-major de la Marine et de l'armée de Terre sont composées de personnel d'active, celle de l'état-major de l'Armée de l'Air est composée de personnel de réserve. En ce qui concerne l'Armée de Terre, le CFAT est dans la réalité le principal interlocuteur de J9, davantage que l'EMAT, comme nous l'avons souligné plus haut.

Enfin, J9 joue un rôle de facilitateur pour les entreprises françaises qui envisagent une action économique sur un théâtre d'opération (expertise de théâtre, conseil au déploiement, mise en relation).

Ce dispositif théorique souffre cependant d'un certain nombre de lacunes dans sa mise en œuvre. Certains des liens énumérés ci-dessus sont en réalité largement virtuels. Les relations avec le Ministère des Affaires sont fréquentes (bien que parfois tendues), particulièrement avec la Direction des Affaires stratégiques mais aussi avec les autres Directions rattachées à la Direction Générale des Affaires Politiques et de Sécurité. En revanche, les liens du MINDEF avec la DGCID sont extrêmement ténus et ceux avec les autres ministères plus ou moins inexistantes. Ainsi, il apparaît par exemple que la cellule J9 n'entretient aucune relation avec les services de Bercy, ni avec les Ministères de la Santé et de l'Éducation, pourtant concernés par un certain nombre d'actions civilo-militaires humanitaires ou de développement pilotées par J9.

C'est le CPCO/J9 qui est en charge de faciliter la mise en place des opérateurs civils nationaux, afin que ceux-ci prennent au plus tôt le relais de la force dans leurs domaines de compétence. Il s'articule autour de trois cellules et du GIACM<sup>141</sup> :

- une cellule de commandement est chargée d'assurer la coordination de la fonction CIMIC avec les autres bureaux du CPCO<sup>142</sup> Le chef du J9 assiste en outre les autorités du CPCO dans leurs contacts avec les responsables des autres administrations. Il participe à la planification pré-décisionnelle et est entièrement associé à la planification opérationnelle ;
- une cellule de synthèse/prospective est chargée de mener des travaux de planification en liaison avec J5 et d'assurer (en théorie) la coordination avec les administrations civiles françaises, en participant à l'animation d'un réseau interministériel informel au niveau des administrations concernées par la gestion des crises, notamment la DAH, la DGCID, la DCMD, la DGTPE ;
- une cellule opérations est chargée de la conduite de la coopération civilo-militaire sur les différents théâtres. Elle coordonne notamment l'action des forces françaises avec les opérateurs civils, en liaison avec le GPI « France Coopération internationale », l'AFD et la Représentation militaire française (RMF) auprès de l'UE ;
- le GIACM constitue l'instrument principal du CPCO dans l'expertise et la mise en œuvre de la coopération civilo-militaire en interarmées. Créé le 1<sup>er</sup> juillet 2001 et piloté par le CPCO, le groupement interarmées

---

<sup>141</sup> Document n°262/DEF/EMA/EMP.1/NP du 3 mars 2005, *op. cit.*

<sup>142</sup> Les autres bureaux du CPCO sont le J3 et le J5 pour les opérations, le J4 pour les aspects logistiques et le J2 pour le renseignement de théâtre.

« Actions Civilo-Militaires » a été déclaré opérationnel le 26 février 2004. Il relève du CEMA dans le domaine de l'emploi et du Chef d'état-major de l'armée de Terre dans le domaine organique. Ses missions prioritaires consistent à constituer, renforcer et mettre en œuvre, au sein des états-majors de planification et de conduite et des unités projetées, les dispositifs CIMIC de circonstance décidée par l'EMA et à participer à l'expertise de théâtre. Il participe également à la formation CIMIC en national et international ainsi qu'à l'entraînement opérationnel des unités<sup>143</sup>.

Sur le théâtre d'opération, les interlocuteurs principaux de J9 sont le COMANFOR – lorsqu'il s'agit d'une opération française – ou le REPFRANCE – qui est le représentant militaire de la France auprès du commandant de l'opération lorsqu'il s'agit d'une opération multinationale : la politique d'emploi civilo-militaire de niveau opératif est ainsi définie par J9, en concertation avec ces hauts représentants militaires. Mise en place auprès des REPFRANCE et des COMANFOR une cellule CIMIC de théâtre assure la cohérence et la continuité des actions de reconstruction menées sur le théâtre par les forces françaises. Au niveau tactique, chaque Groupement Tactique Interarmées (GTIA) dispose d'une équipe CIMIC, chargée de mettre en œuvre les projets. Ces équipes CIMIC sont en majorité composées d'éléments envoyés par le GIACM, cependant du personnel CIMIC peut également être mis à disposition par les différentes armées.

### **De la doctrine ACM (Actions Civilo-Militaires) ...**

Depuis quelques années, les ACM sont devenues l'une des fonctions majeures des opérations extérieures. Les ACM correspondent à la prise en compte de l'évolution du métier militaire ou plus exactement à l'adaptation de l'action des forces armées aux nouveaux contextes d'intervention : il s'agit d'améliorer la coopération civilo-militaire de manière à favoriser l'action des forces armées. Les ACM correspondent ainsi à une fonction d'appui des unités projetées. En juillet 1997, le CEMA a adopté une directive portant sur les actions civilo-militaires, doctrine réactualisée en 2002<sup>144</sup>, puis remplacée en 2005 par la doctrine CIMIC. Avant d'étudier celle-ci dans le paragraphe suivant, il est intéressant de se pencher sur la doctrine ACM, afin de saisir la teneur des évolutions de la conception française des interventions civilo-militaires.

---

<sup>143</sup> Le GIACM dispose de 542 personnes en provenance des différentes armées dont un noyau permanent d'active (96 personnes), un complément opérationnel d'active (96 personnes) et un complément de réserve (30 personnes).

<sup>144</sup> Voir Instruction 2900, *Concept Interarmées de l'action civilo-militaire*, Directive du 23 janvier 2002, approuvée par la décision 000227/DEF/EMP.1/NP, Paris, 18 mars 2002.

La doctrine ACM française est en grande partie destinée à assurer la bonne insertion de la Force mandatée dans son milieu d'intervention ainsi que l'insertion des armées françaises dans un dispositif multinational. Les directives générales 1997 et 2002 distinguent trois catégories d'actions civilo-militaires :

- les actions au profit des forces, qui renvoient aux actions visant à favoriser l'exécution des missions opérationnelles avant, pendant et après l'engagement. Elles répondent aux besoins suivants : faciliter et légitimer l'engagement des unités sur un théâtre extérieur ; participer à la création et au maintien d'un climat de sécurité optimal pour les membres de cette force ; contribuer à l'analyse globale des facteurs à prendre en compte dans l'élaboration des modes d'action ; accroître l'efficacité générale de l'action militaire par la mise en œuvre de moyens non conventionnels ; offrir, chaque fois que possible, des solutions alternatives à l'emploi de la force. Ce dernier volet a trait à la fois aux fonctions opérationnelles et logistiques et comporte deux aspects. Tout d'abord, l'aspect administratif, qui consiste dans la conclusion de contrats avec le pays-hôte (paiement du casernement, accès au marché local en s'efforçant de ne pas le déséquilibrer, ...). Le soutien à la mobilité de la force ensuite, selon des techniques duales qui profitent à la force mais aussi au pays d'intervention lui-même (reconstruction des routes pour permettre la mobilité de la force, missions de liaison avec les organismes internationaux qui encadrent l'action de la force sur le plan juridique, ...). A ce niveau, le rôle des ACM est de rechercher des solutions aux problèmes civils que rencontre la force dans son milieu d'intervention, afin de lui permettre de gagner en liberté d'action. Ce volet des ACM passe notamment par la mise en œuvre d'actions psychologiques destinées aux unités déployées<sup>145</sup> ;

- les actions au profit de l'environnement civil, qui renvoient aux actions menées par la force dans le but de contribuer au rétablissement de tout ou partie des fonctions vitales d'un pays sinistré, soit selon la terminologie retenue par la doctrine française « *le rétablissement de la vie de la cité* ». La réorganisation de la vie politique et économique d'une zone sortant de crise ne relève pas directement d'un domaine spécifique à l'action des forces armées. Cependant, « *le rétablissement des conditions normales de la vie publique et privée participe d'un processus de diminution de la conflictualité, en suscitant la confiance et en réduisant les causes de violence. Aussi les unités militaires mandatées peuvent-elles être amenées à effectuer*

---

<sup>145</sup> Dans la mesure où le cadre juridique des opérations de paix est extrêmement flou, la force d'intervention doit être parfaitement formée et entraînée à avoir l'attitude requise, particulièrement quand se produit une intervention dans les affaires intérieures : le comportement de la force est en effet le problème clé des opérations de paix. C'est pourquoi, il est nécessaire de fournir un appui psychologique aux soldats amenés à risquer leur vie dans un pays tiers, dans des missions dont les objectifs et les motivations ne sont pas toujours clairs. Ce type d'action psychologique relève souvent du COS (Commandement des Opérations Spéciales).

*un certain nombre de missions en ce sens, en étroite collaboration avec d'autres acteurs institutionnels, publics (organismes politico-administratifs) ou privés (entreprises, ONG) »<sup>146</sup>. Dès lors, ce type d'action peut être mené selon deux optiques différentes : un mode d'action dit « en autonome », lorsque les actions font suite aux crises et marquent la fin d'une action de coercition ; un mode d'action dit « en contribution », par lequel la force mandatée vient compléter les actions menées par les organisations plus spécialement engagées pour exécuter de telles fonctions sur le théâtre. Dans tous les cas, quatre domaines d'action sont privilégiés : participer à la restauration des structures gouvernementales et des administrations indispensables au rétablissement de l'Etat de droit et d'une vie politique et administrative minimale (organisation d'élections libres, respect des libertés publiques, fonctionnement des services publics indispensables, reconstitution du maillage administratif et judiciaire, formation et soutien des forces de l'ordre, remise en route d'administrations importantes comme la santé, ...); concourir à la remise en état des ouvrages et des services conditionnant un retour rapide à des conditions de vie décentes pour les populations ( rétablissement de la circulation, rétablissement des voies de communication et de leur sécurité); réorganiser la vie quotidienne (assurer la sécurité des ONG, remettre en état les réseaux de distribution, déminer); enfin, faciliter le redémarrage de la vie économique (il s'agit pour l'essentiel de créer un tissu relationnel avec les agents économiques locaux et de faciliter les contacts entre les décideurs locaux et les entreprises nationales susceptibles de contribuer au redémarrage de la vie économique, mais aussi d'assurer la sûreté des échanges de première nécessité et le démantèlement des réseaux mafieux<sup>147</sup>). Toutes ces actions sont conduites, chaque fois que possible, en liaison avec les autorités et les administrations locales et s'inscrivent dans une logique de sortie de crise, qui inclut notamment un désengagement de la composante civilo-militaire des forces par un transfert de responsabilité au profit des autorités civiles<sup>148</sup> ;*

- les actions humanitaires proprement dites : dans certaines circonstances, notamment lorsque la sécurité des populations et des organisations humanitaires n'est pas assurée dans des conditions satisfaisantes, il peut être décidé de conduire des « actions militaires à vocation humanitaire ». Les forces armées sont alors chargées d'une mission de protection. Ce type d'intervention s'effectue généralement sous l'égide de l'ONU, et si possible,

---

<sup>146</sup> CDES, *L'action des forces terrestres au contact des réalités : une nouvelle approche doctrinale*, sous la direction du Général de corps d'armée Christian Delanghe, Paris, CDES, 2000., pp. 57-58.

<sup>147</sup> Cette mission s'inscrit en accompagnement de programmes de développement à long terme définis et financés dans le cadre d'une politique nationale ou d'accords multinationaux.

<sup>148</sup> Il convient de distinguer d'une part les opérations servant les intérêts immédiats de la force d'intervention et ceux du pays en crise, et d'autre part, les programmes de restauration à plus long terme, dont le développement est appelé à se prolonger après le désengagement des unités.

avec l'accord des parties concernées. Il s'agit de l'aspect le plus médiatisé des ACM, qui pourtant ne constitue pas le volet le plus important. Il consiste dans l'apport de produits et d'aide aux populations locales.

Alors que les actions au profit des forces font partie intégrante des opérations militaires, les actions au profit de l'environnement civil et les actions humanitaires ne sont pas militaires par essence. Il est fondamental de préciser que, dans la doctrine ACM 1997/2002, les actions au profit des forces restent toujours prioritaires par rapport à celles conduites au profit de l'environnement civil et des populations<sup>149</sup>. Les ACM, en donnant une image favorable de la force, participent à sa sécurité et à sa liberté d'action. D'autre part, les ACM ont un aspect extrêmement national : elles visent à favoriser avant tout les intérêts nationaux de la France. Enfin, les acteurs civilo-militaires participent à la collecte du renseignement. Les ACM françaises sont fréquemment mises en œuvre dans un cadre multilatéral, au sein d'unités multinationales CIMIC (*Civil Military Cooperation*). Le plus souvent, les pays participants conservent parallèlement des unités dans un cadre national.

Il est important de souligner que cette approche française tendant à considérer avant tout les ACM et notamment les actions humanitaires comme des fonctions d'appui à la force d'intervention a fait l'objet de débats au sein même du Ministère de la Défense. À cette conception a été opposée par certains une vision plus intégrée de l'action civilo-militaire. Cette deuxième conception, inspirée de l'approche anglo-saxonne, a été défendue par des acteurs internes et externes au seul cercle des ACM : particulièrement prisée par le Commandement des Opérations Spéciales (COS), elle consiste à développer une conception holistique, qui prévoit d'étendre le champ d'application des ACM en dehors du domaine d'action spécifiquement militaire. Il apparaît que la nouvelle doctrine, adoptée en 2005, tend à opérer une synthèse entre ces deux tendances.

### **... à la nouvelle doctrine CIMIC**

Le document n°262/DEF/EMA/EMP.1/NP du 3 mars 2005, intitulé « Concept et doctrine interarmées de la coopération civilo-militaire PIA 09.100 » annule et remplace le « Concept interarmées d'action civilo-militaire »

---

<sup>149</sup> Une même ACM peut répondre à plusieurs finalités. Ainsi, l'assistance aux réfugiés peut-elle se concevoir selon deux cas de figure : soit l'aide au profit des réfugiés est conçue comme une mission au profit de l'environnement civil. Soit l'assistance aux réfugiés permet d'éviter leur interférence avec les manœuvres militaires : c'est alors une mission au profit de la force d'intervention.

du 18 mars 2002. Le terme d'ACM a été remplacé par le terme de CIMIC (Coopération civilo-militaire – Civil-Military Cooperation). « *En changeant de terminologie (« coopération » au lieu de « action ») et en adoptant l'acronyme de l'UE et de l'OTAN (CIMIC), ce document exprime la volonté d'une plus grande coordination avec les autres ministères, les organismes civils et nos alliés dans le respect des compétences et des responsabilités de chacun* »<sup>150</sup>. La France a en effet ratifié les concepts de coopération civilo-militaire de l'OTAN et de l'UE (cf. *infra*) et a donc dû mettre en cohérence son concept ACM avec ces documents. Les documents de référence cités en introduction du concept sont en conséquence le document de l'UE « *Civil-military cooperation « CIMIC » concept for EU-led crisis management operations* » et le document de l'OTAN « *AJP-9 NATO civil-military cooperation (CIMIC) doctrine* ». Le nouveau concept se réfère également au Guide de l'ONU sur l'utilisation des moyens militaires et de défense civile dans les catastrophes naturelles (dites « lignes directrices d'Oslo » ou « Oslo guidelines ») de mai 1994, au guide ONU/UE sur l'utilisation des moyens militaires et de défense civile en soutien des activités humanitaires des Nations Unies en urgence complexe de mars 2003 et enfin au concept de sortie de crise décrit ci-dessous, auquel il est étroitement lié. Cette nouvelle doctrine CIMIC doit servir à guider l'action du GIACM, du CPCO dans une opération nationale ou multinationale, d'un OHQ ou d'un FHQ mis sur pied par la France dans une opération de l'Union Européenne, des COMANFOR et des REPRANCE dans les opérations multinationales menées au sein de l'Alliance Atlantique, par l'UE ou par une coalition *ad hoc* auxquelles participerait la France. Il doit permettre aux différentes armées et à la gendarmerie d'élaborer leurs propres documents et de décliner leurs activités civilo-militaires au niveau tactique. Il a vocation à être diffusé en interministériel et auprès des organisations internationales et non-gouvernementales.

Le document définit la coopération civilo-militaire comme « *la fonction opérationnelle destinée à améliorer l'intégration de la force dans son environnement humain, afin de faciliter l'accomplissement de sa mission, le rétablissement d'une situation sécuritaire normale et la gestion de la crise par les autorités civiles (administration, action humanitaire, reprise économique...).* Le soutien apporté aux acteurs civils ne doit jamais compromettre l'accomplissement de la mission. Les activités qu'il entraîne sont transférées aux acteurs civils aussi tôt que possible »<sup>151</sup>. Comme dans la précédente doctrine ACM, l'objectif majeur affiché de la CIMIC est donc de favoriser l'insertion de la force dans son environnement d'intervention. Par ailleurs, à l'instar du concept de sortie de crise, le document manifeste clairement la volonté de ne plus suppléer aux carences des civils et ainsi d'éviter les engagements prolongés dans

---

<sup>150</sup> Document n°262/DEF/EMA/EMP.1/NP du 3 mars 2005, intitulé « Concept et doctrine interarmées de la coopération civilo-militaire PIA 09.100 »

<sup>151</sup> *Idem*, p. 6.

le temps et l'implication dans des activités ne relevant pas des missions du militaire. L'objectif est d'éviter toute redondance avec les moyens civils disponibles. « *Les actions au profit de l'environnement civil sont du ressort des organisations civiles, le rôle de la force étant prioritairement d'assurer la sécurité du théâtre. En conséquence, outre le souci d'économie de moyens, il est indispensable d'éviter toute dépendance durable du milieu civil à l'égard des ressources militaires qui aurait pour effet de retarder non seulement la reprise des activités civiles, mais aussi le désengagement des forces* »<sup>152</sup>.

Les missions attribuées à la coopération civilo-militaire dans la sortie de conflit correspondent à deux phases :

- la phase de transition. Au plan national, la mission de la CIMIC est de s'assurer de la cohérence des actions engagées par les acteurs multilatéraux avec les intérêts nationaux, de relayer l'action des administrations françaises, en attendant leur arrivée, en fonction des objectifs qu'elles visent, des possibilités de la force et des directives de coordination nationale et d'appuyer la mise en place de la mission diplomatique et de ses services (soutien de missions de reconnaissance, transmission d'information). Sur le terrain, la coopération civilo-militaire consiste à renforcer la sécurité en menant des actions au profit de la population, à mettre en oeuvre en collaboration avec les organismes civils des actions destinées à faire baisser les tensions au sein des populations, à fournir une expertise du milieu, notamment des ressources civiles disponibles, à pallier les déficits en capacités des organisations civiles pendant leur montée en puissance, à mettre en place les liaisons et les procédures d'échange d'information avec les partenaires civils du théâtre (organisations internationales, organisations gouvernementales, autorités locales, ONG, entreprises), à harmoniser les objectifs de la force et ceux des organisations civiles et conjointement avec celles-ci à planifier les actions dans le domaine civil et enfin à appuyer la mise en place des acteurs civils (information de sécurité, connaissance du milieu, soutien logistique limité) ;
- la phase de désengagement, durant laquelle la coordination civilo-militaire veille à ce que les organisations civiles prennent en charge leur mission pour éviter l'emploi injustifié de moyens militaires, garantit que les actions engagées par la force sont prolongées par des actions civiles capables de les achever dans les meilleures conditions, s'assure que les employés locaux ne feront pas l'objet de mesures de rétorsion de la part du pouvoir local ou de la population, détecte et rend compte des litiges et des contentieux possibles, enfin maintient jusqu'au désengagement total de la force la coordination et l'échange d'information avec les acteurs civils<sup>153</sup>.

---

<sup>152</sup> *Idem*, p. 8.

<sup>153</sup> Au cours de ces deux phases, la coordination avec les services de l'ambassade est présentée comme un élément particulièrement crucial par la doctrine CIMIC. Les principes sont les suivants : « *L'ambassadeur assure la coordination de la stratégie globale nationale au niveau du théâtre, sans*

Il est important de souligner que les objectifs de la CIMIC diffèrent dans leur formulation de ceux précédemment assignés aux ACM. Quatre objectifs (correspondant à quatre domaines de coopération civilo-militaire) sont désormais assignés aux unités CIMIC afin d'atteindre l'Etat Final Recherché (EFR), qui correspond au rétablissement de la situation selon des normes fixées par l'autorité politique et qui couvre les aspects militaires<sup>154</sup>, sécuritaires, humanitaires, économiques, sociaux et politiques :

- contribuer à atteindre les objectifs politiques, en facilitant la coordination entre les différents acteurs civils et militaires et en établissant des liaisons permanentes avec les autorités civiles en charge de la crise (domaine de la coordination civilo-militaire). Cet aspect implique notamment l'échange d'information et la planification conjointe avec les civils. Cette fonction correspond à l'appui à l'environnement civil de la précédente doctrine ACM ;
- renforcer l'action militaire, en facilitant l'insertion de la force dans un environnement civil complexe et en fournissant une expertise du milieu civil aux autres fonctions opérationnelles (domaine de l'appui à la force). Cette fonction correspond en partie à la protection de la force de la précédente doctrine ACM. Comme l'ancienne, la nouvelle doctrine considère également que cette fonction consiste à faire baisser les tensions internes au sein de la population – ce qui constitue une fonction davantage politique que militaire. Les principes de l'insertion de la force dans l'environnement civil d'intervention sont cependant davantage explicités que dans la précédente doctrine ACM. Il est précisé que la prise en compte « *de la culture, des coutumes, des lois et des modes de vie locaux* » est indispensable ;
- accélérer la sortie de crise, en fournissant un appui aux acteurs civils de la crise afin que ceux-ci puissent assumer au plus tôt leurs responsabilités (domaine du soutien à l'environnement civil). Cette fonction a pour but explicite de faciliter la sortie de conflit, en ce qu'elle permet de passer à la phase de stabilisation et d'envisager le désengagement de la force : il s'agit notamment de « *répondre aux besoins vitaux des populations, en cas d'urgence absolue, l'action militaire ne pouvant faire abstraction des aspects humanitaires et de pallier le déficit initial des capacités*

---

*interférer dans la conduite des opérations purement militaires. Le soutien mutuel et la coordination entre l'ambassadeur et le REPFRENCE auprès du commandant de la force sont permanents. En début de crise, la cellule CIMIC de théâtre peut pallier les éventuels déficits de la mission diplomatique française (...). Pendant la phase de transition, la cellule aide à la mise en place des services de la mission diplomatique (correspondant ou attaché humanitaire, service de coopération et d'action culturelle, mission économique, attaché de défense), leur fournit des informations et coopère avec eux dans leur domaine de compétence. Dès que les services ont retrouvé leur autonomie, la cellule reprend son rôle centré sur la cohérence et la coordination des actions CIMIC françaises par rapport à la conduite des opérations ».*

<sup>154</sup> Le volet militaire de l'EFR correspond au rétablissement de conditions dans lesquelles la sécurité de la population et du pays est assurée par le jeu normal des institutions locales ou internationales mandatées.

*civiles, pour éviter que l'intervention de la force ne se traduise par une aggravation de la situation des populations, faciliter la mise en place des acteurs civils afin de leur permettre de remplir au plus tôt le rôle qui leur revient dans la gestion de la crise ; renforcer l'action des acteurs civils, si le besoin existe et si le mandat de la force le prévoit*». Cette fonction correspond en partie aux actions humanitaires prévues par la doctrine précédente. En ce qui concerne les relations des militaires français avec les ONG, le concept CIMIC précise que « *dans la majorité des cas, elles sont disposées à coopérer ou au minimum à dialoguer avec la force, dès lors que la relation ne met pas en cause les principes qui les guident : neutralité, indépendance et impartialité. Toutefois, pour des raisons qui leur sont propres, certaines ONG ne souhaitent pas travailler avec les organisations mandatées ou avec la force. Les contacts avec les ONG se font donc autant que possible par le biais des organisations mandatées et au moyen du centre CIMIC. La force assure la sécurité générale du théâtre. Aux ONG qui en expriment le souhait, elle fournit en plus des informations sur leur zone d'action, un complément de sécurité personnalisé (plan d'évacuation d'urgence) et un appui logistique. Les ONG peuvent apporter des informations sur les populations et le terrain, sur les actions présentes et futures qui permettent à la force de prévenir l'apparition de situations critiques au plan humanitaire* » ;

- préserver les intérêts nationaux, en garantissant la prise en compte légitime des intérêts de la France à la hauteur des sacrifices et des efforts consentis et en préparant l'action des acteurs civils français (domaine de la promotion des intérêts nationaux). Bien que l'ancienne doctrine ACM revendique son caractère éminemment national, la promotion des intérêts de la France y était moins explicitement mise en relief.

Au cours des entretiens menés, il est apparu que cette évolution de la doctrine s'explique en partie par la volonté de la division Emploi de l'EMA de reprendre la main sur ce concept. Certains militaires s'avouent peu convaincus par cette nouvelle définition de l'action civilo-militaire et indiquent trouver plus pertinente l'ancienne version. De manière plus fondamentale, de nombreux militaires regrettent que le concept CIMIC ne soit pas inséré dans une stratégie globale précisant les objectifs politiques généraux de l'action internationale de la France. C'est en effet à ce niveau que se situe le véritable enjeu de la gestion interministérielle des sorties de conflits. La question centrale qui doit être tranchée est celle de savoir comment est considérée la coopération civilo-militaire, dans l'acceptation militaire du terme (CIMIC). Doit-elle être conçue comme un instrument au profit des forces armées ou bien doit-elle correspondre à une définition élargie qui ferait des CIMIC des instruments au profit des intérêts de la Nation en tant que telle? La doctrine actuelle ne tranche pas cette question : si le deuxième et le troisième objectifs apparaissent bien comme des fonctions vouées à assurer la protection de la force et à favoriser son désengagement, le premier objectif (contribuer à atteindre les objectifs politiques) et le quatrième objectif (promotion des intérêts de la

France) ajoutent en réalité à la confusion, et s'éloignent de la volonté proclamée de circonscrire la CIMIC au strict cadre des missions militaires. Tout en affirmant vouloir limiter l'engagement militaire dans l'environnement civil, la nouvelle doctrine, par le biais de ces dispositions, élargit en réalité considérablement – et paradoxalement, les missions potentielles des militaires. Si la coordination de l'action des forces armées et des ONG peut tout à fait être conçue comme étant prioritairement vouée à assurer un appui aux forces armées françaises en les aidant à mieux s'insérer dans l'environnement civil, il apparaît en revanche beaucoup plus contestable que la promotion des intérêts économiques français participe de la même mission, même si cette fonction est plutôt considérée avec enthousiasme par les militaires français. Il peut y avoir des risques à trop impliquer les militaires dans la résolution des problèmes politiques. Au lieu de limiter les engagements des forces armées, ces dispositions risquent au contraire de les accroître, alors même que les militaires rencontrés insistent sur le fait que « *les CIMIC sont uniquement un concept militaire, qui ne doit en aucun cas être conçu comme une substitution aux moyens civils* »<sup>155</sup>. En réalité, charger les armées de promouvoir les intérêts nationaux, particulièrement les intérêts économiques français, démontre que la doctrine CIMIC va bien au-delà de la simple préoccupation d'assurer la protection de la force et son désengagement rapide : les CIMIC deviennent clairement un instrument d'une stratégie plus générale et les armées, un acteur de la gestion civile et politique des crises. Cette doctrine pourrait donc porter en germe un certain nombre de dérives, peu propices à la mise en place d'un dispositif intégré de gestion des sorties de crises. Au lieu de favoriser la gestion interministérielle des crises, elle pourrait avoir pour résultat de faire encore davantage peser sur le Ministère de la Défense la charge de la gestion civilo-militaire des sorties de conflits.

### **Le « concept de sortie de crise » du Ministère de la Défense**

Du point de vue des militaires, « *le post-conflit désigne le passage de relais aux structures civiles. Pour le Ministère de la Défense, la sortie de crise renvoie à l'extraction des moyens militaires, ce qui signifie que le pays va assez bien pour que l'on puisse passer à la phase de reconstruction. Dès lors, les militaires ne doivent être maintenus que pour les tâches sécuritaires et non pas pour la reconstruction.* »<sup>156</sup>. Cette remarque d'un officier de la Délégation aux Affaires Stratégiques est en totale adéquation avec un document officiel du Ministère définissant la sortie de crise. Ce document a été élaboré

---

<sup>155</sup> Entretien, Délégation aux Affaires Stratégiques, Ministère de la Défense, Paris, 2 février 2006.

<sup>156</sup> Entretien, Délégation aux Affaires Stratégiques, Ministère de la Défense, Paris, 2 février 2006.

par la Division Emploi de l'EMA et s'intitule « Concept de sortie de crise »<sup>157</sup>. Dans ce document, la sortie de crise est définie – ainsi que nous l'avons déjà indiqué dans la première partie de l'étude – comme « le rétablissement d'une situation stable et durable, dans une région où des tensions ont amené une explosion de violence, au travers de processus civils et militaires qui débutent dès la prise en compte par la communauté internationale et se poursuivent au-delà du désengagement militaire »<sup>158</sup>. La sortie de crise « s'appuie sur une coopération entre civils et militaires destinée à accélérer le passage de relais dans les volets civils de la crise ».<sup>159</sup> L'objectif affiché de ce document est de remédier à une « forme d'engagement stérile » dans laquelle les armées demeurent sur les théâtres d'opération alors qu'une réelle capacité militaire n'est plus indispensable sans que cette implication dans des missions considérées comme relevant de la gestion civile se traduise par une visibilité accrue de l'action internationale de la France. Les armées considèrent par ailleurs que ces engagements prolongés obèrent la capacité à intervenir sur d'autres théâtres. Le concept de sortie de crise vise en conséquence à « favoriser une politique d'influence en mettant en œuvre une stratégie globale, interministérielle, qui garantisse la plus grande efficacité dans l'emploi des moyens nationaux. Au plan militaire, il consiste à entrer en premier sur les théâtres puis à passer le relais lors de la stabilisation, notamment à des acteurs civils capables de promouvoir durablement et efficacement l'influence française. En évitant l'enlisement, cette doctrine permet aux autorités politiques de recouvrer au plus vite leur liberté d'action »<sup>160</sup>. Cette approche se veut en totale adéquation avec le concept CMCO, concept de coordination civilo-militaire développé par l'UE (cf. *infra*).

Avant d'examiner en détail ce concept, il convient en préalable de préciser qu'il est méconnu au sein même des armées, certains officiers interrogés avouant n'en avoir jamais entendu parler, ce qui peut inciter à douter de sa portée réelle. Par ailleurs, ce document n'a pas été validé par le Ministère car il n'a pas reçu l'approbation des autres administrations. En réalité, le concept a circulé au sein des différents ministères concernés par la sortie de conflits, mais ne semble pas avoir été diffusé au bon niveau d'autorité<sup>161</sup>. Les militaires se plaignent de ce que personne n'a réagi à la lecture de leur concept tandis que les administrations civiles estiment que les procédures hiérarchiques de diffusion n'ont pas été respectées, les autorités auxquelles le document a été transmis n'ayant aucune légitimité pour le valider.

Le concept de sortie de crise pose les principes d'action suivants :

---

<sup>157</sup> *Concept de sortie de crise*, n°199/DEF/EMA/EMP.1 du 19 février 2004.

<sup>158</sup> *Idem*, p. 2.

<sup>159</sup> *Idem*, p. 7.

<sup>160</sup> *Idem*, p. 2.

<sup>161</sup> Entretien au SGDN, Paris, mai 2006.

- les forces armées françaises doivent entrer militairement en premier sur le théâtre d'opération, afin de devenir un acteur essentiel et incontournable, et en conséquence de pouvoir orienter les choix des objectifs, la planification, les modes d'action et la répartition des missions ou des secteurs de responsabilité. « *L'intégration dans la boucle décisionnelle de l'opération dès l'origine permet de faire valoir à tout moment de l'opération, ses propres priorités et ses propositions d'adaptation* »<sup>162</sup>. Le document ne traite pas des situations dans lesquelles les forces armées françaises n'ont pas participé à l'intervention militaire. A cet égard, il est clair que l'une des limites d'une réflexion sur la sortie de conflits, dont le Ministère de la Défense prend l'initiative et le leadership, est qu'elle est principalement articulée autour de la problématique de la fin de l'intervention armée ;

- le deuxième principe d'action est relatif au désengagement et à la subsidiarité des forces. Après la phase initiale de gestion militaire, l'objectif est de désengager les forces et les moyens non indispensables. A cet égard, la distinction opérée dans le document entre les « forces dites en premier » (soit celles des armées ayant la capacité d'entrer en premier sur un théâtre) et « forces dites en second » (soit celles des armées ne disposant pas de cette capacité<sup>163</sup>) apparaît fondamentale. Se référant aux propos du Secrétaire général de l'ONU, qui a expliqué qu'il attendait des grandes puissances qu'elles fournissent les « capacités militaires rares », le document souligne la nécessité d'une complémentarité et d'une subsidiarité entre forces en premier et forces en second : ces dernières sont considérées comme ayant seules « *vocation à rester sur le théâtre dans la durée, à partir du moment où la situation se stabilise* »<sup>164</sup>. Le post-conflit est de ce point de vue résolument inscrit dans un partage des tâches multinational ;

- la France doit enfin inscrire son action dans une stratégie globale de sortie de crise. Cette ambition est définie par l'objectif politique fixé par le Président de la République, en cohérence avec le Conseil de sécurité de l'ONU et l'Union Européenne. Il peut s'agir par exemple d'éliminer de façon durable un foyer de terrorisme ou d'établir une situation politique intérieure qui garantisse durablement la paix. Cet objectif politique doit être décliné dans chaque domaine – militaire, sécuritaire, humanitaire, économique, institutionnel, social et culturel – en fonction des enjeux et des intérêts nationaux. Il est ainsi identifié un état final recherché (EFR), situation générale que l'intervention cherche à atteindre. Au moment de la décision d'engagement militaire, cet EFR est défini dans ses grandes lignes pour chacun des domaines afin de guider le choix des options militaires. Il est ensuite complété, voire

---

<sup>162</sup> , Concept de sortie de crise, *Idem*, p. 3.

<sup>163</sup> Il est important de souligner que les forces onusiennes sont considérées comme des forces en second.

<sup>164</sup> *Idem*, p. 3

modifié de façon progressive<sup>165</sup>. La difficulté à cet égard est que précisément très peu de directives émanent du politique en matière de gestion des sorties de conflits : l'EFR est rarement défini clairement en amont par les autorités politiques.

Le concept de sortie de crise précise en outre qu'une véritable stratégie de sortie de crise doit se concrétiser par un plan interministériel définissant le processus de réalisation des actions civiles et militaires, le rôle respectif des forces armées et des organismes civils dans chacun des domaines, le soutien et la coordination avec les acteurs non nationaux. « *Orientant l'ensemble des acteurs vers un objectif commun, limitant le rôle des armées dans les domaines civils et renforçant la coordination, ce plan doit permettre de déployer une meilleure stratégie d'influence et de gagner en liberté d'action. L'élaboration d'un plan de cette nature ressortit sans conteste du niveau interministériel, seul garant de la cohérence de la stratégie et de la continuité des forces de la France* »<sup>166</sup>. Le concept de « sortie de crise » plaide en effet de manière récurrente en faveur du renforcement de la dimension interministérielle des processus afin de définir et de mettre en œuvre une véritable stratégie nationale de sortie de crise. « *Le désengagement des théâtres d'opérations de nos capacités militaires indispensables à l'entrée en premier ne peut se faire qu'au travers d'une meilleure coordination des services des différents ministères concernés. (...) Il faut enfin accepter de passer la main, l'objectif ne devant pas être de régler la crise dans sa globalité mais de créer les conditions qui permettront à d'autres de la régler* »<sup>167</sup>. Ce concept formule un certain nombre de propositions concrètes qui renvoient à un modèle couplant « interministérialité en réseau » et « interministérialité centralisée » (pour la définition de ces notions, cf. *introduction*).

Le document dispose ainsi que la définition rapide d'un EFR est impossible sans une anticipation stratégique des crises potentielles : il est donc indispensable de mettre en cohérence les analyses administratives, notamment celle du Comité interministériel du renseignement (SGDN), du MAE, du Ministère de la Défense et du Ministère des Finances (les crises économiques pouvant entraîner une déstabilisation profonde d'un pays). Le concept de sortie de crise plaide ainsi en faveur de la mise en place de réseaux thématiques : l'objectif est de décloisonner les administrations en développant des échanges permanents d'information entre les dispositifs d'analyse existant au sein des différents ministères. L'EMA a de son côté développé « l'expertise de théâtre » qui permet de soutenir le CEMA dans ses fonctions de commandant opérationnel des forces et de conseiller militaire du gouvernement, en lui

---

<sup>165</sup> Cette approche est en cohérence avec le concept EBAO (effect-based operations), étudié dans les paragraphes qui suivent.

<sup>166</sup> *Idem*, p. 4.

<sup>167</sup> *Idem*, p8.

apportant un éclairage global de la situation. Le document recommande de confronter ces analyses avec celles du réseau diplomatique du MAE. Ces réseaux thématiques centrés sur chaque domaine (défense, sécurité, humanitaire, développement, économie) seraient animés par l'administration compétente et constitués de correspondants des différents services des ministères concernés. De la même façon, certaines fonctions émergentes, telles la gestion de l'environnement psychologique ou les opérations centrées sur l'information, doivent faire l'objet d'une étroite collaboration avec les autres ministères. Là encore, la mise en place de réseaux « *permettrait une meilleure perception des contraintes militaires par les administrations civiles et l'insertion des actions de la force dans une stratégie globale. Le travail de ces réseaux serait suivi par la structure de coordination ministérielle* »<sup>168</sup>.

Le document préconise cependant de compléter cette approche en réseau par la mise sur pied d'une cellule permanente d'échange d'information, afin de disposer d'un véritable outil interministériel de prévention et d'anticipation des crises. « *Cette structure interministérielle permanente serait en outre essentielle pour compléter le processus décisionnel politique mené par ailleurs. La définition d'un EFR et surtout l'élaboration d'un plan stratégique interministériel, nécessitent non seulement l'anticipation, mais aussi une coordination étroite au niveau des services avant la validation par les autorités politiques. Par ailleurs, cet EFR et ce plan doivent pouvoir évoluer en fonction de la situation. Il convient donc de maintenir un échange permanent des informations afin d'être en mesure de proposer de nouvelles orientations aux autorités politiques sur la base d'une analyse partagée. (...). Le fonctionnement et les préoccupations de la cellule de crise interministérielle ne permettent pas de mener une coordination aussi large que nécessaire. Cette structure participerait donc à la préparation des comités et conseils restreints, en soutien du SGDN qui en a la responsabilité et des réunions de la cellule de crise interministérielle* »<sup>169</sup>. Outre ses fonctions en matière d'échange d'information, cette structure interministérielle permanente serait également chargée d'assurer un suivi global des crises à un niveau de détail qui est difficile à atteindre dans les cellules de crises. « *Le renforcement de la coordination entre les administrations, au niveau des services, en complément du SGDN et des cellules de crises, doit pouvoir bénéficier d'une cellule interministérielle, non décisionnelle, au sein de laquelle se trouveraient représentées les administrations concernées. La structure permanente citée précédemment pourrait constituer le noyau de cette cellule, renforcée en tant que de besoin et articulée autour des Ministères des Affaires Etrangères, de la Défense, de l'Intérieur, de l'Economie et des Finances et du SGDN. Elle pourrait être placée par exemple auprès du Secrétaire général du MAE ou au SGDN. En outre, dans le cas où un haut fonctionnaire, diplomate par exemple, serait désigné pour suivre une crise particulière, cette structure constituerait pour lui un appui appréciable* ». Il est intéressant de souligner que le Ministère de la Défense ne

---

<sup>168</sup> *Idem*, p. 7.

<sup>169</sup> *Idem*.

tranche pas ici sur l'identité de l'acteur le mieux placé pour assumer la responsabilité de cette cellule : le débat récurrent entre le choix du SGDN ou celui du MAE est évité avec une prudence, qui tranche avec les positions exprimées – de manière discrète – par les militaires lors des entretiens : l'option du SGDN apparaît chez eux largement privilégiée.

Pour finir, le document aborde la question des procédures au niveau des théâtres. Trois phases sont distinguées :

- la phase initiale. Le rôle principal des forces armées est de faire cesser les affrontements ouverts dans une phase initiale purement militaire, faisant appel à des capacités de coercition. Durant cette phase, seuls deux types d'acteurs sont généralement présents sur le théâtre : la force et les organisations humanitaires, qui agissent souvent de manière non coordonnée. La force ne peut donc se désintéresser totalement des volets civils car il est nécessaire de répondre aux urgences vitales et de tenir compte des organisations humanitaires présentes. Par ailleurs, bien qu'il ne puisse s'agir d'une mission prioritaire, les armées peuvent servir de précurseurs pour les actions civiles nationales, en développant au plus tôt une expertise de théâtre, en identifiant les points de contact utiles ou en renseignant les administrations civiles sur les besoins du théâtre ;

- la phase de transition consiste à assurer la sécurité générale indispensable au déploiement des organisations civiles et à la reprise des activités, tout en maintenant une capacité d'action immédiate et adaptée à la menace. Il est alors nécessaire de redéployer la force pour faire face à cette nouvelle mission et préparer une possible prise en charge de la mission par d'autres forces. C'est généralement alors qu'arrivent la plupart des organismes civils ainsi que les services de la mission diplomatique. La force doit souvent pallier les insuffisances temporaires, en travaillant par exemple à la remise en état des services publics minimaux. C'est durant cette phase que la force doit permettre d'engager les premières actions de la stratégie globale, afin d'inscrire au plus tôt la France dans les domaines non-militaires, en coordination avec des acteurs civils comme le GIP « France coopération internationale », chargé de la sélection des experts français envoyés sur les théâtres extérieurs (cf. *supra*). C'est à ce moment là qu'il serait le plus aisé de déployer une stratégie d'influence. Par ailleurs, dans le cadre de la coopération civilo-militaire (CIMIC), des actions sont engagées dans le domaine civil pour faciliter l'insertion dans l'environnement local ;

- la phase de stabilisation<sup>170</sup>. « *La phase de transition s'achève lorsque la force est redéployée et assure sa mission de contrôle du milieu et de sécurité générale et que*

---

<sup>170</sup> Il convient de préciser que les questions relatives à la stabilisation proprement dite sont aujourd'hui au cœur de la réflexion doctrinale, menée par l'armée française. Un « Concept

*les acteurs civils sont en mesure d'assumer leur rôle avec un soutien militaire éventuel. La présence des forces entrées en premier n'est plus indispensable et elles peuvent passer le relais aux forces en second*»<sup>171</sup>. Le document précise qu'il peut être utile de maintenir une contribution ciblée dans les fonctions permettant de conserver une influence sur la conduite des opérations et un retour d'information sur le théâtre. Par ailleurs, le document indique qu'il est généralement souhaitable de soutenir l'action des forces en second en adoptant des mesures de prévention visant, en cas de besoin, à renforcer le théâtre avec une force de réaction rapide (située en France ou proche du théâtre). Cependant, dans cette phase, le rôle des agences civiles devient primordial. Tout d'abord, dans le domaine de la sécurité publique, le chef militaire doit transférer ses responsabilités par un arrangement formel dès la mise en place d'une autorité civile légitime et désengager les forces armées de ces missions dès lors qu'une force de police civile est mise en place. « *Dans les autres domaines civils, il est indispensable de transférer les responsabilités aux organismes civils après les avoir aidés à prendre en compte au plus tôt leur mission. La coopération civilo-militaire permet ici de garantir la cohérence des actions et facilite le passage de relais. La force ne doit pas être employée pour pallier les déficits d'autres administrations françaises dès lors que la phase de transition est achevée. Dès lors que les armées ont appuyé la mise en place de ces administrations pendant la phase de transition, elles doivent laisser à la mission diplomatique la complète mise en œuvre des actions nationales. La coopération civilo-militaire doit passer le relais aux services de la mission diplomatique chargés de l'action humanitaire, de la coopération, des relations économiques, etc.* »<sup>172</sup>. Sur le terrain, comme nous l'avons vu, les chefs de mission diplomatique disposent de services mis en place par les différentes administrations : attaché de défense (AD), attaché de sécurité intérieure (ASI), service de coopération et d'action culturelle (SCAC), mission économique (ME). « *Il est donc logique que, lorsqu'une mission diplomatique est en place sur le théâtre, l'Ambassadeur assure la coordination de la stratégie globale nationale au niveau du théâtre, sans interférer dans la conduite des opérations purement militaires. Lorsque le théâtre couvre plusieurs Etats, plusieurs missions diplomatiques peuvent être concernées. Un coordinateur devrait dans ce cas être désigné pour garantir la cohérence de l'action des services. Les contacts, le soutien mutuel et la coordination entre l'ambassade et la force française (REPFRANCE) sont permanents* »<sup>173</sup>. Les armées peuvent cependant laisser temporairement des détachements d'instruction et des experts auprès de l'armée locale, qui passeront le relais à la coopération militaire et de défense et des éléments de la Gendarmerie, intégrés dans la police internationale ou coopérant avec la police locale, fournissant le renseignement nécessaire au Ministère de l'Intérieur.

---

d'emploi des forces terrestres en phase de stabilisation a été adopté en janvier 2005 par l'armée de terre.

<sup>171</sup> *Idem*, p. 5.

<sup>172</sup> *Idem*, p. 5-6.

<sup>173</sup> *Idem*, p. 8.

Enfin, le concept de sortie de crise pose des principes visant à améliorer la coordination sur le terrain avec les forces de police et de maintien de l'ordre : cet aspect apparaît comme un effort pour surmonter la remise en cause *de facto* du concept de « maîtrise des foules », vivement attaqué par la Gendarmerie, ainsi que nous l'avons souligné dans la première partie. « *Dès la phase de stabilisation, il s'agit souvent de remplir des missions de police, de gardiennage ou de contrôle de la population, souvent délicates en début de mandat mais qui s'éloignent de plus en plus des capacités militaires. Un emploi efficient des moyens conduit à faire prendre en compte ce type de missions par des forces en second ou des unités de police, moins coûteuses et mieux adaptées. En outre, il est indispensable de ne pas laisser nos professionnels s'installer dans ce type de missions si l'on veut conserver le niveau opérationnel de nos forces* »<sup>174</sup>. Dans la mesure où la sécurité intérieure commence aujourd'hui au-delà des frontières, il est également vivement recommandé par le concept de sortie de crise de mettre en place systématiquement une coordination du renseignement de police. Le REPFRANCE ou le COMANFOR disposent d'un conseiller gendarmerie. Comme cela a été fait au Kosovo, celui-ci doit organiser des réunions régulières pour centraliser le renseignement obtenu par tous les gendarmes déployés sur le théâtre, dans la force, en coopération de police ou intégrés à la police internationale<sup>175</sup>. Certaines ambiguïtés demeurent cependant : ainsi, la notion de contrôle du milieu mise en avant dans le concept de sortie de crise apparaît assez floue, tout comme l'idée selon laquelle les forces armées doivent pallier les insuffisances temporaires des organismes civils « *notamment pour empêcher les troubles à l'ordre public qui peuvent constituer une entrave à la mission des armées* »<sup>176</sup>. La délimitation des responsabilités respectives de l'armée de Terre et de la Gendarmerie en matière de sécurité publique dans la gestion des sorties de crises a fait l'objet d'importants débats. Si la doctrine semble donc chercher à distinguer les cadres d'emploi, la mise en place d'un dispositif intégré en matière de gestion post-conflits impose que les tensions entre l'Armée de Terre et la Gendarmerie soient définitivement surmontées.

Ce Concept de sortie de crise n'ayant pas été validé, comme nous l'avons souligné plus haut, il est actuellement en cours de refondation : le CICDE est ainsi en charge d'élaborer un nouveau concept qui devrait voir le jour dans le courant de l'année 2007. Cette nouvelle version devrait notamment intégrer les leçons des opérations menées en dehors de l'espace balkanique (le concept actuel était en effet très influencé par les leçons de la Bosnie),

---

<sup>174</sup> *Concept de sortie de crise*, p. 3.

<sup>175</sup> Les progrès en matière de PESD et notamment la délimitation d'un champ de la gestion militaire des crises et d'un champ de la gestion civile des crises, ont aussi contribué à une clarification des positions au sein même de l'armée française.

<sup>176</sup> *Idem*, p. 5.

d'avantage prendre en considération le rôle des structures multinationales et s'inscrire dans une approche globale centrée sur le caractère protéiforme des menaces : il s'agira de développer une approche de la sortie de conflit relevant d'une logique d'influence plutôt qu'une logique de rapport de force<sup>177</sup>.

### ***Le Ministère de l'Economie et des Finances (MINEFI)***

Les fonctions qui sont reconnues au MINEFI en matière de contrôle budgétaire lui procurent dans les faits une influence considérable dans les processus de sortie de conflits ; elles seront évoquées dans la partie sur le financement du post-conflit. L'accent dans les paragraphes suivants est mis sur le rôle des différents services du MINEFI impliqués dans la gestion post-conflit.

### **Le rôle de la Direction Générale du Trésor et de la Politique Economique (DGTPE) et des missions économiques**

La direction générale du Trésor et de la Politique Economique (DGTPE) a été créée en 2004, dans le cadre de la mise en œuvre de la LOLF. Elle résulte de la fusion de trois directions du MINEFI qui étaient tournées vers l'action économique :

- la Direction du Trésor et les deux services à compétence nationale qui lui étaient rattachés (l'Agence France Trésor et l'Agence des participations de l'État);
- la Direction des Relations Economiques Extérieures (DREE) ;
- la Direction de la Prévision et de l'Analyse Economique (DPAE).

Jusqu'en 2004, le MINEFI intervenait à l'extérieur du pays par le biais de la Direction Générale du Trésor et de la Direction des Relations Economiques Extérieures (DREE). La Direction du Trésor participait à la reconstruction en accordant des prêts et des dons aux Etats et en représentant la France dans les organismes financiers internationaux (Banque mondiale, FMI, BERD, Banque asiatique et Banque africaine de développement, ...). La DREE était chargée de faciliter l'implantation des entreprises françaises à l'étranger. Des représentants de ces deux Directions étaient en outre appelés à participer directement sur le terrain à la gestion post-crisis, dans le cadre des fonctions occupées au sein des missions économiques des ambassades

---

<sup>177</sup> Entretien, CICDE, Paris, décembre 2006.

(conseiller économique détaché par la Direction du Trésor et conseiller commercial détaché par la DREE). La Direction de la Prévision et de l'Analyse Economique était l'organe de synthèses conjoncturelles et d'évaluation des effets économiques des politiques publiques. Ayant repris certaines des missions des organes qui l'ont précédée, la DGTPE est aujourd'hui un acteur de la gestion des sorties de conflits.

Dans le cadre de certaines de ses missions, la DGTPE participe à la coopération internationale conduite par la France. A ce titre, elle :

- est chargée des questions économiques, financières et commerciales internationales sur le plan multilatéral et bilatéral;
- contribue à la politique d'aide au développement ;
- soutient le développement international des entreprises ;
- assure le secrétariat du Club de Paris<sup>178</sup>.

Le rôle principal de la DGTPE dans le post-conflit est de rapidement réintégrer le pays en question à la communauté financière internationale<sup>179</sup>. Elle remplit ce rôle par le biais de son action auprès des institutions multilatérales (FMI, Banque mondiale, Banque africaine de développement, etc) et au sein du Club de Paris. La DGTPE travaille par exemple au sein de ces instances sur la question des États fragiles, comme pays pauvres très endettés (PPTE). Les pays post-conflit sont en effet souvent très endettés et font donc face au problème aigu des arriérés auprès des bailleurs internationaux. Ces arriérés sont lourds de conséquences, notamment parce que le FMI ne peut pas venir en aide à des pays qui ont des arriérés. Ainsi, dans les situations post-conflit, la communauté internationale mobilise souvent les efforts pour remettre les pays concernés à flot vis-à-vis des institutions multilatérales : la DGTPE représente la France dans ces efforts. La question des arriérés a longtemps directement affecté l'action de la France dans les théâtres post-conflit, puisque l'AFD (cf. *infra*), qui peut faire des prêts ainsi que des dons dans le cadre de son action de développement, était dans l'impossibilité de faire des dons aux pays où il y avait des arriérés. Cette situation a changé à partir de 2004. La France peut désormais apporter une aide budgétaire aux pays post-conflit dans un cadre bilatéral, ainsi que des conseils en matière de politique financière et budgétaire<sup>180</sup>.

---

<sup>178</sup> Voir <http://alize.finances.gouv.fr/tresor/missions.htm> et [http://www.minefi.gouv.fr/directions\\_services/dgtpe/publi/collection\\_eval\\_aide\\_dev.htm](http://www.minefi.gouv.fr/directions_services/dgtpe/publi/collection_eval_aide_dev.htm)

<sup>179</sup> Entretien à la DGTPE, le 29 juin 2006.

<sup>180</sup> Entretien à la DGTPE, le 29 juin 2006.

La DGTPE, dans le cadre des programmes « développement des entreprises » et « Stratégie économique et financière et réforme de l'État » de la politique transversale « Action extérieure de l'État » (cf *infra*) s'attache en outre à promouvoir le développement de l'implantation française sur les marchés émergents<sup>181</sup>. Elle peut par exemple octroyer des financements via la Réserve Pays Emergents (RPE), facilité de prêts (concessionnels) qui se focalise sur les secteurs des transports et de l'environnement. Ces prêts sont majoritairement destinés à financer, dans le cadre de projets répondant aux priorités des pays bénéficiaires, l'achat en France de composantes, fournitures ou services<sup>182</sup>. Dans certains cas, l'AFD et la DGTPE peuvent se mobiliser de manière concertée et cohérente sur un même projet de développement lorsque leurs actions sont complémentaires.<sup>183</sup> L'action de la DGTPE pour promouvoir le développement de l'implantation des entreprises françaises dans les pays en situation de post-conflit immédiat reste cependant limitée.<sup>184</sup>

Enfin, la DGTPE intervient dans les processus post-conflits par le biais de ses services à l'étranger. C'est le décret n° 2002-772 du 3 mai 2002, qui fixe l'organisation des services à l'étranger du MINEFI<sup>185</sup>. Ces services comprennent des missions économiques ainsi que des services attachés à l'administrateur auprès d'une institution financière internationale, à la délégation permanente auprès de l'Organisation mondiale du commerce ou à une représentation permanente auprès d'une organisation internationale. La mission de ces services est d'informer l'Etat, les collectivités publiques et les entreprises sur l'ensemble des questions économiques, commerciales et financières internationales et de promouvoir les intérêts économiques de la France à l'étranger. Les missions économiques sont dirigées par un chef de mission économique, ayant autorité sur les agents qui lui sont rattachés, et qui exerce simultanément ses attributions dans plusieurs pays. Ce chef de mission économique est rattaché à l'Ambassadeur de la mission diplomatique où il a sa résidence et, en tant que de besoin, aux ambassadeurs des autres missions diplomatiques dans les pays relevant de sa zone de compétence. Les activités des missions économiques d'une même zone sont coordonnées et animées par un chef des services économiques à l'étranger, dans le respect des compétences des ambassadeurs. Selon les caractéristiques propres à chacune des zones, le

---

<sup>181</sup> Projet de loi de finances pour 2006, document de politique transversale « Action extérieure de l'État », accessible à <http://www.diplomatique.gouv.fr/fr/IMG/pdf/DPTactext.pdf>, page 8.

<sup>182</sup> Site internet de l'Agence française pour le développement, accessible à <http://www.adf.fr/jahia/Jahia/home/activite/Transport/op/edit/pid/929#>

<sup>183</sup> Site internet de l'Agence française pour le développement, accessible à <http://www.adf.fr/jahia/Jahia/home/activite/Transport/op/edit/pid/929#>

<sup>184</sup> Entretien à la DGTPE, le 29 juin 2006.

<sup>185</sup> Voir <http://www.legifrance.gouv.fr/WAspad/UnTexteDeJorf?numjo=ECOP0100891D>

chef des services économiques à l'étranger est soit l'un des chefs de mission économique de la zone, soit affecté exclusivement à des fonctions de coordination et d'animation. Les chefs des services économiques à l'étranger sont rattachés aux ambassadeurs dans chacun des pays où ils exercent leurs attributions.

L'on peut constater en interne l'opposition de deux logiques : la logique d'exportation de la DREE d'une part, la logique de sécurité financière du Trésor d'autre part. Cependant, en ce qui concerne le champ de la gestion des sorties de conflits, ce sont surtout les logiques de concurrence externes qui pèsent, davantage que les problèmes de coordination interne au Ministère de l'Economie et des Finances. Historiquement, les différences entre le Quai d'Orsay et le Quai Branly – où était situé le Ministère des Finances – ont été fréquentes depuis la Quatrième République.: « Traditionnellement, le Quai d'Orsay a toujours cherché à conserver un espace d'action en matière économique et s'est souvent dressé contre la DREE et dans une moindre mesure contre la Direction du Trésor. Un grand nombre de réformes ont visé à mettre en place au sein du Quai d'Orsay un instrument fort, concentrant l'ensemble des compétences économiques et financières : il s'agissait de procurer au MAE les moyens de doter son action d'une dimension économique »<sup>186</sup>. Tout en travaillant de concert avec le Quai<sup>187</sup> pour la préparation des grandes négociations commerciales multilatérales, la DREE s'est toujours sentie concurrencée par les services du Quai d'Orsay en charge des questions économiques. Cette concurrence latente s'est répercutée sur le terrain, par le biais des chefs de missions économiques souvent enclins à affirmer leur autonomie par rapport aux ambassadeurs et à se référer directement au MINEFI. En outre, l'action du Quai d'Orsay est avant tout gouvernée par une logique politique et vise à rétablir des relations de confiance avec certains pays. Cette préoccupation se heurte souvent aux réticences de la DGTPE qui conteste le développement d'une politique économique non liée aux intérêts financiers de la France. Le post-conflit s'inscrit exactement dans cette problématique : certains pays émergents de conflits, considérés comme une priorité politique par le Quai

---

<sup>186</sup> Kessler Marie-Christine, *La politique étrangère ...*, *op. cit.* p. 226.

<sup>187</sup> En 1945 et 1978, c'est la Direction des affaires économiques et financières du MAE qui a été chargée de cet aspect. La réforme de 1978 relative à la « géographisation » a transféré la responsabilité des relations économiques bilatérales aux Directions géographiques. La Direction des Affaires économiques et financières a alors été réduite au suivi des questions multilatérales et interministérielles. En 1993, la création du poste de Secrétaire-général adjoint chargé des affaires économiques et européennes a visé à renforcer l'action économique multilatérale du Quai d'Orsay. C'est cependant la Direction NUOI, qui a été en charge de gérer les contributions financières de la France aux agences de l'ONU, telles le PNUD, la FAO, l'UNICEF tandis que la Direction de la coopération européenne (DCE) gère la contribution française au Fonds européen de développement (FED, cf. *infra*).

d'Orsay, sont souvent avant tout perçus comme des systèmes à risques pour la DGTPE.

### **Les structures de coopération internationale au sein du Ministère de l'Economie et des Finances**

En 1981, le MINEFI a créé l'Association pour le Développement des Echanges en Technologie Economique et Financière (ADETEF), présidée par un inspecteur général des Finances. Le conseil d'administration est composé des directeurs du ministère de l'Economie et des Finances ainsi que du directeur général de la coopération internationale et du développement du MAE. Cette association vise à développer la coopération technique entre les administrations économiques françaises et les institutions homologues à l'étranger. L'ADETEF fonctionne généralement sur un mode bilatéral mais peut également être présente dans les programmes internationaux (Banque mondiale, FMI, UE) pour lesquels elle peut concourir comme opérateur. Elle intervient dans tous les pays en « voie de modernisation », principalement en Europe de l'Est et dans les pays méditerranéens. Ses ressources proviennent exclusivement de l'Etat.

Le Ministère dispose également du Centre Européen de formation des Statisticiens économistes des pays en voie de Développement (CESD) qui met en œuvre certaines actions de coopération de l'INSEE, essentiellement dans le cadre de programmes européens (Phare, Tacis et Medstat). Cette association apporte un concours pédagogique aux écoles d'Abidjan, de Dakar et de Yaoundé. Son budget est alimenté par des fonds d'origine européenne et par une contribution du MINEFI.

L'association Eurodouane, créée en 1991, vise quant à elle à répondre de manière concertée aux demandes de coopération émanant des douanes des pays d'Europe centrale et orientale, particulièrement dans le cadre des programmes Phare et Tacis. Les ressources de cette structure proviennent majoritairement de ces programmes européens ainsi que de contributions du MINEFI. Sur le plan juridique, Eurodouane comprend deux éléments distincts :

- une organisation internationale informelle ;
- une association de droit français appelée AGE (Association pour la gestion financière du Groupe Eurodouane)

Enfin, en 1998, a été créée par le MINEFI une instance de coordination « interdirection » de la politique de coopération technique du

Ministère : il s'agit du Comité de Direction de la Coopération Technique Internationale (CODICTI). Présidé par le Ministre ou par un secrétaire d'Etat auprès du Ministre, ce comité délibère sur les grandes orientations à retenir en matière de coopération technique.

### ***L'Agence française de Développement (AFD)***

Bien que l'AFD ne soit actuellement que très faiblement impliquée dans les processus post-conflits, nous avons vu que différents projets ont envisagé de lui confier un rôle majeur en la matière. En outre, parce que les processus post-conflits mettent souvent en jeu des logiques de développement, l'AFD sera forcément appelée à intervenir sur les théâtres post-conflits, ce qui nécessitera - au minimum - une coordination de son action avec l'autre acteur institutionnel du Développement que constitue la DGCID.

### **Le rôle de l'AFD**

L'Agence Française de Développement est un établissement public, qui fait partie du dispositif d'Aide Publique au Développement (APD). Il s'agit de l'opérateur pivot de l'aide publique française au développement. Les statuts de l'AFD ont été fixés par le décret du 30 novembre 1992, mais c'est le décret n°98-294 du 17 avril 1998 qui a transformé sa dénomination en Agence Française de Développement (en remplacement de la Caisse Française de Développement - CFD) tandis que le décret n°2000-78 du 11 septembre 2000 a adapté ses statuts à la réforme du dispositif public de coopération<sup>188</sup>. Traditionnellement, l'AFD accorde des prêts à des fins d'investissement : cette Agence fait de l'« aide-projet », en accordant des prêts ou des subventions bonifiés par l'Etat pour des projets d'investissement productif. La politique qu'elle mène vise à développer les secteurs productifs et techniques. Le secteur agricole a toujours constitué son premier secteur d'intervention mais elle s'investit également de manière significative dans le secteur des transports et de l'urbanisme.

L'AFD est placée sous la double tutelle du MINEFI et du MAE. Elle intervient dans plus de soixante pays d'Afrique, du Pacifique, d'Asie, des Caraïbes, de l'Océan indien, de la Méditerranée et d'Europe centrale et orientale

---

<sup>188</sup> Voir <http://www.afd.fr/jahia/Jahia/home/QuiSommesNous>

(ainsi que dans l'Outre-mer républicain). En 2003, le gouvernement a autorisé l'extension de son champ d'intervention à six nouveaux pays : la Chine, l'Egypte, la Jordanie, la Syrie, la Thaïlande et la Turquie. L'AFD peut donc étendre désormais son offre de prêts à des Etats n'appartenant pas à la Zone de Solidarité Prioritaire (ZSP). Aux termes de l'article 1 de ses statuts annexés au décret de 1992, l'AFD est par ailleurs un Etablissement Public Industriel et Commercial (EPIC). Enfin, au regard du code monétaire et financier, l'AFD est une Institution Financière Spécialisée (IFS), c'est-à-dire un établissement de crédit remplissant une mission permanente d'intérêt public. Elle contribue ainsi, par ses concours financiers, à la réalisation de projets productifs publics et privés. L'AFD peut donc intervenir soit sur fonds propres dans tous les pays de la Zone de Solidarité Prioritaire, soit sur les fonds de l'Etat partout dans le monde<sup>189</sup>.

L'Agence s'est spécialisée dans les projets importants à dominante économique. Elle dispose d'un réseau de 45 agences réparties dans le monde et exerce ses missions à la fois pour le compte de l'Etat et pour son propre compte. Le Groupe AFD déploie ainsi de nombreux outils de financement des entreprises et des projets du secteur privé, en intervenant soit directement auprès du secteur privé, soit par le biais d'intermédiations financières, notamment auprès du système financier local. En outre, il développe des cofinancements avec d'autres organismes financiers, garantit des emprunts en monnaie locale afin de susciter de la part du secteur bancaire de proximité la mise en place de prêts à moyen ou long terme et participe à la création de fonds de garantie permettant aux banques locales de prendre des risques dans des conditions de plus grande sécurité<sup>190</sup>. Le décret 2002-1310 du 30 octobre 2002 a complété le décret de 1992 en autorisant l'AFD à assurer la représentation de la communauté européenne ainsi qu'à gérer des opérations financées par celle-ci. Certains voient dans l'AFD une préfiguration du DFID (Department for International Development) britannique, permettant une externalisation des fonctions opérationnelles<sup>191</sup>.

---

<sup>189</sup> Jusqu'en 1998, l'AFD faisait des prêts mais ne s'occupait pas du FAC (devenu FSP) : le FAC était géré par les services du Ministère de la Coopération. Depuis la réforme, l'AFD gère le FSP, à l'exception des projets gouvernance et enseignement qui demeurent du ressort de la DGCID.

<sup>190</sup> Créé en 1997, Proparco est l'un des principaux outils d'intervention dans ce domaine, à côté du Département secteur financier et développement du secteur privé, créé au sein de l'AFD en 2001. Proparco est une filiale détenue à 68,1% par l'AFD, dont l'activité est consacrée au financement de projets d'investissements privés.

<sup>191</sup> Voir <http://www.afd.fr/jahia/>

L'AFD est intervenue sur le terrain de la reconstruction post-conflits : il n'y a pas néanmoins de stratégie générale et les interventions se sont faites au coup par coup. Entre 1999 et 2001, lors de la crise du Kosovo, l'AFD a été l'opérateur opérationnel de la Mission Fauroux. Le Bleu de Matignon de 2001, sur la base du rapport Fauroux, a tenté de pérenniser l'expérience de la MIESE en posant le principe d'un mécanisme de gestion des crises SGDN/AFD. Lors de la crise d'Afghanistan, le MAE a mis des freins à la mise en œuvre de ce dispositif, comme nous l'avons vu. C'est ainsi qu'aucun rôle n'a été confié à l'AFD dans la gestion de la post-guerre afghane : tout a été géré depuis le MAE. Néanmoins, l'Afghanistan a été inclus dans la ZSP en 2004, ce qui a permis à ce pays d'accéder aux prêts de l'AFD.

Le Projet d'Orientation Stratégique de l'AFD, daté de mai 2002, avait également mentionné le post-conflit comme l'un des champs d'intervention futurs de l'AFD<sup>192</sup>. L'idée selon laquelle l'une des problématiques majeures de l'AFD consiste à « *prévenir et gérer les crises politiques internationales et soutenir les efforts de reconstruction y compris consécutifs à des catastrophes naturelles* » a suscité le vif mécontentement du MAE, et particulièrement de la DGCID, qui y a vu un empiètement inadmissible sur son champ de compétence. Cette disposition est donc largement restée lettre morte.

Il n'est d'ailleurs pas évident que l'AFD cherche réellement à assumer un rôle central en matière de gestion post-conflit. Il apparaît en effet qu'une partie des personnels de l'AFD considère que les questions de sécurité ne font pas partie du développement. La Direction générale actuelle n'en fait pas non plus une thématique prioritaire, préférant se concentrer sur le développement durable et la lutte contre le réchauffement climatique.

---

<sup>192</sup> C'est ainsi que ce Projet d'Orientation définit quatre grandes problématiques:

- (1) permettre, dans les pays qui en ont le potentiel, l'établissement d'un processus de convergence économique avec les pays de l'OCDE, soit une croissance rapide, durable et socialement équilibrée,
- (2) assurer la bonne gestion des défaillances de marché liées aux dimensions Nord-Sud de la globalisation (environnement, santé, commerce, finances, ...),
- (3) assurer dans les zones enclavées, ou écologiquement défavorisées, les transferts de solidarité permettant des progrès en termes humains et évitant l'apparition de « zones grises » à forte dangerosité politique ou de migrations incontrôlées et déstabilisantes,
- (4) prévenir et gérer les crises politiques internationales et soutenir les efforts de reconstruction y compris consécutifs à des catastrophes naturelles.

Pour l'heure, au sein de l'AFD, il existe cependant un réseau informel s'intéressant aux enjeux du post-conflit : ce réseau, dont le responsable est en poste auprès du Directeur de la Stratégie, se limite à mener une réflexion en amont et n'est doté d'aucun budget. Il n'y a donc pas à l'AFD de bureau comparable au Bureau de la prévention des conflits et de la reconstruction qui existe au sein de la DGCID (bien que ce bureau passe, selon l'avis des personnes rencontrées à l'AFD à côté des enjeux essentiels). Au sein de l'AFD, a cependant été mis en place un Département Pilotage et relations stratégiques, au sein de la Direction de la Stratégie. Au sein de ce Département, le bureau CMO (Cycles et Méthodes Opérationnelles) fait le lien avec les partenaires étrangers (tels le DFID) et effectue un travail de littérature grise, visant à construire une réflexion, notamment sur les Etats fragiles<sup>193</sup>. Cette réflexion est à l'évidence utile mais sans aucun impact sur l'organisation interministérielle. Pourtant, l'intérêt de certains éléments de l'AFD pour les sujets relatifs à la sécurité suscite le mécontentement chez les personnels de la DGCID en charge de ces questions.

### **La répartition des compétences AFD/DGCID**

La question de la répartition des compétences entre l'AFD et la DGCID apparaît comme un enjeu qui pourrait se révéler extrêmement important pour la rationalisation de l'approche française de la sortie de conflits. Il convient donc d'examiner plus en détail le dispositif dédoublé qui régit aujourd'hui les relations de ces deux instances.

En juillet 2004, l'examen par les pairs du CAD (Comité d'Aide au Développement de l'OCDE) a formulé des critiques à l'endroit du dispositif français de coopération, soulignant notamment l'absence de vision unifiée du dispositif de coopération français. Comme nous l'avons vu, le maintien de la duplicité des intervenants (DGCID, AFD) est tout d'abord le résultat de la réforme de la coopération de 1998. Les réunions du CICID du 20 juillet 2004 et du 18 mai 2005 ont été consacrées à la mise en place d'un nouvel axe de réforme, dont les pistes avaient déjà été lancées lors du CICID de décembre 2002. Cette nouvelle réforme s'insère dans un processus plus large de réforme de l'Etat, dans laquelle s'inscrit la réforme budgétaire qui fait suite à la mise en oeuvre de la Loi Organique relative aux Lois de Finance (LOLF). Celle-ci implique notamment de profonds changements dans le mode de gestion de

---

<sup>193</sup> Gaulme F. et Chataignier. J.M., *Agir en faveur des acteurs et des sociétés fragiles : pour une vision renouvelée des enjeux de l'aide au développement dans la prévention et la gestion des crises*, Document de travail de l'AFD, n°4, septembre 2005.

l'aide<sup>194</sup>. Conséquence de ces processus, la DGCID, au sein du MAE, a été restructurée, suite au transfert d'une partie de ses prérogatives à l'AFD. Bien que la question du post-conflit n'ait pas été abordée par ces documents du CICID, le nouveau dispositif ne saurait être sans conséquence sur les processus de reconstruction. En effet, au coeur de l'ensemble de ces processus, la refonte du cadre institutionnel de la coopération française au développement se traduit par de profonds changements au niveau du pilotage de l'aide, mais aussi de sa mise en œuvre.

Dans le cadre de cette réforme, a ainsi été décidée la mise en place d'un nouvel instrument : les Documents Cadres de Partenariat (DCP). Les DCP concernent l'ensemble des pays de la Zone de Solidarité Prioritaire. Selon les conclusions du CICID, les DCP doivent associer l'ensemble des acteurs et moyens publics de l'aide française : toutes les actions DCP concernent donc aussi bien l'AFD que la DGCID. Les DCP sont élaborés localement, sous l'autorité de l'Ambassadeur, et validés en Conférence d'Orientation Stratégique et de Programmation (COSP), après consultation des autorités locales. Ils deviennent les documents de référence de la programmation par pays. Toutes les actions seront inscrites dans les DCP, y compris les programmes menés en collaboration avec les organisations multilatérales. Les DCP visent à renforcer la concentration sectorielle. Pour cela, un DCP retient jusqu'à trois secteurs de concentration de l'aide parmi les sept secteurs définis comme prioritaires par le CICID, lesquels doivent concentrer 80% environ des ressources, tous instruments confondus. La marge de 20% restante peut être consacrée aux secteurs à dimension régaliennne. Prévus initialement sur 3 ans, ces documents pourraient en fait porter sur une période de 5 ans. Ils sont censés permettre d'améliorer la prévisibilité de l'aide française, en fournissant un cadre d'action et d'engagement pluriannuel<sup>195</sup>. Les DCP s'inscrivent dans les efforts internationaux actuels visant à améliorer l'efficacité de l'aide, via l'harmonisation et la coordination des bailleurs de fonds. L'articulation avec les Documents stratégiques des pays de la Commission européenne devient prioritaire. Les DCP doivent également favoriser une meilleure coordination avec les autres bailleurs bilatéraux membres de l'Union européenne<sup>196</sup>.

---

<sup>194</sup> Note d'information rédigée par Katia Herrgott (Chargée de mission, Coordination SUD), *Les grands axes de la réforme de la coopération française au développement*, 28 septembre 2005.

<sup>195</sup> . Pour autant, la programmation financière sera définie annuellement en COSP, ce qui laisse finalement une marge d'incertitude assez importante.

<sup>196</sup> Herrgott Katia, *ibidem*. Voir aussi [http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/actions-france\\_830/aide-au-developpement\\_1060/politique-francaise\\_3024/instruments-aide\\_2639/documents-cadres-partenariat-dcp\\_5219/index.html](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/actions-france_830/aide-au-developpement_1060/politique-francaise_3024/instruments-aide_2639/documents-cadres-partenariat-dcp_5219/index.html)

En outre, le pilotage de la coopération française au développement s'articule désormais autour de trois instances :

- le CICID, dont le rôle de pilotage est précisé et renforcé ;
- la COSP, nouvellement créée, qui assure le lien et la cohérence entre le pilotage stratégique de l'aide et sa mise en oeuvre. Cette conférence, créée par le CICID le 20 juillet 2004<sup>197</sup>, se réunit annuellement. Afin de mieux organiser le travail interministériel en matière de coopération au développement, elle a pour charge de coordonner, sous la présidence du Ministre délégué à la Coopération et à la Francophonie, l'action de l'ensemble des ministères en matière d'APD. Il lui revient donc de valider les Documents Cadres de Partenariat et les stratégies sectorielles et d'établir la programmation indicative des ressources allouées par secteur et par pays sur la base de critères de sélectivité. Elle veille aussi à la cohérence entre les aides bilatérales et multilatérales. La société civile y a un représentant ;

- le Ministère des Affaires Etrangères. Le Ministre délégué chargé de la Coopération et du Développement est confirmé comme chef de file au sein du gouvernement pour l'aide publique au développement, ce qui revient à affirmer la responsabilité du MAE dans le pilotage de l'aide. A ce titre, le Ministre coordonne les différents acteurs de la coopération française, veille à la bonne réalisation des prévisions et préside la COSP. La DGCID pour sa part se voit confier la responsabilité de la réflexion stratégique en matière de développement. Par ailleurs, les décisions du CICID de juillet 2004 sur la nouvelle répartition opérationnelle entre le MAE et l'AFD recentrent en priorité le Ministère sur les projets d'appui aux domaines régaliens (justice, police, armées), sur le renforcement institutionnel ainsi que sur l'appui aux ONG et à la coopération décentralisée, ce qui a conduit à la réorganisation de la DGCID décrite plus haut. Parallèlement, de nouvelles compétences ont été transférées à l'AFD en matière de développement, ce qui a renforcé son rôle d'opérateur pivot. Le MAE ne conserve donc que les secteurs à dimension régalienne, les secteurs techniques relevant désormais entièrement de l'AFD<sup>198</sup>. Le site internet de l'AFD précise d'ailleurs clairement les choses : « *L'AFD inscrit ses interventions dans le cadre des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) des Nations Unies, à la croisée des objectifs de croissance économique, de réduction de la pauvreté et de préservation de l'environnement. Ses domaines d'action sont le développement urbain et les infrastructures, le développement rural, l'industrie, les systèmes financiers ainsi que l'éducation et la santé. Le développement durable oriente la stratégie de l'Agence. Les Droits de l'Homme, l'urgence et le post-conflit ne font pas partie des attributions de l'AFD.*

---

<sup>197</sup> Le CICID du 18 mai 2005 a précisé le rôle dévolu à la COSP.

<sup>198</sup> En conséquence, les modalités de mise en oeuvre de l'aide dans les secteurs techniques changent profondément puisque, désormais, ce sont les instruments dont dispose l'AFD qui permettront cette mise en oeuvre dans les pays de la Zone de Solidarité Prioritaire

*Ces secteurs d'intervention restent du domaine de compétences du Ministère des Affaires Etrangères* »<sup>199</sup>.

En dépit de l'apparente clarification des rôles, ce dispositif apparaît problématique en ce qui concerne le post-conflit : en effet, le post-conflit relève à la fois des domaines régaliens et des domaines techniques et l'introduction d'une différenciation entre les acteurs chargés de ces volets distincts ne peut que nuire à la cohérence de l'action, bien qu'un comité de suivi de l'assistance technique ait été créé entre le MAE et l'AFD. Preuve de la difficulté à faire fonctionner un tel dispositif, une exception a été introduite au principe selon lequel l'assistance technique intervenant sur les projets des secteurs relevant des compétences de l'AFD dépendra désormais directement de celle-ci, puisque l'assistance technique en appui dans les secteurs régaliens demeure du ressort du MAE : les assistants techniques placés auprès des gouvernements étrangers et des organisations multilatérales ou régionales relèveront du MAE, quel que soit le secteur concerné.

Par ailleurs, « *la séparation entre réflexion stratégique (côté DGCID) et mise en oeuvre des actions sectorielles d'aide au développement (côté AFD) risque d'être doublement appauvrissante, car l'interaction entre ces deux temps de l'action est aussi nécessaire à la définition des stratégies qu'à la mise en oeuvre des actions de coopération* »<sup>200</sup>. Se pose aussi la question de savoir qui va réellement piloter la politique de coopération et d'aide au développement. Les dernières décisions du CICID ont rappelé que le Ministère des Affaires Etrangères définissait les stratégies de coopération et assurait avec le Ministère des Finances la tutelle de l'AFD. La création de la COSP, présidée par le Ministre délégué à la Coopération, est censée concrétiser le rôle de supervision politique du MAE. « *Cependant, en pratique, il sera sans doute très difficile au MAE d'assurer la tutelle d'une agence où l'influence du Ministère des Finances demeure considérable. L'AFD s'organise en effet pour définir ses propres stratégies et s'est dotée de capacités de réflexion en la matière. On ne voit pas, dans le même temps, se produire un apport de moyens parallèle qui permettrait au Ministère des Affaires Etrangères de remplir la tâche qui lui est confiée* »<sup>201</sup>.

L'un des problèmes majeurs en matière de coordination réside en outre dans la différence de cultures de l'AFD et de la DGCID, et dans les relations assez tendues qui en découlent. La politique de coopération mise en oeuvre dans le cadre des processus de sortie de conflits ne s'inscrit pas seulement dans une logique de développement promue par les agents de la

---

<sup>199</sup> <http://www.afd.fr/jahia/Jahia/pid/403#q6>

<sup>200</sup> HCCI, Réflexions sur l'évolution du dispositif de coopération française pour le développement, adopté en assemblée plénière le 17 février 2005.

<sup>201</sup> *Idem.*

DGCID. Elle est également à la croisée de la politique économique. En effet, la contribution au développement des pays instables est fondée sur une logique de solidarité mais inclut également des objectifs industriels et commerciaux, ce qui l'inscrit dans une logique de réciprocité. Dans cette perspective, le partenariat avec le secteur privé est encouragé par l'AFD. La logique d'action de l'AFD est beaucoup plus économique que celle de la DGCID. Le recours à des prêts (et non pas à des dons) renvoie à une logique de l'aide liée, c'est-à-dire à des prêts qui ne peuvent financer que des importations de matériel français. Il y a ainsi obligation pour le pays récipiendaire de se fournir chez le pays donateur. Le système d'aide liée vise à favoriser l'industrie française sur les marchés de biens d'équipement locaux. L'AFD apparaît comme l'incarnation de cette logique du « retour sur investissement ». Ce principe de l'aide liée est combattu par les défenseurs d'une aide au développement fondée sur une logique de solidarité, qui implique donc que l'aide est axée sur les besoins du pays bénéficiaire et non pas sur ceux du pays donateur : de nombreux agents de la DGCID se situent dans une telle perspective<sup>202</sup>. En réalité, l'identité de l'AFD s'est longtemps révélée ambiguë, en raison des hésitations entre le rôle de véritable banquier et celui de pourvoyeur de l'aide au développement. Il semble que le rôle de promoteur du secteur privé, travaillant selon des procédures financières exigeantes, soit celui qui tend à s'imposer depuis quelques années. L'AFD « se sent culturellement plus proche du Ministère des Finances que des ministères de la Coopération ou des Affaires Etrangères. Elle a le souci d'agir pour développer le secteur privé chez ses clients »<sup>203</sup>. Cette logique d'action explique en grande partie l'absence de proximité culturelle des agents de l'AFD, essentiellement composée d'ingénieurs et de financiers, avec ceux de la DGCID : les coopérants au développement de la DGCID sont perçus depuis l'AFD comme des agents très peu opérationnels. Les entretiens menés avec des agents de la DGCID à la fin de l'année 2005 laissaient entrevoir un certain nombre de frustrations : « Il existe une concurrence entre l'AFD et la DGCID dans la mesure où l'AFD se met à travailler sur les questions de gouvernance, par le biais de la direction de la stratégie. Normalement, la DGCID pilote l'AFD. Elle est sa tutelle, ce qui signifie par exemple que la direction Education de la DGCID devrait piloter le bureau Education de l'AFD. Sur le terrain, l'ambassadeur est censé valider les programmes de l'AFD. Cependant, dans les faits, le contrôle de l'AFD par la DGCID est difficile car l'AFD dispose d'importants moyens financiers »<sup>204</sup>. Les relations semblent néanmoins s'améliorer, notamment grâce au rapprochement de la sous-direction de la gouvernance de la DGCID (et en particulier de son Bureau pour la prévention des conflits et la reconstruction)

---

<sup>202</sup> L'aide liée est également contestée par les tenants du libéralisme qui la considèrent comme une entrave à la libéralisation des échanges.

<sup>203</sup> Kessler Marie-Christine, *La politique étrangère ...*, p. 335.

<sup>204</sup> Entretien, DGCID, Paris, 9 janvier 2006.

avec la Direction de la stratégie de l'AFD : ces deux services développent ainsi une réflexion commune sur la problématique des Etats fragiles.

Sur le terrain, se pose en outre des problèmes de compétences entre l'Ambassade et l'AFD. En principe le Ministère des Affaires Etrangères a vocation à être le pilote de l'aide au développement, ce qui se traduit par un rôle moteur de l'Ambassadeur, qui est impliqué dans les activités liées à la coopération et gère les crédits qui lui sont dévolus. L'AFD jouit du statut d'établissement public doté de l'autonomie de gestion quoique placée sous la double tutelle du Ministère de l'Economie et des Finances et du Ministère des Affaires Etrangères. Soumise à la loi bancaire, elle respecte les règles prudentielles de gestion de son activité et de ses risques. Elle gère certaines aides financières pour le compte du Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie. *« Sur le terrain, la réalisation des projets dépend assez largement de synergies qui se créent entre l'Ambassadeur, le Chef du Service de Coopération et d'Action Culturelle (SCAC) et le directeur de l'AFD. En effet la répartition des compétences résultant des textes et des règles de gestion ne prend pas toujours en compte les réalités et les nécessités locales. L'Agence a par exemple compétence pour construire les infrastructures nécessaires au développement, mais la répartition des compétences ne prévoit pas son intervention systématique dans leur entretien qui relève des crédits affectés au SCAC. Cela pose problème quand il s'agit de réparer et d'entretenir des bâtiments scolaires, voire comme au Mali de remettre en état des voies ferrées ou des ponts »*<sup>205</sup>.

### ***Le Ministère de l'Intérieur***

Le Ministère de l'Intérieur a pu parfois apparaître comme peu allant dans la mise en œuvre de la politique de gestion de crises décidée au niveau national. Ainsi, à l'occasion de la crise du Kosovo, il a manifesté des réticences à s'engager, réticences relayées par le refus des syndicats de CRS (Compagnies Républicaines de Sécurité) d'être déployés dans la gestion de cette crise. La position traditionnelle du Ministère de l'Intérieur est en effet que les forces de police civile sont déjà pleinement employées sur le territoire national et que l'envoi d'une partie de leur contingent se ferait au détriment de l'accomplissement de leurs missions premières. Il apparaît néanmoins, au travers des entretiens comme de la littérature, que le Ministère de l'Intérieur est moins la cible de critiques que le Ministère des Affaires Etrangères ou le Ministère de l'Economie et des Finances. En outre, malgré la relative faiblesse

---

<sup>205</sup> Assemblée Nationale, *Avis n°259*, présenté au nom de la Commission des Affaires Etrangères sur le projet de loi de finance pour 2003, Tome III, Affaires Etrangères, coopération et développement, présenté par M. Jacques Godefrain.

des moyens qui y sont consacrés, le Ministère semble s'intéresser de manière croissante à la gestion des crises internationales et aux questions de coordination interministérielle.

Le Ministère de l'Intérieur peut participer à la gestion des crises, à travers plusieurs volets :

- le volet sécuritaire, en particulier avec le Service de la Coopération Technique Internationale de Police (SCTIP) ;
- le volet humanitaire, dans lequel intervient la Direction de la sécurité civile ;
- le volet administratif, le Ministère de l'Intérieur pouvant également détacher des administrateurs territoriaux.

De ces trois volets, le volet sécuritaire, est le plus développé en raison de l'action du SCTIP, qui influe considérablement sur l'orientation des options retenues par le Ministère pour ce qui a trait aux interventions internationales. La position aujourd'hui retenue est la suivante : les moyens du Ministère de l'Intérieur ne sont déployés à l'étranger que si un « retour en sécurité intérieure » peut clairement être démontré. Ce concept est central dans la logique d'action du Ministère de l'Intérieur, et du SCTIP en particulier : en effet, le « détournement » de moyens limités et fortement sollicités pour des missions en national vers un engagement international n'est considéré justifiable que si l'investissement de ces moyens en amont permet l'obtention de gains en sécurité intérieure française. Il est possible d'apparenter cette approche à une logique d'action préventive. Les moyens du Ministère de l'Intérieur peuvent également, mais dans une bien moindre mesure, être engagés en réponse à des considérations diplomatico-stratégiques<sup>206</sup>, mais dans ce cas font l'objet d'après tractations interministérielles aux plus hauts niveaux.<sup>207</sup>

### **Le SCTIP (Service de coopération technique internationale de police)**

Placé sous l'autorité du Directeur général de la police nationale, le SCTIP est l'une des directions de la police nationale, aux côtés de la police

---

<sup>206</sup> Un chef de division au SCTIP a parlé, dans un entretien le 12 septembre 2006, de considérations « à la marge » par rapport à l'importance du « retour en sécurité intérieure ».

<sup>207</sup> L'envoi de policiers français au Kosovo dans le cadre de la prochaine mission de police de l'UE a notamment fait l'objet de tensions entre diplomates, policiers et gendarmes. En effet, les diplomates s'étaient engagés à ce que la France fournisse environ 12% du contingent total, ce qui a été jugé excessif par le SCTIP pour qui le « retour en sécurité intérieure » d'actions au Kosovo est jugé faible.

judiciaire, de la sécurité publique, des renseignements généraux.<sup>208</sup>. Initialement centré sur la coopération avec les anciennes colonies d'Afrique francophone, le SCTIP a connu une extension de son champ géographique de coopération, élargi à des pays d'Afrique anglophone et lusophone, d'Amérique latine, d'Europe centrale et orientale, à certains Etats arabes et du Moyen Orient.

La coopération internationale de police se traduit par des échanges d'informations dans un certain nombre de secteurs prioritaires pour la sécurité intérieure tels que le terrorisme, le trafic de drogue, l'immigration clandestine, la criminalité organisée. Cette coopération développe également des activités de conseil et de formation. Ses missions consistent ainsi à :

- développer une coopération opérationnelle, grâce à des échanges permanents d'informations à travers le réseau des Attachés de Sécurité intérieure. L'Attaché de Sécurité intérieure est le conseiller de l'Ambassadeur pour les questions de sécurité et l'interlocuteur technique des autorités locales de police. L'Attaché de Sécurité intérieure dispose du statut diplomatique et met en œuvre la coopération en matière de sécurité définie par le Ministre de l'Intérieur en cohérence avec les orientations générales de la politique extérieure<sup>209</sup>. Le SCTIP dispose également de représentations permanentes auprès de l'UE ;
- mettre en œuvre l'action internationale de la Police Nationale, notamment par la préparation des accords de coopération bilatéraux ou multilatéraux, visant à aider les Etats partenaires à améliorer les conditions de leur propre sécurité. Des fonctionnaires, issus des Directions actives de Police, sont généralement placés, sur la base d'accords bilatéraux, auprès des services opérationnels du pays qui les accueille. Leur mission consiste principalement, sous l'autorité de l'Attaché de Sécurité intérieure, lorsque celui-ci existe, à favoriser l'échange d'informations opérationnelles dans les domaines jugés prioritaires pour la sécurité intérieure de la France.
- assurer la gestion administrative de l'ensemble des policiers français, présents à l'étranger.
- participer aux travaux menés dans les différentes enceintes consacrées, en Europe notamment, aux questions de police et de sécurité.

---

<sup>208</sup> La description qui suit est largement inspirée de celle présentée sur : [http://www.interieur.gouv.fr/sections/a\\_l\\_interieur/la\\_police\\_nationale/organisation/sctip](http://www.interieur.gouv.fr/sections/a_l_interieur/la_police_nationale/organisation/sctip)

<sup>209</sup> Les Attachés de Sécurité intérieure sont placés auprès des ambassades. Il peut être procédé à la régionalisation des compétences d'un Attaché de Police pour traiter les problèmes d'un même secteur géographique. C'est ainsi que chaque année, le réseau du SCTIP fait l'objet d'une programmation concertée avec le Ministère des Affaires Etrangères.

L'action du SCTIP sur les théâtres post-conflits reste modeste, notamment par rapport à celle des gendarmes<sup>210</sup>. Plutôt que d'engager des CRS pour faire du maintien de l'ordre dans les opérations de gestion de crises, le SCTIP préfère envoyer sur le terrain des personnels avec des compétences très spécifiques et plus rares, tels que la police judiciaire ou encore des spécialistes en matière de stupéfiants ou de lutte anti-terroriste. Leurs activités répondent soit à une logique de substitution, soit à une logique de renforcement. Dans le premier cas, les personnels envoyés dans les pays concernés se substituent aux autorités locales, inexistantes ou trop affaiblies pour assurer leurs fonctions. Dans le deuxième cas, il s'agit de renforcer les capacités des polices locales par des activités de coopération et de formation. Sur les théâtres post-conflit, le but est de passer d'activités de substitution à des activités de renforcement ; cependant, cette transition s'avère le plus souvent extrêmement difficile à mettre en oeuvre<sup>211</sup>. Alors que le SCTIP garde une très importante activité de coopération technique, il se focalise de manière croissante sur la coopération opérationnelle, que la coopération technique a désormais pour but de soutenir. Le SCTIP reste largement focalisé sur la coopération technique, tout en gardant à l'esprit l'idée que celle-ci pourrait mener à terme à une coopération opérationnelle. Ainsi, lors de programmes de coopération technique, les personnels du SCTIP peuvent partager les atouts de l'approche ou des modèles français et donc convaincre leurs homologues d'adopter des structures ou mécanismes similaires.<sup>212</sup> Cependant, cette exportation des modèles se fait « par le bas » plutôt que « par le haut ».

La coordination du Ministère de la Défense avec le Ministère de l'Intérieur apparaît également très importante, particulièrement dans deux types de situation :

- d'une part, lorsque des policiers français sont envoyés sur le terrain post-crise, se pose la question de la répartition des compétences entre policiers et gendarmes ; il semblerait cependant que les querelles de chapelles qui peuvent exister entre services opérationnels ou entre individus sur le terrain en France disparaissent rapidement au sein des missions extérieures qui mélangent policiers et gendarmes, et qu'en fin de compte la coopération se fasse donc assez aisément<sup>213</sup> ;

- d'autre part, lorsque les militaires et les gendarmes français recueillent des informations susceptibles d'être utiles aux services de renseignement du Ministère de l'Intérieur. Dans ce cas, les informations sont

---

<sup>210</sup> Entretien au SCTIP le 30 juin 2006.

<sup>211</sup> Entretien au SCTIP le 12 septembre 2006.

<sup>212</sup> Entretien au SCTIP, le 12 septembre 2006.

<sup>213</sup> *Idem*.

transmises au SCTIP, qui se charge de les rediffuser aux services et bureaux concernés.

La coopération technique du SCTIP se fait dans un cadre bilatéral ou multilatéral. La coopération bilatérale est financée grâce à des budgets DGCID, mis en place à l'ambassade ou, dans le cadre d'une coopération entre pays développés, elle est financée par le pays demandeur de coopération (stages de formation communs, etc). La participation du SCTIP à des missions multilatérales, comme par exemple la mission de l'ONU à Haïti, est financée par des crédits du Ministère de l'Intérieur qui sont transférés à cette occasion au SCTIP.

Des crédits post-crise, réservés généralement pour les urgences humanitaires, peuvent aussi occasionnellement servir à financer des opérations de police. Ces crédits ont notamment été débloqués pour financer la contribution française à l'opération européenne EUJUSTLEX, destinée à former des officiels irakiens issus des secteurs policiers, judiciaires et pénitentiaires. Ces crédits, mis en place au MAE, sont débloqués par Maignon, sur décision du cabinet du Premier Ministre. Dans le cas d'EUJUSTLEX, ces crédits ont été transférés à la DGCID et à un opérateur de l'AFD pour financer les programmes de formation.

En outre, pour assurer la gestion financière et matérielle de ces actions, un opérateur spécialisé a été mis sur pied en 2001, sous la forme d'une société anonyme, « Civi.Pol Conseil », dont le capital appartient à 49% à l'Etat et dont la direction est assurée par un haut fonctionnaire du Ministère. Dans le contexte actuel de valorisation des CIVPOL dans la gestion post-conflit, la coopération policière revêt une importance particulière. A cet égard, les relations avec la DGCID sont centrales car, ainsi que nous l'avons vu, la DGCID finance la coopération policière dont la Police Nationale et la Gendarmerie ont la charge.<sup>214</sup> Ainsi, suite à des débats et arbitrage, le SCTIP met en œuvre les actions de coopération que la DGCID finance.

### **La Direction de la Défense et de la Sécurité civiles (DDSC)**

Rattachée au Ministère de l'Intérieur, la Direction de la Défense et de la Sécurité civiles (DDSC) est la structure centrale responsable de la gestion des risques en France, prenant en compte à la fois les accidents de la vie courante

---

<sup>214</sup> Entretien à la DGCID, janvier 2006, Paris.

ou les catastrophes majeures. Cette direction s'articule autour de quatre pôles de compétences : les services opérationnels nationaux, les sapeurs-pompiers et autres acteurs du secours, la gestion des risques et enfin, l'administration et la logistique. Le Directeur DDSC s'appuie sur la mission des relations internationales, qui élabore **et** supervise des programmes de coopération bilatérale et multilatérale, en liaison avec la mission des affaires internationales du Secrétariat général, les attachés de sécurité intérieure des ambassades et les établissements publics du Ministère<sup>215</sup>.

C'est sous l'autorité de la DDSC que le Ministère de l'Intérieur peut intervenir dans des actions à vocation humanitaire, par le biais des formations militaires de la sécurité civile (FORMISC) qui peuvent intervenir sur les théâtres d'opération extérieurs dans des situations peu stabilisées, aux côtés de la force militaire. Unités de l'armée de Terre, de l'arme du génie, les FORMISC peuvent être employées par le ministère de l'Intérieur, auprès de la DDSC, qui assure le financement des soldes et indemnités, de l'infrastructure, des équipements, de l'habillement, de la vie courante, de l'entraînement et des opérations. Commandées par un officier général, adjoint militaire du préfet directeur de la défense et de la sécurité civiles, elles sont en alerte permanente et peuvent intervenir sur toutes les catastrophes (naturelles ou technologiques), en temps de paix, de crise ou de guerre aussi bien en France qu'à l'étranger, si le pays frappé par une catastrophe formule une demande d'assistance. Dans le cadre de la reconstruction post-conflit, elles peuvent assurer des actions de formation pour les armées et les sapeurs-pompiers du pays concerné.

### **La Direction Générale de l'Administration (DGA)**

La Direction Générale de l'Administration (DGA) constitue, avec la Direction générale de la Police Nationale, l'ossature fondamentale de l'administration centrale du Ministère de l'Intérieur. Elle est en charge de l'administration de l'Etat sur le territoire, et produit à ce titre les normes juridiques relatives aux missions de l'administration préfectorale et fournit les moyens humains et financiers des préfectures et des sous-préfectures. L'une de ses missions est de conduire des actions de coopération administrative internationale.

La DGA mène ainsi, en liaison avec la Direction des affaires internationales, des actions de coopération administrative internationale dans

---

<sup>215</sup> Voir [http://www.interieur.gouv.fr/sections/a\\_1\\_interieur/la\\_police\\_nationale/organisation/setip](http://www.interieur.gouv.fr/sections/a_1_interieur/la_police_nationale/organisation/setip)

les domaines relevant de sa compétence. Elle informe et conseille les pays souhaitant réformer leur structure territoriale sur le fonctionnement de l'administration française et de la déconcentration ; elle peut aussi superviser des processus électoraux dans les pays étrangers. Ces demandes proviennent souvent des pays d'Europe centrale et orientale et des Etats africains. Cette Direction peut ainsi également apporter ses compétences sur les théâtres post-conflits.

### ***De nombreuses structures ministérielles de coopération***

L'absence de coordination interministérielle a notamment conduit certains ministères à mettre sur pied leur propre structure de coopération internationale. Les structures de coopération internationale du MINEFI ont été présentées plus haut. Sont ici présentées les structures dont disposent les Ministères de la Justice, de l'Education nationale, de l'Emploi, et de la Jeunesse et des Sports<sup>216</sup>. Cette multiplication des structures explique que l'action sur le terrain ne soit pas guidée par une ligne politique claire. Ce sont les différents acteurs qui décident des actions à mener en fonction de leurs pôles d'intérêt et des opportunités. Il convient par ailleurs de souligner qu'en dépit de leurs lacunes le MAE, le MINDEF et le Ministère de l'Intérieur savent cependant ce qu'est une crise internationale. En revanche, comme cela a été souligné lors d'un entretien<sup>217</sup>, ce n'est pas le cas de la plupart des autres ministères tels ceux de l'Education, de la Santé, des Transports. Malgré cette dispersion des initiatives, on s'aperçoit cependant que certaines de ces structures portent déjà en germe des potentialités de coopération interministérielle, dans la mesure où le MAE est souvent associé à leur financement.

### **Le Ministère de la Justice**

Le Ministère de la Justice dispose d'un Service des affaires européennes et internationales, créé par un arrêté du 1er octobre 1991, chargé de coordonner l'ensemble des questions internationales relatives à la justice et au droit. En son sein, a été créé un Bureau de la coopération, dont la mission est de mettre en place, en relation avec le MAE, les actions de coopération et d'assistance technique au profit des autorités judiciaires qui sollicitent l'aide de la France. Ce bureau élabore la politique de coopération juridique et judiciaire, participe à sa mise en œuvre et est chargé de son animation à la Chancellerie

---

<sup>216</sup> La plupart d'entre elles ont été recensées par Robert Gaïa dans son rapport de 2001.

<sup>217</sup> Entretien, DAS, Ministère de la Défense, Paris, février 2006.

C'est dans ce cadre que le Ministère de la Justice a participé à des missions d'évaluation du système judiciaire au Kosovo et a détaché des personnels judiciaires français auprès de la MINUK.

En outre, la Chancellerie a été à l'origine de la création, en 1993, de l'Association pour le Renouveau et la Promotion des Echanges Juridiques Internationaux (ARPEJE), qui regroupe dans son conseil d'administration, les professions juridiques et judiciaires, les juridictions, les représentants des universités ainsi que des Ministères de la Justice et des Affaires Etrangères. Cette association à but non lucratif est financée par le Ministère de la Justice et par le MAE.

Enfin, dans le but de se doter d'une structure opérationnelle vouée à renforcer la place de l'expertise juridique française au sein des programmes multilatéraux de coopération, la Chancellerie a décidé de compléter ce dispositif en créant, en 1998, une Agence de Coopération Juridique Internationale (ACOJURIS), spécifiquement chargée de préparer la réponse institutionnelle française aux appels d'offres internationaux en matière de justice et d'en assurer la gestion administrative et financière. L'Agence participe au développement de l'expertise juridique et judiciaire institutionnelle française :

- en répondant aux demandes d'expertise émanant des organisations internationales et des pays bénéficiaires et en mobilisant experts et spécialistes ;
- en mettant en place des partenariats européens et internationaux pour développer une expertise conforme aux souhaits des Etats destinataires de cette coopération ;
- en préparant et en gérant des projets de coopération et en mettant en place des équipes d'experts pluridisciplinaires (juges, avocats, professeurs d'Université...);
- en recherchant des financements multilatéraux pour les actions de coopération internationale développées par les professions juridiques et judiciaires dans le cadre des programmes internationaux.

### **Le Ministère de l'Education**

Ce Ministère dispose d'une « Délégation aux relations internationales et à la coopération » chargée d' *« assurer et de coordonner dans le champ des compétences du Ministère le développement des échanges et de la coopération avec les systèmes scolaires, universitaires et de recherche étrangers, sur les plans bilatéral, multilatéral, communautaire et francophone »*.

L'action internationale du Ministère s'appuie également sur trois autres structures :

- le Centre International d'Etudes Pédagogique, établissement public national à caractère administratif, qui a pour mission de concevoir, d'organiser et de dispenser des formations dans le domaine éducatif. Il contribue à l'animation internationale des établissements scolaires à vocation internationale. La moitié de son budget est versée par le Ministère ;

- l'Agence EduFrance, groupement d'intérêt public, qui a pour mission de promouvoir l'enseignement supérieur français, d'améliorer l'accueil des étudiants étrangers et de répondre aux appels d'offre internationaux en matière d'ingénierie pédagogique ;

- l'Agence Socrates-Léonardo da Vinci, groupement d'intérêt public, chargé de mettre en œuvre au niveau national des programmes de l'UE dans le domaine de l'éducation et de la formation professionnelle. Son budget est alimenté par le Ministère et par la Commission européenne.

Dans le cadre des processus de reconstruction, il apparaît essentiel que de telles structures agissent de concert avec la DGCID et l'AFD.

### **Le Ministère de l'Emploi et de la Solidarité**

Le rôle de ce Ministère est potentiellement important pour la mise en œuvre des programmes DDR.

Ce Ministère dispose d'une Délégation aux Affaires Européennes et internationales (DAEI) en charge de définir les orientations et de coordonner l'ensemble des affaires internationales sous l'autorité du Ministre, et en fonction des instructions données par les différents Ministères délégués et Secrétaires d'Etat relevant du Ministre.

Le Ministère s'appuie également sur le « Groupement d'intérêt public international » présidé par un inspecteur général des affaires sociales et contrôlé par le Ministère.

Enfin, l'action internationale de ce Ministère est relayée par un certain nombre d'autres structures : ANPE, AFSSA, AFPA.

### ***Le financement de la gestion post-conflit***

La question du financement des opérations de coopération civilo-militaire est essentielle pour comprendre l'évolution du dispositif français de gestion post-conflit et ses insuffisances actuelles. Il est d'ailleurs possible d'expliquer partiellement les carences de ce dispositif par l'absence de règlement de cette question des financements.

### **La mise en cause des règles budgétaires et comptables**

Le fonctionnement de Bercy est fréquemment critiqué dans les différents rapports relatifs à la gestion interministérielle des crises. Le MINEFI est accusé de refuser de financer les opérations sur lesquelles il n'a pas la tutelle<sup>218</sup>. Les autres administrations imputent ainsi volontiers à ce Ministère le défaut de moyens et les lenteurs de déblocages de crédits. Les règles comptables appliquées par Bercy au cours des crises précédentes ont notamment eu pour conséquence de rendre difficile la mise en œuvre de procédures d'urgence autres que le recours au budget du Ministère de la Défense. En effet, l'un des facteurs expliquant la faible réactivité des ministères civils tient à l'obligation du contrôle *a priori* de toutes les dépenses. Seul le Ministère de la Défense bénéficie d'un contrôle *a posteriori* de certaines de ses dépenses. Par ailleurs, le Ministère des Finances est apparu extrêmement réticent à autoriser des contributions importantes en matière de dons bilatéraux, classés comme des dépenses facultatives. L'absence de souplesse dans l'application de ces règles comptables a par ailleurs eu pour effet de nuire à l'image internationale de la France, qui est apparue parfois comme un Etat ne contribuant que faiblement à l'aide internationale, alors même que sa contribution est significative, à la fois de par ses dépenses militaires et de par sa participation aux budgets multinationaux civils. D'une manière générale, cette question renvoie à celle de savoir comment la France valorise les dépenses qu'elle engage en faveur de la paix et de la stabilité internationales (dépenses multilatérales mais aussi financements nationaux directs par le biais de dons bilatéraux). Les dysfonctionnements dans les procédures comptables décidées par le MINEFI sont mis sur le compte d'une méconnaissance par ses agents des contraintes propres à la gestion de crises. « *Le rôle de Bercy est pervertisseur car ce ministère ne connaît pas les tenants et les aboutissants des crises mais prend malgré tout les décisions. Or, en matière de gestion des*

---

<sup>218</sup> Voir rapport IHEDN 2005.

*crises, la connaissance doit être géopolitique et non pas comptable. De plus, Bery confond le plus souvent dépenses et investissements »<sup>219</sup>.*

Le MINEFI n'est cependant pas la seule administration à être responsable des dysfonctionnements en matière de financement. De la même façon une partie des critiques adressées au MAE tiennent à son incapacité à soutenir ses ambitions en matière de conduite des politiques de gestion de crise par des budgets conséquents. Le Ministère des Affaires Etrangères peine en effet à imposer aux autres Ministères son rôle moteur en matière de gestion de crises, en raison de ses maigres ressources financières. Cette situation en fait la cible des plus vives critiques qui estiment que le MAE cherche à « *commander sans payer* », selon l'expression employée par le rapport 2005 des auditeurs de l'IHEDN.

En ce qui concerne les autres ministères associés à la gestion des crises, il apparaît qu'ils s'efforcent de limiter leur investissement financier tout en cherchant à être associé à l'action menée : leur stratégie consiste ainsi à faire valoir au moindre coût leur contribution, en recherchant des financements extérieurs auprès d'organismes internationaux, techniques ou spécialisés, avec lesquels ces administrations sont en rapport régulier. Cette situation contribue à une dispersion des efforts, régulièrement déplorée par le MAE.

La situation du Ministère de la Défense apparaît également peu satisfaisante : jusqu'à présent, aucun crédit spécifique n'a été alloué pour des opérations de coopération relevant par nature du domaine civil : l'EMA ne disposait pas d'un budget affecté à cet effet. Les différentes armées disposaient d'une enveloppe ACM et la cellule J9 affectait ces crédits aux différentes opérations qu'il décidait. Il en a résulté que les actions de ce type ont été étroitement subordonnées aux missions principales des armées. Les ACM en tant que telles ne bénéficient pas de crédits interministériels, à la différence de ce qui se pratique dans d'autres pays. Les financements nécessaires ont été supportés en totalité par le Ministère de la Défense, ce qui s'est révélé insuffisant. Par ailleurs, les tensions et désaccords entre le Ministère de la Défense et le MINEFI sont fréquents, en particulier sur la question délicate du financement des opérations. Traditionnellement, les OPEX (Opérations Extérieures) étaient prises en compte par la loi de finances rectificative de fin d'année au motif que l'on ne pouvait connaître le coût exact des OPEX qu'en fin d'année. C'était donc au MINDEF de faire l'avance de trésorerie, sans pour

---

<sup>219</sup> Entretien avec une diplomate, Paris, 3 décembre 2005.

autant être certain d'un remboursement complet<sup>220</sup>. Ces montants étaient le plus souvent prélevés du titre V du budget de la Défense, et leur remboursement incomplet a mené à des problèmes de maintenance des appareils et à des retards d'un certain nombre de programmes, dus à ces prélèvements.<sup>221</sup> Estimant qu'une certaine partie des coûts des OPEX sont prévisibles (les opérations en cours notamment, comme par exemple en Côte d'Ivoire ou dans les Balkans), le Ministère a insisté pour qu'une partie du coût des opérations soit inscrite dans la loi de finances initiale, estimant que cela fournissait une façon de garantir le paiement à terme (cf. *infra*).<sup>222</sup>

Enfin, une certaine opacité entoure les montants des budgets consacrés aux opérations (volontiers déclarées « difficiles à chiffrer »). Le Ministère de la Défense et le MAE sont ainsi accusés de dissimuler la réalité de leurs dépenses. D'après un rapport du Sénat sur le projet de loi de finances de 2006, *« il convient de mentionner l'existence, au sein du budget de l'Etat, de « poches de crédits » encore manifestement non conformes aux besoins. Il en est ainsi à l'évidence des opérations extérieures du Ministère de la Défense (OPEX) : 250 millions d'euros sont prévus en 2006 soit près de la moitié du coût prévisionnel total des interventions extérieures de la France. Mme Michèle Alliot-Marie, Ministre de la Défense, s'est néanmoins engagée devant votre commission des finances, le 25 octobre 2005, à achever la budgétisation des surcoûts des opérations extérieures (OPEX) dans le projet de loi de finances pour 2007. Il en est de même en ce qui concerne la contribution de la France aux opérations de maintien de la paix décidées par le Conseil de sécurité de l'ONU au sujet desquelles le Ministère des Affaires Etrangères a commis une erreur manifeste d'appréciation dans sa justification au premier euro : les montants déjà engagés, car votés par le Conseil de sécurité, atteignent 249 millions de dollars (202 millions d'euros), bien au-delà des 136,22 millions d'euros inscrits dans le projet de loi de finances. [...] Ces sous-estimations de crédits auparavant évaluatifs affectent la présentation de la loi de finances initiale. La sincérité est renvoyée à plus tard (dans les deux cas, des promesses sont faites pour un rebasage dans le projet de loi de finances pour 2007). Elles n'affectent pas nécessairement son exécution : les opérations de maintien de la paix, comme les OPEX seront payées en cours de gestion 2006. Il appartiendra alors au gouvernement de prévoir les*

---

<sup>220</sup> Michèle Alliot-Marie « Privilégier une recherche et une industrie européennes » ; La tribune le 6 septembre 2004. Accessible à <http://www.latribune.fr/Dossiers/quinquennat.nsf/DocsWeb/ID7DEE64109A81FE8BC12570130044FD31?OpenDocument>

<sup>221</sup> Discours de Madame le Ministre de la Défense devant les auditeurs de la 56ème session nationale de l'IHEDN, le 2 février 2004, accessible à [http://www.ac-versailles.fr/defense/Discours\\_alliot\\_maire\\_fev\\_2004.pdf#search=%22LOLF%20minist%C3%A8re%20de%20la%20d%C3%A9fense%20OPEX%22](http://www.ac-versailles.fr/defense/Discours_alliot_maire_fev_2004.pdf#search=%22LOLF%20minist%C3%A8re%20de%20la%20d%C3%A9fense%20OPEX%22)

<sup>222</sup> Discours de Madame le Ministre de la Défense devant les auditeurs de la 56ème session nationale de l'IHEDN, le 2 février 2004, accessible à [http://www.ac-versailles.fr/defense/Discours\\_alliot\\_maire\\_fev\\_2004.pdf#search=%22LOLF%20minist%C3%A8re%20de%20la%20d%C3%A9fense%20OPEX%22](http://www.ac-versailles.fr/defense/Discours_alliot_maire_fev_2004.pdf#search=%22LOLF%20minist%C3%A8re%20de%20la%20d%C3%A9fense%20OPEX%22)

*redéploiements de crédits nécessaires pour financer ces charges certaines, mais cachées au moment de la discussion budgétaire, sans excéder le plafond de dépense voté par le Parlement. »<sup>223</sup>*

Se pose également la question des financements obtenus auprès des organismes privés ou auprès des bailleurs de fonds internationaux. L'absence de structure opérationnelle se fait particulièrement sentir lorsqu'il s'agit pour la France de financer son action internationale. Ces sources de financement proviennent généralement d'organismes tels l'UE, la Banque mondiale ou de fondations privées. Ces financements représentent la part la plus importante des financements de projets civils sur les théâtres de crises.

### **Les réformes introduites par la Loi Organique relative aux Lois de Finances (LOLF)**

L'introduction de la LOLF devrait apporter un certain nombre d'évolutions dans le dispositif financier. La LOLF s'applique à toute l'administration à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2006 et réforme la gestion de l'État. « *Avec la LOLF, le budget de l'Etat est découpé en missions, programmes et actions afin d'identifier les grands choix des politiques publiques mises en œuvre grâce à ce budget et de permettre au Parlement de contrôler l'efficacité de la dépense publique. »<sup>224</sup>*

En ce qui concerne le Ministère de la Défense, la LOLF prévoit que le CPCO/J9 pourra disposer d'une enveloppe, sur laquelle il pourra directement donner des ordres de dépense. Il n'y aura donc plus besoin de passer par les armées pour obtenir les crédits. Cette disposition, qui sera effective à partir de 2007, permettra donc au CEMA de reprendre la main sur le budget CIMIC, mais aussi de clarifier le montant des fonds alloués aux actions CIMIC. Pour ce qui est des OPEX, pour un coût annuel moyen d'environ 550 M€, près de la moitié de ce coût annuel est désormais financée dès le vote du budget. Dans le cadre de la LOLF, ces crédits sont imputés sur le programme « préparation et emploi des forces », qui comporte une action spécifique « surcoûts liés aux opérations extérieures ». <sup>225</sup>

---

<sup>223</sup> Rapport du Sénat : Projet de loi de finances 2006 : l'Action extérieure de l'État (moyens de l'action internationale), accessible à <http://www.senat.fr/rap/a05-102-1/a05-102-1.html>

<sup>224</sup> Site du Ministère des Affaires Etrangères : « La LOLF, une nouvelle approche par programmes des moyens d'action de la diplomatie », accessible à [http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/ministere\\_817/modernisation\\_12824/les-enjeux-les-chantiers\\_12763/lolf-diplomatie\\_26982.html](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/ministere_817/modernisation_12824/les-enjeux-les-chantiers_12763/lolf-diplomatie_26982.html)

<sup>225</sup> Projet de loi de finances 2006, accessible à : [http://www.defense.gouv.fr/sites/defense/decouverte/chiffres\\_cles/budget/projet\\_de\\_loi\\_de\\_finances\\_pour\\_2006](http://www.defense.gouv.fr/sites/defense/decouverte/chiffres_cles/budget/projet_de_loi_de_finances_pour_2006)

Le Ministère des Affaires Etrangères pilote quatre programmes de la mission « Action Extérieure de l'État » (AEE), dont le programme « Action de la France en Europe et dans le monde ». Dans le cadre de cette mission, le MAE est chargé des contributions françaises destinées à la sécurité internationale, dont les contributions au budget régulier de l'ONU et aux opérations de maintien de la paix des Nations Unies<sup>226</sup>. La contribution française à celles-ci a été multipliée par quatre, de 1998 à 2004, en passant de 52 à 200 millions d'euros.<sup>227</sup> Les contributions françaises destinées à la sécurité internationale comprennent également les sommes versées à l'OTAN (de l'ordre de 24 millions d'euros)<sup>228</sup>, à l'OSCE, ou encore aux tribunaux pénaux internationaux. Afin de renforcer la lisibilité des priorités et des moyens associés à la politique extérieure de la France et à sa politique en faveur du développement, le Ministère des Affaires Etrangères est également chef de file de deux Documents de Politique Transversale (DPT) qui rassemblent les actions menées par différents ministères. L'Action Extérieure de l'Etat fait l'objet d'un DPT, que le Directeur général des affaires politiques et de sécurité, chargé du programme « Action de la France en Europe et dans le monde » est chargé de définir et préparer. Ce document doit se lire « en miroir » du DPT « Politique française en faveur du développement » car ce dernier reprend « les crédits, moyens et programmes concourant à la mise en œuvre de notre politique en faveur du développement »<sup>229</sup> D'une manière générale, « le DPT Action extérieure de l'État poursuit donc au total une double ambition :

- *décrire les grandes priorités de la politique extérieure française, en illustrant la manière dont elle se décline au quotidien au travers des crises et défis du monde contemporain ;*
- *présenter les moyens qui concourent à la réalisation de ces priorités, afin de permettre à la représentation nationale de mieux apprécier les choix soumis à son examen. »<sup>230</sup>*

---

<sup>226</sup> Les contributions de la France au budget des Opérations de Maintien de la Paix (OMP) relève à ce titre du même budget que celui utilisé pour payer les salaires et primes des diplomates ou assurer l'équipement des ambassades. Le principe de fongibilité sur lequel repose la LOLF implique ainsi que le financement des OMP peut, selon les années, se faire au détriment des budgets initialement affectés au fonctionnement du MAE, ce qui n'est pas sans comporter un certain nombre d'effets pervers (fermetures éventuelles d'ambassades par exemple).

<sup>227</sup> Rapport du Sénat : Projet de loi de finances 2006 : l'Action extérieure de l'Etat (moyens de l'action internationale), accessible à <http://www.senat.fr/rap/a05-102-1/a05-102-1.html>

<sup>228</sup> Rapport du Sénat : Projet de loi de finances 2006 : l'Action extérieure de l'Etat (moyens de l'action internationale), accessible à <http://www.senat.fr/rap/a05-102-1/a05-102-1.html>

<sup>229</sup> Projet de loi de finances pour 2006, document de politique transversale « Action extérieure de l'État », accessible à <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/DPTactext.pdf>, page 7.

<sup>230</sup> Projet de loi de finances pour 2006, document de politique transversale « Action extérieure de l'État », accessible à <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/DPTactext.pdf>, page 7

Par ailleurs, en ce qui concerne la coopération au développement, la mission interministérielle « Aide publique au développement », est déclinée en deux programmes, « Solidarité à l'égard des pays en développement », qui est géré par le MAE (2 milliards d'euros), et « Aide économique et financière », mis en œuvre par le MINEFI (1 milliard d'euros)<sup>231</sup>. Ces programmes concourent à la mise en œuvre des priorités à l'aide publique française définies au sein du CICID.<sup>232</sup> Cette mission avait pour objectifs majeurs en 2006 de :

- poursuivre l'objectif d'accroissement de la part française d'aide publique au développement ;
- soutenir l'aide bilatérale française, pour continuer à asseoir la visibilité de l'action de la France ;
- contribuer à la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement de l'ONU ;
- participer au rétablissement de la stabilité macroéconomique et à la création des conditions de la croissance des pays en développement ;
- garantir une gestion efficace et rigoureuse des crédits octroyés à l'aide au développement ;
- assurer un service culturel de coopération de qualité.<sup>233</sup>

Le DPT, intitulé « Politique française en faveur du développement » et dont la préparation incombe au MAE comme nous venons de le voir, accompagnera chaque année le projet de loi de finances. Ce DPT a pour objet de retracer l'ensemble des actions concourant à l'aide publique au développement et les moyens financiers dont elles disposent. C'est la COSP (Conférence d'Orientation Stratégique et de Programmation – cf. *supra*), créée par le CICID en juillet 2004, qui examine le document de politique transversale prévu par la LOLF. Le MAE a en outre procédé, dans le cadre de la préparation de la loi de finances pour 2006, à l'identification au sein de ses crédits d'aide publique au développement d'une enveloppe destinée à des interventions rapides, en réaction aux crises.

Par ailleurs, dans le cadre de la LOLF, les relations entre le MAE, le MINEFI et l'AFD sont déterminées par une convention cadre qui doit préciser les relations entre les ambassadeurs et l'agence locale de l'AFD. Des contrats d'objectifs portant sur 3 ans doivent également être conclus entre l'AFD et le MAE, d'une part, et l'AFD et le MINEFI, d'autre part, afin d'organiser la mise

---

<sup>231</sup> Cette mission ne permet cependant pas de rassembler l'ensemble des programmes concourant à la politique de développement de l'Etat. Par exemple, les opérations relatives à la dette relèvent d'une autre mission.

<sup>232</sup> Les politiques publiques : Crédits et performances ; Aide publique au développement, accessible à

[http://www.minefi.gouv.fr/lolf/downloads/500\\_p\\_m\\_aide\\_publicque\\_developpement.pdf](http://www.minefi.gouv.fr/lolf/downloads/500_p_m_aide_publicque_developpement.pdf)

<sup>233</sup> *Idem*.

en oeuvre des régimes prévus dans la convention. Cette architecture permet en théorie d'assurer la cohérence entre les activités de l'AFD et la politique de coopération au développement définie par l'Etat. Ce transfert de compétences apparaît comme une tentative de réduire la dispersion du dispositif de coopération français ; il implique des changements dans les modalités de mise en oeuvre de l'aide et, par conséquent, dans les caractéristiques des projets qui pourront désormais être soutenus par la coopération française.<sup>234</sup>

### ***La politique de placement de personnel***

L'un des enjeux de la gestion des sorties de conflits est la capacité d'un Etat à envoyer et à mobiliser des experts nationaux sur les théâtres post-conflits. La totalité des personnes rencontrées au cours d'entretiens s'accordent pour dénoncer l'absence d'une politique efficace de la France en la matière.

Une politique efficace en la matière se mesure tout d'abord à la capacité à placer des personnels dans les postes d'influence. La présence d'experts nationaux au sein des organisations internationales les plus impliquées sur les théâtres de sortie de conflits influe en amont sur la définition des termes de références des appels d'offre, qui favoriseront d'autant plus les entreprises de l'Etat concerné qu'ils contiendront des concepts, des normes et des standards qui lui sont familiers. Or, est fréquemment dénoncé le trop faible nombre d'experts français dans les organes multilatéraux, ce qui nuit à la capacité de diffuser les standards français de gouvernance ou de politique publique et handicape en conséquence les acteurs français habitués à travailler avec ces standards sur le marché national. Les postes d'influence ne sont pas seulement ceux se situant au sommet de la hiérarchie des missions. Traditionnellement, la France favorise le placement de personnalités aux plus hauts postes de responsabilité, mais néglige en revanche le placement de personnels au niveau intermédiaire. Au cours des entretiens, la MFI et le GIP France Coopération Internationale ont été fréquemment critiqués pour leur politique consistant à donner la priorité aux postes à forte visibilité politique, au sein des administrations centrales des organisations multilatérales les plus prestigieuses. *« Traditionnellement, on porte en France un intérêt tout particulier aux postes les plus élevés des organigrammes européens ou internationaux. Plus tourné vers la représentation et la décision, ce niveau de hiérarchie est trop exposé pour constituer un véritable vecteur d'influence. C'est à des niveaux intermédiaires (P2, P3) de la hiérarchie multilatérale que s'élaborent les dossiers, se préparent et se décident les orientations. La marge d'action y est*

---

<sup>234</sup> « Les grands axes de la réforme de la coopération française de développement » ; *Coordination Sud*, 28 septembre 2005 accessible à [http://www.coordinationsud.org/article/php3id\\_article=2227](http://www.coordinationsud.org/article/php3id_article=2227)

*plus grande qu'au sommet de la hiérarchie. Les partenaires anglo-saxons de la France savent très bien cibler cet échelon pour orienter les décisions dans le sens souhaité*»<sup>235</sup>. Il apparaît que le départ pour des postes de niveau intermédiaire est le plus souvent le fruit d'une démarche individuelle : les Français présents dans les rouages des organisations internationales n'ont pas fait l'objet le plus souvent de sollicitations institutionnelles, comme c'est le cas pour des fonctions à dimension politique importante. La plupart des personnes interrogées regrettent que la MFI, identifiée comme la principale structure compétente à cet effet, ne prenne pas davantage d'initiatives. Très conscient de cet état de fait, le MAE a donné mission à France Coopération Internationale de mieux positionner l'expertise française dans les programmes internationaux, notamment en matière de post-crise. A cet égard, « *le suivi des organigrammes et la réactivité aux vacances de postes sont primordiaux dans le post-conflit, le détachement restant trop souvent en France le fruit d'une démarche personnelle* ».

Une politique efficace doit également témoigner de la capacité à mobiliser des experts dans des délais très brefs imposés par l'instabilité de la situation sur le terrain. A cet égard, il convient de distinguer :

- d'une part, les experts mis à disposition par l'administration française. La mise à disposition de fonctionnaires apparaît extrêmement lourde d'un point de vue administratif tandis que celle d'employés du privé suscite la réticence des employeurs. En dehors de la réserve militaire, il n'existe pas de système qui permette de mobiliser et projeter sur les théâtres extérieurs dans un délai raisonnable. En effet, la loi du 22 octobre 1999 sur la réserve militaire facilite l'emploi des experts de la société civile dans le cadre des missions ACM de courte durée. Cette loi procure aux réservistes la possibilité de servir en opération extérieure pendant 120 jours avec l'accord de leur employeur, en leur garantissant une rémunération et une protection sociale complète. Ces dispositions prennent en considération la suppression du service militaire en offrant à des personnels civils, n'ayant pas effectué leur service national, la possibilité de servir dans la réserve<sup>236</sup>. Cependant, la durée maximale annuelle de service est fixée à 120 jours (quatre mois)<sup>237</sup>. Cette disposition peut être contournée en faisant effectuer aux réservistes un séjour de 120 jours entre septembre et décembre au titre d'une première année, puis entre janvier et avril au titre de l'année suivante. Cela peut permettre de disposer d'un expert pendant huit mois. Une telle solution relève cependant du bricolage et non pas d'une politique rationnelle. En ce qui concerne les personnels civils, les procédures administratives, et notamment les règles financières constituent un

---

<sup>235</sup> Rapport HCCI 2005, p. 49.

<sup>236</sup> Auparavant, il était nécessaire d'avoir porté l'uniforme pour devenir réserviste.

<sup>237</sup> Cette durée est le résultat d'un compromis intervenu entre le Parlement, le Ministère de la Défense et les employeurs, souvent pénalisés par le départ de leurs employés.

obstacle à la mobilisation dans des délais rapides. Se pose tout d'abord un problème statutaire, en ce qui concerne les détachements des personnels appartenant aux administrations publiques : il est lent dans les administrations de mobiliser les fonctionnaires dans les phases d'urgence. D'une manière générale, se pose la question des liens existants entre ces personnels détachés auprès des institutions multilatérales et leurs administrations d'origine. Cette absence de cadre d'emploi civil conduit souvent les armées à faire appel à leurs officiers pour occuper des postes proposés à la France, mais non pourvus par des fonctionnaires civils.

- d'autre part, le personnel de nationalité française sans liens contractuels avec l'administration. En ce qui concerne cette catégorie, les difficultés à constituer un fichier d'experts à la fois compétents et rapidement mobilisables sont révélés par les expériences récentes.

Une politique efficace doit également être jugée à l'aune de la capacité d'un Etat à offrir des perspectives attractives pour les personnels qu'il détache. Se pose le problème du manque de valorisation des détachements à l'étranger, problème qui se pose aussi bien pour les fonctionnaires que pour les experts issus du secteur privé. Le concours des personnels détachés à la promotion de l'influence française ne fait l'objet d'aucune reconnaissance, ni même d'aucune assurance quant à la situation au retour de ces personnes. Les personnels affectés sur les théâtres extérieurs ne font généralement l'objet d'aucun suivi.

Se pose enfin le problème de la mauvaise maîtrise des langues étrangères chez les fonctionnaires français.

Les diplomates sont loin d'être les seuls potentiellement concernés par cette politique de placement, en particulier dans le cadre d'opérations de post-conflit, c'est-à-dire souvent de reconstruction de capacités institutionnelles et administratives.

***Bilan de la coopération des administrations françaises avec les acteurs non-étatiques et les collectivités territoriales***

Il convient d'évaluer la façon dont le dispositif institutionnel ci-dessus décrit a influé sur la collaboration de l'Etat français avec les acteurs non-

étatiques (ONG, entreprises) et les collectivités territoriales déployés sur le terrain<sup>238</sup>.

### **La coordination des actions de gestion post-crisis avec les acteurs humanitaires et les ONG**

Lors des crises récentes, le lien avec les ONG s'est établi par l'intermédiaire de la CELLUR (Kosovo, Timor, Afghanistan) ou de la DAH depuis 2002 (Irak). Ces structures ont essayé de fédérer une communauté humanitaire française, avec un succès mitigé. *« Les dispositifs mis en place avaient notamment pour objet d'établir un lien avec les ONG françaises et de faciliter leurs interventions, mais les ONG humanitaires n'ont pas intégré ces coordinations. Elles ont participé à des réunions d'information mais n'ont pas souhaité prendre part à l'élaboration d'une stratégie opérationnelle. Si des contacts ont été établis, ils étaient essentiellement destinés à faciliter le financement des programmes dans le cadre des outils financiers concernés (CELLUR, puis DAH) ; ils n'avaient pas pour objet l'intégration directe au dispositif de coordination. Il faut d'ailleurs souligner que les modes de financement ne sont pas toujours très attrayants : les procédures sont longues et lourdes – les montants peu élevés – donc peu adaptés au post-conflit »*<sup>239</sup>. Il est intéressant d'examiner la façon dont la coopération avec les ONG s'est déclinée dans le cadre du conflit kosovar, sur lequel l'on dispose aujourd'hui d'un certain recul. Dans un second temps, sont examinées les modalités de financement qui régissent les relations des ONG avec l'Etat français.

#### **La collaboration sur le théâtre kosovar**

La présence déjà ancienne de certaines ONG françaises (MSF arrivé au Kosovo en 1992 et Handicap International arrivé en 1994, Pharmaciens sans frontières et Solidarité arrivés en 1998 ou encore Première Urgence et Médecins du Monde présents en Albanie depuis la crise de 1996-1997) a été déterminante dans l'activité menée par la suite par les ONG françaises : leur expérience du terrain s'est révélée être un gage de crédibilité auprès des institutions chargées de la coordination ou du financement des opérations humanitaires (HCR, ECHO). Leur intervention a par ailleurs été grandement favorisée par

---

<sup>238</sup> Dans la mesure où cette étude est centrée sur les mécanismes interministériels, nous n'avons pas effectué d'enquête sur un terrain post-conflit, ainsi que nous l'avons précisé plus haut. Il nous paraît néanmoins utile de décrire la façon dont l'action s'est déclinée sur le terrain : pour cela, les développements de ce paragraphe sont en grande partie inspirés par les résultats des enquêtes de terrain menées pour la rédaction du dernier rapport du HCCI.

<sup>239</sup> Rapport HCCI 2005, p. 44.

l'importance des fonds privés et publics qui leur ont été accordés face à l'émotion suscitée par la crise. La plupart des acteurs, humanitaires ou non, s'accordent cependant sur le bilan mitigé de l'intervention humanitaire au Kosovo. La possibilité d'accéder à de multiples financements a favorisé l'intervention de tous les types d'ONG françaises : grandes ONG fonctionnant uniquement sur fonds propres (MSF), ONG recourant à la fois à ses fonds propres et aux financements publics (MDM, Handicap), ONG de taille moyenne (ACTED, PU, Solidarités, Triangle Génération Humanitaire) ou de taille plus réduite (Heifer France, Education sans Frontières, Père Noël sans Frontières). Les ONG sont arrivées en masse, parfois sans projets clairement définis, et elles ont été financées dans l'urgence. D'importantes subventions ont été débloquentes alors que les évaluations *ante* et *post* n'étaient pas toujours pertinentes. L'afflux de fonds et d'ONG a provoqué une « course aux bénéficiaires » et ont été dénoncées les structures opportunistes cherchant à profiter de l'environnement conjoncturellement favorable à toute action à caractère humanitaire. Certaines ONG ont quitté le terrain une fois épuisés les financements ponctuels. Les interventions humanitaires n'ont pas toujours favorisé l'essor d'une société civile locale, peu associée aux interventions des ONG occidentales. En réalité, il apparaît que si la phase d'urgence a été relativement bien gérée, en revanche, la phase de stabilisation l'a beaucoup moins été en raison de la diminution conséquente des financements et de l'absence de perspective politique claire quant au futur statut de la province. Peu de structures sont demeurées au Kosovo pour mener des programmes de long terme. Parmi celles-ci, on peut citer : Handicap International, Atlas Logistique, Caritas France. En revanche, deux des quatre ONG dites de « socialisation » ont dû mettre fin à leur programme en raison de l'absence de financement<sup>240</sup>.

Au Kosovo, s'est en outre posé le problème de la superposition des intervenants français dans le champ humanitaire. Il est possible de distinguer

---

<sup>240</sup> Si Caritas France (programme de « développement de la société civile et de renforcement du dialogue intercommunautaire ») et Sports sans frontières (programmes sportifs comme outils de mobilisation, de socialisation et de réconciliation entre jeunes serbes et albanais) ont pu mener à bien leurs programmes de réconciliation, ce n'est pas le cas d'Equipes de Paix pour les Balkans (EPB) et de Transeuropéennes. Equipes de Paix pour les Balkans avait mis en œuvre un programme de jeux coopératifs entre écoliers volontaires serbes et albanais tout en soutenant les structures locales (associations de jeunes, activités micro-économiques initiées par les femmes). Faute de fonds, EPB a cependant dû cesser la coordination de siège pour laisser les équipes de terrain gérer les programmes sur une base individuelle. Transeuropéennes avait adopté une approche régionale visant à mobiliser les opinions de l'Europe du Sud-Est (étudiants, universitaires, journalistes, femmes militantes, intellectuels) et à intégrer les réseaux kosovars dans un certain nombre d'activités transnationales (universités d'été, conférences régionales). Transeuropéennes a cependant dû cesser son activité à l'automne 2003 faute de fonds.

deux phases distinctes ayant mobilisé divers types de compétences, bien décrites dans le rapport HCCI 2005 :

- la première phase correspond à la crise des réfugiés, entre fin mars et juin 1999, en Albanie et en Macédoine. Il s'agit de la phase de gestion du conflit proprement dite, mais il convient de la mentionner car les logiques qui se sont instaurées durant cette phase ont tendu à se prolonger durant la phase post-conflit. L'activité humanitaire consiste alors à accueillir l'afflux de population et à lui fournir une assistance médicale, sanitaire et alimentaire dans les camps. Face à l'ampleur des flux de réfugiés (environ 860.000 en neuf semaines, dont 500.000 en 15 jours), les armées nationales ont été réquisitionnées pour des actions humanitaires (construction des camps, soutien logistique, ...). L'OTAN a constitué une force humanitaire internationale, l'AFOR (Albanian Force), entre avril et septembre 1999, vouée aux tâches humanitaires et à l'assistance aux réfugiés kosovars : 900 militaires français ont participé à cette force. Par ailleurs, dans le cadre de la *Task Force South*, les militaires français ont participé à la construction et à la gestion des camps dans le sud de l'Albanie et en Macédoine. C'est la CELLUR qui a coordonné le dispositif d'aide humanitaire française, aussi bien à Paris qu'en Albanie, en Macédoine et au Montenegro. Cette action conjointe CELLUR-militaires a incarné l'engagement bilatéral français en faveur des réfugiés et correspondait à la volonté de la France de rendre visible son engagement dans le pays. ECHO et le HCR ont déploré l'investissement bilatéral des Etats et leur propension à utiliser l'humanitaire à des fins politiques<sup>241</sup>. Cette phase correspondant cependant à la gestion de la crise proprement dite ;

- la seconde phase correspond au retour des réfugiés au Kosovo, à partir de juin 1999. La mission des acteurs humanitaires a alors été de fournir une assistance médicale, sanitaire et alimentaire dans les camps tout en répondant aux besoins de reconstruction et de réinstallation. On observe les mêmes tendances que durant la phase précédente : investissements bilatéraux, superposition des agences de l'ONU (HCR, OMS, UNICEF, PAM, FAO) tandis que les Etats sont désormais présents par les actions civilo-militaires mises en place dans les zones dont leurs troupes sont responsables (activités humanitaires des militaires) et par le biais de leurs agences de coopération et de développement : USAID (Etats-Unis), DFID (Grande-Bretagne), SIDA (Suède), DANIDA (Danemark). La France quant à elle est moins directement impliquée dans les actions humanitaires que dans la phase précédente. Les ACM, la MIESE, la CELLUR (basée à Mitrovica) et l'initiative DLB (cf. *infra*) sont les principales structures françaises sur le terrain. Des actions civilo-

---

<sup>241</sup> Le HCR a d'ailleurs regretté qu'une masse financière dédiée à l'action humanitaire passe par des canaux bilatéraux plutôt que par le canal multilatéral du HCR. Ainsi, la France a versé 13 millions de francs au HCR contre 237 millions de dépenses humanitaires bilatérales. Cependant, les contributions au budget d'ECHO se sont élevées à 440 millions de francs.

militaires ont cependant été conduites par les militaires français de la Brigade multinationale Nord-Est et par le RepFrance (Représentation française au Commandement de la KFOR) : ces actions ont surtout porté sur des actions de réhabilitation (habitations, routes, ponts, écoles, ...), de soutien logistique (acheminement et distribution d'aide) et de soutien aux entreprises. Les ACM ont également soutenu l'initiative DLB mise en œuvre par les collectivités territoriales françaises en matière de reconstruction des écoles. Dans la pratique, l'investissement des ACM dans les activités humanitaires est allé au-delà du simple encadrement prévu par la doctrine (Directive de 1997). L'action globale des ACM a été orientée vers la satisfaction de besoins ponctuels, auxquels les militaires ont répondu après avoir été sollicités par divers types d'acteurs (ONG, entreprises, organisations internationales, structures d'Etat). La présence militaire française a été perçue de deux façons différentes par les ONG : certaines ont considéré que la labellisation d'un secteur français au Kosovo les a incitées à ne pas intervenir dans la zone, de peur d'être assimilées à un effort politique national ; d'autres, installées dans le secteur français, ont insisté sur leur choix indépendant de la nationalité des militaires en place.

Après plusieurs années de présence au Kosovo, on s'aperçoit que la mise en œuvre de petits projets l'a emporté sur une véritable stratégie de développement à moyen ou long terme.

### **Le financement des ONG**

La position des ONG françaises souffre d'une profonde contradiction : tout en revendiquant leur indépendance, elles sont en réalité le plus souvent très dépendantes des financements publics, nationaux et internationaux. Il existe en effet pour les ONG trois possibilités de mobilisation financière :

- d'une part, le financement grâce aux subventions apportées par leur Etat. Tout en jouant un rôle central dans le financement des ONG, l'Etat français ne leur accorde que de faibles subventions, relativement à l'ampleur de son aide publique au développement, mais aussi relativement à la part qui est accordée aux ONG par les autres Etats européens ;

- d'autre part, le recours au financement des bailleurs de fonds multilatéraux, tels les Banques de développement (Banque mondiale, Banque africaine de développement, Banque asiatique de développement...), d'institutions bilatérales (USAID, DFID), d'institutions intergouvernementales (ECHO, Europe Aid) ou d'organisations internationales (PNUD, PAM, OMS pour la santé, UNICEF pour la scolarisation, FAO pour l'agriculture, ...) – bien que ces institutions multilatérales soient elles-mêmes tributaires des

contributions des Etats. Généralement, les bailleurs de fonds n'ont pas de mandat ou de capacité opérationnelle : l'action humanitaire sur le terrain relève en majeure partie de la responsabilité des ONG qu'ils financent et qui deviennent ainsi leurs prestataires de service ;

- enfin, la mobilisation de fonds propres. Peu d'ONG françaises – tout comme d'ailleurs leurs homologues internationales – peuvent fonctionner grâce à ce moyen. Parmi les ONG françaises capables de fonctionner sur fonds propres, figurent Médecins sans Frontières (88% de fonds privés), Médecins du Monde (69% de fonds privés), Handicap international (64% de fonds privés).

Mis à part ces trois grandes ONG, le budget de la plupart des autres ONG françaises est alimenté par des fonds publics : en 2003, 65% de fonds publics pour ACF, 96% de ressources publiques pour Première Urgence, 91% pour AMI, 88% pour Solidarités. La part des financements institutionnels dans les ressources de ces ONG les rend bien entendu davantage dépendantes des choix des bailleurs, ce qui peut se répercuter sur la continuité d'un engagement dans une zone ou sur le choix d'intervenir ou non dans une autre. Les budgets des ONG françaises, quelque soit l'origine des fonds, sont par ailleurs peu élevés : en 2003, 93,3M d'euros pour MSF, 39,7 pour MDM, 53,8 pour Handicap International, 35 pour ACF, 15 pour Première Urgence, 7 pour AMI, 17,4 pour Solidarités. Ces budgets sont à mettre en rapport avec ceux des ONG anglo-saxonnes (524 millions de dollars en 2003 pour Care USA et 189 millions de livres pour Oxfam UK).

Le contexte post-conflit accroît le rôle des bailleurs bilatéraux et des organisations internationales. *« En période d'urgence et de post-urgence, le rôle organisationnel de ces structures ne va généralement pas au-delà d'une simple coordination des acteurs humanitaires sur une zone définie. Lorsque la reconstruction entre dans une phase de « développement », la tutelle politique et financière des organisations internationales et des bailleurs de fonds sur les ONG s'affirme plus nettement pour cadrer les interventions sur le terrain dans le sens de la politique de reconstruction définie par la communauté internationale »*<sup>242</sup>. Les ONG souhaitant s'investir dans la phase de sortie de conflit doivent faire face à un certain nombre d'incertitudes, relatives à l'identité de leurs futurs interlocuteurs, la régularité des financements et la possibilité d'assurer le suivi des programmes engagés.

Tout en affirmant, comme nous l'avons vu, leur désir d'indépendance, les ONG françaises formulent cependant un certain nombre d'attentes financières. D'une manière générale, les instruments financiers

---

<sup>242</sup> Rapport HCCI, p.32.

publics français mis au service des ONG sont jugés par celles-ci peu satisfaisants, comparés à d'autres outils européens (ECHO) ou bilatéraux (DFID). Les procédures sont souvent qualifiées de lourdes, les délais de décaissement sont jugés trop longs et les montants disponibles faibles, ce qui conduit les ONG françaises à s'adresser à d'autres bailleurs. Les critiques sont le plus souvent adressées au Quai d'Orsay, qui est leur principal interlocuteur : « Travailler avec le Quai est parfois perçu comme très contraignant. Les ONG stigmatisent les longueurs et les lourdeurs des procédures, les délais trop longs pour obtenir les financements (jusqu'à six mois pour les interventions d'urgence) pour des montants qui ne valent pas toujours un tel investissement et de telles contraintes. Elles regrettent cette inadéquation des outils de la coopération française avec leurs logiques et leurs dynamiques, ce qui n'est pas le cas des procédures qu'elles observent pour l'obtention de financements publics étrangers (britanniques, hollandais, danois, américains,...). Elles souhaitent que le Quai adopte une position de facilitateur en aidant les ONG à accéder au terrain par une utilisation plus efficace des financements. Ils pourraient être octroyés plus rapidement, sous forme de « fonds starter » permettant aux ONG d'envoyer une première mission d'urgence, d'investir le terrain et d'acquérir une expertise les mettant en bonne position pour accéder ensuite à des financements plus importants (européens ou multilatéraux) »<sup>243</sup>.

Le MAE a estimé à 1.11% en 2003 la part de l'APD totale allouée ou transitant par les ONG, qui est ainsi la plus faible des pays de l'Union Européenne (hormis les dix pays d'Europe centrale), mais également du CAD. Certaines mesures concrètes ont été récemment adoptées au profit des ONG. C'est ainsi que la loi du 1<sup>er</sup> août 2003 améliore la fiscalité applicable aux dons. Le gouvernement a par ailleurs promis, à l'occasion du CICID de mai 2005, le doublement de la part du financement des ONG par l'Etat, d'ici 2009 par rapport à son niveau de 2004 et ce, sur la base d'une hausse régulière. Il s'engage aussi à améliorer la prévisibilité de cette aide.

Se pose donc la question des modalités de mise en oeuvre de cette aide dans le cadre de la réforme aux termes de laquelle l'appui à la société civile est du ressort exclusif du MAE, plus précisément en son sein, de la DGCID. En effet, comme nous l'avons vu, c'est la Mission pour la Coopération Non Gouvernementale (MCNG) devenu Mission d'Appui à l'Action Internationale des ONG (MAAIONG), qui « assure la liaison de la DGCID avec les collectivités territoriales, les organisations de solidarité internationale et les institutions et entreprises de toute nature intéressées à la coopération internationale et à l'aide au développement ». C'est ainsi que la MAAIONG :

- finance le volontariat pour le développement (chapitre 42-13 article 20) ;

---

<sup>243</sup> Rapport HCCI, 2005, p. 90.

- cofinance des projets présentés par des ONG (chapitre 42-13 article 10) ou des collectivités territoriales françaises (chapitre 42-13 article 30) ;
- promeut certains projets dans le cadre du FSP (chapitre 68-91).

En 2002, sur 575 demandes des ONG, 454 opérations ont été financées sur le chapitre 42-13. Les projets de terrain représentent 53 % du total, la prise en charge du volontariat 40 %, le solde étant consacré à l'éducation au développement et au soutien aux collectifs d'ONG. Le montant global des financements gérés par la MAAIONG est donc significatif, mais l'éparpillement considérable des subventions en altère à la fois la visibilité et la lisibilité : la MAAIONG elle-même parvient très difficilement à communiquer des chiffres cohérents et précis, selon ce que rapporte une étude de la Cour des Comptes réalisée à la demande de la Commission des Finances du Sénat. Un rapport du Sénat, qui reprend les conclusions de cette étude de la Cour des Comptes, porte un jugement extrêmement sévère sur les modalités de participation de l'Etat aux contributions des ONG<sup>244</sup>. Le constat de la Cour des Comptes comporte cinq grandes observations :

- le MAE, et plus particulièrement la MAAIONG, ne paraît pas avoir la maîtrise de la définition des objectifs et des moyens consacrés par l'Etat à cette forme d'aide extérieure ;

- parmi les ONG, celles qui relèvent de sa compétence ne font pas l'objet d'un suivi rigoureux, « *ce qui obère toute possibilité de réelle évaluation par les services du ministère de l'usage des fonds publics qui y sont affectés* ». Ces crédits (53 millions d'euros en 2005) sont davantage attribués par reconduction des subventions qu'en fonction d'une appréciation critique des résultats ;

- la part réelle des fonds publics dans le financement des ONG est fortement sous-estimée, du fait de la non comptabilisation des aides publiques autres que celles du MAE ni des subventions indirectes ;

- la MAAIONG n'a pas les moyens de conduire elle-même des évaluations et tend à les sous-traiter à d'autres ONG, qui peuvent se retrouver juge et partie ;

---

<sup>244</sup> Rapport d'information n°46 - Fonds octroyés aux organisations non gouvernementales (ONG) françaises par le Ministère des Affaires Etrangères (2005-2006), accessible sur <http://www.senat.fr/rap/r05-046/r05-046.html>

- si des situations de gaspillage ou de gabegie significative n'ont pas été relevées, du moins lors des contrôles réalisés au siège (et non dans les zones d'intervention) de certaines organisations, plusieurs dysfonctionnements ont néanmoins été constatés<sup>245</sup>.

Il convient en outre de souligner que la disposition confiant la responsabilité de la coopération décentralisée à la DGCID a pour conséquence de restreindre pour l'instant les possibilités de relations entre ONG et AFD aux deux modes opératoires suivants : soit les ONG interviennent en tant qu'opérateurs, ce qui suppose qu'elles puissent porter des projets de plusieurs millions d'euros ; soit un cadre d'action stratégique est défini entre une ONG et l'Agence. Là encore, la capacité à porter d'importants projets est indispensable. L'AFD affiche néanmoins sa volonté de travailler avec les ONG (elle leur consacre même une rubrique sur son site internet). Reste à définir les modalités qui lui permettront d'établir ce partenariat. Une proposition en ce sens a été soumise par Coordination SUD en 2004 afin de préserver la coopération non gouvernementale et partenariale et de la doter d'un outil financier spécifique et de procédures de gestion adaptées. Il s'agirait de mettre en place un fonds de développement et de coopération, dont la gestion serait déléguée. « *Dans ce domaine, et pour sortir des arguments sur les coûts d'encadrement de cette coopération qui repose sur des appuis ciblés et de dimension modeste, il conviendrait de circonscrire le rôle de tutelle du service public ou para public aux fonctions de programmation des moyens, de sélection des projets et d'évaluation des résultats. (...) Cette proposition n'a cependant pas été retenue par le dernier CICID qui, de son côté, n'a proposé aucun instrument* »<sup>246</sup>.

Au-delà des enjeux purement techniques du financement par l'Etat français de l'action des ONG se pose une question fondamentale : dans la mesure où de nombreuses ONG françaises revendiquent leur indépendance d'action, est-il réellement pertinent que l'Etat augmente de manière significative sa participation à leur financement ? En effet, l'accroissement de la participation de l'Etat dans le financement des ONG ne peut qu'avoir pour effet une diminution de l'indépendance de celles-ci. La crédibilité des ONG françaises sur la scène internationale tient en partie à leur défense proclamée du respect de la neutralité de l'espace humanitaire. Augmenter la participation de l'Etat dans leur fonctionnement revient largement à considérer l'humanitaire comme un instrument de l'action politique qu'il mène sur la scène internationale. Dans la mesure où l'image d'indépendance attachée aux ONG françaises contribue au rayonnement de la France, nous verrons dans les recommandations formulées à

---

<sup>245</sup> *Idem.*

<sup>246</sup> Note d'information rédigée par Katia Herrgott (Chargée de mission, Coordination SUD), *op. cit.*

la fin de l'étude que la hausse de la participation française au financement des ONG n'est pas forcément souhaitable.

### **La coordination des actions de gestion post-crisis avec les entreprises françaises**

Comme nous l'avons vu, la relation avec les entreprises françaises et la volonté de favoriser leur insertion sur les théâtres post-conflits ont occupé une grande part de l'activité des dispositifs mis en place lors des crises récentes : le soutien à l'insertion des entreprises sur le marché de la reconstruction a par exemple été le principal, voire l'unique objectif de la mission interministérielle pour la reconstruction de l'Irak. Il apparaît cependant que les entreprises françaises n'ont pas été à même de conquérir de grandes parts de marchés sur la plupart des théâtres post-conflits où la France s'est engagée, à l'exception de celui du Kosovo.

En Bosnie, les militaires français avaient créé un corps d'officiers de réserve chargé de dresser un état des lieux de la reconstruction. Cependant, cette première expertise de théâtre n'a pas eu de prolongement. Les milieux économiques et militaires s'accordent sur le fait que la Bosnie est une occasion manquée pour la France de tirer parti de sa présence et de son investissement militaire<sup>247</sup>. La volonté politique à l'origine de la MIESE était en grande partie motivée, comme nous l'avons vu, par l'ambition de conquérir le marché local. L'expertise de théâtre initiale, menée par des officiers de réserve a été transmise au Ministère de la Défense et au MEDEF international. La coopération armées-MEDEF a été menée dans le cadre non-institutionnel d'une association de type loi 1901, l'AUDE (Action d'Urgence et de Développement), qui se proposait d'occuper le terrain entre la phase d'urgence pendant laquelle les pouvoirs publics sont impliqués et la phase de reconstruction au cours de laquelle les entreprises peuvent commencer à occuper le terrain. L'objectif de l'association, assistée par le COS (Commandement des Opérations Spéciales), était de proposer de soutenir sur le plan logistique les entreprises françaises souhaitant se positionner dans le cadre de financements multilatéraux. La participation des militaires à l'action de l'AUDE a cependant été perçue par certains comme une entorse au principe d'égalitarisme de l'aide qui doit être apportée par les militaires à l'ensemble des intérêts nationaux. : l'AUDE a ainsi été accusée de partialité et de favoritisme au profit des quelques entreprises

---

<sup>247</sup> L'exemple de la reconstruction de l'aéroport de Sarajevo est à cet égard éloquent : cet aéroport a été rouvert et gardé en partie par les Français, qui ont financé 25% des coûts de sa reconstruction, sans que cette présence et cet investissement ne permettent le positionnement d'une seule entreprise française.

Comme cela a été souligné plus haut, les entreprises françaises ont obtenu environ 30% des parts de marché au début de la reconstruction au Kosovo. Parmi les entreprises ayant obtenu des marchés figurent :

- Freyssinet. Réhabilitation de nombreux ponts et routes. Financements : AFD, AER, BM/FMI ;
- Alstom. Réhabilitation de la centrale d'Obilic. Financement : SIDA, AER ;
- EDF. Remise en service du réseau électrique kosovar. Financement : AER ;
- Alcatel/Monaco Telecom. Mise en place d'un réseau de téléphonie mobile. Financement : Poste et Télécommunications du Kosovo.
- Veolia – Waterforce. Remise en état du service d'eau de Mitrovica. Financements : TAFKO, FASEP ;
- Schneider. Distribution d'électricité. Financement : DFID, USAID, FASEP.

*« Le rôle des militaires fut particulièrement important pour encadrer les commerciaux sur le terrain, sécuriser les chantiers mais également pour fournir les informations économiques nécessaires »<sup>248</sup>. L'armée française a en outre fourni une assistance logistique aux entreprises (exemple d'Alcatel pour les repérages aériens). La MIESE a facilité les contacts entre entreprises et militaires et a également favorisé l'introduction des entreprises auprès des personnes ressources d'organismes européens ou onusiens, auprès d'administrations intérimaires ou de responsables politiques locaux. L'identification de ces personnes ressources a permis aux entreprises de se tenir informées de l'évolution des besoins.*

Grâce à leur présence sur le terrain, les entreprises ont pu remporter de nouveaux contrats, comme par exemple Veolia – Waterforce, opérant dans les camps de réfugiés en Albanie, qui a de nouveau été sollicitée par la CELLUR à Mitrovica. EDF, à laquelle la MIESE avait fait appel pour la reconstruction d'une ligne électrique d'interconnexion, a par la suite remporté l'appel d'offre, lancé par l'AER, pour un rôle de consultant. Après avoir pénétré le marché, les entreprises ont adopté diverses stratégies pour s'y implanter de manière plus durable :

- certaines ont choisi de consolider leur présence en effectuant un travail de lobbying visant à influencer la formulation des termes de référence des contrats. Freyssinet, Alstom ou Schneider Electrics ont réussi à pérenniser leur présence grâce à une telle stratégie ;

---

<sup>248</sup> Rapport HCCI 2005, p. 43.

- d'autres entreprises ont privilégié des stratégies d'alliance ou de consortium. Pour obtenir le marché de la téléphonie mobile, Alcatel a proposé une alliance à Monaco Telecom. EDF s'est pour sa part associé à des entreprises allemandes (Rheinbraun, VAG), en tenant compte des représentations nationales au sein de la MINUK, afin d'optimiser les chances d'obtenir des contrats.

La fin de la MIESE et le départ de Bernard Kouchner de la MINUK a indéniablement handicapé les entreprises françaises. La concurrence est devenue plus âpre pour les entrepreneurs français, particulièrement pour EDF, Alstom et Alcatel.

Selon le rapport HCCI, les entreprises se sont déclarées globalement satisfaites et ont souligné l'efficacité de la MIESE et la qualité des informations fournies. Il est cependant à noter que ce sont les grandes entreprises françaises qui ont pu pénétrer le marché kosovar. En revanche, les PME françaises ont été absentes de la reconstruction alors que certains marchés, notamment en matière d'assistance technique, pouvaient correspondre aux prestations qu'elles offrent. La Direction Régionale du Commerce Extérieur (DRCE) et la Chambre Régionale de Commerce et d'Industrie de Basse-Normandie avaient lancé une mobilisation de PME régionales qui n'a pas abouti faute de soutien financier et politique, alors même que certains marchés avaient déjà été identifiés.

Le bilan est en revanche plus clairement négatif en ce qui concerne les post-crisis afghane et irakienne. « *Les entreprises, encouragées par l'expérience du Kosovo, pensaient intégrer un schéma identique, mais l'absence de coordonnateur et de financement a freiné la mobilisation du secteur privé, pourtant encouragée par la Défense. L'insertion des entreprises françaises sur le marché de la reconstruction en Afghanistan n'a pas bénéficié de la mise en place d'une organisation spécifique. On a fonctionné avec les méthodes et les outils classiques : FASEP (Fonds d'Aide au Secteur Privé) et Mission économique basée à Islamabad. Pour l'Irak, les pouvoirs publics ont à nouveau mobilisé une personnalité – un diplomate – pour renforcer le lien avec les entreprises. Mais son manque de visibilité et de moyens et la dégradation de la situation sur le terrain n'ont pas permis aux entreprises françaises de concrétiser. L'absence d'une présence militaire française sur le terrain a également contribué à cantonner la mission dans une fonction de veille économique et politique de la reconstruction irakienne* »<sup>249</sup>. Seules quelques entreprises françaises ont ainsi signé des contrats en Afghanistan, parmi lesquelles SOFREGAZ (qui a réalisé le schéma directeur du développement de l'exploitation du gaz naturel), SOGEA, CEGETEL, ALCATEL CIT (réunies au sein du consortium Pégase, qui a obtenu la deuxième licence de téléphonie mobile). Le cas de Bouygues est

---

<sup>249</sup> Rapport HCCI 2005, p. 43.

particulier puisque l'entreprise intervient à titre humanitaire (c'est-à-dire à prix coûtant) pour le compte de deux ONG françaises (Enfants afghans et la Chaîne de l'Espoir). D'autres entreprises cherchent à se placer sur des appels d'offre sur fonds multilatéraux, telles Thalès, l'Imprimerie nationale, Freyssinet pour la construction d'ouvrages d'art ou le BCEOM. En 2005, la DGTPE n'avait toujours pas ouvert de mission économique à Kaboul, le marché afghan demeurant couvert par la mission économique d'Islamabad. Enfin, il apparaît que l'Afghanistan, du fait de sa situation économique et politique, n'est pas éligible à la Réserve des Pays émergents qui permet, après la conclusion d'un protocole financier entre la France et le pays concerné, d'attribuer des prêts concessionnels aux entreprises. Il n'est pas non plus éligible à l'assurance-crédit de la COFACE. En ce qui concerne le FASEP, qui permet de financer les études de faisabilité fournies au bénéficiaire local, sur autorisation de la DGTPE, certaines entreprises estiment que cet instrument n'est pas adapté à l'immédiat post-conflit, en raison de la lenteur des procédures et du peu de souplesse des critères<sup>250</sup>.

En réalité, deux éléments apparaissent fondamentaux pour soutenir la conquête des marchés post-conflit :

- d'une part, la présence de personnel français dans les organisations multilatérales chargées de la reconstruction. La présence de personnel français est particulièrement importante au niveau intermédiaire où se décide souvent l'orientation des appels d'offre ;
- d'autre part, une présence militaire de la France sur le terrain. Il semble cependant que la conquête des marchés fonctionne mieux lorsqu'une force française est déployée de manière importante.

Les organisations patronales (MEDEF, CGPME) ne disposent pas en leur sein de spécialistes de la coopération civilo-militaire. Elles ont en conséquence tendance à se tourner vers la cellule de coopération civilo-militaire du Ministère de la Défense (CPCO/J9 – cf. *supra*), qui a mis en place un comité de liaison défense MEDEF/CIMIC<sup>251</sup>.

En effet, le Ministère de la Défense a été particulièrement impliqué ces dernières années dans le soutien aux entreprises françaises, cherchant à s'implanter sur les théâtres post-conflits. Au sein du Ministère, un intérêt

---

<sup>250</sup> Le dossier doit en effet respecter certains critères : la demande doit provenir des autorités locales et correspondre aux priorités de développement du pays, des perspectives de financements ultérieurs doivent exister et le projet doit présenter un intérêt pour l'économie française. Les décisions sont prises en comité FASEP interministériel, à la DGTPE.

<sup>251</sup> Document de la cellule J9 du CPCO : J9/PARTAGE cpc0/Etudes/Groupe de réflexion/document final.doc

croissant est porté au rôle des réservistes présents dans les entreprises françaises, qui sont susceptibles de renforcer le lien « *défense-entreprises* » dans les contextes de reconstruction. La cellule J9 du CPCO en charge des CIMIC s'investit particulièrement pour mobiliser les réservistes afin qu'ils contribuent à accroître la présence française sur les marchés des pays en crise. Cet investissement est d'ailleurs en conformité avec le quatrième objectif assigné à la doctrine CIMIC qui, comme nous l'avons vu, est relatif à la contribution militaire à la défense des intérêts nationaux.

L'article 9 de la loi sur les réserves permet l'emploi de personnels civils à titre militaire. Cependant, un certain nombre de freins existent pour leur utilisation :

- un grand nombre d'entreprises ne disposent pas de réservistes ;
- dans les entreprises où ils existent, les réservistes, souvent issus de la conscription, ne sont pas particulièrement formés à la coopération civilo-militaire ou sont accaparés par leurs fonctions au sein de l'entreprise et sont peu disponibles pour s'investir sur un théâtre extérieur<sup>252</sup> ;
- les réservistes peuvent ne pas avoir accès à la décision au sein de leur entreprise, en raison d'un positionnement hiérarchique subalterne ;
- ce sont donc surtout les réservistes issus de l'armée d'active qui sont en mesure d'offrir des compétences intéressantes, particulièrement dans des secteurs techniques tels les télécoms, l'informatique, les infrastructures et la logistique. Ils ne sont cependant pas toujours au fait des dernières évolutions technologiques car leurs compétences ne sont pas régulièrement mises à jour.

Actuellement, le nombre de réservistes d'entreprises volontaires, disponibles, parfaitement anglophones et mobilisables sur court préavis demeure marginal. Le Ministère de la Défense a conclu des conventions de soutien à la réserve militaire avec 27 entreprises et organismes consulaires. Cette initiative apparaît cependant insuffisante dans la mesure où les secteurs dans lesquels évoluent ces entreprises ne correspondent pas aux secteurs de la reconstruction. L'effort du Ministère de la Défense apparaît en outre insuffisant et il conviendrait d'impliquer également le Ministère de l'Economie et des Finances (MINEFI). Des directives ont été récemment données par la Ministre Michèle Alliot-Marie afin d'accroître le soutien militaire aux entreprises françaises sur les théâtres de crise.

---

<sup>252</sup> Selon le diagnostic de la cellule J9, les mises en garde de la diplomatie française quant aux risques prévalant dans ces zones, peuvent par ailleurs constituer un facteur dissuasif.

### La collaboration avec les collectivités locales

Les relations avec les collectivités territoriales ont été engagées au moment de la reconstruction du Kosovo. Elles ont constitué l'une des formes de coopération bilatérale les plus importantes de la France au Kosovo (en termes de durée et de financement). Jusque là, l'action internationale des collectivités locales françaises, engagées dans le courant des années 1990, portait sur des partenariats de long terme avec des structures étrangères homologues ou sur le soutien à des organisations humanitaires dans des situations d'urgence : les collectivités territoriales étaient rarement apparues comme des acteurs à part entière de la coopération bilatérale française. Entre 1999 et 2002, une quinzaine de collectivités territoriales (sept régions, un département, cinq municipalités et quatre associations) s'est mobilisée pour financer des actions de développement au Kosovo. Sollicitées par l'Etat, certaines ont contribué à la reconstruction par le biais de « Développement local Balkans » (DLB). Cette structure *ad hoc* a été mise en place par le MAE, à l'initiative de Charles Josselin alors Ministre délégué à la Coopération, et de la Caisse des Dépôts et Consignations (CDC). Les différents acteurs impliqués étaient donc :

- le Cabinet du Ministre Charles Josselin et la DGCID/Mission pour la Coopération non Gouvernementale ;
- la CDC ;
- les ACM françaises ;
- les collectivités territoriales et leurs associations (Cités unies France – CUF, Association des maires de France – AMF, Association des Régions de France – ARF) ;
- la MIESE.

Le partenariat établi entre le MAE et la CDC visait à promouvoir l'action des collectivités territoriales en offrant un complément de financement et les services d'un opérateur de terrain, DLB, chargé de superviser la mise en œuvre des projets. Le budget débloqué par le MAE était de 5 millions de francs tandis que la CDC a mis à disposition ses moyens humains et son expertise par le biais de son bureau d'études, le BDPA. Les collectivités locales mobilisées ont délégué leurs pouvoirs à l'opérateur DLB, qui supervisait les opérations de reconstruction sur le terrain, en collaboration avec les ACM françaises, qui ont fourni une assistance technique et logistique et assuré la sécurisation des chantiers. DLB a apporté un circuit financier sûr pour les collectivités françaises, au regard des conditions bancaires locales d'après-guerre. De plus, le complément financier du MAE a permis à ces collectivités de soutenir des projets de réhabilitation plus importants que si elles étaient intervenues seules. Entre 1999 et 2002, DLB a géré un investissement global de 3,9 millions

d'euros. La plupart des investissements a porté sur des opérations liées à l'éducation, dont 80% de travaux de réhabilitation de bâtiments et 20% de formation ou de fourniture d'équipements. D'autres projets ont porté sur le soutien à des organisations locales (femmes, Droits de l'Homme), sur de la formation technique (Compagnie municipales des eaux d'Obilic), sur le développement rural.

Le rôle dynamique de Charles Josselin et du MAE dans la conduite de cette initiative doit être particulièrement souligné. Cette initiative était notamment destinée à palier la faiblesse de l'aide bilatérale française, qui transite désormais largement par la voie des contributions européennes et multilatérales et perd de ce fait une partie de sa visibilité.

Certaines collectivités ont néanmoins fait état du fait qu'un opérateur tel DLB ne facilite pas toujours la bonne circulation des informations sur le suivi des projets. D'autres au contraire ont loué cette possibilité de déléguer sans avoir à maintenir un contact régulier et ont souligné l'aspect facilitateur d'une telle structure dans un environnement post-conflit peu familier aux collectivités. La plupart des collectivités ont cependant insisté sur le fait que ce type d'engagement relève davantage de la solidarité que de la coopération décentralisée. Il a en effet été difficile de mener de véritables partenariats entre collectivités, dans la mesure où les nouvelles administrations locales étaient tenues par les instances internationales ou par des Kosovars sans expérience de la gestion d'une municipalité, en raison de leur exclusion des structures administratives depuis la fin des années 1980. Enfin, il n'y a pas eu, selon le rapport HCCI, de réelle volonté politique des collectivités françaises de pérenniser ces relations sur le long terme. En Afghanistan, la coopération décentralisée s'est recentrée sur une approche plus traditionnelle de partenariat de long terme.

Aujourd'hui, c'est la Délégation à l'Action Extérieure des collectivités locales qui est en charge de la coopération impliquant les collectivités territoriales au sein de la DGCID.

## **L'impact de l'environnement international sur l'approche française**

Les approches nationales de la gestion des sorties de conflit doivent de manière croissante prendre en considération les procédures, mais aussi les normes et les valeurs définies par les organisations multilatérales, qui sont les acteurs majeurs des processus post-conflits. L'approche française est tout d'abord très largement influencée par les développements en cours au sein de l'Union Européenne. Elle l'est aussi par les décisions et réflexions prises au sein de l'OTAN, de l'ONU ou des institutions financières internationales.

Les concepts et dispositifs définis au sein des autres Etats, au premier rang desquels les Etats-Unis et la Grande-Bretagne, ont également des répercussions sur l'approche française de la gestion post-conflit, de par les modèles qu'ils suggèrent et les normes qu'ils véhiculent. La participation aux exercices d'expérimentation multinationale est en outre pour la France une occasion à la fois de puiser des sources d'inspiration dans ces modèles étrangers mais aussi de faire valoir les spécificités de son approche. En effet, en dépit des lacunes mises en relief dans la partie précédente, la France n'est pas sans disposer d'un certain nombre d'atouts dans le domaine de la gestion des sorties de conflits.

### ***Gestion des sorties de conflits et européanisation***

Dans la mesure où la France affirme vouloir inscrire de manière croissante ses interventions extérieures dans le cadre de l'UE, la coordination des instruments mobilisés par les acteurs français avec ceux mis en œuvre par l'UE fait aujourd'hui figure d'impératif. L'UE dispose d'une solide expérience dans le champ de la gestion des sorties de conflits. Elle peut ainsi se prévaloir d'une expérience aussi bien dans le champ de la reconstruction que dans celui de la consolidation de la paix. Jusqu'à l'expérience du Kosovo, l'UE s'est cantonnée à intervenir dans les domaines sociaux et économiques, conformément à son image de « puissance civile ». Dans ces domaines, elle s'est imposée comme le premier bailleur mondial de l'urgence et de la reconstruction dans le post-conflit. Cependant, les progrès accomplis dans la mise en place de la PESD (Politique Européenne de Sécurité et de Défense), particulièrement de son volet « *gestion civile des crises* », ont contribué à lui ouvrir d'autres champs d'intervention, particulièrement en matière d'ingénierie politique.

La stratégie européenne de sécurité met ainsi en avant la richesse des instruments aussi bien civils que militaires dont dispose désormais l'UE et affirme la capacité de l'UE à promouvoir une approche multifonctionnelle de la gestion des crises. « *La valeur ajoutée de l'Union réside justement dans sa capacité à conjuguer toutes les facettes possibles de l'action internationale* »<sup>253</sup>, de l'intervention militaire à l'assistance humanitaire en passant par l'aide économique ou le commerce. Comme le souligne Frédéric Ramel, cette conception multifonctionnelle et intégrée aboutit en réalité au « *refus de la méthode séquentielle ou étapist* » et débouche sur une « *approche holistique* » qui couvre les différentes phases d'un conflit. : « *Cette approche intégrée n'est pas nouvelle. Elle apparaît déjà dans la Communication relative à la Prévention des Conflits présentée le 11 avril 2001 par la Commission. La stabilité structurelle dans les pays à risque ne pourra surgir qu'à la condition de combiner un spectre large d'interventions qui relèvent de domaines distincts mais complémentaires: développement économique, démocratie et Etat de droit, respect de l'environnement, équité sociale, soutien aux médias indépendants, institutions politiques solides. Le but poursuivi consiste à incorporer la prévention des conflits à tous les niveaux de l'action extérieure menée par l'UE (que ce soit sur le plan d'une politique en particulier – développement, commerce– ou sur une thématique transversale comme la drogue, les armes légères, les ressources naturelles, le trafic d'êtres humains...).* L'agenda actuel applique cette démarche à l'ensemble des opérations (des causes structurelles des différends à la consolidation de la paix en passant par la gestion des conflits) »<sup>254</sup>. En effet, l'investissement dans le post-conflit est souvent défini au sein de l'UE comme un mode d'intervention de nature préventif.

Les développements suivants traitent successivement des instruments existant dans le cadre du pilier communautaire, puis des instruments existant dans le cadre de la PESD. La question de la cohérence des instruments que l'UE mobilise en matière de gestion des sorties de conflits, qui renvoie au processus décisionnel interne à l'UE ainsi qu'aux relations que les différentes institutions entretiennent entre elles et la question de la complémentarité de l'approche française avec les politiques européennes, qui renvoie à la question de l'eupéanisation des processus français de gestion des sorties de conflits, sont posées dans le dernier paragraphe.

---

<sup>253</sup> Javier Solana, «Préface», in Nicole Gnesotto, dir., *La PESD. Les cinq premières années. De 1999 à 2004*, Paris, Institut d'Etudes de Sécurité, 2004, p. 7. Sur la pluralité des niveaux d'action européenne, voir Charles ZORGBIBE, *L'avenir de la sécurité internationale*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004, pp. 118 et ss.

<sup>254</sup> Ramel Frédéric, *art. cit.*

### Les interventions communautaires dans les processus de sorties de conflits

La Commission européenne met en oeuvre sa politique extérieure et de gestion des crises par le biais de cinq Directions Générales (Relations Extérieures, Commerce<sup>255</sup>, Elargissement, Développement<sup>256</sup>, Aide Humanitaire<sup>257</sup>) contrôlées par 4 Commissaires<sup>258</sup>, qui constituent le Groupe des Commissaires pour les Relations Extérieures, présidé par le Président de la Commission. L'office EuropAid est en outre chargé de la gestion financière des programmes communautaires. La Commission joue aussi un rôle modeste dans la définition de la PESC<sup>259</sup>. Au sein de la Direction A (PESC) de la DG RELEX, l'Unité Prévention des Conflits et Gestion des Crises, est chargée de coordonner les activités de la Commission relatives à la prévention des conflits, notamment les actions entreprises par le biais du Mécanisme de Réaction Rapide (MRR, cf. *infra*). Son rôle consiste en outre à fournir une expertise technique pour tous les aspects civils de la gestion des crises. Elle participe également à la veille stratégique et à la surveillance des zones de crise potentielles, en coopération avec le Centre de Situation. Son activité a notamment permis d'intégrer des indicateurs de prévention des conflits au sein des programmes d'assistance conclus avec les pays tiers<sup>260</sup>.

C'est dans les Balkans que la Commission a initialement développé son expérience. Depuis, il apparaît qu'elle cherche à élargir les instruments communautaires d'intervention en apportant une aide au secteur sécuritaire. En 2001, le Commissaire aux Relations Extérieures Chris Patten déclarait ainsi *«il arrive que la stabilité démocratique soit mise en danger par une trop grande faiblesse des forces de sécurité (police, armée) ou, au contraire, par leur trop grande force et leur trop forte emprise sur la société. C'est pourquoi, et bien que les expériences de coopération dans ce domaine soient encore limitées, la Commission souhaite apporter son soutien aux réformes entreprises dans le*

---

<sup>255</sup> La DG Commerce n'est cependant quasiment pas impliquée dans les questions de gestion des conflits.

<sup>256</sup> C'est l'Agence EuropeAid qui est responsable de gérer les programmes européens d'aide au développement.

<sup>257</sup> Les programmes européens d'aide humanitaire sont coordonnés et mis en œuvre par l'Office européen d'aide humanitaire (ECHO).

<sup>258</sup> Les Directions générales Développement (DG DEV) et Aide Humanitaire (ECHO) sont placés sous la responsabilité du même Commissaire, actuellement Louis Michel.

<sup>259</sup> Le montant alloué aux programmes PESC de la Commission était inférieur à 50 millions d'euros en 2004, soit 0,6 % du budget consacré aux Relations Extérieures.

<sup>260</sup> Voir Perret Quentin, «L'UE et la gestion des crises», [http://www.robert-schuman.org/supplement/questions\\_europe22.htm](http://www.robert-schuman.org/supplement/questions_europe22.htm)

secteur de la sécurité, par exemple en finançant des activités de formation aux Droits de l'Homme pour les militaires ou les policiers»<sup>261</sup>.

**Les Balkans, premier espace d'intervention de la CE dans le champ du post-conflit**

C'est dans les Balkans que l'UE a expérimenté son approche civile de la gestion des sorties de conflits. L'assistance en faveur des pays de l'ex-Yougoslavie était initialement mise en œuvre, pour l'essentiel, dans le cadre des programmes OBNOVA et PHARE. Ces programmes ont été remplacés par un nouveau programme d'assistance à la reconstruction, au développement et à la stabilisation des Balkans occidentaux, le programme CARDS<sup>262</sup>, qui fournit un cadre juridique unique pour la coopération entre l'Union Européenne et les Balkans occidentaux et la mise en œuvre d'un programme intégré de reconstruction et de développement économique. Le programme CARDS vise à développer et à réorienter l'assistance financière existante pour l'adapter aux objectifs politiques de l'Union Européenne dans la région et plus particulièrement pour qu'elle contribue au développement du processus de stabilisation et d'association<sup>263</sup>. Les pays bénéficiaires sont l'Albanie, la Bosnie-Herzégovine, la Croatie, l'Ancienne République yougoslave de Macédoine et la République fédérale de Yougoslavie. Le respect des principes démocratiques et de l'État de droit, de la part des pays bénéficiaires, ainsi que des Droits de l'Homme, des libertés fondamentales et des minorités, constitue une condition préalable pour bénéficier de l'assistance. Le programme CARDS vise au renforcement des institutions (*Institutions Building*) et consiste à fournir une assistance aux bénéficiaires pour développer des structures, des stratégies et des compétences qui leur permettent de renforcer leur capacité dans les domaines

---

<sup>261</sup> Cité par Frédéric Ramel, *art. cit.*

<sup>262</sup> Règlement (CE) n° 2666/2000 du Conseil du 5 décembre 2000 relatif à l'aide à l'Albanie, à la Bosnie-Herzégovine, à la Croatie, à la République fédérale de Yougoslavie et à l'Ancienne République yougoslave de Macédoine et abrogeant le règlement (CE) n° 1628/96 ainsi que modifiant les règlements (CEE) n° 1360/90 et les décisions 97/256/CE et 1993/311/CE – JOCE L 306/1 du 7 décembre 2000. Règlement (CE) n° 2667/2000 du Conseil du 5 décembre 2000 relatif à l'Agence européenne pour la reconstruction - JOCE L 307/7 du 7 décembre 2000.

<sup>263</sup> Le programme CARDS fait en effet partie du processus communautaire de «stabilisation et d'association» actuellement en place avec ces cinq pays d'Europe du Sud-Est. Le processus de stabilisation et d'association qui ouvre à chaque pays de la région une « voie vers l'Europe » est la pièce maîtresse de la politique de l'Union Européenne dans les Balkans. Ce processus, qui aboutit à l'établissement des relations contractuelles formelles avec l'Union Européenne sous la forme d'un accord de stabilisation et d'association, prévoit une assistance et une coopération économique et financière, un dialogue politique, une amélioration des échanges, y compris la création d'une zone de libre-échange, un alignement sur la législation et les pratiques de l'Union Européenne et une coopération dans des domaines tels que la justice et les affaires intérieures.

économique, social, législatif et administratif. L'assistance se concentre en particulier sur le développement de politiques sectorielles, la modernisation de l'administration et du système judiciaire, la formation et le développement de ressources humaines, les réformes économiques<sup>264</sup>. Un programme séparé pour l'aide humanitaire est mis en œuvre par l'Office Humanitaire des Communautés Européennes (European Community Humanitarian Office- ECHO). Peuvent bénéficier directement de l'assistance communautaire, l'Etat, les entités sous la juridiction et l'administration des Nations Unies, les entités fédérées, régionales et locales, les organismes publics et parapublics, les partenaires sociaux, les organisations de soutien aux entreprises, les coopératives, les sociétés mutuelles, les associations, les fondations et les organisations non gouvernementales. La Commission est assistée dans la mise en œuvre du programme par un comité de gestion dénommé « Comité CARDS ». <sup>265</sup> L'assistance communautaire prend la forme de subventions à 100 % ou de cofinancements. Les dépenses peuvent cependant porter sur des bonifications de prêts sur ressources de la Banque

---

<sup>264</sup> Les objectifs plus spécifiques du programme visent :

- la reconstruction et l'aide au retour des réfugiés et des personnes déplacées ;
- la création d'un cadre institutionnel et législatif d'inspiration démocratique, par le renforcement de l'Etat de droit, des Droits de l'Homme et des minorités, la réconciliation et la consolidation de la société civile, l'indépendance des médias, ainsi que le renforcement de la légalité et de la lutte contre le crime organisé ;
- le développement économique durable et les réformes économiques orientées vers l'économie de marché grâce au soutien aux investissements;
- le développement social, notamment la lutte contre la pauvreté, la promotion de l'égalité entre sexes, l'éducation, l'enseignement et la formation;
- le développement de relations plus étroites entre les pays bénéficiaires et entre ceux-ci et l'Union Européenne, en coordination avec les autres instruments visant la coopération transfrontalière, transnationale et transrégionale avec les pays tiers.

<sup>265</sup> L'assistance communautaire est fournie de la manière suivante :

- un cadre stratégique couvrant la période 2000-2006, qui a pour objet de définir les objectifs à long terme de cette assistance et de déterminer les domaines prioritaires d'intervention dans les pays bénéficiaires. Le budget destiné à l'assistance de la région s'élève à 5,5 milliards d'euros, pour la période 2000-2006 ;
- sur la base du programme stratégique, des programmes indicatifs pluriannuels sont établis pour chaque pays, couvrant des périodes de trois ans. Ils tiennent compte des priorités établies dans le cadre du processus de stabilisation et d'association, ainsi que des priorités identifiées et agréées avec les partenaires concernés. Ces programmes décrivent les réformes que les partenaires doivent mettre en œuvre dans les secteurs prioritaires et comprennent une évaluation des progrès réalisés à cet égard. Ils comportent des montants indicatifs (global et par secteur prioritaire) et énoncent des critères de dotation du programme concerné. Ils sont mis à jour chaque année et peuvent être modifiés en fonction de l'expérience acquise et des progrès accomplis dans la mise en œuvre des accords de stabilisation et d'association, notamment en ce qui concerne la coopération régionale.
- des programmes d'action annuels, basés sur les programmes indicatifs pluriannuels sont établis pour chaque pays bénéficiaire. Ils définissent de façon précise les objectifs poursuivis, les domaines d'intervention et le budget prévu. Ces programmes contiennent une liste détaillée des projets à financer et indiquent les montants correspondants.

européenne d'investissements ou des prêts octroyés par d'autres institutions financières internationales pour des projets d'investissement.

En février 2000, la Commission européenne a créé l'Agence Européenne pour la Reconstruction (AER)<sup>266</sup>. Initialement chargée de mettre en œuvre l'assistance au Kosovo, son mandat a par la suite été élargi aux autres régions de la République fédérale de Yougoslavie. Il s'agit d'une agence communautaire, soit d'un organisme de droit public européen, distinct des institutions communautaires (Conseil, Parlement, Commission, etc.) et possédant une personnalité juridique propre<sup>267</sup>. Indépendante de l'Union Européenne, elle est responsable devant le Conseil et le Parlement européens et est contrôlée par un conseil d'administration où siègent la Commission européenne et les 25 États membres de l'Union européenne. Son siège se trouve en Grèce, à Thessalonique, et des centres opérationnels ont été établis à Pristina, Belgrade, Podgorica et Skopje<sup>268</sup>.

L'Agence est chargée de gérer les principaux programmes d'aide de l'UE en Serbie et Monténégro (République de Serbie, Kosovo et République du Monténégro) et dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine. Sa mission est d'assurer la transition de l'aide d'urgence vers l'aide à la reconstruction et le développement. Les objectifs des nouveaux programmes financés par l'UE et gérés par l'agence sont les suivants: (i) promouvoir la bonne administration, le renforcement des institutions et l'État de droit; (ii) continuer à assurer le soutien du développement d'une économie de marché et poursuivre les investissements dans les infrastructures physiques vitales ainsi que les actions pour l'environnement; (iii) soutenir le développement social et renforcer la société civile. Dans ses domaines de compétence, l'Agence gère la majorité des fonds communautaires disponibles dans le cadre du programme CARDS<sup>269</sup> : de manière concrète, elle prend notamment en charge la fourniture

---

<sup>266</sup> En juin 1999 lors du Conseil européen de Cologne, l'UE avait exprimé sa volonté de jouer un rôle de premier plan dans les efforts de reconstruction au Kosovo. Déjà présente par l'intermédiaire d'une aide humanitaire financée par ECHO, l'Union a dans un premier temps créé la TAFKO (Task Force European for Kosovo), organe spécialement chargé à l'issue du conflit d'élaborer des programmes en vue de la reconstruction matérielle. L'AER a été créée en remplacement de la TAFKO.

<sup>267</sup> Une agence communautaire est créée par un acte communautaire de droit dérivé en vue de remplir une tâche de nature technique, scientifique ou de gestion bien spécifique, dans le cadre du «premier pilier» de l'Union Européenne

<sup>268</sup> L'Agence contrôle désormais un portefeuille total de plus de 2,3 milliard d'euros répartis entre ses quatre centres opérationnels.

<sup>269</sup> D'autres formes d'assistance financière communautaire non gérées par l'Agence à destination de la Serbie-et-Monténégro et de l'ARYM sont les aides macro-financières, humanitaires, douanières, fiscales et de démocratisation, le soutien aux programmes de coopération en matière d'enseignement supérieur, un programme de coopération régionale pour les Balkans occidentaux,

de services en matière de santé<sup>270</sup>, la réhabilitation des infrastructures, la satisfaction des besoins énergétiques (production et acheminement), la modernisation des moyens et des structures de production agricoles. Elle dispense également des subventions à l'investissement, particulièrement dans le secteur des communications et des transports. Au Kosovo, elle a également participé à la mise en place d'un système bancaire rénové. De sa mission première axée sur la reconstruction physique de l'après-crise, l'Agence se réoriente désormais de plus en plus vers la gestion de projets financés par la CE, lesquels sont conçus pour soutenir les propres processus de réforme de la région, notamment pour aider à renforcer les « rouages étatiques » des administrations centrales et locales<sup>271</sup>, de la police<sup>272</sup>, des autorités judiciaires<sup>273</sup>, des finances publiques et des fournisseurs de services publics. L'intervention communautaire dans les processus de sorties de conflits va donc au-delà du seul champ économique et embrasse également les champs institutionnels et sociaux.

### **Les instruments de la CE**

En accord avec les objectifs généraux formulés dans l'article 177(2) du TEC, qui pose que la Communauté doit œuvrer pour promouvoir les conditions pour le développement humain et économique, ainsi que les Droits de l'Homme, la démocratie et les libertés fondamentales, la Communauté européenne s'est dotée des moyens d'apporter une assistance dans les phases post-conflits<sup>274</sup>. Le premier de ces moyens a trait à l'assistance humanitaire délivrée par ECHO conformément au règlement du Conseil n° 1257/96. Il convient de préciser que « l'assistance humanitaire n'est pas considérée comme un

---

ainsi que l'aide au pilier communautaire de l'administration de la MINUK au Kosovo. Ces formes d'assistance viennent en complément des contributions bilatérales des États membres de l'UE.

<sup>270</sup> Fourniture de médicaments ; Rénovation des hôpitaux et modernisation des équipements sanitaires ; Formation des personnels médicaux ; Conception et mise en œuvre de stratégies en matière de santé publique ; Soutien aux ministères de la Santé.

<sup>271</sup> Rédactions de lois, développement de la formation et fourniture d'équipements informatiques ; Soutien aux ministères des Finances et amélioration de la gestion des finances publiques ; Soutien aux collectivités locales et régionales ; Renforcement de la fonction publique, ...

<sup>272</sup> Renforcement de la police des frontières et développement de plans nationaux d'intégration de la gestion des frontières.

<sup>273</sup> Remise en état des palais de justice et des infrastructures de détention ; Modernisation des systèmes d'information des cours de justice, et fourniture d'équipements informatiques aux autorités judiciaires et aux ministères de la Justice ; Amélioration de la formation des magistrats et préparation des étudiants aux examens d'accès à la profession d'avocat.

<sup>274</sup> Il convient de préciser que pour être communautaires, ces moyens n'en sont pas moins gérés en collaboration étroite avec les États-membres.

*instrument de gestion de crises en ce sens qu'elle est seulement apportée sur la base des besoins et ne peut pas être soumise à la logique politique de la gestion des crises* »<sup>275</sup>. En effet, l'approche communautaire reprend de manière très claire – et souvent militante – le principe du caractère neutre, impartial et apolitique de l'aide humanitaire, tel qu'il est affirmé par de nombreuses ONG<sup>276</sup>.

Aux côtés de ses moyens d'intervention dans le champ humanitaire, la CE a développé un certain nombre d'instruments à vocation sectorielle ou géographique, lui permettant d'accélérer les procédures de décisions lorsque la situation sur le terrain exige la mobilisation rapide de nouveaux fonds. Le propre de ces instruments est d'être généralement destinés à fournir une aide indirecte, qui est mise en œuvre sur le terrain par des partenaires sous-traitants, soit des organisations internationales (agences de l'ONU, Banque mondiale, OSCE) soit par des ONG. Il apparaît en outre que la plupart de ces instruments n'ont pas été à l'origine spécifiquement conçus pour être utilisés dans des situations conflictuelles.

En 2001, par le règlement du Conseil (EC) 381/2001, a ainsi été mis en place un Mécanisme de Réaction rapide (MRR), destiné à permettre à la CE de rapidement débloquer des fonds dans le but explicite de promouvoir la stabilité politique. Ce Mécanisme peut ainsi être utilisé pour financer des activités civiles et non-combattantes afin de contenir ou de résoudre des crises émergentes. Ce mécanisme est à la fois un instrument d'urgence et un instrument de transition ouvrant la voie aux programmes d'assistance de long terme et aux principaux instruments de coopération communautaires. Il est financé par une ligne budgétaire spécifique, dotée d'un budget annuel de 30 millions d'euros. Seules les actions n'excédant pas une durée de 6 mois peuvent être financées par le MRR. Il peut ainsi être utilisé pour lancer des projets qui seront par la suite financés soit par d'autres donateurs, soit par le biais des instruments communautaires de long terme. Le MRR a par exemple été utilisé pour financer des programmes de rétablissement de l'Etat de droit et de l'administration civile à Bunia (République démocratique du Congo) et en Afghanistan, des programmes soutenant des mesures de confiance dans le cadre de processus de paix en cours (Sri Lanka, Corne de l'Afrique), des programmes de développement de la société civile (Bolivie, Indonésie), des opérations de soutien électoral (Géorgie), des missions de conseils à la planification économique de la reconstruction (Afghanistan, Irak, Liban,

---

<sup>275</sup> Cf. *Civilian Instruments for EU Crisis Management*, European Commission Conflict Prevention and Crisis Management Unit, avril 2003. [http://ec.europa.eu/comm/external\\_relations/cfsp/doc/cm03.pdf](http://ec.europa.eu/comm/external_relations/cfsp/doc/cm03.pdf)

<sup>276</sup> Nous verrons plus loin qu'il en résulte d'ailleurs une position très particulière d'ECHO sur les questions sécuritaires.

Macédoine) et enfin des programme de démobilisation et de réintégration des combattants. Le MRR est géré par l'Unité pour la prévention des conflits et la gestion des crises instituée au sein de la DG Relex. Afin de permettre une réponse rapide et flexible, les décisions se prennent sans recours à la comitologie, la Commission ayant seulement l'obligation d'informer le Conseil de ses décisions. La France fait partie des Etats-membres qui dénoncent l'autonomie décisionnelle créée par le MRR et qui plaident en faveur de l'introduction d'une plus grande responsabilité politique<sup>277</sup>.

En 1999, a été mise en place l'Initiative européenne pour la Démocratie et les Droits de l'Homme (Council Regulations (EC) 975/1999 et 976/1999), destinée à compléter les instruments géographiques de long terme, qui permettaient déjà de renforcer la démocratie, la bonne gouvernance et l'Etat de droit. Ce sont les ONG et les organisations internationales et régionales qui ont accès aux fonds de cette Initiative, qui peut être mis en œuvre sans le consentement du gouvernement de l'Etat concerné, afin de financer la promotion des droits politiques et civiques, l'observation des élections et la résolution des conflits. En 2005, le budget de cette Initiative était de 130 millions d'euros. Elle a notamment été utilisée pour soutenir l'organisation d'élections dans les contextes post-conflits ou de transition en Afghanistan, en RDC, en Irak et dans les territoires palestiniens, ou bien la surveillance d'élections (soutien à l'implication des sociétés civiles locales en Ethiopie, en Guinée Bissau, au Burundi, au Liban et à Gaza). Ces fonds sont également utilisés pour financer les formations aux Droits de l'Homme destinées aux administrations publiques, aux forces armées, aux forces de police et aux magistrats des pays cibles, pour la fourniture d'une assistance légale dans le cadre des réformes du système judiciaire (Amérique latine), pour la promotion de médias indépendants. La plupart des fonds sont cependant utilisés dans une logique préventive ou de long terme, et seule une faible partie est utilisée dans le cadre des sorties de conflits (seulement 4% de l'enveloppe). C'est le Comité pour les Droits de l'Homme et la Démocratie qui est chargé de gérer ce programme. Le manque de cohérence dans l'utilisation des moyens de ce fonds à été dénoncé dans la communication de la Commission sur le rôle de l'UE dans la promotion des Droits de l'Homme et de la Démocratie dans les pays tiers, adoptée en mai 2001<sup>278</sup> ainsi que dans un rapport du Parlement européen<sup>279</sup>. En réalité, l'assistance à la promotion de la Démocratie et des

---

<sup>277</sup> Les Etats-membres ont cependant obtenu que la Commission les informe avant toute prise de décision en son sein.

<sup>278</sup> COM (2001) 252 final.

<sup>279</sup> Youngs Richard et al., *No Lasting Peace and Prosperity without Democracy and Human Rights : Harnessing Debates on the EU's Future Financial Instruments*, External study for the Directorate

Droits de l'Homme est souvent demeurée morcelée car elle a plus souvent été mise en œuvre dans le cadre d'autres instruments géographiques et thématiques déconnectés les uns des autres. En outre, ce mécanisme fonctionne sur appels d'offre, ce qui le rend difficilement utilisable dans les situations de crises.

Il existe en outre un instrument sectoriel spécifiquement voué à la réhabilitation et à la reconstruction des pays en développement ayant été touchés par un conflit ou par une catastrophe naturelle. La base légale de cet instrument est la Council Regulation (EC) No 2258/96, adoptée le 16 novembre 1996 et relative aux opérations de réhabilitation et de reconstruction dans les pays en développement<sup>280</sup>. Cet instrument établit un lien explicite entre d'une part l'aide d'urgence qui s'inscrit dans le court terme, et d'autre part l'aide au développement, qui s'inscrit dans le long terme. Le budget annuel de cet instrument sectoriel est divisé en 5 chapitres géographiques (Asie, Amérique latine, Méditerranée, Caucase et Républiques d'Asie centrale, pays ACP). Les activités financées par le biais de l'instrument de réhabilitation et de reconstruction comprennent la réintégration des personnes déplacées et réfugiées, la démobilisation et la réintégration des combattants, la restauration des capacités institutionnelles et locales et la relance des activités productives. Initialement, il était prévu que cet instrument soit utilisé dans les situations d'urgence. Dans les faits, il a plus souvent été utilisé pour financer des projets de long terme. Cette situation est imputable au manque de capacités d'expertise au sein de la Commission pour la gestion de projets dans les situations post-conflits. Aucune instance ne s'est vue spécifiquement confier la charge de gérer les activités de réhabilitation. Cette faiblesse a d'ailleurs été reconnue par la Commission elle-même (COM (2001) 153 final), qui a recommandé la fusion des lignes budgétaires géographiquement séparées afin d'introduire une plus grande flexibilité.

Les instruments de l'aide au développement peuvent quant à eux être utilisés lorsqu'il s'agit de financer des programmes post-conflits de long terme<sup>281</sup> :

- il en est ainsi du Fonds Européen de Développement (FED) destiné à financer la coopération avec les pays ACP (Afrique, Caraïbes, Pacifique). Le FED ne fait pas partie du budget communautaire. Il est financé

---

General for External Policies of the Union, Directorate B, European Parliament, EP/ExPol/B2004/09/10.

<sup>280</sup> Journal officiel de l'UE, L 306, 28 novembre 1996.

<sup>281</sup> Ces programmes de long terme sont d'ailleurs sensiblement les mêmes que les programmes post-conflits de court terme. La différence est que les instruments de court terme sont mobilisés pour faire face aux situations d'urgence et que les instruments de long terme prennent le plus souvent le relais.

par les Etats-membres et géré par un Comité spécial. Cependant, la Commission (plus précisément la DG DEV et EuropeAid) joue un rôle majeur dans la gestion quotidienne de ce Fonds. En cas d'urgence, la Commission est autorisée à prendre des décisions sans passer par la comitologie, si le montant concerné n'excède pas 10 millions d'euros pour une durée de 6 mois. L'utilisation du 9<sup>ème</sup> FED, doté de 13.5 milliards d'euros, est liée à l'une des dispositions de l'Accord de Cotonou de juin 2000 qui fournit un cadre pour les activités de développement ayant une dimension sécuritaire, notamment « *le soutien aux efforts de médiation, de négociation et de réconciliation, le soutien à une gestion régionalisée des ressources naturelles, le soutien à la démobilisation et à la réintégration des anciens combattants, la prise en charge du problème des enfants-soldats, aussi bien que les mesures pour limiter les dépenses militaires et le commerce des armes* » (article 11, paragraphe 3). Le FED a ainsi été utilisé pour financer des programmes DDR en Ethiopie entre 2002 et 2006 (47 millions d'euros), en Sierra Leone entre 2001-2003 (12.2 millions d'euros), un programme de soutien à la remise sur pied des institutions au Liberia (40 millions d'euros). Depuis 2002, 137 millions d'euros ont en outre été spécifiquement consacrés à restaurer la paix en RDC (soutien aux institutions de transition, entraînement et équipement de l'unité de police intégrée de Kinshasa, soutien au processus électoral, soutien au processus SSR (*Security Sector Reform*), soutien à la remise sur pied du système judiciaire à Bunia. En outre, 250 millions d'euros ont été prélevés en 2001 sur le 9<sup>ème</sup> FED pour financer la dite Facilité de paix, qui vise à soutenir les opérations de maintien de la paix menées sur le continent africain par l'Union Africaine ou les organisations sous-régionales ;

- les instruments géographiques peuvent également être utilisés pour financer les interventions européennes dans les situations de sorties de conflits. L'aide au développement dans les régions non-ACP est financée par des instruments géographiques ou par des budgets par pays qui font partie du chapitre « Relations extérieures de l'UE » du budget communautaire (5 milliards d'euros par an). Parmi ces programmes, figure le programme pour l'Amérique Latine et l'Asie (ALA), le programme pour l'Europe de l'Est et l'Asie centrale, pour les pays méditerranéens (MEDA), pour l'Afrique du Sud, pour les territoires palestiniens et pour les Balkans (CARDS). Chacun de ces programmes peut être utilisé pour financer des activités de reconstruction post-conflit (financement de programmes de réconciliation au Cambodge, au Timor ou en Afghanistan, soutien à la mise sur pied de nouvelles capacités policières et judiciaires comme en Macédoine, renforcement des services publics comme en Irak, soutien à la transition démocratique en Géorgie, ...). Il est cependant difficile de chiffrer le montant des fonds consacrés à ces activités, en raison de l'absence de critères de classification appropriés. Enfin les Regional Strategy Papers (RSP) et certains Country Strategy Papers (CSP) prennent progressivement en considération les problématiques post-conflit.

Comme le souligne Catriona Gourlay, « *l'un des défis majeurs pour la Communauté Européenne en matière de coordination est de parvenir à développer des mécanismes permettant d'assurer une transition fluide entre les instruments de court terme et les instruments de long terme* »<sup>282</sup>. Il convient ainsi de s'assurer que les programmes décidés dans l'urgence se poursuivent bien sur une période plus longue.

Afin d'introduire davantage de cohérence dans la réponse de l'UE, la Commission a proposé la mise en place d'équipes d'évaluation et de planification (Assessment and Planning Teams – APTs), composées des chefs de bureaux et des spécialistes de la Commission concernés, ainsi que ceux des 130 délégations et des experts extérieurs à l'UE. La Commission envisage de prendre des mesures pour s'assurer que ces personnels peuvent être détachés et mobilisés dans les délais les plus brefs. Une formation devrait être proposée à tous ces personnels pré-identifiés. La participation des Etats-membres à ces équipes est encouragée. Les membres de ces équipes auraient notamment pour tâche d'intégrer les objectifs de développement durable dès la phase d'assistance d'urgence et de contribuer ainsi à renforcer le lien entre réhabilitation d'urgence et développement. Enfin, la Commission a également proposé la mise en place d'une plate-forme destinée à tester la planification, la coordination et la cohérence du pilier communautaire : l'objectif à terme est de développer des complémentarités et des synergies entre les services de la Commission mobilisés pour la gestion des crises. Cependant, c'est sans doute l'adoption du dit « instrument de stabilité » qui permettra d'introduire une réelle cohérence non pas seulement dans les actions communautaires mais dans l'ensemble des actions de l'UE en général dans les contextes post-confliktuels (cf. *infra*).

### **Les instruments de la PESD**

Lancée par les Français et les Britanniques lors du Sommet bilatéral de Saint-Malo en décembre 1998 et approuvée par l'ensemble des Européens lors du Conseil européen de Cologne en juin 1999, la Politique Européenne de Sécurité et de Défense (PESD) constitue le volet opérationnel militaire et civil de la Politique Etrangère et de Sécurité Commune (PESC) de l'Union Européenne. Des structures politico-militaires permettant de gérer les crises et de déployer des opérations ont été mises en place au sein des institutions européennes depuis 2001. Le Conseil de l'Union Européenne est en charge de

---

<sup>282</sup> Gourlay Catriona, « Community Instruments for Civilian Crisis Management », in Nowak Agnieszka *Civilian Crisis Management : the EU Way*, Cahiers de Chaillot n°90, juin 2006, p. 60.

la définition et de la mise en œuvre de la Politique Etrangère et de Sécurité Commune. Pour ce faire, il a progressivement été doté d'une série d'organes pour lui permettre d'élaborer et de mettre en œuvre une politique commune de gestion de crises. Conformément à l'article 25 du TUE, c'est le COPS (Comité Politique et de Sécurité) qui joue un rôle central dans la définition et le suivi de la réponse européenne aux crises. Principal acteur du processus décisionnel dans les domaines de la PESC et de la PESD, composé d'ambassadeurs des différents Etats-membres, il assure le « *contrôle politique et la direction stratégique* » des opérations lancées, en coordination avec le Comité militaire et le Comité chargé des aspects civils de la gestion des crises (CIVCOM), dont il reçoit les avis et les recommandations et à qui il adresse ses directives. Le Comité Militaire (CMUE), composé des chefs d'état-major des Etats-membres ou de leurs représentants, suit le déroulement des opérations militaires et formule des avis et recommandations au COPS sur tous les aspects militaires de la PESD. Il donne en outre des instructions à l'Etat-major de l'Union Européenne (EMUE). Le développement du concept de gestion civile des crises s'est traduit sur le plan institutionnel par la création du CIVCOM en 2002. Le CIVCOM est responsable de la définition de stratégies en matière civile ainsi que de la supervision des opérations de gestion civile des crises. Il est également chargé de veiller à la cohérence inter-piliers des actions lancées par l'UE en matière civile. Un représentant de la Commission (précisément de l'Unité pour la prévention et la gestion des conflits) siège au sein du COPS et du CIVCOM.

Le Haut Représentant/Secrétaire général (SG/HR) dirige le Secrétariat général du Conseil, divisé en 9 Directions Générales. La DGE, chargée des Relations Extérieures, est elle-même divisée en 9 Directions géographiques ou fonctionnelles. En son sein, la DGE 8 traite des questions de défense. La DGE 9 s'occupe plus particulièrement de la gestion civile des crises et de la coordination des affaires civilo-militaires. De celle-ci dépend l'Unité de police, qui est organe de planification et de conduite des missions de gestion de crise comportant un déploiement policier ; l'Unité de planification et d'alerte rapide (Unité politique), qui est un outil d'analyse géopolitique et stratégique au service du Haut Représentant ; et enfin, le Centre de Situation (SITCEN), qui est une unité de renseignement, d'analyse et d'alerte fonctionnant 24h/24. En outre, au sein du Secrétariat, l'EMUE remplit trois fonctions opérationnelles principales : l'alerte rapide, l'évaluation des situations et la planification stratégique pour les missions de l'Union. Il est également chargé de la mise en œuvre des décisions d'intervention, en fonction des directives du CMUE. En 2004, a été décidée la création d'une cellule civilo-militaire, qui a pour but de renforcer la capacité de l'EMUE à assurer l'alerte précoce, l'évaluation de situation et la planification stratégique. Elle assure la liaison entre les organes

civils et militaires de l'Union dans le cadre des opérations de prévention ou de gestion des crises.

La PESD est fondée sur le principe d'une « *capacité globale et cohérente pour la prévention et la gestion des crises* ». La réponse apportée dans le cadre de la PESD comporte deux volets, entre lesquels doit exister une synergie :

- un volet militaire, dont les modalités de mise en œuvre ont été définies lors des Conseils européens de Cologne et d'Helsinki, où a été notamment décidée la mise sur pied d'une force de 50.000 hommes ;
- un volet gestion civile des crises, dont les modalités ont été définies lors des Conseils européens de Feira et de Nice<sup>283</sup>.

#### **La PESD et le concept européen de gestion civile des crises**<sup>284</sup>

A l'instar des capacités militaires de la PESD, les capacités de gestion civile des crises ont à l'origine été avant tout conçues comme des instruments de réaction rapide. Cependant, les difficultés à mettre sur pied un instrument civil rapidement déployable<sup>285</sup> ainsi que l'expérience des premières années démontrent en réalité que le concept de gestion civile des crises a le plus souvent été mis en œuvre dans les situations de sorties de conflits.

Les conclusions du Conseil de Santa Maria de Feira (19 et 20 juin 2000), ont identifié quatre priorités en matière civile : le renforcement de la capacité de police, le renforcement de l'Etat de droit, le renforcement de l'administration civile, le renforcement de la protection civile<sup>286</sup>. Les conclusions du Conseil européen de Nice ont conforté les acquis de Feira par des concepts génériques et par la création d'une structure de planification et de conduite des forces de police européennes. Ont ainsi été prévus l'adoption d'un

---

<sup>283</sup> A la différence des instruments mobilisés dans le cadre du premier pilier, les actions engagées dans le cadre du deuxième pilier sont mises en œuvre de manière directe sur le terrain par les Etats-membres.

<sup>284</sup> Le terme de gestion civile des crises est ambigu lorsqu'il est employé dans le contexte de l'UE : en effet, l'expression est utilisée par les services de la Commission pour désigner leur intervention dans les espaces conflictuels et post-conflictuels. Cependant, comme nous allons le voir, un concept de gestion civile des crises, traitant des capacités civiles opérationnelles pouvant être mobilisées par les Etats-membres, a été adopté dans le cadre du deuxième pilier. C'est à celui-ci que nous nous référons lorsque nous employons l'expression de gestion civile des crises dans le présent rapport.

<sup>285</sup> Les Européens se sont en effet révélés incapables de fournir une force de police rapidement mobilisable pour servir dans les Balkans dans le cadre d'un mandat de l'ONU.

<sup>286</sup> Nous ne traitons pas ici de cet aspect qui n'est pas relatif à la sortie de conflit.

concept d'emploi des forces de police européennes<sup>287</sup>, la définition d'objectifs concrets en matière de renforcement de l'Etat de droit et le suivi des questions relatives au renforcement de l'administration et de la protection civiles. Il convient de se pencher sur les concepts qui sous-tendent la gestion civile des crises dans le cadre de la PESD.

#### 1/ Le renforcement des capacités de police

Le volet police du concept de gestion civile des crises est actuellement le plus abouti. Lors du Conseil européen de Göteborg, un Plan d'Action Police a été adopté par les Etats-membres, visant à développer et à planifier la capacité européenne à mener des opérations de police aux niveaux politico-stratégique et opératif. Deux concepts génériques d'emploi des forces de police ont été définis :

- le premier a trait au renforcement des capacités des polices locales dans une logique de prévention des conflits, de gestion des crises et de reconstruction post-conflit. « *Dans ce contexte, les forces de police de l'UE sont déployées essentiellement pour former, entraîner, assister, contrôler et conseiller les polices locales, l'objectif étant que celles-ci se conforment à des normes internationales, en ce qui concerne tant leurs moyens que leur comportement, en particulier en matière de Droits de l'Homme* »<sup>288</sup> ;
- le deuxième concept est celui où la force de police de l'UE est appelée à intervenir en substitution des polices locales. « *Dans ce contexte, les composantes militaires et de police d'une opération de gestion de crise doivent s'inscrire dans un processus de planification intégrée pour mener de telles opérations dans la perspective de contribuer à garantir le caractère global et cohérent de la réponse de l'UE* »<sup>289</sup>.

Dès sa mise sur pied, le concept européen de gestion civile des crises a été conçu pour s'inscrire dans la continuité du recours à l'instrument militaire. L'objectif était de faire intervenir au plus tôt une logique de démilitarisation de la gestion de crises. Il est important de souligner la contribution majeure que la gendarmerie française a apportée à la définition du concept européen d'emploi des forces de police. Selon cette approche, le volet militaire de la gestion de crises ne saurait apporter de solution durable : la gestion d'une crise appelle rapidement le glissement vers une gestion civile dans toutes ses dimensions, à la

---

<sup>287</sup> C'est dans ce cadre qu'a été créée en 2003 une force de 5000 policiers (dont 800 gendarmes et 200 policiers français), appelés à être affectés dans des missions internationales, englobant les missions de prévention et celles de gestion des crises, ainsi qu'une capacité de déploiement rapide de 1000 hommes, déployables dans un délai de 30 jours, y compris sous commandement militaire, mais toujours dans le cadre du champ policier.

<sup>288</sup> *Rapport de la Présidence sur la PESD*, Press Release, N°14056/2/00, Bruxelles, 4 décembre 2000, Annexe II.

<sup>289</sup> *Idem*.

fois sécuritaire, administrative, économique, sanitaire, environnementale, etc.. « *A la gestion dite militaire, doit s'ajouter une gestion civile qui intervienne dans l'ensemble des champs et domaines qui permettent une normalisation durable de la situation et une intégration réussie dans la communauté internationale. Pour l'Europe, ce processus relève de plusieurs mécanismes interactifs qui vont du développement économique au rétablissement de l'Etat de droit en passant par la restauration de la sécurité publique. Or, (...) l'Union Européenne dispose d'outils à vocation civile très divers et de très grande qualité, cette dimension interne à l'UE est en soi un atout incomparable. Par rapport à l'OTAN qui demeure une organisation à vocation militaire, à l'ONU dont les moyens financiers sont comptés et dont l'efficacité est très relative, l'UE peut prétendre au travers de la gestion non militaire des crises, développée dans une logique de synergie avec le volet militaire, à un rôle significatif, voire majeur, dans la gestion des crises car s'inscrivant dans la durée et dans toutes les dimensions des crises. Au sein de l'UE, ce volet non militaire représente pour de nombreux Etats, soit de par leur tradition diplomatique, soit du fait qu'ils ne constituent pas des puissances militaires, un champ d'épanouissement très approprié de leur stratégie d'influence* »<sup>290</sup>. A la lumière des expériences de la communauté internationale en Bosnie, au Kosovo et au Timor oriental, les quinze Etats-membres ont donc identifié la fonction de police, notamment la restauration de l'ordre et de la sécurité publics, comme la première priorité.

Dans ce domaine, les Quinze ont à l'époque défini un « *concept générique de l'encadrement policier, notamment en ce qui concerne l'interaction entre forces militaires et forces de police dans des situations d'après-conflit où les deux forces sont déployées parallèlement* » (point 3 des conclusions de Feira). Ce concept générique d'emploi d'une force de police vise à développer des formes d'opérations particulières nécessitant une interaction étroite, voire une synergie entre le militaire et le civil. Ainsi, loin de faire l'impasse sur la contribution militaire à la gestion de crise, le projet européen l'a intégré dès l'origine à son approche, en identifiant trois phases :

- une première phase d'intervention de nature purement militaire permettant la maîtrise de l'espace aéroterrestre ;
- une phase de transition et de stabilité fragile. La phase de transition est centrée sur la dite *Restauration de la Sécurité Publique* (RSP) comme condition première du retour à la normalisation. L'objectif immédiat de la RSP est tout d'abord de garantir les droits fondamentaux, c'est-à-dire de faire cesser les attaques aux personnes (viols, cambriolages, ...) et les attaques à l'ordre public. Le but est de faire adhérer la population civile au processus engagé en la rassurant et en l'accoutumant à un processus qui doit garantir l'émergence d'un Etat et d'une société démocratiques. On cherche ainsi à

---

<sup>290</sup> Direction générale de la gendarmerie nationale, *Des aspects de la gestion civile des crises à la gendarmerie nationale : un rendez-vous logique et essentiel pour l'institution*, Note n°9896 DEF/GEND.CAB/RI du 20 novembre 2000.

obtenir un effet normatif sur la population. Il faut donc que les procédures soient conformes à cet objectif démocratique. La RSP travaille en substitution des forces civiles locales lorsque celles-ci sont encore déliquescents. Ainsi que l'a proposé (et mis en œuvre) le Colonel Vicair au Kosovo, il convient donc très vite de développer les actions de proximité et la culture de médiation, en employant des méthodes très graduées visant à limiter la violence à la plus basse intensité, notamment dans le domaine du maintien de l'ordre et de la réactivation de la réponse pénale par l'exercice de la police judiciaire. Cette approche se situe ainsi dans une logique de reconstruction du lien social ;

- une phase de sortie de crise qui correspond à la reconstruction civile et au rétablissement progressif des fonctions de souveraineté.

Dans cette approche européenne, le dispositif militaire est avant tout conçu comme un soutien des dispositifs civils. Durant la phase de transition, les forces militaires (essentiellement les forces terrestres) ont vocation à devenir des forces de puissance, c'est-à-dire le lourd dispositif qui empêche le retour à l'affrontement général et à des agressions de haute intensité : elles préviennent notamment la résurgence de menaces armées militaires ou paramilitaires. Ce dispositif militaire est indispensable pour assurer le déploiement rapide d'une force de police qui agira, au contact direct de la population, dans tout le spectre de la sécurité publique, en substitution des polices locales. Cette approche policière européenne a été complétée par la mise sur pied de la Force de Gendarmerie Européenne (FGE), dont la création a été décidée en 2004. En grande partie créée à l'initiative de la France, la FGE, qui est composée des polices civiles à statut militaire de cinq Etats-membres, est conçue comme unité multinationale d'intervention destinée à intervenir en appui des opérations PESD, dans le cadre de déploiements pendant l'opération militaire ou immédiatement après celle-ci : elle pourrait être également appelée à intervenir dans les phases de sorties de conflits, en cas de troubles graves à l'ordre public ou afin d'assister les forces de police locales ou européennes dans les actions qu'elles mènent pour lutter contre le crime organisé ou dans les missions de protection des personnalités civiles<sup>291</sup>.

## 2/ Le renforcement de l'Etat de droit

Le Conseil européen de Göteborg a également identifié des objectifs en matière de contribution de l'UE au renforcement de l'Etat de droit. Le renforcement de l'Etat de droit renvoie aux mesures mises en œuvre afin de renforcer la loi et l'ordre et en conséquence le système pénal et pénitentiaire.

---

<sup>291</sup> Voir [www.eurogendfor.org](http://www.eurogendfor.org)

Une Conférence d'engagement en matière d'Etat de droit s'est tenue à Bruxelles en mai 2002 : les Etats-membres se sont engagés à fournir 282 experts, dont 60 pouvant être mobilisés pour un déploiement rapide en moins de trente jours. Un concept générique pour ces missions a été élaboré au sein du Secrétariat général du Conseil<sup>292</sup>. Le concept établit une distinction entre :

- le renforcement de l'Etat de droit en tant que tel, qui consiste à éduquer, former, entraîner et conseiller, afin d'amener le système légal local à respecter les standards internationaux ;
- la substitution au système pénal et judiciaire local, qui consiste à déployer des personnels européens dans le contexte où les structures locales sont inexistantes ou faillies. La fonction de substitution consiste ainsi à déployer des avocats, des policiers, des personnels pénitentiaires, qui assument directement des fonctions exécutives et assurent que les principes fondamentaux de l'Etat de droit sont respectés.

C'est ainsi que le volet « renforcement de l'Etat de droit » de la PESD est activé aussi bien dans les phases immédiates de sorties de conflits que dans les phases durables de sorties de conflits.

### 3/ Le renforcement de l'administration civile

Ce volet consiste à renforcer les capacités de l'administration locale. Les objectifs fixés lors du Conseil européen de Göteborg dans ce domaine sont cependant beaucoup plus flous que ceux définis dans les deux domaines précédents. Les Etats-membres se sont engagés à constituer un pool d'experts, capables de remplir de manière temporaire un certain nombre de tâches dans les situations de crises ou de post-conflit, telles : le prélèvement des impôts, l'organisation des élections, l'enregistrement des propriétés foncières, la fourniture de soins médicaux. Quelques principes ont été posés<sup>293</sup>, notamment celui consistant à favoriser la transition le plus tôt possible vers le personnel administratif local. De telles missions peuvent être lancées dans le cadre d'un mandat du Conseil de Sécurité de l'ONU ou à la demande des autorités locales.

### **Bilan de l'action en matière de gestion civile des crises**

Depuis le lancement de la PESD, les missions civiles ont été les plus nombreuses : missions de police en Bosnie-Herzégovine (première opération de

---

<sup>292</sup> EU Doc, 9792/03, 26 mai 2003, *Comprehensive EU Concept for Missions in the Field of Rule of Law in Crisis Management*.

<sup>293</sup> EU Doc 9282/02, 28 mai 2002, *Basic Guidelines for Crisis Management Missions in the Field of Civil Administration*.

l'UE lancée en janvier 2003), en Macédoine et en RDC ; missions dans le domaine de l'Etat de droit en Géorgie, en Irak et dans les territoires palestiniens ; missions d'aide à la surveillance des frontières à Rafah (entre la bande de Gaza et l'Egypte) et en Moldavie ; mission d'observation du cessez-le-feu à Aceh en Indonésie.

La MPUE (Mission de Police de l'UE en Bosnie-Herzégovine) a pris la relève de l'UN *International Police Task Force*/UNMIBH ; elle a initialement été chargée de remplir quatre objectifs : contribuer à l'indépendance et à la responsabilisation de la police, lutter contre le crime organisé et la corruption, garantir la viabilité financière de la police locale, établir des institutions et créer des capacités (dans la gestion de l'appareil policier, dans les procédures de recrutement et les activités de renseignement). L'Opération Proxima lancée en Macédoine poursuivait un objectif différent de celui de la MPUE : d'une durée d'un an, cette mission visait à maintenir l'application de l'accord-cadre d'Ohrid, soit la consolidation de l'ordre public dont la lutte contre la criminalité organisée, la mise en oeuvre de la réforme globale du Ministère de l'Intérieur, la transition vers une police des frontières, l'instauration de relations confiantes avec la population, le renforcement de la coopération avec les Etats voisins dans le domaine policier. En octobre 2003, le gouvernement de la RDC a déposé une demande officielle auprès de l'Union afin que celle-ci procure une assistance dans le domaine policier. Cette contribution de l'Union a pour finalité de protéger les institutions étatiques et de renforcer la sécurité intérieure. En décembre de la même année, une action commune a fixé les termes d'EUPOL Kinshasa laquelle se met en place en mars 2005. Le 2 mai, le Conseil a décidé d'entreprendre une mission complémentaire afin de livrer assistance et conseils quant aux réformes dans le secteur sécuritaire (2005/355/CFSP): PUESEC RD Congo. L'UE s'investit également en Irak. Il s'agit d'EUJUST LEX (EU integrated rule of law mission for Iraq). Issue d'une décision prise par le Conseil le 7 mars 2005, cette mission d'un an doit former des magistrats, du personnel policier et pénitencier en matière de gestion mais aussi d'investigation criminelles (un total de 770 individus).

Le bilan en matière de gestion civile des crises dans le cadre du deuxième pilier est mitigé. L'action de la MPUE a notamment fait l'objet de sévères critiques, à la veille du renouvellement pour deux ans de son mandat L'UE a ainsi été accusée par des observateurs extérieurs<sup>294</sup> d'avoir sous-estimé l'ampleur de sa mission, qui consistait à superviser la réforme des forces de police bosniennes. L'objectif d'aider à la mise sur pied d'une force de police

---

<sup>294</sup> International Crisis Group, *Bosnia's Stalled Police Reform : No Progress, No EU*, Report n° 164, 6 septembre 2005 ; Lyon James, « EU's Bosnia Police mission is "laughing stock" », *European Voice*, 15-21 septembre 2005.

professionnelle, pluriethnique et politiquement neutre n'a été que faiblement réalisé. Le mandat de deux ans initialement imparti à la MPUE s'est révélé trop bref et la qualité des personnels de la MPUE, trop peu expérimentés, a été mise en cause. Des évaluations internes<sup>295</sup> ont pour leur part mis l'accent sur les faiblesses opérationnelles de la mission. D'une manière générale, le bilan des missions de gestion civile des crises incite à mettre l'accent sur le problème posé par la distinction de quatre champs d'action séparés. Les quatre volets de la gestion civile des crises ont été conçus et négociés séparément et l'approche retenue sur le terrain peut difficilement en conséquence s'inscrire dans un cadre global. Or, les expériences européennes dans les différents champs démontrent la nécessité d'inscrire dans un continuum ces tâches interdépendantes. Il est ainsi difficile pour une mission de police d'agir en l'absence de mise en œuvre de réformes dans le domaine du renforcement de l'Etat de droit. La nécessité d'une approche davantage intégrée en matière de gestion civile des crises a été soulignée, certains experts proposant de faire du renforcement de l'Etat de droit le cadre général de l'action, au sein duquel travailleraient de manière interconnectée policiers, magistrats, experts en matière pénale, ainsi que des administrateurs civils et des défenseurs des Droits de l'Homme<sup>296</sup>. Par ailleurs, la qualité des personnels déployés est fréquemment remise en cause : les critères de sélection et de formation doivent faire l'objet d'un certain nombre d'améliorations. En dépit de l'importance des effectifs que les Etats-membres se sont engagés à mettre à disposition de l'UE (5761 dans le domaine de la police, 631 dans le domaine de l'Etat de droit, 562 pour l'administration civile, 4988 pour la protection civile), il s'avère que ces personnels ne peuvent pas toujours être mobilisés dans de brefs délais. Enfin, la difficulté à lier les interventions civiles PESD, souvent ponctuelles, à des processus de réforme de plus long terme a également été soulignée : cette dernière difficulté renvoie plus largement à la problématique de la coordination des moyens mobilisés par les différents piliers.

Afin de combler les lacunes, un certain nombre de mesures ont été prises récemment. Le Conseil européen de juin 2004 a ainsi adopté un Plan d'action relatif aux capacités civiles de gestion des crises<sup>297</sup>. Ce plan d'action identifie des priorités en matière de renforcement et d'intégration des capacités européennes. La Conférence d'Amélioration des Capacités Civiles du 21

---

<sup>295</sup> EU Doc 11206/03, 29 avril 2003, «Lessons from the planning of the EUPM», EU doc 12269/03, 5 septembre 2003.

<sup>296</sup> Voir «The European Union Security Strategy: Coherence and Capabilities», Swedish Institute of International Affairs, Stockholm, 20 October 2003, [www.sipri.org/contents/conflict/Civilian%20capabilities%20talk.doc](http://www.sipri.org/contents/conflict/Civilian%20capabilities%20talk.doc)

<sup>297</sup> EU Doc, *Action Plan for Civilian Aspects of ESDP*, adopté par le Conseil européen, 17-18 juin 2004.

novembre 2005 a par ailleurs identifié les progrès restant à accomplir. Ces progrès concernent en particulier la rapidité de déploiement des personnels civils sur le lieu d'une crise et la qualité du savoir-faire de ces personnels, qu'il conviendrait de former dans le cadre de la politique d'entraînement de la PESD. La Conférence a donc proposé l'établissement d'une « liste ciblée » des lacunes capacitaires à combler en priorité, ainsi qu'un effort d'amélioration de la formation des personnels et le renforcement de la coordination entre Etats-membres dans ce domaine, notamment par le biais d'un échange des « meilleures pratiques ». La Conférence suggère également de renforcer l'implication des Etats-membres à toutes les étapes des opérations de gestion de crise de l'Union Européenne. La mise sur pied de « packages » (*Civilian Response Teams*), soit des ressources multifonctionnelles de gestion civile des crises dans un « format intégré » dont la composition varierait en fonction des besoins particuliers du théâtre au lieu d'être calquée sur la distinction des quatre domaines, a été proposée. Le Plan d'action envisage aussi d'inclure dans les capacités requises en matière de gestion civile des crises des experts des Droits de l'Homme, du SSR, du DDR, du contrôle des frontières, des médias. La nécessité de développer les synergies avec le volet militaire de la PESD a aussi été soulignée.

L'année 2008 a été fixée comme échéance pour la réalisation de l'objectif global pour les capacités civiles (*Civilian Headline Goal 2008*)<sup>298</sup>. Ce *Civilian Headline Goal* (CHG) reprend la plupart des objectifs du Plan d'action susmentionné tout en affirmant l'importance de la mise en œuvre d'une approche intégrée, fondée sur le recours cohérent aux instruments communautaires et à ceux du deuxième pilier. Pourtant, force est de constater que la plupart des objectifs n'ont qu'une vocation intra-pilier (mises en place de missions de monitoring en plus des 4 domaines d'origine, soutien au Représentant spécial de l'UE sur le terrain, contributions en matière de SSR<sup>299</sup> et de DDR, engagement des capacités civiles à tous les stades de la gestion de crise).

C'est à la lumière des objectifs fixés par le CHG qu'ont été menées les missions de gestion civile des crises lancées après 2004. En juillet 2004, a été

---

<sup>298</sup> EU Doc, 15863/04, 7 décembre 2004, « *Civilian Headline Goal 2008* ».

<sup>299</sup> Dans le cadre du CHG a été lancée en 2005 la mise au point d'un concept européen relatif au SSR : EU Doc, 13565/05, 7 novembre 2005, « *EU concept for ESDP support to Security Sector Reform* » (SSR). De son côté, la Commission qui dispose également de compétences en matière de SSR rédige également un document visant à rationaliser les instruments communautaires. L'objectif à terme est de faire fusionner ces deux textes afin d'élaborer un concept global de l'UE en la matière.

lancée la mission de renforcement de l'Etat de droit EUJUST THEMIS en Georgie. L'objectif de la mission était de réformer le système judiciaire géorgien. Cependant, ce sont surtout les missions lancées en RDC qui présentent ici un intérêt car elles s'inscrivent dans le contexte de la sortie de conflits. En octobre 2004, a été lancée une mission de police ayant pour objectif de mettre sur pied une Unité de police intégrée à Kinshasa. L'Unité de police de l'EMUE et la Commission étaient chargées conjointement de ce programme. Leurs rivalités, portant sur des désaccords quant aux responsabilités de chacune, a grandement retardé le lancement de la mission.

### **La PESD et la gestion militaire des crises**

Quatre opérations militaires ont été lancées dans le cadre de la PESD : en Macédoine (400 hommes légèrement armés, en remplacement de la mission de l'OTAN pour garantir la stabilité du pays) ; en République Démocratique du Congo (opération Artémis - 2000 hommes envoyés pendant l'été 2003 dans un environnement très difficile pour sécuriser la région d'Ituri, à l'Est du pays, en proie à des massacres, en attendant l'arrivée de la force des Nations Unies, la MONUC) ; en Bosnie-Herzégovine (7000 hommes depuis décembre 2004, en relève de l'OTAN pour assurer la stabilité du pays dans le cadre de la mise en oeuvre des accords de Dayton) ; de nouveau en République Démocratique du Congo à l'été 2006 (opération EUFOR RDC - 2000 hommes pour assurer le bon déroulement des élections présidentielles, en appui de la MONUC).

A l'exception de l'Opération Artémis, ces missions militaires de l'UE s'inscrivent dans le cadre de processus de sortie de conflits. Neutralisation, déminage mais aussi surveillance sur la base de patrouilles ont par exemple constitué l'essentiel de Concordia. Le schéma d'Althéa présente des traits convergents avec Concordia. Il s'agit là encore d'assurer la relève des forces otaniennes impliquées sur le terrain depuis 1995. En d'autres termes, sa finalité à court terme réside dans la mise en oeuvre des Accords de Dayton et dans la stabilisation d'un contexte politique qui permettra d'atteindre les objectifs fixés dans l'accord de stabilisation et d'association signé avec l'UE. Toutefois, le mandat conféré à la mission ne se limite pas à cette dimension. Il prévoit à long terme, l'apparition d'une Bosnie-Herzégovine stable, viable, pacifique et multiethnique coopérant avec ses voisins et se dirigeant de manière irréversible vers le statut de membre de l'Union. Le Conseil de l'Union Européenne a adopté le 27 avril 2006 l'action commune créant l'opération de l'Union Européenne en soutien à la Mission de l'ONU au Congo (EUFOR R.D. Congo) en vue des élections présidentielle et législatives de juin 2006. Cette opération est mandatée par la résolution 1671 adoptée sous le Chapitre VII par

le Conseil de Sécurité des Nations Unies le 25 avril 2006 et vise à instaurer un environnement sécuritaire pour une période allant jusqu'à quatre mois suivant les élections. Cette intervention est clairement présentée comme se situant dans le cadre d'une contribution à la sortie du conflit multidimensionnel dans lequel est plongé ce pays depuis la chute du Président Mobutu. De la légitimité de l'élection dépend la stabilité des institutions du nouveau régime, ce qui nécessite un processus électoral ouvert et transparent. C'est notamment dans le but d'assurer la sécurité physique des électeurs que la Communauté internationale a décidé d'accroître son assistance. L'EUFOR apparaît comme le principal élément de dissuasion. C'est l'Allemagne qui assure le commandement de l'opération. Le commandement de la force à Kinshasa revient à la France. Selon les termes de la résolution 1671, le mandat d'EUFOR R.D. Congo consiste à :

- a) Apporter son soutien à la MONUC pour stabiliser une situation, au cas où la MONUC rencontrerait de graves difficultés pour s'acquitter de son mandat dans la limite de ses capacités existantes ;
- b) Contribuer à la protection des civils exposés à la menace imminente de violences physiques dans les zones où elle sera déployée, et sans préjudice de la responsabilité du Gouvernement de la République Démocratique du Congo ;
- c) Contribuer à la protection de l'aéroport à Kinshasa ;
- d) Assurer la sécurité et la liberté de mouvement du personnel ainsi que la protection des installations d'Eufor R.D.Congo ;
- e) Effectuer des opérations de caractère limité, afin d'extraire des individus en danger. Après Concordia et Althéa, l'EUFOR constitue ainsi un exemple de la contribution que les militaires apportent dans les processus de sortie de conflits.

En outre, dans le cadre de la PESD des opérations mixtes civilo-militaires sont en cours en RDC (appui à la réforme du secteur de la sécurité) et au Soudan/Darfour (soutien à l'opération de l'Union Africaine). Enfin, sur proposition française, l'Union Européenne travaille désormais à l'utilisation des moyens militaires des Etats-membres en appui des moyens civils pour répondre aux catastrophes humanitaires (ex : Tsunami).

Le volet militaire de la PESD constitue cependant un espace d'action moins large pour l'UE que celui de la gestion civile des crises. En effet, deux des quatre missions militaires ont été menées dans le cadre de l'accord de Berlin plus, qui donne à l'UE accès aux moyens de l'OTAN pour la gestion des crises mais contribue également à réduire en conséquence son autonomie de décision. Au plan militaire, considérant les Etats-Unis comme leur principal pourvoyeur de sécurité, de nombreux Etats-membres demeurent par ailleurs attachés au rôle central de l'OTAN pour leur défense collective et soutiennent l'extension du champ géographique et des activités de l'Alliance. La montée en puissance de la défense européenne reste trop souvent perçue comme une duplication ou une menace pour l'OTAN. D'où la volonté de subordonner la PESD aux

orientations stratégiques de l'Alliance et les appels au renforcement de la coopération UE-OTAN, au delà du domaine des opérations militaires de l'UE avec recours aux moyens collectifs de l'OTAN. En fait, les difficultés des Européens à s'entendre sur leur relation avec Washington restent le principal obstacle au développement du volet militaire de la PESD. En outre, peu d'Etats-membres ont à la fois la volonté politique, la capacité et l'expérience des interventions militaires. Ainsi, la France et le Royaume Uni représentent la moitié des dépenses budgétaires et les deux tiers des dépenses de recherche des 25. L'expérience d'interventions militaires extérieures, surtout s'il s'agit de territoires extra-européens, est dans l'ensemble limitée chez les autres partenaires, même si des évolutions sont en cours : implication croissante de l'Allemagne dans les opérations de maintien de la paix (Afghanistan dans le cadre de la force de stabilisation de l'OTAN, RDC dans le cadre de la mission militaire de l'UE), contributions militaires substantielles annoncées par l'Italie, l'Espagne et la Pologne pour le renforcement de la FINUL au Liban.

Ces difficultés expliquent qu'un accord se dessine aujourd'hui entre les Etats-membres pour développer rapidement les opérations civiles de gestion de crise, dans lesquelles l'UE bénéficie d'une valeur ajoutée évidente par rapport à d'autres organisations internationales, notamment l'OTAN.

### **Un cadre institutionnel peu propice à la coopération entre piliers**

Il apparaît que le cadre institutionnel actuel est peu propice à la coordination dans ces deux domaines et contribue à l'inverse à attiser les rivalités entre les différents acteurs au sein de l'UE. L'absence d'autorité unique en matière de politique étrangère constitue l'obstacle majeur à l'efficacité de l'action extérieure de l'Union Européenne. Les désaccords entre Etats-membres à l'intérieur même du Conseil, désaccords notamment imputables à des tropismes géographiques divergents, pourraient constituer un frein à l'investissement de l'UE dans certains processus post-conflits. Ces divergences ont cependant été atténuées jusqu'à présent par la nature relativement consensuelle des opérations entreprises, particulièrement en matière de gestion civile des crises.

De manière plus fondamentale encore, la division des compétences entre la Commission et le Conseil apparaît extrêmement problématique. Le cadre institutionnel actuel ne permet pas une réelle coordination des initiatives des deux piliers. A l'évidence, la structure en piliers est source de rigidités et de

cloisonnements dans le fonctionnement des institutions européennes. Le traité constitutionnel prévoyait d'unifier en une seule fonction les postes de Commissaire européen aux Relations Extérieures et de HG/SR. Le texte prévoyait ainsi la création d'un ministre des Affaires Etrangères européen, rattaché à la fois au Conseil et à la Commission, afin d'améliorer la coordination, indispensable, entre les piliers. Le rejet du texte, en attendant une hypothétique adoption de ses dispositions institutionnelles, ne laisse pour l'heure d'autre choix que des solutions de coordination *ad hoc*<sup>300</sup>.

En l'absence de réforme institutionnelle, la structure en piliers constitue cependant le cadre de l'action. L'efficacité de l'action de l'UE en matière de gestion des sorties de conflits est en réalité largement dépendante de deux enjeux :

- d'une part, la coordination des moyens civils, qui renvoie à la problématique de la cohérence inter-piliers ;
- d'autre part, la coordination de l'ensemble de ces moyens civils avec les instruments militaires de l'UE, ce qui renvoie en partie à la coordination au sein du deuxième pilier mais ne s'y limite pas.

La convergence dans ces deux domaines est la condition *sine qua non* pour que la potentialité multifonctionnelle de l'UE ne reste pas seulement rhétorique. Un certain nombre d'initiatives sont actuellement mises en œuvre afin de faire face à ces défis, tandis que la rationalisation des mécanismes de financement de l'action extérieure de l'UE pourrait contribuer à rendre plus cohérente l'action européenne en matière de gestion des sorties de conflits.

#### **Le double enjeu de la coordination inter-piliers et de la coordination civilo-militaire**

Aux termes des Traités en vigueur, le Conseil et la Commission sont conjointement responsables d'assurer la cohérence de l'action extérieure de l'UE. En réalité, la délimitation des compétences respectives de chacun des deux piliers demeure problématique et le champ de l'intervention civile dans les situations conflictuelles et post-conflictuelles est l'objet de rivalités. Les structures décisionnelles de la PESD sont déconnectées de celles de la Commission, bien qu'un représentant de l'Unité pour la gestion des crises et la prévention des conflits soit présent lors des travaux du COPS et du CIVCOM. En revanche, ces deux instances n'ont aucun moyen d'avoir une vision globale de l'ensemble des actions menées dans le cadre communautaire.

---

<sup>300</sup> Voir Perret Quentin, « L'UE et la gestion des crises », *art. cit.*

Le problème de la coordination inter-piliers va cependant bien au-delà de la seule dimension institutionnelle. Rivalités et tensions bureaucratiques caractérisent également les relations civilo-militaires au sein de l'UE et nuisent à la cohérence de l'action sur les théâtres post-conflits. Rivalités tout d'abord au sein du deuxième pilier entre la DG E8 et l'EMUE. La cellule civilo-militaire, récemment mise sur pied, peine à trouver sa place entre les deux instances précédentes : des relations de concurrence caractérisent souvent les relations entre ces trois acteurs du deuxième pilier qui jouent un rôle majeur dans la définition et le suivi des actions PESD en matière de post-conflit. En revanche, il semble que la DG E9, chargée comme nous l'avons vu des aspects civils de la gestion des crises, tendent à se rapprocher des services de la Commission. Tensions ensuite entre les civils de la Commission et les militaires du Secrétariat, les premiers voyant d'un mauvais œil l'irruption du second dans le cadre jusqu'ici exclusivement civil de l'UE. Tel est notamment le cas des fonctionnaires de la DG ECHO, qui contestent tout d'abord la définition même des missions de Petersberg, qui fait figurer les missions humanitaires au premier rang des missions imparties aux militaires européens<sup>301</sup>. Aux yeux d'ECHO, cette définition légitime l'intervention des militaires ou d'autres types de forces armées (police civile ou à statut militaire de type gendarmerie, mais aussi forces de protection civile) dans des missions à vocation humanitaire. Les agents d'ECHO voient en outre dans ces évolutions de la PESD, qui ont pour conséquence d'augmenter le nombre d'acteurs déployés sur des théâtres d'opération extérieurs, un risque d'ajouter à la confusion et donc à l'insécurité des agents humanitaires travaillant pour son compte. Les progrès de la PESD suscitent donc ouvertement des réticences au sein d'ECHO, dont les responsables entendent lutter pour la préservation de l'espace humanitaire en insistant sur la nature civile de l'aide humanitaire, qui selon eux ne doit être mise en œuvre que par des ONG ou par des agences de l'ONU<sup>302</sup>. ECHO souhaite maintenir l'action humanitaire en dehors de la définition de la PESC, qui risquerait de déterminer l'attribution des financements en fonction de critères politiques et non pas strictement humanitaires.

Les différents acteurs européens font pourtant preuve d'une volonté, au moins formelle, de surmonter leurs désaccords afin d'améliorer l'efficacité de l'action qu'ils mènent. Un certain nombre d'initiatives ont ainsi été prises récemment.

---

<sup>301</sup> Initialement, les missions de Petersberg sont en effet de trois ordres : les missions humanitaires, les missions de maintien de la paix, les missions d'évacuation des ressortissants. Les missions de prévention des conflits ont récemment été ajoutées aux trois autres catégories.

<sup>302</sup> Entretien, DG ECHO, Bruxelles, mars 2006.

La première série d'initiatives émane du deuxième pilier. L'EMUE, le COPS et le groupe politico-militaire ont travaillé conjointement en 2003 à la mise au point d'un concept de coordination civilo-militaire, dit CMCO (Civil-military Coordination). Le concept CMCO vise à coordonner les acteurs européens de la gestion de crise et renvoie donc à un processus de coordination interne à l'Union. Ce concept de CMCO est à distinguer de celui de CIMIC (coopération civilo-militaire), qui vise pour sa part à coordonner la force et les acteurs civils non-européens. Selon le concept, « *la CMCO dans le contexte de la PESC/PESD prend en considération la nécessité d'une coordination effective des actions de tous les acteurs de l'UE impliqués dans la planification et la mise en œuvre de la réponse européenne aux crises* »<sup>303</sup>. Le concept CMCO a vocation à s'appliquer aussi bien à la coordination intra-pilier qu'à la coordination inter-piliers. Cependant, il s'agit d'un document très général se limitant largement à poser la nécessité d'introduire de la cohérence. Est également affirmé le rôle du Représentant spécial de l'UE (RSUE), qui s'est vu attribuer les compétences pour coordonner l'action de tous les acteurs de l'UE sur les théâtres d'opérations. Dans un paragraphe intitulé « travaux sur la coordination civilo-militaire », le document<sup>304</sup>, qui se réfère aux travaux menés sous les présidences danoise et grecque, souligne « *l'importance primordiale d'une culture de la coordination afin d'assurer l'unité des objectifs et la cohérence des instruments dans les actions de gestion de crises menées par l'UE* ». Le concept de CMCO est cependant expérimenté dans le cadre de l'Opération Althea<sup>305</sup> : dans ce cas précis, la coordination civile et militaire (CMCO) renvoie à l'intégration de l'EUFOR dans les politiques conduites par les autres organes de l'UE présents en Bosnie-Herzégovine, ainsi que par l'OSCE (Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe).

Un certain nombre d'Etats-membres ont jugé ce concept insuffisant et ont souhaité qu'une réflexion soit menée pour réfléchir au moyen de coordonner l'action de l'UE avec celle des autres organisations internationales, particulièrement l'OTAN. Un nouveau projet, dénommé « *Comprehensive Planning* » a donc été lancé sous présidence britannique et poursuivi sous présidence autrichienne et finlandaise. L'une des recommandations présentées à ce stade par les présidences autrichienne et finlandaise portent sur la nécessité de « *renforcer encore la coordination civilo-militaire (CMCO) de l'UE, notamment en veillant à ce que l'usage le plus efficace soit fait de la cellule civilo-militaire pour les opérations de gestion de crises en cours et à venir. Les cadres conceptuels devront éventuellement être*

---

<sup>303</sup> « Civil-Military Co-ordination », Council Doc. 14457/03, 7 novembre 2003.

<sup>304</sup> Conseil de l'Union Européenne, *Rapport de la Présidence concernant la PESD*, n°15814/03, COSDP 741/PESC 777 :CIVCOM 206, Bruxelles 9 décembre 2003.

<sup>305</sup> Voir Assemblée de l'Union de l'Europe Occidentale, Assemblée interparlementaire européenne de sécurité et de défense, *Les déploiements de forces européennes dans les Balkans*, DOCUMENT C/1882, 9 novembre 2004.

*adaptés de manière à s'aligner sur le travail de la cellule* »<sup>306</sup>. Cependant, le *Comprehensive Planning* suscite davantage le scepticisme que l'enthousiasme, particulièrement chez certains membres de la représentation permanente française, qui doute de la possibilité d'une réelle coordination civilo-militaire, en l'absence de réformes institutionnelles permettant de rapprocher les deux piliers<sup>307</sup>.

Un exemple concret démontre en effet que l'on peut douter, en l'état actuel des choses, de la possibilité d'introduire une réelle coordination entre les acteurs de l'UE. Il a été décidé de mettre en place des *Civil Response Teams* dans le cadre du deuxième pilier. Cette initiative est apparue largement comme concurrente de celle mise en place dans le cadre du premier pilier et dénommée APT (cf. *supra*). La Commission a proposé de lier les deux initiatives afin d'éprouver sur le terrain la cohérence inter-pilier (formation commune des deux types d'équipes, méthodes d'évaluation communes, ...). Cette proposition, intervenue au lendemain des « non » français et néerlandais au Traité constitutionnel, a finalement été rejetée par le Conseil, certains Etats, au premier rang desquels la France, souhaitant préserver le caractère intergouvernemental de la PESC.

### **Le financement des opérations**

La question du financement est au cœur des enjeux de coordination. Dans le domaine de la PESD, les modalités de financement des opérations sont réglées par l'article 28.3 du Traité sur l'Union Européenne. Les dispositions sont les suivantes :

- les opérations civiles de gestion de crise sont financées sur le budget PESC (doté de 62,6 millions d'euros en 2005). Ce budget est une sous-rubrique du budget communautaire gérée par la Commission mais l'utilisation des fonds est décidée par le Conseil ;

- en revanche, les opérations ayant des implications militaires ne peuvent pas être financées sur des fonds communautaires. Une partie de ces dépenses est mutualisée et répartie entre les Etats-membres selon leur PNB : c'est le mécanisme administratif et financier « Athéna » qui depuis 2004 encadre la gestion de ces coûts communs, depuis la phase préparatoire jusqu'à la liquidation des opérations. Le reste des dépenses est financé directement par les

---

<sup>306</sup> Conseil de l'UE, *Programme opérationnel du Conseil pour 2006 présenté par les futures présidences autrichienne et finlandaise*, doc n° 16065/05, POLGEN 51, Bruxelles, 20 décembre 2005.

<sup>307</sup> Entretien, Représentation permanente de la France auprès de l'Union Européenne, Bruxelles, mars 2006.

Etats-membres en fonction de leur participation. En pratique, moins de 10 % du coût total d'une opération militaire de gestion de crise est mutualisée.

De son côté, dans le cadre des perspectives financières 2007-2013, la Commission européenne a proposé de rationaliser et de simplifier les instruments financiers. La nouvelle architecture de l'action extérieure de l'Union proposée se présente sous la forme de six instruments, dont deux nouveaux, parmi lesquels figure l'instrument de stabilité. Celui-ci a fait l'objet d'une proposition présentée par la Commission le 29 septembre 2004. La mise en place de l'instrument de stabilité correspond spécifiquement à la nécessité de faire face aux situations de sortie de crise. Sa vocation est en effet de compléter les actions menées dans le cadre de la PESD, afin de maintenir ou de rétablir, dans les pays en situation de sortie de crise, les conditions nécessaires à la mise en œuvre des politiques communautaires. L'objectif est aussi de lutter contre des menaces transfrontières<sup>308</sup>. La mise en place d'un instrument de stabilité a pour objectif d'abroger huit règlements communautaires existants, dans les domaines de la sécurité et du développement : par le regroupement de différentes thématiques au sein d'un instrument unique, il s'agit d'affecter un volume financier global à différentes opérations sectorielles. Certains des règlements concernés s'éteignent au 31 décembre 2006. L'objectif des institutions communautaires est donc que le nouvel instrument puisse être opérationnel au 1er janvier 2007.

Le champ d'application géographique de l'instrument de stabilité n'est pas délimité, il a donc vocation à s'appliquer potentiellement dans tous les Etats tiers. A l'exception des actions de soutien à la paix, les dépenses réalisées dans le cadre de l'instrument de stabilité sont éligibles à l'aide publique au développement (telle que définie par le CAD de l'OCDE). L'instrument de stabilité s'inspire de l'expérience tirée du Mécanisme de réaction rapide, de la Facilité de paix pour l'Afrique, de l'Initiative européenne en faveur des Droits de l'Homme et de la Démocratie ainsi que des instruments de financement géographiques. L'aide humanitaire, régie par un instrument spécifique (Règlement CE 1257/96), ne relève pas du champ de l'instrument de stabilité.

---

<sup>308</sup> La base juridique initialement choisie par la Commission était celle de l'article 308 du traité CE destiné à parachever le marché intérieur, qui prévoit que « si une action de la Communauté apparaît nécessaire pour réaliser, dans le fonctionnement du marché commun, l'un des objets de la communauté, sans que le présent traité ait prévu les pouvoirs d'action requis à cet effet, le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, prend les dispositions appropriées ». Ce fondement de l'article 308 avait déjà été retenu, en 2000, par la Commission Européenne, pour la création du Mécanisme de réaction rapide. Le Conseil a décidé de fonder la proposition de règlement sur les articles 179 (coopération au développement) et 181 bis (coopération économique, financière et technique avec des pays tiers), qui impliquent une procédure de codécision et non plus de simple consultation du Parlement européen.

La Commission a initialement proposé une dotation de 4,5 milliards d'euros sur la période des perspectives financières 2007-2013<sup>309</sup>. Le montant qui lui sera finalement alloué dépendra du périmètre retenu et de la répartition des enveloppes définies par l'accord interinstitutionnel sur les perspectives financières.

Le champ d'application de l'instrument de stabilité étant très vaste, se pose la question de la ligne de partage entre, d'une part, cet instrument de stabilité, soumis à un processus de décision communautaire et, d'autre part, la PESC/PESD qui relève de procédures intergouvernementales. La position adoptée par la France à l'égard de cet instrument de stabilité est significative des ambiguïtés de sa position à l'égard de l'UE. Tout en souscrivant à l'objectif de rationalisation de l'action extérieure de l'Union, un certain nombre d'acteurs institutionnels français (Quai d'Orsay et Représentation permanente auprès de l'Union Européenne) se sont montrés peu satisfaits de l'articulation entre l'instrument de stabilité, tel que formulé par la proposition de règlement, et la politique étrangère et de sécurité commune. En effet, « *bien que mis en place dans un cadre communautaire, l'instrument de stabilité n'est pas limité aux domaines couverts par le premier pilier et les objectifs qui lui sont assignés relèvent, pour l'essentiel, de la politique étrangère et de sécurité commune, menée dans le cadre du deuxième pilier et, pour partie, du troisième pilier, pour les questions de sécurité. Dans une certaine mesure, l'instrument de stabilité anticipe sur la réforme institutionnelle, en introduisant un mode de décision communautaire dans les domaines relevant du deuxième pilier* »<sup>310</sup>. Cette « incursion » du mode de décision communautaire dans des domaines relevant du deuxième pilier – également dénoncée par des parlementaires français – a été jugée en France de manière négative, dans la mesure où elle peut conduire, dans certains cas, à la contestation de la compétence du Conseil. En l'absence d'évolution des traités, beaucoup ont craint en France de voir s'étendre à l'excès le domaine du premier pilier. Les acteurs français ont également craint une convergence d'intérêts entre la Commission et le Parlement européen, qui se voit conférer par l'instrument de stabilité un droit de regard dans des domaines où sa compétence n'est pas prévue par les traités. En bref, l'instrument de stabilité a été perçu comme susceptible de porter atteinte au périmètre de la PESC et de modifier les équilibres institutionnels entre la Commission et le Conseil. Le 15 mars 2006, la proposition de règlement a fait l'objet d'une nouvelle version, proposée par la présidence autrichienne, qui a intégré un certain nombre de modifications souhaitées par la France, notamment pour ce qui concerne les objectifs de l'instrument et les procédures applicables aux mesures prises dans

---

<sup>309</sup> Ce montant est très important au regard de celui consacré au budget de la PESC, qui s'élevait à 60,7 millions d'euros de crédits de paiement pour l'année 2006.

<sup>310</sup> Voir Picchia (del) Robert, Rapport sur la proposition de règlement du Conseil instituant un instrument de stabilité (E 2727), n°367, Sénat, 21 mai 2006.

le cadre de l'instrument. La proposition de résolution adoptée le 4 mai 2006 par la Représentation permanente de la France auprès de l'Union Européenne souligne « *la nécessité de préciser le champ d'application de l'instrument de stabilité, afin de préserver l'intégrité et les développements ultérieurs de la politique étrangère et de sécurité commune. Elle met l'accent sur le nécessaire respect des processus de décision dans le champ de la PESC et sur les conséquences, pour l'engagement des Etats-membres dans des opérations de gestion des crises, d'un instrument qui s'accommoderait d'une certaine confusion entre le premier et le deuxième pilier* »<sup>311</sup>. Les négociations ont abouti à un accord au sein du Comité des représentants permanents (Coreper). A ce stade, l'adoption de la programmation pluri-annuelle de l'instrument de stabilité est intervenue en première lecture le 3 juillet 2006. Les documents sur la programmation annuelle n'ont pas encore été adoptés.

Au travers de ce débat, il apparaît ainsi que tout en étant un acteur majeur de la politique européenne en matière de contribution au processus post-conflit, la France a tendance à privilégier les instruments relevant du deuxième pilier. Comme dans d'autres domaines, La France cherche à éviter que le processus de décision communautaire n'empiète sur le champ d'application de la PESC/PESD.

### ***Gestion des sorties de conflits et multilatéralisme***

Cette partie vise à la fois à situer l'action de la France par rapport aux normes et pratiques en vigueur dans les principales organisations multilatérales et à rendre compte de l'état des réflexions en cours sur l'interférences et l'action civilo-militaire.

### **L'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN)**

A la suite de l'implosion de l'Union soviétique et de la dissolution du Pacte de Varsovie, l'OTAN a justifié son maintien en cherchant de nouvelles missions et fonctions : elle s'est rapidement vue engagée dans des missions de rétablissement de la paix en Bosnie et au Kosovo, d'abord en menant des actions de haute intensité puis en se consacrant à des opérations de stabilisation post-conflits. L'engagement de l'OTAN en Afghanistan a en outre marqué l'extension des missions de l'organisation en dehors de la zone géographique européenne et constitue une nouvelle expérience pour l'Alliance puisque des

---

<sup>311</sup> Picchia Robert, *idem*.

troupes placées sous son commandement conduisent simultanément des activités de coercition et de « stabilisation et reconstruction ».

Les expériences dans les Balkans ont sensibilisé les pays engagés et l'OTAN en tant qu'organisation aux problématiques spécifiques des théâtres post-conflits et ont conduit à l'élaboration de nouveaux concepts et doctrines. Les Balkans ont surtout permis une prise de conscience de la complexité des environnements post-conflits et des liens étroits entre les différentes activités des multiples acteurs sur le terrain. L'implication de l'OTAN en Afghanistan a renforcé son intérêt pour la coordination civilo-militaire, dans la mesure où tout autant que la réalisation des objectifs militaires, celle d'objectifs civils tels que la reconstruction des infrastructures et des institutions judiciaires, économiques, politiques, etc., est apparue nécessaire pour la sortie de crise. Comme l'a indiqué le Secrétaire général de l'OTAN Jaap de Hoop Scheffer, « *il faut comprendre que la sécurité permanente n'est pas possible sans développement. La solution pour l'Afghanistan n'est pas militaire, elle est politique, c'est une solution de développement et de reconstruction. [...] Sans sécurité, pas de développement ; mais sans développement, pas de sécurité.* »<sup>312</sup>

La particularité de l'OTAN est de devoir réfléchir aux moyens de coordination de ses éléments militaires avec des acteurs civils sur lesquels elle n'a pas de contrôle (UE, ONU, organisations non-gouvernementales). L'OTAN ne dispose en effet pas de capacités civiles propres et ne semble pas pour le moment chercher à en développer. Cependant, parce que le désengagement militaire est impossible en l'absence d'une reconstruction politique, économique et sociale, l'OTAN souhaite optimiser la coordination civilo-militaire, en améliorant les mécanismes de coopération avec ses partenaires multilatéraux. En outre, puisque l'OTAN se trouve engagée dans des milieux qui ne sont ni stabilisés ni sécurisés, il lui faut réfléchir à l'action civilo-militaire dans des zones auxquelles les ONG ou les organisations internationales ne peuvent ou ne souhaitent pas opérer. Un certain nombre de concepts ont donc été développés et mis en oeuvre afin de prendre en considération la dimension nécessairement civilo-militaire des opérations menées par l'Organisation, à commencer par la doctrine CIMIC.

---

<sup>312</sup> Zecchini, Laurent, « L'OTAN réclame des renforts en Afghanistan » ; *Le Monde*, le 08 septembre 2006.

**La doctrine CIMIC de l'OTAN**

L'OTAN a développé sa doctrine CIMIC dans le cadre de son intervention dans les Balkans à partir du milieu des années 1990<sup>313</sup>, lorsque l'IFOR/SFOR (puis la KFOR) ont dû prendre en compte des tâches de nature non militaire et ont compris l'importance de la coopération avec leurs partenaires civils. Selon la doctrine MC 411/1, le CIMIC est « *la coopération et la coordination, en soutien à la mission, entre le commandant OTAN et les acteurs civils, qui comprennent la population nationale et les autorités locales, ainsi que les organisations et agences internationales, nationales, et non gouvernementales* »<sup>314</sup>. D'après une publication de l'OTAN qui analyse cette doctrine, « *la CIMIC représente le processus de coopération et de coordination entre un commandant de l'OTAN et les populations et organisations civiles de son théâtre d'opérations. Ce processus implique l'établissement de mécanismes de liaison et la coordination des besoins des organisations militaires et civiles. Il peut aussi conduire, dans des circonstances exceptionnelles, à une participation militaire à des tâches qui incomberaient normalement à des civils* »<sup>315</sup>.

La conception CIMIC de l'OTAN se focalise sur la mission militaire : le CIMIC est conçu avant tout comme un outil de soutien tactique afin de remplir cette mission. L'approche CIMIC de l'OTAN précise qu'il existe d'autres aspects des relations civilo-militaires tels que la planification civile d'urgence, l'assistance militaire en cas d'urgences humanitaires ou encore le soutien à la nation hôte. Si les efforts d'assistance ne se déroulent pas dans le cadre d'une opération militaire de l'OTAN, ils ne sont pas considérés comme relevant du CIMIC. En revanche, bien que la doctrine insiste sur la séparation des rôles civils et militaires et limite la responsabilité de l'Alliance aux tâches de sécurité, en l'absence de capacités civiles et en conformité avec le plan d'opérations, elle précise que l'OTAN peut parfois prendre la responsabilité,

---

<sup>313</sup> La doctrine CIMIC actuelle de l'OTAN émane de deux documents, la doctrine du Conseil Militaire MC 411/1, et la publication *Allied Joint Publication 9 (AJP-9)* qui fournit les principes et les procédures d'application de la doctrine.

<sup>314</sup> OTAN (2001), MC 411/1 – NATO Military Policy on Civil-Military Cooperation, Conseil Militaire, Bruxelles, [www.nato.int/ims/docu/mc411-1-e.htm](http://www.nato.int/ims/docu/mc411-1-e.htm), Paragraphe 4. Il s'agit de la traduction par les auteurs de la définition suivante: "CIMIC is: *"The co-ordination and co-operation, in support of the mission, between the NATO Commander and civil actors, including national population and local authorities, as well as international, national and non-governmental organisations and agencies"*.

<sup>315</sup> Analyse: la reconstruction dans le cadre du CIMIC; Revue de l'OTAN, vol 49, numéro1, printemps 2001, édition en ligne accessible à <http://www.nato.int/docu/revue/2001/0101-06.htm>

dans le cadre de sa mission militaire, de tâches de nature non militaire, lesquelles seront qualifiées de CIMIC. L'approche otanienne de la coopération civilo-militaire considère ainsi que « le but immédiat du CIMIC est d'établir et maintenir la pleine coopération entre le commandant de l'OTAN et les autorités civiles, les organisations, les agences et les populations dans sa zone d'opérations afin de lui permettre de remplir sa mission. Ceci peut comprendre un soutien direct à la mise en œuvre d'un plan civil. L'intention du CIMIC sur le long terme est de participer à la création et la consolidation des conditions qui permettront de soutenir l'atteinte des objectifs de l'Alliance en opérations. »<sup>316</sup>

L'objectif du CIMIC est donc de favoriser la liberté de mouvement de la force : en s'efforçant de créer des bonnes relations avec l'ensemble des acteurs de l'environnement civil, autorités locales, organisations internationales et non gouvernementales, le commandant de l'OTAN s'assure de leur soutien et évite ainsi au maximum les interférences extérieures qui nuiraient à la mission. A ce titre, le personnel CIMIC de l'OTAN a pour tâches :

- d'établir des liaisons avec les acteurs civils aux niveaux appropriés ;
- d'entreprendre une planification conjointe (joint planning) aux niveaux stratégiques et opératifs avec les entités civiles avant et durant l'opération ;
- de mener une évaluation constante de l'environnement civil local, pour identifier les besoins et définir des moyens pour y répondre ;
- de superviser la conduite de tâches non militaires par les forces militaires et éventuellement de faire appel à des spécialistes fonctionnels (*Functional Specialists*<sup>317</sup>) ;
- de travailler en vue de transférer les responsabilités civiles aux autorités civiles compétentes ;
- de travailler avec les autres branches de l'état-major pour les autres aspects de l'opération ;
- de tenir au courant le Commandant de l'ensemble des tâches susmentionnées<sup>318</sup>.

Nous avons indiqué plus haut que la doctrine militaire française en matière d'actions civilo-militaires se veut aujourd'hui en conformité avec l'approche de l'OTAN : comme nous l'avons souligné, c'est afin de répondre aux standards de l'OTAN que le sigle ACM a été abandonné au profit de celui de CIMIC. Au-delà de cet habillage formel, il convient de déterminer dans

---

<sup>316</sup> 2001), MC 411/1 – NATO Military Policy on Civil-Military Co-operation, Conseil Militaire, Bruxelles, [www.nato.int/ims/docu/mc411-1-e.htm](http://www.nato.int/ims/docu/mc411-1-e.htm), Paragraphe 9; il s'agit d'une traduction personnelle du texte anglais.

<sup>317</sup> Il s'agit d'experts en relations publiques, économie, soutien humanitaire, agriculture, etc.

<sup>318</sup> Allied Joint Publications-9 (2003), NATO Civil-Military Cooperation (CIMIC) Doctrine, paragraphe 103, <http://www.nato.int/ims/docu/AJP-9.pdf>

quelle mesure l'approche CIMIC française est réellement en phase avec celle de l'OTAN. Les deux doctrines ont un point commun majeur qui est de considérer avant tout le CIMIC comme une fonction d'appui à l'action militaire de la force, afin de favoriser son insertion dans l'environnement civil au sein duquel elle opère. Cependant, nous avons vu que l'approche française du CIMIC est également extrêmement orientée vers des tâches qui excèdent largement ce seul objectif tactique ou opératif : les CIMIC françaises sont voués à résoudre politiquement les conflits et à défendre les intérêts nationaux français, particulièrement les intérêts économiques. Il est légitime de se demander si la poursuite de ces deux derniers objectifs est réellement compatible avec l'inscription de l'action de la France dans un cadre multilatéral ou multinational.

#### **Les Provincial Reconstruction Teams (PRT)**

Lorsque l'OTAN a pris le commandement de la Force Internationale d'Assistance à la Sécurité (FIAS), elle s'est progressivement retrouvée responsable des éléments militaires d'un nombre croissant de PRT, alors que ce concept a été développé par le gouvernement américain et ne faisait aucunement partie des concepts ou structures validés par l'OTAN. Ainsi, alors que l'OTAN avait développé une approche propre du CIMIC, elle s'est trouvée responsable d'un concept qu'elle n'a pas élaboré et qui est loin de faire l'unanimité. Le concept PRT fait l'objet de développements ultérieurs dans la partie de cette étude consacrée aux Etats-Unis mais il semble utile ici d'en tracer les grandes lignes, dans la mesure où la mise en place des PRT par les U.S. affecte nécessairement la manière dont ils sont pris en compte par l'OTAN.

Le concept de PRT a commencé à être mis en oeuvre par les Etats-Unis en Afghanistan en 2002 dans le but de promouvoir des activités civilo-militaires de reconstruction dans des environnements hostiles. « *Le concept PRT est tiré de la doctrine anti-insurrectionnelle (« counterinsurgency doctrine ») et doit permettre d'étendre la portée et l'influence du gouvernement central. Selon ce concept, en fournissant une sécurité de base, ces équipes jouent un rôle catalyseur du développement d'une zone puisqu'elles permettent aux organisations humanitaires et aux agences du gouvernement afghan d'opérer dans un contexte plus sûr. En Afghanistan, les PRT visent à étendre les missions de sécurisation de l'ISAF à l'extérieur de Kabul et autour des villes où elles sont déployées. Les équipes sont formées autour d'une force militaire américaine ou internationale de 60 à 100 soldats ; elles sont renforcées par des éléments de l'armée nationale afghane, par un élément de police nationale et par diverses*

organisations humanitaires »<sup>319</sup>. Les PRT sont donc des équipes mixtes, civiles et militaires, dont la mission est de favoriser l'établissement de l'autorité du gouvernement central afghan et de faciliter le développement et la reconstruction.<sup>320</sup> « Ces équipes travaillent avec les départements d'Etat et de l'Agriculture américains, avec USAID, avec la MANUA (Mission d'Assistance des Nations Unies en Afghanistan) et avec le gouvernement afghan pour se coordonner de près avec les ONG et pour faire en sorte que chaque entité se charge des projets pour lesquels son organisme est le mieux qualifié. »<sup>321</sup> Selon une évaluation<sup>322</sup>, les PRT seraient donc particulièrement adaptés à des environnements « à niveau de violence moyen » dans lesquels les opérations de combat majeur ne sont plus nécessaires mais qui restent trop dangereuses pour que les ONG puissent intervenir lourdement dans des opérations humanitaires ou de reconstruction.<sup>323</sup>

Alors que les PRT mettent en œuvre des activités civilo-militaires de reconstruction sur le terrain, l'instance globale de coordination, le *PRT Executive Steering Committee*<sup>324</sup>, doit permettre une meilleure coordination civilo-militaire au niveau opératif. Cependant, ce comité fonctionne davantage comme un forum de consultation que comme une instance avec une autorité de direction. L'action des PRT s'inscrit à présent au niveau stratégique dans le cadre de l'*Afghanistan Compact* de février 2006, un accord entre le gouvernement afghan et les acteurs internationaux qui donne un cadre de coopération pour les cinq années à venir.

La mise en œuvre des PRT s'est avérée délicate, car le concept était si flexible qu'il en devenait ambigu : la mission et les rôles étaient définis de manière très vague, les ressources limitées, et les tensions entre civils et militaires courantes<sup>325</sup>. La mission des PRT s'est progressivement clarifiée

---

<sup>319</sup> Oakley, Robert B. et T.X. Hammes, "Securing Afghanistan: Entering a Make-or-Break Phase?"; *Strategic Forum, Institute for National Strategic Studies, National Defense University*, Numéro 205, mars 2004, pages 5-6.

<sup>320</sup> NATO Update: "NATO Expands Presence in Afghanistan", 29 juin 2004 Accessible à <ttfnote>[www.nato.int/docu/update/2004/06-june/e0629a.htm](http://www.nato.int/docu/update/2004/06-june/e0629a.htm)</ttfnote>

<sup>321</sup> Rapport U.S.-CREST au profit de la DAS ; « La coordination interagence de défense aux Etats-Unis », 20 février 2005, p.71.

<sup>322</sup> Issue d'une groupe de travail de l'*Atlantic Council of the United States* sur la prise en compte des opérations de stabilisation et reconstruction par l'OTAN.

<sup>323</sup> "Provincial Reconstruction Teams in Afghanistan: An Interagency Assessment" ; évaluation effectuée par le *U.S. Department of State, U.S Joint Forces Command, et U.S. Agency for International Development*; avril 2006, page 24.

<sup>324</sup> Il rassemble mensuellement, sous la présidence du ministre afghan de l'intérieur et sous la coprésidence des commandants de la CFC-A et de l'ISAF, des responsables de l'UNAMA, le représentant civil senior de l'OTAN, et les représentants des nations contributrices.

<sup>325</sup> McNerney, Michael (2005), "Stabilization and Reconstruction in Afghanistan : are PRTs a Model or a Muddle ? », dans *Parameters*, no.35, hiver 2005-2006, p.36-37.

autour de trois principaux objectifs : amélioration de la sécurité, renforcement de l'autorité du gouvernement central afghan, et facilitation de la reconstruction<sup>326</sup>. Cependant, les PRT américains ont souffert et souffrent toujours d'un manque de soutien des agences civiles et d'un déséquilibre notable entre la participation militaire et civile<sup>327</sup>.

L'OTAN a pris le commandement de la FIAS en août 2003 et a commencé à prendre la direction des éléments militaires des PRT à partir de janvier 2004. La FIAS a progressivement étendu sa mission et sa zone d'action ; à présent, 13 équipes de reconstruction (PRT) sont sous son autorité, couvrant environ 75% du territoire afghan. Les équipes comptent entre 100 et 200 personnes, civils et militaires<sup>328</sup>; elles s'organisent autour d'une nation cadre et restent très flexibles. Les PRT reflètent aussi souvent les priorités et les modes d'organisation gouvernementale de la nation cadre en matière de relations civilo-militaires<sup>329</sup>. L'UE, sous impulsion allemande, songe à présent à mettre en place une mission de police en Afghanistan ; celle-ci pourrait interagir avec les PRT afin de promouvoir une approche plus harmonisée vis-à-vis des activités de police.<sup>330</sup> La France, quant à elle, a engagé des troupes en Afghanistan au sein de la FIAS, mais n'a pas souhaité prendre en charge de PRT. Officiellement en effet, la France n'adhère pas au concept qui sous-tend l'action des équipes PRT. Selon certains, ce refus s'explique aussi, selon les mots d'une personne interrogée dans le cadre de cette étude, parce que la France « *ne sait pas faire* » de coordination civilo-militaire tactique telle qu'elle est envisagée dans le concept PRT<sup>331</sup>. En réalité, après avoir longtemps dénigré les PRT, notamment en raison de l'implication directe de militaires dans la reconstruction et la confusion que cela entraîne entre acteurs militaires et civils du développement, la France semble *de facto* les avoir acceptés, sans pour autant soutenir les logiques qui les sous-tendent.

---

<sup>326</sup> En février 2003, l'ambassade américaine adoptait les *Principles Guiding PRT Working Relations with UNAMA, NGOs and Local Government*, à savoir des principes généraux, dont les trois principaux objectifs susmentionnés. Le *PRT Executive Steering Committee* (où participe l'ISAF et dont nous reparlerons) approuvait ces principes.

<sup>327</sup> Commentaire de Robert Perrito de *United States Institute for Peace* lors d'une conférence organisée par le *Woodrow Wilson International Center for Scholars*, intitulée « *Stabilization and Reconstruction Operations in Post-Conflict and Crisis Zones : The Challenges of Military and Civilian Cooperation* », qui s'est tenue le 7 juin 2006 à Washington.

<sup>328</sup> Les civils en général constituent 5 à 10% des effectifs.

<sup>329</sup> La PRT allemande de Kunduz a une stricte séparation des responsabilités entre ses effectifs civils et militaires ; les éléments civils font leurs rapports directement à Berlin par exemple. Par contre, la PRT britannique de Mazar-I Sharif promeut des relations de travail étroites entre ses membres civils et militaires.

<sup>330</sup> Entretien à l'OTAN, le 29 septembre 2006.

<sup>331</sup> Entretien, DAS, Ministère de la Défense, Paris, juin 2006.

On ne sait pas quel sera l'avenir des PRT, handicapées notamment par l'absence de cohérence entre régions. Les contributions civiles sont complètement indépendantes et se situent en dehors de la chaîne de l'OTAN, ce qui ne permet pas au commandant de la FIAS de moduler les priorités. De surcroît, il existe une discontinuité entre les décisions du Conseil de l'Atlantique Nord et l'exécution sur le terrain.<sup>332</sup> L'OTAN cherche à présent à promouvoir une certaine standardisation des PRT dans le but d'arriver à un équilibre entre une nécessaire flexibilité et l'adoption d'un minimum de standards communs ainsi que la mise en place d'une structure en charge de les coordonner qui dispose d'une réelle autorité.

### **Pistes et orientations futures de l'OTAN**

Les réflexions actuelles en cours à l'OTAN vont à présent au-delà de la doctrine CIMIC. Elles sont d'abord conduites par l'ACT (*Allied Command Transformation*), qui est mandaté spécifiquement pour réfléchir aux concepts et doctrines qui pourront répondre aux besoins de l'OTAN dans les opérations futures et travaille de manière rapprochée avec l'U.S. Joint Forces Command (USJFCOM), le grand commandement américain chargé du développement de concepts, doctrine et expérimentation du DOD (Department of Defense). La situation de proximité entre l'ACT et l'USJFCOM renforce l'influence américaine sur les réflexions et orientations de l'OTAN. Parmi les propositions d'ACT en matière de coordination civilo-militaire, l'on trouve notamment le « *enhanced CIMIC* » et le « *Civil Affairs Group* ».

Confrontés à des situations de plus en plus complexes, les planificateurs de l'OTAN ont dû reconnaître le besoin d'élargir le rôle de la coopération civilo-militaire CIMIC « otanienne » au profit d'une vision plus globale et plus efficace, dite « *enhanced CIMIC* », qui dépasserait le niveau tactique du CIMIC traditionnel. À travers le « *enhanced CIMIC* », il s'agirait, à l'échéance de 2015, de permettre aux quartiers généraux et aux forces de l'OTAN, à tous les niveaux (stratégiques, opératifs, et tactiques), de coordonner étroitement les efforts militaires durant la planification et la conduite, avec les activités des différents acteurs civils, dans une approche basée sur les effets (cf. *infra*) et s'appuyant sur le fonctionnement en réseaux<sup>333</sup>. Il s'agirait de mettre en place un environnement « *intégré, multilatéral, interopérable et combiné* » (*integrated, multilateral, joint, and combined*) sur l'ensemble du spectre des opérations militaires,

---

<sup>332</sup> Entretien avec un des membres du groupe de travail de l'*Atlantic Council of the United States*, août 2006.

<sup>333</sup> ACT (2006), "Enhanced Civil-military Cooperation", ACT Factsheet, avril 2006, [www.act.nato.int/](http://www.act.nato.int/).

du combat aux opérations de stabilité et de reconstruction. Ce nouveau concept est défini à ce stade émergent comme « *l'éventail de capacités qui fournit au commandant la faculté de coopérer avec d'autres acteurs dans des théâtres d'engagement complexes pour générer les effets requis afin d'accomplir les objectifs politiques de l'Alliance* »<sup>334</sup>.

La coordination civilo-militaire a en outre été un élément important dans l'expérimentation multinationale (MNE4) qui s'est déroulée en février et en mars 2006 et qui est évoquée plus longuement dans une partie ultérieure. L'OTAN, représenté par ACT et l'état-major de la NRF, a développé et testé dans ce cadre le concept de « *Civil Affairs Group* » (CAG), qui consiste à placer un groupe de civils auprès du commandement de la NRF afin de renforcer la prise en compte des dimensions civiles d'une opération. Suite à MNE4, certains ont reconnu l'utilité de faire travailler le CAG, non simplement en tant qu'unité de liaison auprès d'un commandant militaire, mais aussi sur l'évaluation, la planification ou l'exécution d'une opération. Si les membres expérimentateurs du CAG ont estimé que ce groupe aurait toute sa place au niveau opératif, ils ont trouvé qu'il fallait élargir les relations au reste du contexte opérationnel afin que les fonctions non strictement militaires, dans lesquelles les forces armées n'ont pas de compétence particulière et où les organisations civiles peuvent intervenir rapidement, puissent être identifiées et les points de contact connus de l'état-major militaire.<sup>335</sup> Dans le cadre de MNE4, on a notamment constaté une résistance nette à une intégration des moyens civils à l'appareil militaire. Il convient de souligner que l'on voit monter un certain scepticisme vis-à-vis de l'ACT et donc de ses propositions. En effet, ACT est jugé par certains, notamment en France, comme trop proche de l'USJFCOM et ainsi trop éloigné des préoccupations et perspectives européennes.

La mission de stabilisation et de reconstruction (S & R) ne fait pas, à l'heure actuelle, partie du processus de planification de défense de l'OTAN, pas plus d'ailleurs que les exigences de planification de forces (*force planning requirements*) malgré plus de deux décennies d'expérience de l'Organisation dans ce type d'opérations. Ainsi, beaucoup d'analyses estiment qu'une mission S&R

---

<sup>334</sup> ACT (2006), "Enhanced Civil-military Cooperation", ACT Factsheet, avril 2006, [www.act.nato.int/](http://www.act.nato.int/): "the set of capabilities that provides the commander with the ability to co-operate with other actors in complex engagement spaces to generate the effects required to achieve the Alliance's political objectives." Une autre définition, complémentaire, et issue du document "Bi-SC Strategic Vision" présenté en septembre 2005 aux Chefs de Défense peut également être trouvée sur le site internet de ACT: "the ability to anticipate and effectively coordinate all of the aspects of a military operation that influence the civilian environment and vice versa. It allows for the assessment of the level military involvement and co-operation needed to achieve the operational objectives in coordination with civilian organizations and their infrastructure."

<sup>335</sup> Idées reprises d'un document rédigé par un officier ayant suivi le « Civil Affairs Group » dans MNE4 pour ACT.

explicite est nécessaire pour définir les besoins et exigences en matière de planification et d'organisation.<sup>336</sup> L'OTAN semble souhaiter formaliser des arrangements pour prendre en compte la coordination civilo-militaire à tous niveaux dans les opérations de stabilisation et de reconstruction. L'organisation n'entend pas développer des capacités civiles propres mais souhaite optimiser l'emploi des capacités des membres de l'Alliance. L'Alliance cherche actuellement à améliorer ses relations avec les autres institutions multilatérales qui ont un rôle à jouer dans la stabilisation et sont capables d'assumer des tâches en dehors des compétences militaires de l'OTAN, à savoir en particulier l'ONU, l'UE et l'OSCE. Les relations de l'OTAN avec l'ONU sont inégales. Les forces de l'OTAN ont souvent opéré sous un mandat de l'ONU et ont coopéré sur le terrain avec des missions, organisations et départements de l'ONU. Le Secrétaire général de l'OTAN a participé ces dernières années aux Assemblées générales de l'ONU et s'est adressé au Conseil de sécurité en 2004. Cependant, les liens entre l'OTAN et le QG de l'ONU restent limités au DOMP, même si d'autres agences de l'ONU jouent également un rôle dans les opérations de stabilisation. Certains proposent en outre que l'OTAN développe ses liens avec le Département des affaires politiques et d'autres organes de l'ONU qui fonctionnent de manière relativement autonome. L'OTAN coopère de fait avec ces institutions sur le terrain, mais souhaiterait formaliser ces relations, afin de permettre une meilleure planification à froid ainsi que des retours d'expériences utiles, qui pourraient avoir un impact réel sur les opérations suivantes.<sup>337</sup> Un « Memorandum of Understanding » (MoU) entre l'OTAN et l'ONU a été proposé, mais n'a guère avancé. Celui-ci établirait des réunions plus régulières ainsi que certains principes de coopération.

Les initiatives de l'OTAN en matière de stabilisation et de coordination civilo-militaire sont souvent bloquées par la France, qui ne souhaite pas que l'OTAN étende ses activités à la sphère civile : selon les analyses françaises, la question de l'emploi des capacités civiles doit être décidée dans un autre forum que celui de l'OTAN. De surcroît, dans la mesure où la France met en œuvre des efforts pour renforcer la PESD, elle estime qu'il est peu souhaitable de mettre en place des arrangements de type « Berlin plus inversés », qui mettraient les capacités civiles de gestion de crises de l'UE à la disposition de l'OTAN. Parmi d'autres propositions contentieuses pour la France, l'on trouve par exemple celle de développer un inventaire des capacités des membres et partenaires de l'OTAN, inventaire qui pourrait inclure des moyens nationaux mis à disposition d'autres organisations, telle que des capacités de gendarmerie UE ou des capacités d'aide humanitaire de l'ONU. Le

---

<sup>336</sup> Commentaire d'un chercheur du Royal United Services Institute, le 28 septembre 2006.

<sup>337</sup> Conclusions préliminaires d'un rapport de l'Atlantique Council, qui n'est pas à ce jour une source ouverte.

but serait de comprendre pleinement les besoins et les capacités existantes afin de planifier efficacement des opérations de S&R. De même la France, inquiète face à la croissance forte des budgets de l'OTAN, s'oppose à toute proposition de budget commun de l'OTAN pour les actions de stabilisation et reconstruction.

### **Les organes onusiens**

Le système onusien est un ensemble complexe composé, outre du Conseil de sécurité, de l'Assemblée générale, du Secrétariat général et du Conseil économique et social, d'une multitude de départements, d'agences spécialisées, et d'organes subsidiaires, dont beaucoup ont un rôle important à jouer dans la gestion de crise et dans les théâtres post-conflit. En effet, l'ONU est le plus grand contributeur à la stabilisation post-conflit à travers le monde.<sup>338</sup> La plupart de ses agences ou organismes ont maintenu une certaine indépendance au fil des années et la coordination de leurs actions reste un défi majeur au sein de l'ONU.

L'ONU est en recherche constante d'une meilleure coordination et intégration de ses actions. Longtemps accusé d'inefficacité, elle fournit de nombreux efforts pour améliorer la coordination interne entre ses différents organes, agences et structures, ainsi que pour créer ou renforcer ses partenariats avec des acteurs gouvernementaux, des organisations régionales ou encore des ONG.

Face à la multitude d'acteurs onusiens, cette partie se limitera à évoquer le rôle de certains départements au sein du Secrétariat général (département des opérations de maintien de la paix et bureau pour la coordination des affaires humanitaires), et de quelques agences, fonds et programmes (Haut Commissariat pour les Réfugiés et le Programme des Nations Unies pour le Développement). Le rôle de la Commission de consolidation de la paix, créée afin d'introduire davantage de coordination au sein de l'organisation, est également abordé. L'action de la Banque Mondiale et du Fonds Monétaire International, des agences spécialisées appartenant formellement à la famille onusienne, sera traitée dans la partie suivante sur les organisations financières.

---

<sup>338</sup> "United Nations Department of Peacekeeping Operations Factsheet", 2006, accessible sur <http://www.un.org/Depts/dpko/factsheet.pdf>

**Le Département des opérations de maintien de la paix (DOMP)**

Les rédacteurs de la Charte des Nations Unies avaient prévu que le Conseil de sécurité disposerait de moyens militaires et d'un comité d'État-major qui pourrait gérer les opérations menées sous l'égide de l'Organisation. Or, en raison du contexte de la Guerre froide, qui a fortement limité la capacité d'action de l'ONU, le comité d'état-major n'est jamais devenu un organisme opérationnel pour la supervision des opérations militaires de l'ONU. À la fin de la Guerre froide, le Secrétariat a pu combler cette lacune et a créé en 1992 le Département des Opérations de Maintien de la Paix (DOMP), qui a pour tâche de planifier, préparer, superviser et diriger les opérations de maintien de la paix de l'ONU, sous l'autorité du Conseil de sécurité et de l'Assemblée générale, et sous la responsabilité du Secrétaire général. Les opérations de maintien de la paix peuvent avoir plusieurs composantes, dont une militaire et diverses civiles, recouvrant ainsi toute une gamme de domaines. Le DOMP<sup>339</sup> assure la direction politique et exécutive des opérations de maintien de la paix de l'ONU en se tenant en contact permanent avec les membres du Conseil, les pays qui fournissent des contingents ou des ressources financières et les parties au conflit. Il apporte un soutien logistique et administratif aux missions sur le terrain, en fonction des moyens disponibles et cherche à intégrer les efforts des divers organismes des Nations Unies, des entités gouvernementales et des organisations non gouvernementales dans le cadre des opérations de maintien de la paix. Le DOMP conseille également des missions politiques et de consolidation de la paix de l'ONU (comme par exemple en Afghanistan) et apporte notamment un appui sur les questions militaires, de police, d'action anti-mines, de logistique et d'administration<sup>340</sup>. Certaines missions politiques sont par exemple financées sur le budget des opérations de maintien de la paix et sont donc suivies par le DOMP (Afghanistan, Sierra Leone) ; ceci est souvent le cas lorsqu'une mission civile de l'ONU nécessite une coordination forte avec des forces armées, telles que l'OTAN, et peut donc bénéficier des moyens du DOMP<sup>341</sup>.

Environ 92 200 personnels sont répartis entre 18 opérations de paix menées par le DOMP. Parmi ces personnels, 69 150 sont des troupes et observateurs militaires, 8 060 sont des personnels de police et plus de 15.000

---

<sup>339</sup> A New York, le DOMP dispose de plus de 300 personnels, civils et militaires. Le Secrétaire général Kofi Annan a nommé un français, Jean-Marie Guéhenno, Secrétaire général adjoint aux opérations de maintien de la paix le 1er octobre 2000.

<sup>340</sup> « Nations Unies maintien de la paix au service de la paix ; La mission du Département des opérations de maintien de la paix », accessible à <http://www.un.org/french/peace/peace/page3f.htm>

<sup>341</sup> Entretien à la DAS le 28 juin 2006.

sont des personnels civils (internationaux et locaux). Le DOMP gère donc de nombreuses opérations, un grand nombre de personnels et une logistique lourde. Son budget pour la période du 1<sup>er</sup> juillet 2006 au 30 juin 2007 est de 4.75 milliards de dollars US<sup>342</sup>, soit moins de 0.5% des dépenses militaires mondiales.<sup>343</sup> Il reste l'acteur détenant le plus d'expérience dans le maintien de la paix et est incontournable dans tous les théâtres post-conflits dans lesquels une mission de maintien de la paix de l'ONU est déployée.

Le Département des opérations de maintien de la paix est structuré en plusieurs divisions, dont : la Division militaire ; la Division de la police civile, le Centre de situation, la Division anti-mines, le Service de formation et d'évaluation ; le Service de Soutien médical.

Le DOMP a fait l'objet de critiques vives, notamment suite aux échecs en Bosnie et en Somalie. Le rapport Brahimi (*“Report of the Panel on United Nations Peace Operations”*) d'août 2000 a émis un certain nombre de recommandations quant à son renforcement, et il semblerait que certaines d'entre elles aient été appliquées. Ainsi, le DOMP est à présent largement mieux équipé et structuré qu'en 2000, mais certains analystes mettent en doute le fait que ces améliorations aient réellement renforcé sa capacité à planifier et gérer des opérations de maintien de la paix.<sup>344</sup> Il semblerait que l'on cherche toujours à le renforcer, en resserrant ses liens avec des organisations régionales, par exemple. Ainsi, l'on trouve actuellement environ 4 représentants de l'OTAN au DOMP, et l'Alliance Atlantique cherche un approfondissement des relations entre les deux parties (cf. *supra*) tout comme avec l'Union Européenne. Les Etats-Unis ont aussi proposé de renforcer le DOMP en y installant une équipe de planification, mais cette proposition a été refusée par d'autres États-membres.

Dans les opérations de maintien de la paix des Nations Unies où sont déployées des forces, l'on trouve une certaine cohérence organisationnelle, puisque sous la direction du Représentant spécial du Secrétaire général (RSSG), s'organisent trois piliers :

- un pilier militaire, dirigé par le commandant de la force,
- un pilier politique et gouvernance (état de droit, police),
- un pilier reconstruction économique, dirigé par le « deputy » RSSG, *de facto*, souvent le coordinateur du PNUD.

---

<sup>342</sup> Septembre 2006.

<sup>343</sup> “United Nations Department of Peacekeeping Operations Factsheet”, 2006, accessible à <http://www.un.org/Depts/dpko/factsheet.pdf>

<sup>344</sup> Tardy Thierry: “The Brahimi Report : Four Years On. Proceedings of a Workshop Held at the Geneva Centre for Security Policy”; Geneva Center for Security Policy, 20-21 juin 2004, page 11.

Un groupe de contact peut être mis en place pour coordonner l'action internationale, et lui donner une voix plus unie face aux autorités locales<sup>345</sup>.

Cependant, cette organisation structurelle ne suffit pas à elle seule à donner une cohérence d'ensemble à l'action de l'ONU dans les situations de maintien ou de consolidation de la paix. L'ONU souffre de problèmes de coordination internes majeurs, et cherche depuis une décennie à améliorer cette coordination au sein ainsi qu'entre ses divers organes.

Il est enfin intéressant de noter que selon plusieurs études et contrairement aux idées reçues, les missions de paix de l'ONU ont été jugées les plus efficaces en termes de retour sur investissement. Une étude effectuée par Paul Collier et Anke Hoeffler a notamment trouvé que les interventions militaires sous Chapitre VII de la Charte de l'ONU étaient le moyen le plus efficace de réduire à moindre coût les risques de conflits dans les sociétés post-conflits.<sup>346</sup> Ce type de conclusions semble indiquer que le DOMP continuera à jouer un rôle important dans le maintien et la consolidation de la paix.

#### **Le Bureau pour la Coordination des Affaires Humanitaires du Secrétariat Général de l'ONU (OCHA)**

En 1991, l'Assemblée générale a reconnu la nécessité de renforcer la coordination interagences dans les situations d'urgence afin d'améliorer l'efficacité des efforts de la communauté internationale, et de l'ONU en particulier, en matière d'assistance humanitaire. Pour ce faire, le Secrétaire général a incorporé divers bureaux et unités chargés des programmes d'urgence afin de former en 1992 le Département des Affaires Humanitaires. En 1997, une nouvelle réorganisation a été décidée par le Secrétaire général et a conduit à la création du Bureau pour la Coordination des Affaires Humanitaires (*Office for the Coordination of Humanitarian Affairs* ou OCHA).

La mission de l'OCHA est de coordonner l'assistance internationale lors d'urgences humanitaires causées par des conflits ou catastrophes naturelles. Le bureau intervient donc principalement dans les situations d'urgence et non dans le post-conflit. Cependant, son intervention peut demeurer nécessaire après la cessation des hostilités, les situations de certaines catégories de la population relevant encore parfois de l'urgence. Par ailleurs, l'OCHA est en

---

<sup>345</sup> Entretien à la DAS le 28 juin 2006.

<sup>346</sup> Paul Collier et Anke Hoeffler, « The Challenge of Reducing the Global Incidence of Civil War », Centre for the Study of African Economies, Department of Economics, Oxford University, le 26 mars 2004.

charge de veiller à la transition entre les acteurs de l'urgence et ceux de la reconstruction. Enfin, le cas d'OCHA est intéressant dans la mesure où cet organe a adopté un certain nombre de mesures afin de favoriser la coordination de son action avec celle d'autres agences.

Au niveau international, l'OCHA travaille avec les agences de l'ONU, les donateurs bilatéraux et les ONG afin d'éviter les recouvrements inutiles ou les insuffisances éventuelles dans la fourniture de l'assistance humanitaire. À New York, l'OCHA travaille par le biais d'un comité interagences, le *UN Interagency Standing Committee* (IASC). L'IASC est composé des chefs exécutifs des organisations onusiennes concernées par l'assistance humanitaire : le PNUD, le Haut Commissariat pour les réfugiés (HCR), l'UNICEF, le Programme Alimentaire Mondial (PAM), et l'Organisation pour l'Alimentation et l'Agriculture (*Food and Agriculture Organization* ou FAO). L'Organisation internationale pour les migrations, le CICR, la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, ainsi que trois des plus grands consortiums humanitaires – le Conseil International des Agences Bénévoles (CIAB), le Conseil américain pour l'action internationale bénévole (InterAction) et le *Steering Committee for Humanitarian Response* ou SCHR, qui comprend notamment CARE international, Caritas Internationalis, MSF et Oxfam. Des représentants d'autres départements de l'ONU et des ONG peuvent être invités à participer aux discussions de l'IASC de manière *ad hoc*. Sur le terrain, le « coordinateur résident » ou le « coordinateur humanitaire » est chargé de la planification opérationnelle des urgences humanitaires et coordonne les activités sur le terrain. L'OCHA dispose de fonds d'urgence (*Central Emergency Revolving Fund* ou CERF) et d'un processus pour lever des fonds annuellement (*Consolidated Appeals Process* ou CAP). Le budget de l'OCHA en 2005 était de 110 millions de dollars U.S., dont 90% provenant de contributions volontaires.

Parmi les capacités et compétences de l'OCHA, l'on trouve en premier lieu la tâche de gérer les évaluations de missions et le soutien en matière de coordination pour les gouvernements. L'OCHA doit développer les moyens de faire interagir les composantes politiques, humanitaires et de maintien de la paix des opérations de l'ONU dans les crises complexes par le biais de procédures de coopération, d'information, de planification et de logistique. L'OCHA doit également traiter un certain nombre de questions telles que l'accès aux victimes et la sécurité des personnels et des vivres, afin d'assurer les impératifs humanitaires dans des situations de conflit, et examiner les besoins liés à la transition entre assistance d'urgence et développement (par exemple, la démobilisation, l'assistance aux personnes déplacées, ou le suivi sur le terrain de l'assistance humanitaire internationale).

Les relations de l'OCHA avec d'autres agences se concrétisent dans divers forums mais particulièrement dans le cadre de l'IASC, du *Consolidated Appeals Process* (CAP) et de l'*Executive Committee for Humanitarian Affairs*. (ECHA - Comité exécutif pour les affaires humanitaires), composé d'agences politiques et humanitaires de l'ONU. Par le biais de ce dernier, l'OCHA maintient des liens rapprochés avec le Département des Affaires Politiques (DAP) et le DOMP en ce qui concerne les dimensions politiques, sécuritaires et humanitaires des urgences complexes afin de promouvoir une planification commune (*joint policy planning*) et une meilleure coordination. L'OCHA coordonne l'action des organisations opérationnelles du système onusien (telles que l'UNICEF ou le Programme Alimentaire Mondial) avec d'autres agences humanitaires. L'OCHA travaille de près avec les ONG, qu'elle considère comme des exécutants indispensables des programmes d'urgence. Elle a également instauré des partenariats avec des entreprises privées<sup>347</sup>.

Plusieurs documents de l'OCHA sont fondamentaux pour la coordination civilo-militaire sur le terrain et sont considérés par les principaux acteurs internationaux en matière d'action humanitaire, notamment la Direction générale ECHO de l'UE, comme le cadre de référence des interventions humanitaires. Le premier est le document publié par l'OCHA en 1994 et intitulé « *Guidelines of Use of Military and Civil Defense Assets in Disaster relief* », plus connu sous le nom d'« *Oslo Guidelines* ». Ce document régit les modalités institutionnelles de la mise à disposition des moyens militaires et civils de défense au profit d'activités humanitaires, dans le cadre des catastrophes naturelles. Puis, en raison de l'utilisation croissante de moyens militaires pour traiter le volet humanitaire des « crises complexes », l'OCHA a développé en mars 2003 le document « *Guidelines on the Use of Military and Civil Defense Assets to Support United Nations Humanitarian Activities in Complex Emergencies* ». Il a été suivi d'un papier de référence développé par l'IASC en juin 2004 intitulé « *Civil-Military Relationships in Complex Emergencies* » qui traite de la relation armées/agents humanitaires dans le cadre des conflits armés ; il a pour vocation de servir de référence non contraignante aux acteurs humanitaires et d'outil pour faciliter leur formulation de directives opérationnelles quant aux relations civilo-militaires dans des urgences spécifiques (comme cela a été le cas en 2003 vis-à-vis de l'Irak et du Libéria). Ce papier souligne de manière générique la nature et les caractéristiques des relations civilo-militaires dans les « urgences complexes », rappelle certains principes et concepts humanitaires fondamentaux qui doivent être respectés lors de coordination avec les militaires, et enfin, traite

---

<sup>347</sup> Ainsi, la société Ericsson est par exemple chargée de mettre en place un réseau de communications dans les situations d'urgence.

de considérations pratiques clés pour les humanitaires engagés dans la coordination civilo-militaire.

**Le Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés (HCR)**

Le Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés (HCR) a été créé en 1958 par le Conseil économique et social ; il a pour objectifs d'assurer la protection internationale des réfugiés et de rechercher des solutions permanentes à leurs problèmes. Ceci lui confère un rôle important à la fois dans les situations de conflit et de post-conflit, puisqu'il est en charge du rapatriement de populations réfugiées ou déplacées, en coordination notamment avec le PNUD et la Banque Mondiale. Son budget, alimenté par des contributions volontaires, est d'environ 1 milliard de dollars U.S., auxquels il convient d'ajouter une subvention prélevée sur le budget ordinaire de l'Organisation, destinée aux dépenses administratives<sup>348</sup>. En 2005, le HCR employait 5032 agents, dont 1440 administrateurs ; parmi ces personnels, 237 étaient français, soit 4,71% de l'effectif total.<sup>349</sup>

Le Ministère des Affaires Etrangères français a récemment ouvert des consultations avec le HCR, dans le but notamment de discuter de la gestion des crises africaines<sup>350</sup> et de la phase de post-crise de manière générale. Selon les informations diffusées par le MAE, la France, lors d'une réunion en juin 2006 entre le Ministre des Affaires Etrangères et le Haut Commissaire pour les réfugiés a confirmé son attachement au rôle central de l'ONU dans la gestion de crises et dans l'après crise, et a affirmé sa volonté de préserver « *dans le cadre d'une gestion intégrée des crises où tous les instruments politiques, économiques et militaires ont leur place, un véritable espace humanitaire* »<sup>351</sup>. Dans son discours prononcé à cette occasion, le Ministre a énoncé des pistes de réflexions potentielles, à

---

<sup>348</sup> Site du Ministère des Affaires Etrangères, informations accessibles à [http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/actions-france\\_830/onu-organisations-internationales\\_1032/organisation-nations-unies-onu\\_5185/fonds-programmes\\_5192/hcr\\_5313/haut-commissariat-pour-les-refugies\\_34163.html](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/actions-france_830/onu-organisations-internationales_1032/organisation-nations-unies-onu_5185/fonds-programmes_5192/hcr_5313/haut-commissariat-pour-les-refugies_34163.html)

<sup>349</sup> [http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/actions-france\\_830/onu-organisations-internationales\\_1032/organisation-nations-unies-onu\\_5185/fonds-programmes\\_5192/hcr\\_5313/haut-commissariat-pour-les-refugies\\_34163.html](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/actions-france_830/onu-organisations-internationales_1032/organisation-nations-unies-onu_5185/fonds-programmes_5192/hcr_5313/haut-commissariat-pour-les-refugies_34163.html)

<sup>350</sup> Le HCR consacre environ 50% de son budget global aux opérations de protection et d'assistance aux populations civiles en Afrique.

<sup>351</sup> Site du ministère des Affaires étrangères « Premières consultations politiques entre la France et le Haut Commissariat aux Réfugiés (HCR), accessible à [http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/actions-france\\_830/onu-organisations-internationales\\_1032/organisation-nations-unies-onu\\_5185/fonds-programmes\\_5192/hcr\\_5313/consultations-politiques-france-hcr-08.06.06\\_36322.html](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/actions-france_830/onu-organisations-internationales_1032/organisation-nations-unies-onu_5185/fonds-programmes_5192/hcr_5313/consultations-politiques-france-hcr-08.06.06_36322.html)

suivre pour approfondir les relations entre la France et le HCR, proposant ainsi :

- l'échange d'informations et d'analyses entre la France et le HCR ; à la fois entre Paris et Genève (siège de l'institution), mais aussi localement, entre les ambassades - en particulier les attachés humanitaires de la France - et les représentants du HCR sur le terrain ;
- l'appui concerté aux processus nationaux et régionaux de protection et d'assistance des réfugiés et des déplacés en Afrique - en encourageant les gouvernements à créer et maintenir un régime de protection internationale, en poursuivant les efforts de rapatriement librement consenti et la réintégration durable, la réinstallation ou l'intégration sur place des populations ;
- une coopération civilo-militaire pendant les crises, dans le respect des rôles de chacun. Il s'agit de réfléchir à l'articulation des actions de la France avec les acteurs régionaux que sont l'Union Européenne et l'Union Africaine, ainsi qu'à la place de l'humanitaire dans les missions intégrées ;
- la construction d'une continuité renforcée entre l'action humanitaire et le développement, entre l'urgence et une phase dite « de transition ». Le HCR s'est déjà engagé en ce sens auprès du PNUD ;
- la réforme du dispositif humanitaire des Nations Unies, qui donne au HCR de nouvelles responsabilités en tant que chef de file du « cluster » (groupement chargé de la gestion des camps et du financement d'urgence via le Fonds de Réponse d'Urgence Humanitaire - CERF).

Ces éléments forment effectivement des pistes de réflexion intéressantes – reste à présent à savoir si elles se traduiront par des actions concrètes ou par un partenariat formel entre la France et le HCR, comme celui qui existe déjà entre la France et le PNUD, évoqué ci-dessous.

**Le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD)**

Le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) est l'agence spécialisée du système onusien dont le but est de promouvoir le développement. Les programmes et personnels du PNUD cherchent à aider les pays « à identifier leurs propres solutions aux défis nationaux et mondiaux auxquels ils sont confrontés en matière de développement »<sup>352</sup> et à mobiliser et utiliser l'aide internationale de manière efficace.

Le réseau du PNUD relie et coordonne les efforts fournis aux niveaux mondial et national en vue d'atteindre les objectifs de développement du Millénaire. Le PNUD cherche à aider les pays à élaborer et partager des solutions aux problèmes touchant aux questions de :

- gouvernance démocratique,
- réduction de la pauvreté,
- prévention des crises et relèvement,
- énergie et environnement,
- HIV/sida

Le PNUD cherche à prévenir les crises et à réduire les risques qui leur sont associés en développant les capacités nationales et locales, notamment en développant des outils et en formant des personnels. De manière comparable à l'approche retenue par la Commission de l'UE (cf. *supra*), son but global est de promouvoir l'intégration de la logique de prévention dans la planification de développement à long terme. Le PNUD entreprend ses activités de prévention et de consolidation de la paix en collaboration avec d'autres agences et départements onusiens, dont le Département des Affaires Politiques, et le Département des Affaires Economiques et Sociales. Le Bureau pour la prévention des crises et du relèvement (*Bureau for Crisis Prevention and Recovery* – BCPR), est un des neuf bureaux du PNUD ; il a pour rôle de traiter le développement en situation de crises. Le PNUD cherche à prévenir les conflits armés, à réduire les risques liés aux catastrophes naturelles et à promouvoir le redressement rapide lorsque des crises ont lieu. Par le biais des bureaux du PNUD présents dans divers pays (« *country offices* »), le personnel du BCPR soutient les gouvernements locaux dans leurs évaluations des besoins, le développement de capacités, la planification coordonnée et l'établissement de politiques et de standards. Le relèvement post-crise (suite à une catastrophe naturelle ou à un conflit) touche au plus près au sujet de cette étude.

---

<sup>352</sup> Site du PNUD : « Le PNUD : Qui nous sommes et ce que nous faisons » ; Accessible à <http://www.undp.org/french/about/>

Parmi les activités du PNUD en matière de prévention et de relèvement, l'on trouve des programmes variés tels que :

- la consolidation de la paix en formant des personnels (fonctionnaires au niveau local et provincial) à la médiation et à la négociation (ex : Kenya) ;
- le contrôle des armes légères en circulation, notamment par le biais d'un programme « armes contre développement », qui échange le financement et le développement de projets communautaires contre la restitution des armes (ex : Sierra Leone) ;
- le DDR (désarmement, démobilisation et réintégration) d'anciens combattants, (ex : RDC), qui nécessite une collaboration entre PNUD et le DOMP ;
- l'action vis-à-vis des mines : dans ce cadre, le PNUD aide par exemple à développer des stratégies de déminage, soutient les systèmes de gestion nationaux, propose des systèmes de réduction ou de gestion des risques, etc. (ex : Irak) ;
- la réintégration de populations déplacées ; pour ce faire, le PNUD travaille notamment avec le HCR, l'UNICEF, la Banque mondiale, des ONG et des acteurs gouvernementaux afin d'élaborer des plans intégrés de réintégration et de réhabilitation (ex : Ouganda) ;
- la justice transitionnelle et la Réforme du Secteur de Sécurité (SSR) pour lesquelles le PNUD élabore et met en œuvre des activités de justice de transition et participe au développement de systèmes judiciaires et pénaux (ex : Haïti).

Un accord de coopération entre la France et le PNUD a été signé le 28 avril 2004, visant à resserrer les liens entre les deux parties<sup>353</sup>. Cet accord prévoit une coopération renforcée dans quatre domaines prioritaires :

- la réduction de la pauvreté,
- la gouvernance démocratique,
- le relèvement post-crise,
- la réflexion sur le thème du développement, dont le soutien à la formulation des rapports et des concepts.

---

<sup>353</sup> Site du Ministère des Affaires Etrangères : « Appui aux activités du PNUD dans le domaine de la prévention des conflits et de relèvement dans les pays en situation de post-crise », accessible à [http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/actions-france\\_830/aide-au-developpement\\_1060/politique-francaise\\_3024/instruments-aide\\_2639/fonds-solidarite-prioritaire-fsp\\_2640/projets-approuves-2005\\_14933/liste-programmes-mobilisateurs-approuves-2005\\_14936/autres\\_14946/appui-aux-activites-du-pnud-dans-domaine-prevention-conflits-relevement-dans-les-pays-situation-post-crise\\_39923.html](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/actions-france_830/aide-au-developpement_1060/politique-francaise_3024/instruments-aide_2639/fonds-solidarite-prioritaire-fsp_2640/projets-approuves-2005_14933/liste-programmes-mobilisateurs-approuves-2005_14936/autres_14946/appui-aux-activites-du-pnud-dans-domaine-prevention-conflits-relevement-dans-les-pays-situation-post-crise_39923.html)

La France et le PNUD poursuivent leurs échanges dans le domaine du renforcement des capacités locales dans les situations de crise et d'après crise. Les activités post-conflit comportent un soutien aux programmes de désarmement, démobilisation et réinsertion économique des ex-combattants ainsi que des activités de déminage.

En 2005 la France a augmenté de 40% sa contribution aux fonds et programmes des Nations Unies. La part contributive au PNUD a progressé de 37% par rapport à l'année 2004 (€22 millions au lieu de €16 millions) pour les ressources de base et a continué à augmenter puisqu'en 2006, la contribution française pour les ressources de base s'élèvera à 26 millions d'euros<sup>354</sup>. En ce qui concerne les contributions complémentaires, en 2004 la France a versé €3 millions pour l'Afghanistan par le biais du PNUD, dont €1 million pour les fonds d'affectation thématiques destinés à l'autorité intérimaire afghane. Elle a également versé €3 millions pour financer le programme de DDR en République Démocratique du Congo et s'est engagée à contribuer €8 millions pour le fonds d'affectation thématique du Bureau de Prévention des Crises et Relèvement.<sup>355</sup>

#### **La Commission de la consolidation de la paix de l'ONU**

Créée par l'Assemblée générale et le Conseil de sécurité le 20 décembre 2005, la Commission de consolidation de la paix répond au constat alarmant que les pays sortant d'une période de conflits ont environ 40% de chances de voir la guerre éclater de nouveau au cours des cinq premières années de paix<sup>356</sup>. La Commission de consolidation de la paix a pour vocation première d'améliorer la coordination des acteurs multilatéraux et multinationaux concernés par le post-conflit afin de promouvoir l'instauration d'une paix durable. Sa mise sur pied a aussi pour but de combler une lacune du système onusien, à savoir l'absence d'instruments pour coordonner l'action post-conflit, et de faciliter un désengagement progressif des moyens civils et militaires engagés par la communauté internationale. Selon le Secrétaire général, Kofi Annan, la consolidation de la paix exige une augmentation des ressources, une meilleure coordination des stratégies et leur appropriation impérative par les

---

<sup>354</sup> Chiffres tirés du site du PNUD, « La France et le PNUD »; <http://www.undp.org/france/overview.shtml>, site consulté le 30 août 2006.

<sup>355</sup> *Idem*

<sup>356</sup> Banque Mondiale, « Construire la paix à travers le développement », accessible à <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/ACCUEILEXTN/NEWSFRENCH/0,,contentMDK:20486706~pagePK:64257043~piPK:437376~theSitePK:1074931,00.html>, site consulté le 24 août 2006.

parties concernées – à la fois le gouvernement et la population. Elle exige également la mise en place d'institutions publiques efficaces, dans un cadre constitutionnel assurant l'Etat de droit.<sup>357</sup>

La Commission est habilitée à donner un avis au Secrétaire général de l'ONU, à l'Assemblée générale et au Conseil de sécurité, ainsi qu'aux pays au bord d'un conflit armé. Outre les membres de son comité d'organisation, ses réunions comprennent des représentants du pays concerné, des pays de la région et des pays qui apportent des ressources importantes (notamment en participation militaire et de police), ainsi que des représentants des institutions financières régionales et internationales. La Commission doit permettre de maintenir l'intérêt de la communauté internationale pour le pays post-crise. On attend beaucoup de cette commission ; selon le Ministre français des Affaires Etrangères : « la France compte beaucoup sur la dynamique qui pourrait naître au sein de *la nouvelle commission de consolidation de la paix, avec une coordination renforcée des différents acteurs* ». <sup>358</sup>

### **L'ONU en recherche constante d'une meilleure coordination et intégration de ses actions**

Comme il a été dit plus haut, l'ONU souffre de problèmes de coordination internes importants, malgré ses tentatives d'améliorer cette coordination par le biais de diverses structures. Le rapport Brahimi proposait par exemple la mise en place d' « *Integrated Mission Task Forces* » (IMTF), composées de membres issus de l'ensemble du système des Nations Unies. Ces *task forces* seraient l'instrument standard de planification et de soutien aux missions et permettraient de faciliter la prise de décision entre départements et agences onusiens<sup>359</sup>. En réalité, le concept n'a pas été appliqué de manière systématique, mais des IMTF ont été mises en place pour l'Afghanistan, le Libéria et le Soudan ; par ailleurs, les représentants spéciaux du Secrétaire général ont désormais une mission de coordination au moins des agences, fonds et programmes du système des Nations unies, voire au-delà, mission généralement confiée à l'un de leurs adjoints. Les évaluations de leurs performances sont mitigées, même si nul ne conteste qu'il s'agit d'un réel

---

<sup>357</sup> « Après le Conseil des Droits de l'Homme, l'ONU marque une nouvelle étape majeure de sa réforme institutionnelle avec l'inauguration de la Commission de consolidation de la paix », accessible à <http://www.un.org/News/fr-press/docs/2006/CCP1.doc.htm>, site consulté le 3 août 2006.

<sup>358</sup> Site du ministère des Affaires étrangères « Premières consultations politiques entre la France et le Haut Commissariat aux Réfugiés (HCR) », accessible à [http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/actions-france\\_830/onu-organisations-internationales\\_1032/organisation-nations-unies-onu\\_5185/fonds-programmes\\_5192/hcr\\_5313/consultations-politiques-france-hcr-08.06.06\\_36322.html](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/actions-france_830/onu-organisations-internationales_1032/organisation-nations-unies-onu_5185/fonds-programmes_5192/hcr_5313/consultations-politiques-france-hcr-08.06.06_36322.html)

progrès. Elles auraient permis d'améliorer la communication entre agences et départements de l'ONU mais n'auraient pas eu de réels pouvoirs décisionnels, notamment pour des raisons structurelles et culturelles.<sup>360</sup> L'incapacité de l'ONU à planifier et conduire les opérations de paix de manière stratégique et intégrée est souvent soulignée.<sup>361</sup> On attend beaucoup des évolutions en cours au DOMP (notamment par rapport à la FINUL renforcée) et de la Commission de consolidation de la paix pour donner une cohérence d'ensemble aux activités de l'ONU<sup>362</sup>, voire des autres organisations et des Etats présents sur place.

L'ONU se retrouve de surcroît soumise à des pressions fortes, notamment de la part des Etats-Unis, pour intégrer également ses efforts avec ceux des organisations régionales telles que l'OTAN ou l'Union Africaine.

Actuellement, il existe des tensions nettes en raison de l'opposition entre la vision onusienne de maintien et de consolidation de la paix et la vision américaine de « stabilisation et reconstruction » ou de « stabilité ». Cette dernière est jugée dangereuse par certains à l'ONU puisqu'elle se fonde sur la nécessité de sécuriser ou stabiliser des États faibles afin d'éviter des conséquences externes négatives ; à leurs yeux, ce sont des préoccupations externes qui guident ces actions de stabilisation, ce qui remet en cause le principe de base de la consolidation de la paix selon lequel la paix, la sécurité et la stabilité ne peuvent être imposées de l'extérieur et doivent être développées de manière endémique, par des stratégies sur le long terme, en accord avec les réalités politiques locales.<sup>363</sup> A ce sujet, une étude de la RAND Corporation comparant différentes approches du « *nation-building* » a conclu que l'ONU était le cadre institutionnel le plus adapté pour entreprendre ce type de missions, grâce à ses coûts d'infrastructure relativement faibles, son taux de succès relativement élevé et le plus grand degré de légitimité internationale.<sup>364</sup> Pour continuer à imposer sa vision de la consolidation de la paix face à celle des

---

<sup>359</sup> "Report of the Panel on United Nations Peace Operations", Summary of Recommendations, août 2000, accessible à [http://www.un.org/peace/reports/peace\\_operations/](http://www.un.org/peace/reports/peace_operations/), site consulté le 7 août 2006.

<sup>360</sup> William Durch, Victoria Holt, Caroline Earle, Moira Shanahan, "The Brahimi Report and the Future of UN Peace Operations"; The Henry L. Stimson Center, Washington, DC, 2003, pages xix-xxii et pages 47-50.

<sup>361</sup> Tardy, Thierry: "The Brahimi Report : Four Years On. Proceedings of a Workshop Held at the Geneva Centre for Security Policy"; Geneva Center for Security Policy, 20-21 juin 2004, page 10.

<sup>362</sup> Entretien à la DAS le 28 juin 2006.

<sup>363</sup> Tschirgi, Neclá: "Post-Conflict Peacebuilding Revisited: Achievements, Limitations, Challenges", document prepare pour la conference de WSP International/IPA Peacebuilding Forum, le 7 octobre 2004.

<sup>364</sup> James Dobbins et al., "The UN's Role in Nation-Building : From the Congo to Iraq"; RAND Corporation Publications 2005.

Etats-Unis, il devient donc d'autant plus important pour l'ONU d'améliorer la cohérence et l'efficacité de son action.

### **Les institutions financières internationales**

La Banque Mondiale et le Fonds Monétaire International sont nés des accords de Bretton Woods en 1944. Destinées à favoriser la reconstruction et la stabilité financière au lendemain de la Seconde guerre mondiale, ces institutions se sont toutes deux progressivement concentrées sur les pays en développement. La Banque Mondiale a fait de la lutte contre la pauvreté son objectif principal, en investissant dans les infrastructures, des projets de développement ruraux et urbains, de santé, d'éducation et d'eau potable. Le FMI, créé initialement en vue de réguler le système monétaire international de changes fixes et de mettre fin aux dévaluations fréquentes, est devenu à partir de 1973 un instrument de régulation financière et d'aide aux pays en développement, chargé d'aider les pays touchés par des crises financières à les surmonter. Son action principale consiste à prêter de l'argent aux pays en difficulté. En contrepartie, ceux-ci doivent mettre en place un certain nombre de politiques recommandées par le Fonds.

Ironiquement, vu leur création au lendemain de la seconde guerre mondiale dans le but de favoriser la reconstruction et la stabilité, la Banque mondiale et le FMI n'ont commencé à investir le champ du post-conflit que tardivement. Néanmoins, dans la mesure où le maintien et le rétablissement de la paix sont progressivement devenus des préoccupations majeures de la communauté internationale au cours de la dernière décennie, les deux organisations ont accru leur contribution aux situations post-conflit, notamment par la mise en place de fonds spéciaux à cette intention<sup>365</sup> Le rôle de la Banque, qui a fortement augmenté ses prêts aux pays post-conflit, soutenant par exemple la coordination de l'assistance, la démobilisation et la réintégration d'anciens combattants ou encore le déminage, est cependant plus conséquent et multiforme que celui du FMI dans les théâtres post-conflit.

---

<sup>365</sup> Tschirgi, Neclá: "Post-Conflict Peacebuilding Revisited: Achievements, Limitations, Challenges", document préparé pour la conférence de WSP International/IPA Peacebuilding Forum, le 7 octobre 2004.

**La Banque Mondiale**

Alors que la Banque Mondiale a été créée dans le but d'aider à la reconstruction de l'Europe et du Japon après la deuxième guerre mondiale, elle s'est rapidement détachée de ces missions de reconstruction. La Banque Mondiale est longtemps restée attachée à son ancien mandat qui lui interdisait de jouer tout rôle « politique » et était donc réticente à s'engager dans des activités de consolidation de la paix. Ses missions se sont élargies pour comprendre des efforts de développement et de réduction de la pauvreté, mais son investissement dans le domaine de la reconstruction post-conflit est l'effet d'un véritable changement institutionnel<sup>366</sup>. Estimant que la guerre constitue un signe d'échec du processus de développement, la Banque Mondiale a intégré la prévention des conflits et la reconstruction dans sa mission plus large de réduction de la pauvreté. D'après une analyse interne de la Banque Mondiale, son action devait combler le vide entre l'assistance humanitaire d'urgence et le développement afin d'assurer un continuum aux moments où les pays post-conflits effectuaient les transitions entre l'urgence, la reconstruction et le développement à long terme.<sup>367</sup> Les personnels de la Banque se sont également jugés en mesure de commencer à mettre en œuvre des programmes avant que la consolidation de la paix soit amorcée et ont donc poussé pour une intervention rapide de leur institution dans le domaine post-conflit.

Deux événements ont particulièrement changé l'approche de la Banque Mondiale vis-à-vis des conflits : d'abord lorsqu'il lui a été demandé en 1995 d'administrer le fonds mis en place par de multiples donateurs pour Gaza et la Cisjordanie ; ensuite lorsqu'en 1995 également, la Banque a été chargée, avec la Commission européenne, de piloter le rétablissement post-conflit de la Bosnie-Herzégovine. Dans ce deuxième cas, un fonds a été établi pour soutenir les prêts de la Banque ainsi que des prêts d'urgence, qui étaient mobilisés plus rapidement et à destination d'une gamme plus large d'activités qu'auparavant. Le programme pour la Bosnie a constitué la base pour un nouveau cadre post-conflit qui devait devenir trois ans plus tard une politique opérationnelle. Suite à cette expérience de la Banque en Bosnie, d'autres programmes ont en effet été

---

<sup>366</sup> "The Role of the World Bank in Conflict and Development: an Evolving Agenda", page 3, accessible à: <http://siteresources.worldbank.org/INTCPR/214578-112884026494/20482669/ConflictAgenda2004.pdf>

<sup>367</sup> *Idem*.

mis en place au Rwanda, au Kosovo, en Sierra Leone, au Timor Oriental, en République Démocratique du Congo et en Afghanistan.<sup>368</sup>

En 1998, une étude d'évaluation de l'expérience de la Banque Mondiale dans la reconstruction post-conflit<sup>369</sup>, effectuée par son *Operations Evaluation Department* (OED) a également stimulé de nouvelles réflexions. Cette étude a notamment jugé que la Banque Mondiale disposait d'un avantage comparatif dans le soutien aux pays sortant de conflits lorsque certaines conditions préalables étaient en place. Selon cette étude, les liens entre une reconstruction post-conflit durable et le développement – stabilité économique, bonne gouvernance, croissance et création d'emplois, accès aux services sociaux, etc – étaient clairs et plaidaient pour une action plus soutenue de la Banque. De surcroît, la Banque était bien située pour soutenir la coordination des donateurs et pour mobiliser des fonds de reconstruction substantiels. L'OED s'est néanmoins inquiété de la persistance des approches *ad hoc* face aux besoins spécifiques générés par les conflits. Une petite unité post-conflit créée à cette époque a promu un rôle accru pour la Banque.

Enfin, les travaux de Paul Collier, Directeur du groupe de recherches sur le développement de la Banque Mondiale entre 1998 et 2003, sur les causes et les conséquences économiques des conflits ont aussi contribué à changer l'attitude de la Banque Mondiale vis-à-vis des conflits. En effet, les économistes de la Banque ont longtemps perçu les conflits comme des chocs exogènes, assimilables à des catastrophes naturelles, et donc sur lesquels leur action ne pouvait avoir d'impact<sup>370</sup>. Les écrits de Collier ont donc eu une influence forte, dépassant le cadre de la Banque Mondiale, en provoquant de nouvelles réflexions sur les causes sous-jacentes des conflits et les réponses à leur apporter.

L'action de la Banque Mondiale sur les théâtres post-conflits repose sur des documents cadres. En mai 1997, un « *Cadre pour la participation de la Banque mondiale dans la reconstruction post-conflit* »<sup>371</sup> a été adopté. En 2001 la Banque a élaboré une politique opérationnelle nommée « *Coopération au développement et conflit* »<sup>372</sup> pour régir ses relations et son travail avec les pays touchés par les conflits, et non pas exclusivement les pays post-conflits. Les

---

<sup>368</sup> Cette liste n'est pas exhaustive.

<sup>369</sup> World Bank Evaluation OED study: The World Bank Experience with Post Conflict Reconstruction.

<sup>370</sup> "The Role of the World Bank in Conflict and Development: an Evolving Agenda", page 5, accessible à: <http://siteresources.worldbank.org/INT/CPR/214578-112884026494/20482669/ConflictAgenda2004.pdf>

<sup>371</sup> "Framework for World Bank Involvement in Post-Conflict Reconstruction".

<sup>372</sup> Operational Policy (OP) 2.30

textes définissant cette politique opérationnelle précisent que la Banque n'a pas pour rôle de s'engager dans le maintien de la paix, ni dans les processus de paix (*peace making*), qu'elle ne fournit pas de soutien direct au désarmement de combattants et n'assure pas d'assistance humanitaire, puisque toutes ces fonctions sont déjà prises en charge par l'ONU ou par d'autres agences ou donateurs. Ce document a été suivi en 2003 d'un rapport relatif à la mise en œuvre de cette politique. La politique opérationnelle établit des « règles d'engagement » flexibles :

- dans les pays vulnérables aux conflits : minimiser les sources potentielles de conflit en promouvant la croissance économique et la réduction de la pauvreté ;
- dans les pays en conflit : si possible, poursuivre les efforts de réduction de la pauvreté et préserver le capital socio-économique ; analyser l'impact du conflit sur le développement économique et social ; être prêt à apporter le soutien de la Banque lorsque l'opportunité se présente ;
- dans les pays sortant de conflits : faciliter la transition vers une paix durable en appuyant la reprise économique et sociale par le biais d'une assistance dans les domaines de l'investissement et de la formulation de politiques. Une attention particulière est accordée aux besoins des populations les plus vulnérables.<sup>373</sup>

La politique opérationnelle prévoit l'utilisation d'instruments spécifiques aux différents stades de la sortie de conflits. En premier lieu, la Banque peut initier un « *Watching Brief* » dans les zones où il lui est impossible d'agir (conflits en cours). Ensuite, la Banque peut mettre en place une stratégie de soutien à la transition (« *Transitional Support Strategy* » ou TSS), qui porte sur le court ou moyen terme pour aider les pays en sortie de conflits. La TSS a une durée maximale de deux ans, extensibles dans certaines conditions ; typiquement, elle est alignée de près sur les objectifs et les priorités séquencées des accords de paix. Enfin, la stratégie d'assistance au pays (« *Country Assistance Strategy* » ou CAS) est mise en place lorsqu'un pays post-conflit complète sa transition ; cette assistance correspond plus à une stratégie de développement « classique ».<sup>374</sup>

---

<sup>373</sup><http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/ACCUEILEXTN/NEWSFRENCH/0,,contentMDK:20486706~pagePK:64257043~piPK:437376~theSitePK:1074931,00.html>

<sup>374</sup> “The Role of the World Bank in Conflict and Development: an Evolving Agenda”, page 11, accessible à : <http://siteresources.worldbank.org/INTCPR/214578-112884026494/20482669/ConflictAgenda2004.pdf>

Pour tenter de remplir son objectif de « construire la paix à travers le développement », la Banque a élargi ses activités ; en plus de la reconstruction d'infrastructures détruites par la guerre, elle cherche à promouvoir la reprise économique, à favoriser la création d'institutions efficaces et responsables, à assister les populations les plus vulnérables, à améliorer les services de santé et de l'éducation, à déminer, et à contribuer à la démobilisation et au retour des ex-combattants et des populations déplacées dans leurs communautés. Les efforts pour atténuer les conséquences des conflits comptent ainsi pour 16% du programme de prêt total de la Banque.

L'instrument principal d'intervention de la Banque dans la reconstruction reste le Fonds post-conflit (*Post Conflict Fund – PCF*). Établi en 1997, le PCF a pour but d'aider les pays touchés par les conflits à faire la transition vers la paix et la croissance économique, et à piloter des innovations dans ces domaines. Ce fonds permet de fournir une assistance rapide et flexible en apportant des subventions aux organisations non gouvernementales, aux autorités de transition et aux agences des Nations Unies. A titre d'exemple, le PCF a déboursé 10,6 millions de dollars en 2004 pour aider les pays en sortie de conflits. Parmi les bénéficiaires, l'on trouve entre autres l'Afghanistan, l'Irak, Haïti, les Philippines et la Colombie. L'argent fourni par le PCF permet de soutenir des projets divers, allant de la réintégration de populations déplacées à l'amélioration de la sécurité alimentaire ou encore la mise à disposition de micro-crédits pour des veuves ayant des enfants.

Parallèlement, l'unité de prévention des conflits et de reconstruction (*Conflict Prevention and Reconstruction Unit – PCR*) a développé un outil d'analyse des conflits, appelé « *Conflict Analysis Framework* » (CAF) et mène des recherches sur la meilleure manière de prévenir l'éruption de nouveaux conflits grâce à des activités de développement ou de reconstruction. Son objectif est d'ajuster les programmes de la Banque afin que ceux-ci puissent mieux traiter les sources potentielles de conflit.

Enfin, la Banque a développé l'initiative LICUS (« *Low Income Countries Under Stress* »), dans le but d'aider les États fragiles, caractérisés par des institutions et politiques faibles ainsi que par une mauvaise gouvernance. La Banque Mondiale avait identifié 25 LICUS pour l'année fiscale 2005. Les prêts et budgets administratifs de la Banque vers les LICUS ont augmenté depuis le lancement de l'initiative et ont atteint respectivement 4,1 milliards de dollars US et 161 millions de dollars US pendant les années fiscales 2003-2005. Les pays post-conflits ont absorbé une part importante des prêts durant cette période. Les unités LICUS et PCR ont de surcroît développé des programmes de travail pour guider la préparation de stratégies LICUS. Ce partenariat s'est mis en place

en raison des recouvrements entre les États fragiles et post-conflits ainsi que de la similarité des problèmes auxquels ils font face : faiblesse de l'Etat et des institutions, notamment judiciaires, administratives, financières, fiscales, manque de confiance dans les acteurs économiques, économie informelle, chômage, capital physique obsolète, etc. Ces faiblesses augmentent la possibilité que des conflits éclatent ; ainsi la Banque espère que la combinaison des perspectives LICUS et PCR enrichira son approche de la prévention de conflits et de la reconstruction post-conflit durable. Des considérations quant à l'efficacité de l'aide ont été remplacés par des objectifs de consolidation de la paix et de « state-building » mal définis ; la Banque cherche encore à développer des indicateurs de performance pour ces programmes.<sup>375</sup> Une analyse interne au sujet de l'efficacité de l'approche de la Banque Mondiale vis-à-vis des LICUS<sup>376</sup> estime notamment que la Banque a contribué à la stabilité macroéconomique et à la reconstruction considérable des infrastructures, mais que son action doit être plus efficace dans la phase de post-conflit immédiat, lorsque des changements structurels sont nécessaires. Elle note que l'expérience de la Banque dans les LICUS est très mitigée et que l'agenda de réformes dans ces pays a manqué de priorités et de sélectivité.<sup>377</sup>

La Banque a cherché depuis plusieurs années à renforcer ses liens avec des organisations partenaires. Des efforts collaboratifs ont notamment été mis en place avec l'ONU, plus particulièrement des partenariats avec le HCR et le PNUD, dans le but de promouvoir une approche plus intégrée des besoins liés au rapatriement, à la réintégration, à la réhabilitation et à la reconstruction (approche des « 4R ») en faveur des réfugiés et populations déplacées dans les pays en sortie de conflits. L'unité LICUS a également mis en place un partenariat avec le PNUD pour développer et mettre en œuvre des stratégies liées aux besoins spécifiques des pays<sup>378</sup>. La Banque a par ailleurs développé des partenariats avec divers réseaux, dont celui de l'Organisation pour la Coopération Economique et le Développement (OCDE) <sup>379</sup> appelé

---

<sup>375</sup> Site de la Banque mondiale : <http://www.worldbank.org/ieg/licus/intro.html>

<sup>376</sup> L'étude est intitulée : "Engaging With Fragile States, An IEG Review of World Bank Support to Low Income Countries Under Stress".

<sup>377</sup> [http://www.worldbank.org/ieg/licus/docs/licus\\_chap2\\_ce.pdf](http://www.worldbank.org/ieg/licus/docs/licus_chap2_ce.pdf)

<sup>378</sup> "The Role of the World Bank in Conflict and Development: an Evolving Agenda", page 42-43, accessible à : <http://siteresources.worldbank.org/INT/CPR/214578-112884026494/20482669/ConflictAgenda2004.pdf>

<sup>379</sup> L'OCDE est un forum réunissant les pays développés. Elle traite des questions touchant le développement économique. Il s'agit d'une enceinte au sein de laquelle est menée une réflexion assez riche, mais qui ne constitue pas un cadre de décisions directement contraignantes : c'est en réalité un forum de concertation collective. Cette organisation peut être à l'origine de textes adoptés ultérieurement dans le cadre de traités. En 2005, le CAD (Comité d'Aide au Développement) de l'OCDE a formellement reconnu qu'un certain nombre d'activités à vocations sécuritaires, notamment le SSR et le DDR, devrait être inclus parmi les instruments

« OECD/DAC Network on Conflict, Peace and Development Cooperation » ou encore des réseaux plus informels d'agences, gouvernements, centres de recherches et ONG concernés par les conflits, tels que le « Conflict Prevention and Reconstruction Network ». Elle travaille également avec des banques régionales et des ONG.

### **Le Fonds Monétaire International (FMI)**

Le FMI, qui regroupe 184 pays, « a pour mission de promouvoir la coopération monétaire internationale, de garantir la stabilité financière, de faciliter les échanges internationaux, de contribuer à un niveau élevé d'emploi et à la stabilité économique et de faire reculer la pauvreté »<sup>380</sup>. Il a pour but de prévenir les crises systémiques et ses États-membres peuvent faire appel à ses fonds lorsqu'ils ont des besoins de financement temporaires pour remédier à leurs problèmes de balance des paiements.

Pour remplir sa mission le FMI :

- suit les évolutions des situations et des politiques économiques de ses États-membres ainsi que celle de l'économie mondiale et apporte ses conseils ;
- accorde des prêts aux États-membres qui font face à des difficultés de balance des paiements. Ces prêts sont accompagnés de politiques d'ajustement et de réformes pilotées par le FMI ;
- fournit une assistance technique et des formations aux administrations publiques et à la banque centrale de États-membres dans les domaines qui relèvent de sa compétence<sup>381</sup>.

Le FMI a fait preuve de plus de réticences que la Banque mondiale face à la perspective de s'engager dans le domaine de la reconstruction post-conflit. Etant donné que ses interventions étaient de manière générale « chirurgicales » et de court-terme, dans le but de stabiliser des problèmes de balance de paiements, le FMI s'estimait en effet mal placé pour entreprendre des activités de reconstruction post-conflit.<sup>382</sup> Cependant, en 1995, le FMI a mis en place un nouvel instrument de financement pour les pays post-conflit. Cette

---

officiels d'aide au développement (official development aid – ODA). Voir « Classifying conflict, peace and security related aid activities, DCD/DAC/STAT (2005)2, 13 mai 2005.

<sup>380</sup> Guide du FMI « Qu'est-ce que le Fonds Monétaire International ? », 2004, page 1. Accessible à <http://www.imf.org/external/pubs/ft/exrp/what/fre/whatf.pdf>, site consulté le 24 août 2006.

<sup>381</sup> Guide du FMI « Qu'est-ce que le Fonds Monétaire International ? », 2004, pages 3-4. Accessible à <http://www.imf.org/external/pubs/ft/exrp/what/fre/whatf.pdf>, site consulté le 24 août 2006.

<sup>382</sup> Tschirgi, Neclá : “Post-Conflict Peacebuilding Revisited: Achievements, Limitations, Challenges”, document prepare pour la conference de WSP International/IPA Peacebuilding Forum, le 7 octobre 2004.

aide d'urgence marque la contribution principale du FMI au post-conflit. Le FMI fournissait depuis 1962 une assistance d'urgence pour soutenir la reconstruction à la suite de catastrophes naturelles et a étendu cette assistance aux pays sortant de conflits. Dans le cadre des situations faisant suite à une catastrophe naturelle, les prêts ont pour but d'aider les pays concernés à faire face à des besoins urgents de financement de leur balance de paiements à la suite d'un tel événement. Cette aide financière doit être déboursée rapidement et être accompagnée de conseils en matière de politique économique, ainsi que d'une assistance technique. Depuis la mise en place de cette assistance, 38 pays ont reçu plus de 2,9 milliards de dollars de fonds d'urgence du FMI<sup>383</sup>. Pour ce qui est des pays sortants d'un conflit armé, l'assistance du FMI est « limitée aux cas où le pays membre ayant un besoin urgent de balance des paiements se trouve incapable de formuler et de mettre en œuvre un programme économique global parce que ses capacités ont été endommagées par le conflit, mais dispose néanmoins d'une capacité suffisante de planification et d'exécution de la politique économique. Les apports financiers du FMI peuvent aider un pays directement, mais aussi en catalysant les concours provenant d'autres sources puisque l'assistance de l'institution doit entrer dans le cadre d'un effort global au niveau international pour pallier les répercussions d'un conflit »<sup>384</sup>.

Les conseils en matière de politique macro-économique et au sujet des mesures structurelles d'accompagnement constituent une composante importante de l'assistance d'urgence du FMI. Dans le cas des pays sortant de conflit, l'assistance technique permet de rétablir les capacités d'exécution de la politique macroéconomique, puisque cette assistance technique se concentre sur le rétablissement et la réorganisation des institutions budgétaires, monétaires et de change qui aideront à restaurer les capacités de recouvrement des recettes fiscales et des processus de dépenses, ainsi que les opérations de paiement, de crédit et de change.

En décembre 2005, 29 pays avaient bénéficié de concours financiers dans les cas de catastrophes naturelles et douze pays avaient reçu un appui à la sortie d'un conflit. Le tableau ci-dessous fait état des concours d'urgence accordés suite à des conflits armés depuis 1995.

Aide d'urgence à la sortie d'un conflit, 1995–2005			
Pays	Année	Montant (Millions de \$ EU)	% de la quote-part

<sup>383</sup> Ces chiffres datent de décembre 2005 et sont accessibles à <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/re/conflic.htm>

<sup>384</sup> Accessible à <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/re/conflic.htm>

Bosnie/Herzégovine	1995	45,0	25,0
Rwanda	1997	12,2	15,0
Albanie	1997	12,0	25,0
Rwanda	1997	8,1	10,0
Tadjikistan	1997	10,1	12,5
Tadjikistan	1998	10,0	12,5
Congo, Rép. Du	1998	9,6	12,5
Sierra Leone	1998	16,0	15,0
Guinée-Bissau	1999	2,9	15,0
Sierra Leone	1999	21,4	15,0
Guinée-Bissau	2000	1,9	10,0
Sierra Leone	2000	13,3	10,0
Congo, Rép. Du	2000	13,6	12,5
Yougoslavie, Rép. féd.	2000	151,0	25,0
Burundi	2002	12,7	12,5
Burundi	2003	13,4	12,5
République centrafricaine	2004	8,2	10,0
Irak	2004	435,1	25,0
Haïti	2005	15,5	12,5

Source : Tableau tiré de la fiche technique sur l'aide d'urgence du FMI<sup>385</sup>

### **Les Français à la Banque Mondiale et au FMI**

En 2004, d'après les chiffres du Ministère de l'Economie et des Finances, la présence française à la Banque Mondiale représentait 2,98% du personnel du groupe, soit 323 personnes<sup>386</sup>, alors que sa part du capital était de 4,41%.<sup>387</sup> En comparaison, la même année la présence américaine représentait

<sup>385</sup> Accessible à <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/fre/conflicf.htm>

<sup>386</sup> 160 personnels français, consultants ou temporaires, étaient en outre recensés.

<sup>387</sup> « En 2004/2005, deux priorités à l'occasion des 60 ans des institutions de Bretton Woods: financement du développement et examen du mandat de ces institutions », p. 120 accessible à

20,9% du personnel pour une part de 16,85% du capital de la BIRD et la présence britannique représentait 3,14% de l'effectif total pour une part du capital égale à celle de la France. De surcroît, d'après le MINEFI, la présence française aux plus hauts niveaux de la hiérarchie de la Banque Mondiale « *reste nettement insuffisante* ». <sup>388</sup>

Le personnel français représentait en 2004 3,96% des effectifs totaux employés par le FMI, soit 108 personnes sur 2723, pour une quote-part de 5,05%. <sup>389</sup> Selon un rapport du MINEFI, « *Notre absence au plus haut niveau, quelques départs à venir et le rythme trop lent et l'insuffisance des promotions pour compenser ce « vide » caractérisent la situation actuelle.* » <sup>390</sup> Le rapport note également : « *Toujours située au troisième rang derrière les Etats-Unis et le Royaume Uni en termes de poids dans le personnel total, la France reste bien moins bien représentée parmi les « professionnels » [...] A quote-part de droits de vote identiques avec les Britanniques, la France est donc bien moins située quantitativement et qualitativement.* » <sup>391</sup>

### ***Le post-conflit, enjeu d'une compétition internationale ?***

S'intéresser aux dispositifs existant à l'étranger permet bien sûr d'y trouver d'éventuelles suggestions pour améliorer le système français de gestion post-conflit. Cependant, les modèles étrangers ne doivent pas être considérés comme des réalités nationales isolées, dont ils conviendrait ou non de s'inspirer. Il est au contraire très important de considérer ces modèles en fonction de l'influence normative qu'ils tendent à exercer sur l'approche française de la gestion des sorties de conflits.

La question de l'interministérialité n'est pas seulement le fruit du constat selon lequel les réalités du terrain imposent une coordination accrue au niveau ministériel. La question de l'interministérialité apparaît d'abord comme une appropriation de l'enjeu « *interagency* », tel qu'il est posé outre-Manche et outre-Atlantique <sup>392</sup>. Comme nous l'avons souligné en introduction, la gestion

---

[http://www.minefi.gouv.fr/directions\\_services/dgtpe/institutions/rapportbm-fmi05.pdf](http://www.minefi.gouv.fr/directions_services/dgtpe/institutions/rapportbm-fmi05.pdf), site consulté le 23 août 2006.

<sup>388</sup> *Idem.*

<sup>389</sup> *Idem.*

<sup>390</sup> *Idem.*

<sup>391</sup> *Idem.*

<sup>392</sup> Patrick Hassenteufel a bien souligné l'importance de se pencher sur le champ sémantique et la généalogie des termes exportés et importés, lorsque l'on se livre à une comparaison de différents modèles nationaux. « *Le travail de repérage des trajectoires des termes clefs et de leurs significations multiples est particulièrement indispensable puisqu'un terme apparaît à un moment précis, dans un lexique politique donné. La déconstruction préalable suppose donc à la fois d'établir une généalogie sémantique des termes et des conceptions*

des sorties de conflits doit donc être considérée comme un enjeu permettant aux Etats d'affirmer leur influence mondiale. Dans le contexte des sorties de crises, il existe en effet une véritable concurrence :

- d'une part, dans la présence sur le terrain ;
- d'autre part, dans les concepts, les normes, les standards et les procédures que les différents acteurs internationaux entendent mettre en place au niveau local. Le post-conflit apparaît ainsi comme un espace politique dans lequel s'affrontent les pouvoirs normatifs des Etats.

Au-delà du seul aspect de l'adaptation des instruments institutionnels internes aux exigences du nouvel environnement international, l'un des enjeux de la gestion post-conflit renvoie ainsi à la stratégie d'intérêt et surtout d'influence de la France sur la scène internationale, que la mise en place d'un dispositif de coordination interministériel de gestion des sorties de conflits au niveau national permettrait à la fois d'impulser et de mettre en oeuvre de manière cohérente.

Les paragraphes suivants examinent les approches britannique et américaine de la sortie de conflit, en étudiant les instruments institutionnels qui les soutiennent<sup>393</sup>. Il convient de souligner que les structures en charge de la gestion interministérielle des sorties de conflits aux Etats-Unis (S/CRS) et au Royaume-Uni (PCRU) militent pour que d'autres pays créent des structures analogues aux leurs : cette préoccupation est motivée par la volonté de favoriser une meilleure coopération multinationale sur le plan opérationnel. Cependant, elle est également motivée par des préoccupations de survie bureaucratique : si ces structures arrivent à susciter l'émergence de structures sœurs au sein des autres Etats, cela leur permet de légitimer leur existence en interne, auprès des autres bureaucraties, qui tendent parfois à remettre en cause leur utilité. Se produit ainsi une tentative d'exportation de modèles interagences, au moins autant gouvernée par des logiques utilitaristes que par des visées idéologiques. L'implication d'un certain nombre d'Etats dans des exercices d'expérimentations multinationales visant à renforcer les relations civilo-

---

*que ceux-ci recourent, ainsi que de tracer la matrice des exportations et des importations. L'enjeu analytique est d'établir un lien entre les termes faisant l'objet de la comparaison et les configurations dans lesquelles il est utilisé* » Hassenteufel Patrick, « De la comparaison internationale à la comparaison transnationale. Les déplacements de la construction d'objets comparatifs en matière de politiques publiques », *Revue française de Science Politique*, volume 55, n°1, février 2005, p. 118-119.

<sup>393</sup> Il convient de souligner que les approches britannique et américaine de la gestion des sorties de conflits se prêtent davantage que l'approche française à une analyse par les politiques publiques (notamment en raison de leurs orientations normatives et de leurs fonctions programmatiques plus manifestes). Cependant, le caractère davantage articulé de ces politiques ne présume en rien de leur efficacité (le cadre idéologique de leurs orientations normatives pouvant constituer précisément un facteur d'échec).

militaires est un moyen, utilisé par les Etats-Unis, de diffuser des concepts propices à la promotion de l'instauration à l'étranger de structures interagences.

Enfin, si l'influence anglo-saxonne sur l'architecture des processus post-conflits est aujourd'hui prégnante, il convient de mettre en relief les avantages dont dispose la France dans cette compétition de l'influence internationale.

### **La Grande-Bretagne**

Le dispositif britannique est souvent présenté comme un modèle en matière d'instruments voués à la gestion post-conflit. Il est le fruit d'un certain nombre de réformes intervenues au sein de l'appareil de politique extérieure du Royaume-Uni, depuis une dizaine d'années. Ces réformes ont accompagné la formalisation d'une approche globale de la gestion des crises, dite « *comprehensive approach* ».

#### **Le rôle central du DFID**

La Grande-Bretagne définit la coopération civilo-militaire comme "*la relation d'interaction, de coopération et de coordination, le support mutuel, la planification commune et l'échange permanent d'informations à tous les niveaux entre les structures des forces militaires, les organisations et organismes civils et les relais d'opinion intra théâtre, nécessaires pour obtenir une réponse efficace dans tout l'éventail des opérations*". Dans cette approche, "*la force militaire n'est qu'un élément d'une approche multifonctionnelle et multi-organisationnelle pour résoudre une crise complexe* " qui passe par la "*recherche d'une culture de coopération au sein de l'organisation militaire et d'une harmonieuse interaction avec toutes les organisations civiles* "<sup>394</sup>. Le Département du Développement International est un élément clé de cette stratégie visant à assurer une cohérence globale et une unité des efforts engagés en matière de gestion de crises.

En effet, l'ex-agence ODA (*Overseas Development Administration*), qui dépendait du Foreign Office, a été remplacée par un Secrétariat d'Etat pour le Développement International (*Department for International Development -DFID*), indépendant : ce processus est exactement l'inverse de celui consacré par la réforme de la coopération en France, en 1998. L'ODA a toujours été présente sur le terrain, agissant soit comme bailleur de fonds des projets réalisés par des

---

<sup>394</sup> Cité in Lt-Col Lerwill " coopération civilo-militaire : une vue britannique ", *Objectif Doctrine* N°25, Mai 2001, pp. 34 et 35.

ONG, soit comme maître d'œuvre utilisant son propre financement ou des crédits internationaux pour mener elle-même des projets. Le DFID a repris cette double vocation. Ce Département a en outre été doté d'un budget important et ses règles de fonctionnement budgétaire sont particulièrement souples. Dès le début d'une crise, les sommes jugées nécessaires peuvent être allouées sur les fonds du DFID à un « *trust fund* » *ad hoc*, éventuellement international. L'application d'un contrôle financier *a posteriori* lui permet de disposer d'une grande marge d'initiative. Il est ainsi possible, pour chaque échelon hiérarchique, de transférer des sommes d'un chapitre à un autre sans en référer à l'échelon supérieur. Par ailleurs, le Département du Trésor (*Treasury*) n'intervient pas, une fois le budget du DFID établi. Par ailleurs, l'association permanente de spécialistes civils et de militaires (en activité ou de réserve) au DFID, contribue à une convergence des efforts et une cohérence dans l'action. Cette agence, qui est aussi chargée des relations avec les ONG, place la relation ONG-forces armées au centre de la coopération civilo-militaire.

Au centre de ce dispositif, le DFID a mis en place les *Conflict Prevention Pools* (CPP), l'un étant exclusivement centré sur l'Afrique (CPP Africa), l'autre étant centré sur le reste du monde (*Global CPP*), qui utilisent la coordination interagences pour gérer les questions de sécurité. Ces entités couvrent ainsi l'ensemble des activités de prévention des conflits du DFID, du Foreign and Commonwealth Office (FCO) et du Ministry of Defence (MOD), lorsqu'une approche intégrée apporte une valeur ajoutée. Les CPP conjuguent une capacité d'analyse stratégique, une organisation interministérielle opérationnelle et un outil financier spécifique et immédiatement mobilisable. Les CPP du DFID, à travers les programmes de réforme des secteurs de la sécurité (*Security Sector Reform*) mis en place dans les pays en situation de sortie de conflit, sont des acteurs majeurs de l'action interagences<sup>395</sup>. Cette capacité d'intervention a aussi été rendue possible par la création en novembre 2002, d'un Global Facilitation Network à l'Université de Cranfield (puis transféré à l'université de Birmingham) qui travaille avec le MOD et fait le lien avec la communauté des experts et chercheurs civils, pour renforcer les capacités d'intervention des acteurs des sociétés civiles locales et britanniques (ONG) dans les domaines du *Security Sector Reform*, notamment pour les programmes développés en Afrique (Sierra Leone, Kenya, Région des Grands Lacs, Burundi avec la Force spéciale de protection notamment).

---

<sup>395</sup> L'objectif de cette stratégie intégrée de réforme est « *d'aider les gouvernements des pays en développement et en transition à remplir leurs fonctions légitimes de sécurité par le biais de réformes qui doivent rendre la fourniture de sécurité plus démocratiquement responsable (democratically accountable) ainsi que plus efficace et efficiente afin de réduire les risques potentiels de conflit interne et externe* ».

Doit également être pris en considération le rôle de la *Strategy Unit*, centre d'excellence au sein du gouvernement britannique, travaillant au bénéfice du Premier ministre et des Départements, qui mène une pensée prospective sur le long terme sur des sujets nécessitant des approches stratégiques croisées. Cette unité, créée en 2002 réunit trois centres préexistants (L'unité *Performance and Innovation*, la *Forward Strategy Unit* du Bureau du Premier ministre, et des éléments du *Centre for Management and Policy Studies*) dont les efforts ont été mutualisés.

Le DFID est cependant l'objet de nombreuses critiques, en raison de la trop forte indépendance dont il jouit selon certains : au sein du FCO particulièrement, les critiques se multiplient pour dénoncer la tendance du DFID à mener sa propre politique étrangère, voire à se démarquer de la ligne politique arrêtée par le Premier Ministre lui-même<sup>396</sup>. La PCRU (Post-Conflict Reconstruction Unit) est en partie liée à la volonté de soustraire au DFID la responsabilité de la gestion post-conflit.

### **La création de la PCRU**

A la suite de la guerre en Irak, a été décidée la mise en place d'une Unité de reconstruction post-conflit, vouée à améliorer la coordination des moyens civils et militaires dans la phase de stabilisation succédant à une intervention militaire. Cette démarche devait, du point de vue du gouvernement travailliste, être développée dans l'ensemble des agences britanniques avec des prolongements au niveau de la communauté internationale et dans d'autres organisations régionales. C'est ainsi que le 16 septembre 2004, par une déclaration commune des ministres du Développement international (DFID), des Affaires Etrangères (FCO) et de la Défense (MOD), a été créée la *Post Conflict Reconstruction Unit* (PCRU). L'objectif est de mettre en place une nouvelle coopération interministérielle sous la direction de ces trois ministères. La PCRU est chargée désormais de la définition globale des politiques de sortie de crise et de l'intervention dans des phases post-conflits. Le parallèle avec l'initiative de l'*Office for the Co-ordinator for Reconstruction and Stabilization* du Département d'Etat américain (cf. *infra*) est directement établi par le Royaume-Uni, ce qui place cette initiative dans une perspective transatlantique.

La PCRU est donc une institution dévolue à l'action interministérielle, qui complète le dispositif des *Conflict Prevention Pools*<sup>397</sup>. Cette structure poursuit

---

<sup>396</sup> Le DFID s'est démarqué de Tony Blair, lors de la guerre en Irak en 2003.

<sup>397</sup> La PCRU dispose cependant en théorie d'une supervision trimestrielle plus large que le CCP au sein de l'administration centrale britannique.

des objectifs ambitieux, tirés des expériences des interventions britanniques en Sierra Leone, au Timor oriental, dans les Balkans, au Mozambique en Afghanistan et en Irak :

- disposer d'une structure interministérielle spécifiquement en charge des actions de stabilisation ;
- améliorer les capacités nationales de planification ;
- contribuer à la coordination des actions de la communauté internationale.

La PCRU disposait, début 2006, d'un effectif d'environ 30 personnes, venues principalement des 3 départements réunis pour la création de l'unité et de celui des Finances (*Treasury*), mais aussi de diverses autres administrations en fonction de besoins précis (spécialistes des retraites ou des problèmes de la société civile, policiers, etc.). D'un point de vue administratif, l'Unité est composée de trois services (stratégie, planification opérationnelle, gestion des ressources<sup>398</sup>). Des experts peuvent être à tout moment détachés volontairement pour participer à une mission de la PCRU. La structure a été dotée d'un budget de 25 millions de livres sterling. Une banque de données de 200 experts, mobilisables dans de courts délais, a été constituée, dans 120 secteurs spécialisés. Les agents retenus bénéficient avant leur envoi en mission, d'une formation spécifique, incluant une sensibilisation au danger encouru (*HEA-Hazardous Environment Awareness*). L'unité dispose aussi de matériel de type militaire disponible pour un déploiement immédiat: 6 véhicules blindés, outre 20 véhicules ordinaires, des tentes, des moyens de télécommunications protégés, etc. En théorie, l'unité devrait être pleinement opérationnelle fin 2006.

La mission assignée à la PCRU est double :

- développer des stratégies gouvernementales pour la stabilisation dans l'immédiat post-conflit, incluant la planification entre les civils et les militaires ainsi que la collaboration avec la communauté internationale ;
- fournir un appui opérationnel, en mettant à disposition les capacités nécessaires pour stabiliser un environnement dans des situations de post-conflit immédiates. La PCRU doit couvrir les actions de reconstruction dans les 16 mois qui suivent un accord de paix. Il s'agit donc d'assurer la transition entre la phase militaire et les projets de développement, qui se déploient ensuite sur un plus long terme. La PCRU est mise en place principalement dans des situations où l'armée britannique est déployée. Elle n'est pas créée pour répondre à des besoins humanitaires. A l'inverse, pour les actions de développement de long terme, qui peuvent également avoir une

---

<sup>398</sup> Ces trois services sont respectivement dirigés par un diplomate pour le premier, un militaire pour le second et un fonctionnaire du DFID pour le troisième.

dimension militaire, les CPP sont axés sur les actions structurelles abordées dans une perspective temporelle de plus long terme : au-delà des 16 mois réservés à la PCRU, il s'agit d'éviter le retour de conflits en s'appuyant sur des programmes ordonnés autour de grands axes. Le point commun entre les deux mécanismes demeure la prise en compte de la nécessité d'agir au niveau interministériel, tant au sein de l'administration britannique que dans le pays bénéficiaire de l'aide.

Pourtant, les réalisations de cette structure apparaissent pour l'heure bien maigres. Le champ d'intervention de la PCRU a fait l'objet de longs débats entre le MOD, le FCO et le DFID. Les agents de la PCRU entendent se démarquer, par une approche fondamentalement interministérielle et pluridisciplinaire, de celle du DFID, dont les deux piliers sont les problématiques du développement et les sciences sociales et économiques. La PCRU peine cependant pour l'heure à affirmer son identité, tâche particulièrement difficile dans le contexte des réformes de « *Whitehall* » engagées depuis l'arrivée des Travailleurs au pouvoir en 1997. On s'aperçoit à cet égard que les rivalités bureaucratiques et les différences culturelles entre les trois administrations constituent un frein à son action. Pour le moment, les activités de la PCRU se sont limitées à quelques théâtres d'opérations très ciblés : collaboration avec le DFID, le FCO et le MOD dans l'évaluation et la planification des contributions britanniques à la stabilisation en Afghanistan ; contribution aux évaluations du secteur de la sécurité au Sud-Est de l'Irak ; contribution à la réforme du secteur de la sécurité de l'Autorité palestinienne ; projet justice et sécurité au Yémen. L'absence d'un grand théâtre d'expérimentation a largement empêché l'Unité de s'imposer et de démontrer la spécificité de ses compétences. Pour l'heure, cette cellule n'a donc pas encore de réelles activités opérationnelles et ses relations avec les organisations multilatérales sont encore embryonnaires. La dénomination de la PCRU ne correspond en outre que partiellement à ses domaines d'intervention : l'accent a été mis notamment sur la nécessité d'une planification intégrée en amont des crises, ce qui élargit considérablement les missions de l'Unité et pourrait la rendre concurrente des CPP. La répartition des tâches entre la PCRU (contrôlée trimestriellement par une commission interministérielle plus large que les 3 départements en charge des CPP, et comprenant notamment le *Cabinet Office*) et les CPP (pilotés directement par un ministre) demeure pour l'instant assez floue. Les CPP sont appelés à conserver leur mandat central, axé autour de la prévention et de la gestion des conflits. Certaines structures apparaissent également directement concurrentes de la PCRU. Ainsi, lors de sa réorganisation interne de la mi-2004, le FCO a constitué en son sein un *Conflict Issues Group* (CIG), dépendant du directeur de la Sécurité internationale du ministère et qui compte une trentaine de membres, soit un effectif comparable

à celui de la PCRU. De même, le Foreign Office a constitué parallèlement à celle de la PCRU une liste de personnes-ressources internes, qui recense une centaine de diplomates considérés comme des experts en matière de conflits. Par ailleurs, cette Unité n'est pas compétente pour les opérations de type humanitaire, qui demeurent de la responsabilité principale du DFID. Enfin, n'étant pas rattachée au Cabinet du Premier Ministre, l'Unité ne semble disposer d'aucun pouvoir d'arbitrage et d'orientation. Elle ne peut prendre de décision qu'avec l'accord des trois ministères concernés.

Le risque principal, de l'aveu même de membres de la PCRU, demeure qu'en dépit de l'approche plurielle préconisée par l'Unité, l'accent dans la planification des sorties de crise ne soit mis, comme par le passé, sur une vision à pilotage, sinon à dominante, du moins trop exclusivement militaire, celle du MOD en l'occurrence, guère différente à cet égard de celle des autres ministères de la Défense dans le monde, même si ceux-ci reconnaissent tous aujourd'hui le rôle indispensable des civils (et spécialement des développeurs) dans les sorties de crise<sup>399</sup>. L'Unité est pour l'heure largement méconnue, y compris au sein des milieux spécialisés. Il n'est pas exclu à ce stade que la PCRU évolue à terme dans son organisation, pour être rattachée à l'un des trois départements ministériels concernés.

### **La comprehensive approach ou approche globale**

Les Britanniques développent depuis plusieurs années la notion de « *comprehensive approach* » ou encore de « *comprehensive planning* ». Cette démarche est née à la suite des opérations en Bosnie et au Kosovo qui ont révélé l'insuffisance d'une coopération civilo-militaire de niveau tactique pour gérer la complexité des situations ; des efforts ont aussi été fournis pour renforcer la coordination de niveau opératif, avec la mise en place de représentants interministériels au sein de la *Defence Crisis Management Organisation* (DCMO) et de l'état-major, le *Permanent Joint Headquarters* (PJHQ). Parallèlement, les expériences britanniques en Sierra Leone, en Afghanistan et en Irak ont renforcé la certitude chez les militaires qu'une cohérence d'ensemble ne pourrait être atteinte que si les processus, la planification et les objectifs de niveau stratégique des instruments et agences concernés étaient harmonisés. Ces réflexions ont été articulées avec la doctrine britannique relatives aux contributions militaires dans les opérations de soutien à la paix (« *The Military*

---

<sup>399</sup> Une mission de l'AFD a été chargée de rencontrer l'équipe de PCRU en décembre 2005 à Londres. Information personnelle, Paris, février 2006.

*Contribution to Peace Support Operations* » ; *Joint Warfare Publication 3-50, 2004*) et se sont poursuivies sous l'appellation de « comprehensive approach » (CA).

Dans un document diffusé en juin 2006 vers l'Union Européenne, la définition suivante de la CA est proposée : « *une approche systémique de la planification nécessite l'engagement de tous les organismes pertinents afin d'effectuer de manière globale l'analyse, ainsi que le développement et l'exécution d'une réponse coordonnée et cohérente à une crise. Elle comprend l'identification des interdépendances, priorités et séquences d'activités, et emploie donc les ressources de manière efficace par le biais d'un cadre global qui permet d'évaluer les progrès accomplis.* »<sup>400</sup>

Si les Britanniques promeuvent cette approche non seulement en national mais également au sein de l'UE et auprès des Etats-Unis par le biais des expérimentations multinationales<sup>401</sup>, force est de constater que cette approche est plutôt un concept ou un cadre de réflexion général qu'un processus bien élaboré. Le centre de doctrine et de développement de concepts dit vouloir continuer à débattre de ses modalités de mise en œuvre dans des cadres interministériels et multinationaux, mais les sceptiques estiment qu'il est utopique de penser qu'il sera possible de mettre en place un tel processus au niveau stratégique.

## **Les Etats-Unis**

Aux Etats-Unis, l'importance majeure accordée à la coordination interagences et civilo-militaire est le résultat d'une prise de conscience : afin de faire face aux menaces multiformes et complexes qui caractérisent l'environnement stratégique, il est nécessaire d'avoir recours à tous les instruments de pouvoir à la disposition de l'Etat. Pour ce faire, un certain nombre de réformes, restructurations et réflexions visant à améliorer la coordination « interagences » sont survenues au cours de la dernière décennie.

### **L'introduction d'un processus de coordination interagences : la PDD 56**

Si les difficultés rencontrées dans la stabilisation de l'Afghanistan et de l'Irak ont démontré l'urgence de prendre en considération la problématique de la coordination interagences, contribuant à lui donner un regain de visibilité,

---

<sup>400</sup> EU Concept for Comprehensive Planning, UK draft, le 23 juin 2006.

<sup>401</sup> Avec succès dans ce dernier cas puisque la « Comprehensive approach » a été retenue comme le thème central de MNE5.

celle-ci avait commencé à être prise en compte sous l'Administration Clinton, dans le cadre des « crises complexes » ou « opérations militaires autres que la guerre » (« *Military Operations Other than War* » ou MOOTW) dans lesquelles les États-Unis se sont engagés au cours des années 1990. Les interventions américaines dans ces crises (Somalie, Haïti, Bosnie) ont nécessité, outre le volet militaire, une contribution importante des moyens civils du gouvernement américain. Les problèmes de coordination interagences lors de ces opérations ont été rapidement identifiés et des solutions *ad hoc* y ont été apportées ; ces expériences ont également fait évoluer les concepts et doctrines militaires vers un début de prise en compte de l'importance de mieux coordonner leurs actions avec celles de acteurs civils dans ce type d'opérations. L'amorce de réflexions sur des solutions plus codifiées a aussi commencé à émerger à cette époque, dont la plus connue reste la *Presidential Decision Directive 56* (PDD-56) développée par le *National Security Council* (NSC)<sup>402</sup>. Cette directive disposait que « *les agences civiles et militaires devraient agir de manière synchronisée à travers une gestion interagences effective et, par un usage des mécanismes spéciaux, viser une plus grande unité des efforts. Une amélioration des procédures d'urgence par une planification intégrée et une gestion précoce doit réduire les retards et la pression sur le militaire* ». La directive préconisait en conséquence la mise en place d'un processus interagences pour favoriser la coordination des actions des structures civiles et militaires, particulièrement entre le Département d'Etat, le Pentagone, et l'Agence pour le développement international (USAID)<sup>403</sup>. La PDD 56 a cherché à institutionnaliser cinq mécanismes et outils de planification :

- un comité exécutif, présidé par le *Deputies Committee* ou comité des adjoints<sup>404</sup>, chargé du pilotage général de l'intervention ;
- le développement d'un plan politico-militaire intégré et interagences ;
- des réunions de rodage dont le but était de tester la cohérence du plan d'ensemble ;
- la systématisation des retours d'expérience (« *lessons learned* ») ;
- une formation interagences, grâce à des programmes développés par

---

<sup>402</sup> Presidential Decision Directive 56, « The Clinton Administration's Policy on Managing Complex Contingencies Operations », 20 mai 1997.

<sup>403</sup> Aux États-Unis, le processus interagences est également un mécanisme conçu pour résoudre les tensions grandissantes entre acteurs à un niveau bas de responsabilité grâce à des interactions régulières voire quotidiennes par une utilisation de réseaux d'information et de communication.

<sup>404</sup> Dans la structure du Conseil pour la Sécurité Nationale (*National Security Council* – NSC), il existe plusieurs niveaux de travail interministériel, destinés à soutenir la prise de décision présidentielle. Le comité des « principaux » (*Principals Committee*) réunit les plus hauts décideurs (Secrétaire d'Etat, Secrétaire à la Défense, etc) responsables des questions de sécurité nationale, sans le Président. Le comité des adjoints (*Deputies Committee*) est composé des adjoints aux ministres et directeurs d'agences. Enfin, les « comités interagences de coordination de la politique » (*Policy Coordination Committees* ou PCC) sont des groupes de travail interministériels et constituent le forum principal pour la coordination interagences au sein du système NSC.

PITEA (« *Interagency Training, Education and AfterAction Review* »)<sup>405</sup>, organisme créé à cet effet et placé sous la double tutelle de la *National Defense University* et du *Foreign Service Institute*.

Selon la PDD 56, le comité des adjoints (*Deputies*) était chargé de réunir un groupe de travail interagences, appelé « *Executive Committee* » ou « *ExCom* » (comité exécutif), rassemblant des représentants de toutes les agences concernées par une intervention afin d'en piloter la planification et la mise en œuvre conformément au processus prévu par la PDD 56.<sup>406</sup> Les représentants étaient chargés de veiller à la planification au sein de leur agence, puis à l'intégration des plans élaborés par chaque agence ou département concerné par la crise afin de former le plan politico-militaire d'ensemble, le *Pol-Mil Plan*.<sup>407</sup> Les membres du comité exécutif, dont le poste dépendait très souvent d'une nomination présidentielle, étaient tenus personnellement responsables de l'efficacité de l'action américaine dans le ou les domaines où leur agence était pilote (par exemple : gestion des réfugiés, démobilisation, etc).

Si la PDD 56 a représenté un premier effort louable pour structurer, normaliser et codifier la coordination interagences, elle n'est pas parvenue à réellement transformer la coordination interministérielle en opérations. Cette directive a été jugée décevante par de nombreux experts, qui lui ont notamment reproché de ne prévoir aucun mécanisme contraignant les agences réticentes à améliorer leur coordination ; d'exiger un niveau de détail excessif dans la planification civilo-militaire - ce qui rendait le processus très lourd - et surtout, de n'avoir jamais été réellement appliquée. Il semble en effet que la PDD 56 n'ait pas eu l'impact désiré, en raison des réticences de plusieurs départements, notamment du DOD, qui craignait, en partageant ses plans avec les civils, de mettre en péril leur confidentialité et donc la sécurité de ses soldats ; l'administration du NSC est également accusée de ne pas avoir veillé de manière suffisamment contraignante à son application<sup>408</sup>.

---

<sup>405</sup> Marcella, Gabriel « National Security and the Interagency Process in *U.S. Army War College Guide to National Security Policy and Strategy*, ed. J.Boone Bartholomees, Jr, juillet 2004, p. 250.

<sup>406</sup> Hamblet, William et Jerry G. Kleine : « *Interagency Cooperation, PDD-56 and Complex Contingency Operations* », *Joint Forces Quarterly*, printemps 2000, page 95.

<sup>407</sup> Ce plan devait au minimum contenir une évaluation de situation, une explicitation des intérêts nationaux, une formulation de la mission, les principaux objectifs à atteindre, un concept d'opérations et d'organisation, une description de l'état final recherché, des tâches préparatoires, une stratégie de transition et de sortie de crise, des tâches fonctionnelles ou des domaines de mission, c'est-à-dire des domaines d'action pour les différentes agences, une division des responsabilités et la désignation d'agences pilotes (*lead agency*) pour des domaines donnés.

<sup>408</sup> Binnendijk Hans et Stuart Johnson (ed). « *Transforming for Stabilization and Reconstruction Operations* » ; *Center for Technology and National Security Policy*, National Defense University, November 12, 2003.

Les attentats du 11 septembre 2001 ont stimulé de nombreux débats sur l'aptitude de l'organisation des moyens de l'Etat, héritée de la Guerre froide, à répondre au nouveau contexte sécuritaire et ont mené à de grandes restructurations, notamment en ce qui concerne la sécurité intérieure (« *Homeland Security* ») et le renseignement. Parallèlement, le volet offensif de la « guerre » contre le terrorisme a rendu indispensable la coordination de l'action des divers départements et agences du gouvernement américain. La réponse initiale a été la mise sur pied du *National Counterterrorism Center* (NCTC), dont une des fonctions est la planification stratégique, et, au niveau du DOD, la création de JIACG-CT (*Joint Interagency Group-Counterterrorism*) pour améliorer la coordination interagences en matière de lutte contre le terrorisme au sein des grands commandements unifiés. Cependant, la coordination des actions civiles et militaires est restée difficile pendant la planification et l'exécution initiale des opérations en Afghanistan et en Irak. L'Administration Bush a été accusée d'ignorer les leçons des années 1990 et de rejeter l'esprit de la PDD 56. Ce n'est qu'en réaction à la difficile stabilisation de ces deux pays que cette administration a commencé à prendre sérieusement en considération la problématique de la coordination interagences.

### **Le cadre stratégique**

Les attentats du 11 septembre 2001 ont également provoqué une réorientation stratégique, dont l'exemple le plus célèbre et le plus contesté reste celui de la doctrine de « guerre préemptive » formalisée dans la *National Security Strategy* (NSS) de 2002. Ce document, dont une nouvelle version est généralement rédigée par chaque nouvelle administration, fixe les priorités stratégiques des États-Unis. Si la NSS n'a pas de valeur légale en soi, elle permet de guider les départements et agences du gouvernement américain lorsqu'ils développent les orientations de leurs domaines respectifs ; elle sert donc de cadre à tous les documents développés par le NSC ainsi que par les différents départements.

Le fait le plus remarquable dans la NSS de 2002 était le passage d'une politique de dissuasion et de « *containment* » à une posture plus offensive. Cette NSS était essentiellement destinée à définir les modalités de la lutte engagée contre le terrorisme international et contre la prolifération des armes de destruction massive. La menace posée par les terroristes et les Etats hostiles en possession d'armes de destruction massive a conforté les membres de l'Administration Bush dans leur conviction qu'il fallait « *porter la guerre chez l'ennemi* » avant que celui-ci ne devienne encore plus dangereux. De surcroît,

alors que la promotion de la démocratie est de longue date l'un des axes majeurs de la politique étrangère américaine (tempéré, selon le réalisme des Administrations au pouvoir), l'Administration Bush, en début de mandat, a élargi cette notion en prônant l'extension de la démocratie par la force. Enfin, la NSS affirme, comme le faisait la NSS de la première Administration Clinton relative à la doctrine de « l'élargissement démocratique », la nécessité du développement pour la paix, grâce à la diffusion des principes de l'économie de marché<sup>409</sup>.

La nouvelle Stratégie de Sécurité Nationale, parue le 16 mars 2006, ne s'est pas démarquée de la version précédente. Elle réaffirme la doctrine de préemption contre des terroristes ou contre des États hostiles en possession d'armes de destruction massive et la défend comme étant nécessaire dans « *les premières années d'un combat de longue durée* », mis en parallèle avec celui de la Guerre froide. Le document met l'accent sur la puissance de l'Amérique et sa responsabilité à stimuler des changements dans le monde, tout en soulignant l'importance de travailler avec ses alliés. La nouvelle version souligne le désir du Président Bush de placer l'extension de la démocratie au centre de la politique étrangère américaine.

La NSS de 2006 consacre un chapitre à la gestion de conflits régionaux, en collaborant avec d'autres acteurs. La Stratégie, en réponse à ces conflits régionaux, énonce assez logiquement trois niveaux d'engagement : (1) la prévention et la résolution de conflit, (2) l'intervention dans un conflit, et enfin (3) la stabilisation et la reconstruction post-conflit. Le document souligne que la promotion de la démocratie est l'outil le plus efficace, sur le long terme, pour résoudre des différends par des voies pacifiques, mais précise que la médiation et l'assistance américaines sont susceptibles de désamorcer certains problèmes avant qu'ils ne se transforment en crise. D'après la Stratégie, pour gérer ou, dans l'idéal, mettre un terme aux conflits, il faut améliorer la coopération internationale. Ainsi, le document souligne l'importance de la création du bureau du Coordinateur pour la reconstruction et la stabilisation (*State Department Office of the Coordinator of Reconstruction and Stabilization* ou S/CRS) au sein du Département d'État (cf. *infra*), qui a pour tâche de planifier et de mettre en œuvre les efforts civils de stabilisation et de reconstruction. La NSS rappelle que ce bureau doit travailler avec toutes les agences du gouvernement afin de permettre l'intégration des activités civiles et des efforts militaires. Le S/CRS doit également coordonner les efforts du gouvernement américain avec ceux des autres pays ou institutions qui cherchent à se doter de capacités similaires.

---

<sup>409</sup> Voir « La nouvelle doctrine stratégique des Etats-Unis (Extraits) », *Le Monde*, 24 septembre 2002. Pour la version intégrale, voir [www.lemonde.fr](http://www.lemonde.fr)

Enfin, la Stratégie évoque les changements et restructurations nécessaires pour faire face au 21<sup>ème</sup> siècle, ainsi que les évolutions futures à mettre en œuvre. La NSS souligne dans ce contexte la nécessité de continuer à transformer les institutions et en particulier de poursuivre la « transformation de la diplomatie ». Le document met en effet en valeur les alliances et l'utilisation d'une « diplomatie transformée » (« *transformational diplomacy* ») pour provoquer le changement. Les efforts à réaliser ont pour but de :

- promouvoir le rôle du nouveau Directeur pour l'aide à l'étranger qui a pour mission la mise en cohérence des activités du Département d'État et de l'USAID dans ce domaine ;
- améliorer les capacités nationales de planification et de réponse aux situations post-conflits ou de défaillance d'États, notamment par le biais des efforts du S/CRS ;
- développer un corps de réserve de personnels civils, analogue aux réservistes militaires, déployables dans le cadre d'une assistance humanitaire d'urgence ou de la reconstruction post-conflit ;
- renforcer la communication stratégique ;
- améliorer la capacité des agences à planifier, préparer, coordonner, intégrer et mettre en œuvre des réponses face à des situations de crises à l'étranger.

Ce dernier point, dont le but affiché est de mieux intégrer les activités interministérielles et d'arriver à une planification d'ensemble, basée sur une politique de résultats ou d'objectifs à atteindre<sup>410</sup>, est particulièrement important pour expliquer les restructurations et coopérations nouvelles au sein et entre les agences et départements du gouvernement américain. Ces restructurations et coopérations sont formalisées par la directive présidentielle de sécurité nationale (*National Security Presidential Directive - NSPD*) 44, dont la version non-classifiée a été rendue publique le 7 décembre 2005, avant la diffusion de la NSS. La directive traite de l'action interagences dans le domaine de la reconstruction et de la stabilisation (*Management of Interagency Efforts Concerning Reconstruction and Stabilization*) et remplace la PDD-56 de l'Administration Clinton. La NSPD 44 traite de la coordination, de la planification et de la mise en œuvre de l'action du gouvernement américain dans les régions ou États menacés de conflit, en conflit, ou sortant de conflit. Elle souligne l'intérêt qu'ont les États-Unis à améliorer leur capacité à contribuer à la stabilisation et à la reconstruction des pays « à risque » et à les aider dans leurs efforts pour devenir des sociétés pacifiques, démocratiques et à économie de marché. Pour

---

<sup>410</sup> Soit une philosophie qui pourrait être mise en parallèle avec celle de l'approche par les effets des nouveaux concepts opérationnels militaires.

ce faire, il s'agit de travailler avec la communauté internationale pour éviter la défaillance d'États.

Toujours selon la NSPD 44, pour améliorer l'efficacité de l'action de l'État, il faut créer un lieu de convergence pour coordonner et renforcer les efforts des diverses entités du gouvernement américain, civiles et militaires, concernées par la préparation et la conduite d'activités de reconstruction et de stabilisation. La directive donne au Secrétaire d'État la responsabilité de coordonner et diriger les efforts intégrés du gouvernement américain dans le domaine d'activités de stabilisation et de reconstruction. Le Secrétaire d'État doit coordonner son action avec celle du Secrétaire à la Défense pour assurer l'harmonisation avec des opérations militaires en cours ou planifiées. La relation soutenu-soutenant (« *supported* »/« *supporting* ») dépendra de la situation ; dans certains cas, les forces armées pourraient par exemple n'être qu'un élément d'une approche d'ensemble, formellement coordonnée et dirigée par le Département d'État ; dans d'autres situations, les militaires pourraient diriger l'emploi de moyens civils. Les secrétaires d'État et à la Défense sont également chargés d'« *intégrer les plans de stabilisation et reconstruction à froid avec les plans militaires à froid* » lorsque cela est possible.

La NSPD 44 a été adoptée par le NSC—ce qui lui donne un caractère contraignant mais il n'est pas sûr que cette directive, dont le but est de formaliser les arrangements et de leur donner une cohérence d'ensemble, suffise pour mettre de l'ordre dans un environnement interministériel tendu et compétitif, caractérisé par les luttes de pouvoir et de budgets.

### Évolutions et restructurations

Les analyses et évaluations ces dernières années ont convergé sur un point : les missions de stabilisations exigent une adaptation de la part des armées américaines mais aussi de la partie civile du gouvernement.<sup>411</sup> Il s'agit de

---

<sup>411</sup> Parmi les travaux les plus importants sur ce thème, l'on trouve le document développé par le département de l'Association de l'US Army (AUSA) chargé des études sur les enjeux des périodes d'après-conflit, en association avec le think tank *Center for Strategic and international Studies* (CSIS) de Washington. En outre, en mars 2003, le rapport final de la Commission bipartite sur la reconstruction post-conflit (*Bipartisan Commission on Post-Conflict Reconstruction*, que les deux institutions avaient créées en 2002<sup>411</sup>) a été rendu public. Significativement intitulé *Play to Win*, ce document fait dix-sept recommandations à l'Administration américaine pour « améliorer ses capacités à reconstruire les pays et les sociétés sortant de conflits armés ». La Commission a travaillé selon quatre axes majeurs pour élaborer le rapport final recommandant une réforme de l'organisation de la gestion des sorties de conflits par les différentes agences américaines impliquées dans le processus de reconstruction et de nation-building : la sécurité ; la justice et la

modifier des structures et modes de fonctionnement pour mieux prendre en compte les exigences de coordination interagences et garantir plus formellement la cohérence de l'action de l'État dans cet environnement stratégique et opérationnel. Ceci explique l'accent placé sur la coordination interagences, nécessaire face à des situations exigeant une réponse multiforme, et sur les concepts opérationnels « *d'approches basées sur les effets* », qui permettent d'adopter une approche plus globale et peuvent incorporer des perspectives civiles à la planification militaire. Cependant, si l'importance d'une meilleure coordination interagences est acceptée de manière croissante, les modalités de sa mise en œuvre continuent à susciter tensions et désaccords – les chaînes d'autorité, le degré de coordination nécessaire, et les répartitions budgétaires font notamment l'objet de débats constants. Ce sujet provoque des désaccords forts : au sein du DOD, certains ayant peur de perdre le contrôle global des opérations, entre le DOD et les agences civiles, qui se méfient de l'« éléphant » militaire et entre le Département d'Etat et l'USAID, dans la mesure où leurs domaines d'action se rapprochent de plus en plus.

#### a/ Le DOD

Le thème de la coordination interagences n'a pas cessé de gagner en importance dans les cercles militaires ces dernières années. La directive 3000 du Département de la Défense (DODD 3000.05) sur les contributions militaires aux opérations dites de « stabilisation, sécurité, transition et reconstruction (SSTR) »<sup>412</sup>, signée et diffusée en novembre 2005, confirme l'importance clé des opérations de stabilisation (« *Stability Operations* ») et leur confère le statut de « mission essentielle » (« *core mission* ») pour les forces armées américaines. La directive souligne l'importance de l'intégration des efforts civils et militaires dans les opérations de stabilisation, notamment celle des plans militaires et des plans gouvernementaux civils, en coordination avec d'autres acteurs extérieurs. Certains civils du gouvernement américain se sont montrés très critiques vis-à-vis de cette directive, qui, selon eux, ouvre la porte à l'intervention du DOD dans leurs domaines d'activité sans l'encourager suffisamment à soutenir les agences civiles.

En réalité, avant même la diffusion de cette directive, le DOD s'était déjà engagé depuis plusieurs années dans des réflexions et réformes visant à

---

réconciliation; le bien-être social et économique; la gouvernance par la participation de la société civile au processus démocratique.

<sup>412</sup> Ces contributions sont définies dans la directive comme étant « *les activités du DOD qui viennent soutenir les plans du gouvernement US pour la conduite d'opérations de stabilisation, de sécurité, de reconstruction et de transition qui doivent mener à une paix durable tout en assurant la promotion des intérêts nationaux américains* ».

améliorer la coordination interagences en opérations. Stimulé par les réalités opérationnelles, ainsi que par la montée en puissance des concepts « *effects-based* », le DOD s'est rapidement affirmé comme moteur de cette volonté de renforcement des relations civilo-militaires et des capacités civiles d'action sur le terrain. Cependant, le DOD – qui continue à chercher des solutions – est loin de parler d'une voix et suit simultanément des pistes et des raisonnements parfois divergents : certaines branches en son sein sont particulièrement actives. Le DOD s'est ainsi initialement focalisé sur les besoins en matière de coordination interagences au niveau des grands commandants unifiés (« *Combatant Commanders* » anciennement dit les *CINCs*) et sur le terrain. Ainsi, les grands commandants ont cherché à renforcer la coordination au sein de leur commandement unifié, alors que les commandants sur le terrain ont progressivement développé des mécanismes de coordination spécifiques à leur situation. La mise en place des JIACG (*Joint Interagency Coordination Group*), destinés à améliorer l'accès militaire aux capacités et expertises civiles au sein des grands commandements régionaux (*Regional Combatant Commands* ou RCC) a été la première solution adoptée. Puis, les *Provincial Reconstruction Teams* ou PRT, des structures civilo-militaires similaires à celles déployées au Vietnam, ont été mises en place sur le terrain pour contribuer à la stabilisation de l'Afghanistan. Le but clairement affiché du DOD était de donner une plus grande cohérence d'ensemble à l'action américaine et ainsi de réduire la durée des engagements militaires. Les JIACG et les PRT cherchent à mettre les moyens civils à la disposition du militaire ; par conséquent, les agences civiles ont souvent réagi sans enthousiasme à l'apparition de ces structures car elles estimaient que le DOD demandait leur coopération renforcée tout en voulant maintenir le contrôle d'ensemble. Les PRT, auxquelles peu de civils gouvernementaux participent en réalité, ont fait l'objet de critiques particulièrement virulentes en raison de la confusion des rôles qu'elles peuvent engendrer et parce qu'elles permettent surtout aux militaires d'entreprendre des actions relevant du CIMIC tout en prétendant qu'il s'agit de coordination interagences.<sup>413</sup>

Un autre acteur majeur au sein du DOD est l'USJFCOM (*United States Joint Forces Command*) : ce grand commandement, chargé de développer des concepts futurs, a commencé à élaborer le concept d'opérations basées sur les effets (*effect based operations*) – particulièrement apprécié au sein de l'*Air Force* et de la *Navy* mais souvent rejeté par les terriens en raison de son côté très procédural – puis, en parallèle s'est penché sur les questions de coordination interagences et lance à présent une expérimentation nationale sur ce sujet.

---

<sup>413</sup> Perrito, Robert, intervention lors d'une conférence intitulée « Stabilization and Reconstruction Operations in Post-Conflict and Crisis Zones: The Challenges of Military and Civilian Cooperation » au *Woodrow Wilson International Center for Scholars* à Washington, DC., le 7 juin 2006 ; selon Perrito, l'on trouve environ 3 civils pour 80 militaires dans les PRT américaines.

L'USJFCOM est la force de proposition principale au sein du DOD. Il a pour vocation de servir de « laboratoire » à la transformation des Armées et de l'ensemble de la Défense pour permettre à l'Amérique de faire face aux nouveaux défis sécuritaires. A ce titre, il est chargé, dans un cadre interarmées, de définir de nouvelles stratégies, de développer et d'expérimenter les concepts afférents et d'innover en matière de capacités. Pour ce faire, il a adopté une double approche de développement de concept et d'expérimentation : dans le cadre du volet « développement de concept », il évalue et valide des concepts opérationnels interarmées, et dans le cadre du volet « prototypage et expérimentation », il propose de nouvelles structures et de nouveaux moyens de commandement interarmées pour les opérations, puis les teste. L'USJFCOM se place dans une logique de court terme - en prenant en compte les retours d'expériences (d'Afghanistan et d'Irak notamment) et en cherchant des solutions aux problèmes qui marquent les opérations en cours - ainsi que dans une logique de moyen terme puisqu'il est chargé de développer des capacités futures<sup>414</sup>. Si les JIACG et les PRT ont été les principales initiatives à être mises en œuvre sur le terrain, l'USJFCOM - bien que très critiqué pour son manque de réactivité face aux « *lessons learned* » récentes - travaille à de nouveaux concepts, processus et structures. L'USJFCOM est par exemple chargé de développer un concept d'opérations et une structure pour des équipes « militaro-civiles » qui seraient mises en place dans un théâtre d'opérations<sup>415</sup>.

La prise de conscience de l'importance de la coordination des actions civiles et militaires dans les opérations de stabilisation, formalisée par la NSPD 44 et la DODD 3000.05, exige en effet que l'USJFCOM fasse de la coordination interagences un de ses domaines d'intérêt majeurs. L'USJFCOM dispose à cet effet d'une équipe interministérielle de développement de concept et d'expérimentation qui lui est directement rattachée, composée d'anciens membres de différents départements ou agences gouvernementales. D'anciens hauts fonctionnaires ayant occupé des postes clés dans les domaines requis peuvent ainsi être sollicités pour servir de mentors pour le développement de concepts et les expérimentations. De surcroît, l'USJFCOM est à présent en relation régulière avec des correspondants civils aux Etats-Unis et à l'étranger. En réalité, l'USJFCOM s'est vu confier le rôle un peu flou d'expérimentateur et de développeur de concept, non plus seulement pour les armées, mais à présent pour le gouvernement américain dans le cadre des opérations de stabilisation, alors qu'il reste bien sûr rattaché à la Défense<sup>416</sup>. Ainsi, outre l'incorporation grandissante des dimensions civiles aux expérimentations multinationales,

---

<sup>414</sup> Entretien avec Dominique Orsini du centre de recherches U.S.-CREST, basé à Arlington, en Virginie.

<sup>415</sup> Department of Defense Directive 3000.05

<sup>416</sup> Ce rôle lui est confié dans la NSPD 44

l'USJFCOM mène également des exercices et expérimentations interagences en national, tel que celui de « *Unified Action* », qui doit se dérouler en 2007 et dont le but est d'évaluer la capacité du gouvernement américain à faire face aux crises extérieures. Dans ce cadre, les liens se sont renforcés entre USJFCOM et le bureau du coordinateur pour la reconstruction et la stabilisation du Département d'État (S/CRS). La première visite d'un Secrétaire d'État à Norfolk, Virginie, où est implanté l'USJFCOM à l'automne 2005<sup>417</sup> souligne l'importance accordée à l'affichage d'un partenariat plus étroit entre le Département d'État et de la Défense dans le domaine des expérimentations.

#### b/ Évolutions civiles

Parallèlement à ces évolutions au sein du DOD, des changements secouent également les agences civiles, plus particulièrement l'USAID et le Département d'État.

Traditionnellement, l'USAID est l'Agence américaine chargée à la fois de l'assistance d'urgence et du développement à long terme. Les équipes civiles d'urgence de l'Agence pour le développement international (USAID), les *Disaster Assistance Response Teams* (DART), constituent un instrument particulièrement apprécié dans la gestion des crises et sont donc un atout de taille pour l'Agence. Les activités de ces équipes varient selon les situations, notamment entre les situations d'urgence imprévues - pour lesquelles les DART coordonnent l'évaluation des besoins, formulent des recommandations sur les actions à mener et gèrent les activités d'assistance d'urgence du gouvernement américain sur le terrain - et les situations complexes et durables pour lesquelles les DART, outre leur fonction d'évaluation, veillent à l'efficacité des activités d'assistance financées par le gouvernement américain et recommandent des stratégies à mettre en œuvre, notamment dans la phase de transition. Les DART ont donc pour fonction d'assurer la transition entre actions d'aide d'urgence et de reconstruction. L'intervention en Irak a mis en évidence le rôle essentiel joué par ces équipes civiles de l'USAID aux côtés des spécialistes des Affaires civiles (« *Civil Affairs* ») du Pentagone (SOCOM). Les DART, composées avant tout de personnels de l'USAID mais également de représentants du gouvernement américain externes à l'USAID (Départements d'État et de la Santé par exemple), constituent l'élément opérationnel du gouvernement américain en charge de la coordination de l'aide humanitaire, y compris avec les organisations internationales, non gouvernementales et privées. Au travers des DART, s'est mis en place un maillage de tous les niveaux de la chaîne de responsabilité civile. Ces équipes ont été placées

---

<sup>417</sup> La Secrétaire d'État, Condoleezza Rice, s'est déplacée à l'USJFCOM le 7 octobre 2005 afin de discuter de l'approfondissement du partenariat entre le Département d'État et l'USJFCOM

temporairement sous la direction directe du Pentagone, suite à une directive présidentielle de George W. Bush en janvier 2003. Le coordinateur de l'action humanitaire au sein du Bureau pour la Reconstruction et l'Assistance Humanitaire (ORHA), dirigé par le général Garner, était « chargé de surveiller et de coordonner l'assistance humanitaire ». Certains<sup>418</sup>, voient dans l'action des DART en Irak l'illustration d'une militarisation de l'humanitaire, résultat d'un rapport de force au niveau politico-stratégique permettant une maîtrise du processus interagences par le Pentagone et la normalisation de ce contrôle du civil par le militaire.

L'USAID a par ailleurs fait l'objet de nouvelles réformes, visant à l'établissement d'un continuum entre sécurité et développement.<sup>419</sup> La réorganisation de l'assistance américaine se cristallise autour de la création du *Millennium Challenge Account*, un fonds destiné à contribuer à l'atteinte des objectifs de développement fixés par l'ONU, géré par une corporation créée dans ce but<sup>420</sup>, et donc placé en dehors de l'escarcelle de l'USAID, ainsi que par la création d'un nouveau poste de Directeur de l'aide étrangère (« *Director of Foreign Assistance* ») au sein du Département d'Etat ; ce directeur est en même temps à la tête de l'USAID. Le but de l'Administration Bush est d'une part de mieux garantir l'alignement des aides internationales administrées par le Département d'Etat et l'USAID, et d'autre part d'apporter une stratégie globale et donc plus de cohérence à l'ensemble de l'aide internationale du gouvernement américain.

La mise en place en 2004 du Bureau du Coordinateur pour la Reconstruction et la Stabilisation au Département d'Etat, le S/CRS (cf. *supra*) a créé une nouvelle dynamique intéressante. Sa mission est de diriger, de coordonner et d'institutionnaliser la capacité civile du gouvernement américain de prévention des situations de crises et de gestion des situations de post-conflits. Le bureau regroupe des personnels provenant du Département d'Etat, de l'USAID, de la Justice, du Trésor, de la CIA, de l'*Office of the Secretary of Defense*, de l'*Army Corps of Engineers*, du comité d'état-major (*Joint Staff*) et du *Joint Forces Command*. Son mandat large lui donne pour tâche de gérer la réponse américaine aux Etats « faillis, sur le point de l'être ou en situation de post-conflit ». C'est à cette nouvelle structure qu'a été confiée la gestion du Fonds de stabilisation et

---

<sup>418</sup> Voir Sami Makki, *La militarisation de l'humanitaire*, 2005 ; Bathsheba N. Crocker and al., *Post-War Iraq: Are we Ready?*, Washington D.C., Center for Strategic and International Studies 25 mars 2003, p.19.

<sup>419</sup> Voir Andrew S. Natsios (USAID), *Foreign Aid in the National Interest*, Remarks at the Heritage Foundation, Washington, DC, 7 janvier 2003.

<sup>420</sup> Il s'agit de la *Millennium Challenge Corporation*. Informations supplémentaires accessibles à <http://www.mcc.gov/index.shtml>

de reconstruction, doté initialement de 100 millions de dollars. Au delà de la mobilisation des crédits nationaux, le S/CRS a été chargé de coordonner le dialogue avec les bailleurs de fonds internationaux. Cet organisme doit servir de coordonnateur des moyens civils du gouvernement américain et d'interface entre les agences civiles et le DOD. Pour s'assurer un rôle dans les opérations futures et se poser comme l'interlocuteur privilégié du DOD, le S/CRS a développé de nouveaux modèles pour la planification, la gestion et le déploiement de capacités civiles dans les opérations de stabilisation et de reconstruction.

**L'approche américaine de la gestion des crises en redéfinition constante**

La coordination interagences dans le cadre de la gestion de crise et de stabilisation est donc une priorité pour le gouvernement américain. Les notions de « *unity of effort* », « *unified action* » et de « *holistic* » ou « *comprehensive approach* » sont clairement sur agenda : le but affiché est de mettre en œuvre une coordination interagences efficace afin d'arriver à une véritable « *intégration* » de tous les éléments de pouvoir de l'État. Le DOD prône souvent cette intégration mais de manière générale sans vouloir perdre le contrôle d'ensemble sur le processus ; le développement de l'approche basée sur les effets peut être perçu comme un symptôme de cette pratique. De même, le DOD s'engage à soutenir et renforcer le développement de capacités civiles propres pour promouvoir cette unicité d'effort. Dans le cadre des récentes directives et de la récente revue de défense (« *Quadrennial Defense Review* ou QDR), le DOD met l'accent sur la coopération avec les civils du gouvernement américain, et souligne souvent le fait que les forces armées ne sont qu'un élément d'une approche d'ensemble aux crises. Cependant, il est essentiel de noter que le pouvoir budgétaire reste aux mains du DOD et que celui-ci, mandaté pour soutenir les efforts des agences civiles, peut reverser des fonds vers des agences civiles, et semble disposé à le faire. Il en résulte un début de dynamique de « *compétition coopérative* » entre agences civiles visant à convaincre le DOD de l'utilité de leurs travaux et des bénéfices que les forces armées pourraient tirer d'un renforcement de leurs programmes. En dépit du langage relativement équilibré de la stratégie de sécurité nationale et de la NSPD-44, ainsi que des initiatives du S/CRS, le DOD reste néanmoins le pilote *de facto* des efforts pour améliorer la coordination interagences au sein du gouvernement américain dans les opérations de stabilisation, puisque ses moyens budgétaires lui donnent un pouvoir certain sur ses homologues civils. Le DOD soutient en particulier les efforts du S/CRS, et a notamment transféré des crédits considérables de son budget vers le S/CRS en 2005. En contrepartie, le S/CRS travaille avec les développeurs de concepts de PUSJFCOM, participe à de nombreuses

expérimentations et programmes de formation, et interagit régulièrement avec les grands commandements régionaux. Se présentant souvent comme partenaire privilégié de l'USJFCOM, le S/CRS cherche à utiliser ces liens pour promouvoir auprès des militaires sa vision d'une planification stratégique pour l'ensemble du gouvernement américain, dont les plans militaires ne seraient qu'une composante.<sup>421</sup> Parallèlement, alors que l'USAID voit son influence s'éroder, l'agence cherche à démontrer sa pertinence aux yeux des militaires, en mettant en place un bureau politico-militaire, en coopérant de manière plus rapprochée avec les grands commandements régionaux<sup>422</sup>, et en participant de manière plus régulière et visible aux exercices et expérimentations militaires. Ceci marque un changement d'attitude majeur, puisque les relations entre le DOD et l'USAID sont traditionnellement tendues, particulièrement en raison de manières très différentes d'analyser les conflits et les actions à mener pour les résoudre.

Les efforts pour intégrer les instruments de pouvoir de l'État et pour introduire une « *transformation de la diplomatie* » conduisent ainsi en réalité à des tensions certaines malgré les coopérations affichées. L'USAID se trouve actuellement dans une situation délicate, car elle se voit progressivement retirer à la fois son indépendance et certaines de ses fonctions<sup>423</sup>, attisant les craintes au sein de la communauté de développement que l'USAID ne devienne qu'une simple branche du Département d'État. L'USAID s'inquiète ainsi d'être progressivement incorporée au Département d'État et qu'une telle mise sous tutelle ne politise les programmes d'aide au développement et donc nuise à leur efficacité, notamment en ce qui concerne les missions de développement sur le long terme. Pour les défenseurs de la réforme, l'aide au développement dispensée par les États-Unis est en réalité déjà fortement politisée et les restructurations permettront d'assurer une meilleure cohérence dans l'allocation de l'aide.

Parallèlement, le S/CRS de son côté n'attire pas que les sympathies. Les débuts du S/CRS, qui cherche toujours sa place et s'efforce de prouver sa crédibilité malgré ses faibles budgets, n'ont pas été faciles puisqu'il a dû faire face à l'hostilité de l'USAID et de certains bureaux du Département d'État, à des budgets réduits par le Congrès et à la méfiance de certains de ses partenaires militaires. Cet organe est en outre soit loué, soit raillé par ses homologues militaires. Certains au DOD voient dans le S/CRS la clé de voûte

---

<sup>421</sup> Entretien avec un responsable du bureau « *policy and plans* » du S/CRS en avril 2006.

<sup>422</sup> L'USAID a détaché un expert pol-mil à certains JIACG (*Joint Interagency Coordination Groups*) – mais pour le moment ceci est encore en cours de discussion.

<sup>423</sup> Ainsi, l'USAID s'est vu retirer une partie de son indépendance sous l'Administration Clinton, puis à nouveau par l'Administration Bush en janvier 2006.

de l'intégration des efforts civilo-militaires ; d'autres en revanche sont inquiets face au modèle de planification stratégique développé et fermement défendu par ce bureau, qui selon eux traduit une volonté du Département d'État de s'immiscer dans la planification militaire<sup>424</sup>. En effet, face à des ressources limitées, le S/CRS cherche à maximiser la portée et l'influence de son travail et se positionne donc dans le créneau de la planification stratégique interagences, domaine où la cohérence fait souvent défaut et aux enjeux importants.

Il n'y a aucun doute sur le fait que les Etats-Unis tendent vers une meilleure mise en cohérence des efforts gouvernementaux. Le principe d'une prise en compte de tous les volets d'une opération – militaire, diplomatique, économique, social, etc – et donc de la nécessaire préparation à la stabilisation et à la reconstruction dans le cadre d'une planification civilo-militaire en amont est désormais acquis. Ceci se traduit non seulement par des restructurations et initiatives au sein de la bureaucratie américaine, mais aussi par des efforts vis-à-vis des organisations multilatérales, en premier lieu l'OTAN, où les Etats-Unis poussent pour une meilleure interconnexion des activités ayant trait au post-conflit ou la stabilisation au sens plus large. Néanmoins, les questions du niveau auquel cette coordination aura lieu – au niveau stratégique ou opératif – et du degré d'intégration, notamment entre agences gouvernementales, internationales et non gouvernementales restent ouvertes et font l'objet de débats très vifs, aux Etats-Unis mêmes comme sur la scène internationale.

### **Les expérimentations multinationales**

Les armées françaises se sont engagées depuis le printemps 2003 dans les expérimentations multinationales (MNE) dirigées par l'USJFCOM. Le but de ces expérimentations est de développer dans un cadre multinational de nouveaux concepts, organisations et outils qui pourraient améliorer la préparation et la conduite d'opérations en coalition. Après une première contribution limitée à MNE3, entre mi- 2003 et début 2004, l'état-major des armées a conduit la participation française à l'expérimentation MNE4 dont les activités de préparation ont débuté au printemps 2004 et dont le jeu principal s'est déroulé en février-mars 2006. MNE4 avait pour vocation première de développer, tester, évaluer et potentiellement de valider<sup>425</sup> de nouveaux concepts, modes d'organisation et outils informatiques liés à la préparation, la conduite et l'évaluation de l'action en coalition – principalement au niveau opératif -- suivant ce qu'il est à présent convenu d'appeler « l'approche par les

---

<sup>424</sup> Analyse suite à de nombreuses conversations avec des militaires américains

<sup>425</sup> Le concept EBAO n'a pas été validé à l'issue de MNE4.

effets » (« *effects based approach to operations* » ou EBAO) et non plus « les opérations basées sur les effets » (« *effects-based operations* » ou EBO).

Quoique les processus d'expérimentation n'aient pas pour but premier de traiter la sortie de conflits, ils touchent néanmoins à ce sujet de manière croissante. Ceci s'explique d'abord par l'intérêt suscité par l'approche basée sur les effets, qui cherche à faire intervenir tous les instruments de pouvoir à la disposition d'une coalition pour faire face à une crise. Cette approche par les effets, ainsi que l'approche « *comprehensive* » ou « *globale* » promue par les Britanniques, s'opposent à une vision trop séquentielle des opérations et prônent la prise en compte de l'action des différents instruments de pouvoir et une réflexion sur la sortie de conflit dès la planification. Ceci implique que les planificateurs militaires doivent faire l'effort de travailler en amont, puis de manière continue, non seulement avec les organismes chargés de l'aide humanitaire d'urgence, mais aussi avec les autres acteurs civils susceptibles de jouer un rôle important dans la reconstruction économique, politique et sociale du pays. Durant l'expérimentation, le concept de « *Multinational Interagency Group* » (MNIG), placé auprès du commandant de la force a été développé et testé dans le but de faciliter cette coordination civilo-militaire.

MNE4 avait pour objectifs de traiter ces thèmes dans un environnement multinational comprenant, outre les Etats-Unis, cinq pays du *Multinational Interoperability Council* (Allemagne, Australie, Canada, France, Royaume-Uni), ainsi que la Finlande, la Suède et l'OTAN, qui elle, retenait un cadre et certaines procédures propres. Le jeu final MNE4 a mis en oeuvre un état-major opératif multinational distribué et un état-major OTAN, utilisant l'approche EBAO pour faire face à une crise de moyenne intensité se déroulant en Afghanistan. La prochaine expérimentation, MNE5, est encore en cours de définition, mais son thème principal sera la « *comprehensive approach* ».

MNE4 était une expérimentation très ambitieuse dans son nombre d'activités, sa durée, son nombre de participants et ses objectifs. Outre le jeu d'expérimentation principal, MNE4 a également été constituée d'activités préparatoires et d'expérimentations à objectif limité (LOE), sous la direction de diverses nations. La France s'est ainsi vue confier la tâche de prendre en compte le « contexte stratégique » et c'est dans ce cadre qu'elle a piloté l'élaboration, en multinational, d'un guide de planification stratégique, destiné à favoriser la mise sur pied d'une coalition robuste et unie et à permettre un début de planification civilo-militaire.

Outre l'EMA, l'EMIA-FE (l'Etat-major interarmées de forces et d'entraînement) et le CICDE ont été associés à ces travaux la DRM, la DAS, la DGA, le SGDN, le MAE et l'AFD. L'exercice s'est déroulé en France à l'EMIA de Creil. La plupart des autres participants ont aussi contribué par la mise sur pied d'un site national (aux Etats-Unis, il s'est déroulé à Suffolk en Virginie)<sup>426</sup>. Dans le cadre de cette étude, nous nous limiterons à évoquer les travaux effectués en ce qui concerne l'EBAO, le Contexte Stratégique et le « *Multinational Interagency Group* » ou MNIG.

**L'approche des opérations basées sur les effets (Effects Based Approach to Operations - EBAO)**

L'approche des opérations basées sur les effets tente de répondre aux besoins des crises actuelles, qui nécessitent de mieux prendre en considération la multiplicité des acteurs, l'interpénétration des domaines militaires et non-militaires, le rôle croissant des coalitions – permanentes ou de circonstance – ainsi que la planification de la sortie de crise. L'EBAO, développé initialement dans un contexte national américain, puis en multinational dans le cadre de MNE4, a pour but d'adopter une approche plus globale et finalitaire de l'emploi des forces ; elle formalise la prise en compte de la nature multidimensionnelle (politique, militaire, sociale, économique ...) de l'environnement opérationnel et fixe de nouvelles modalités de préparation, d'exécution et d'évaluation des opérations, ayant recours à une approche dite « par les effets », où les effets à obtenir pour assurer l'achèvement des buts politiques de l'intervention deviennent le fil directeur. Elle vise enfin à assurer une coordination plus étroite entre acteurs, militaires et civils, étatiques ou non, voulant notamment offrir grâce à l'approche par les effets un cadre de dialogue plus ouvert pour mieux combiner la planification, l'exécution et l'évaluation des actions militaires et civiles, le but étant d'arriver à la réalisation coordonnée des effets recherchés<sup>427</sup>.

De manière plus précise, l'EBAO est définie comme une nouvelle approche des opérations devant permettre des actions coordonnées de la part de l'ensemble des instruments d'un État, en vue d'influencer le comportement des amis, des ennemis et des neutres pour aboutir aux objectifs politiques recherchés. Le concept EBAO, développé dans MNE4, trouve son origine

---

<sup>426</sup> Document d'information du Ministère de la Défense au sujet de MNE4, accessible à [http://www.defense.gouv.fr/portal\\_repository/1323812410\\_\\_0001/fichier/getData#search=%22CICDE%20MNE4%22](http://www.defense.gouv.fr/portal_repository/1323812410__0001/fichier/getData#search=%22CICDE%20MNE4%22)

<sup>427</sup> Entretien avec Dominique Orsini, Directeur d'US-CREST et analyste principal pour la France dans MNE4.

dans l'interarmisation et l'interministérialisation, à partir du début des années 2000, de concepts développés par les forces aériennes américaines depuis la fin des années 90. En effet, à partir de 1999 et suite à son expérience au Kosovo, *l'Air Force* a commencé à élaborer le concept des opérations basées sur les effets (EBO) par opposition aux opérations « basées sur l'attrition », considérées comme de simples destructions à la chaîne, et enrichissant le concept « d'opérations basées sur les objectifs », toujours suivant le vocabulaire utilisé aux États-Unis. Dans ces réflexions, sont ainsi distinguées :

- les opérations classiques, qui sont principalement « *target-based* » : dans ce cas, les opérations sont planifiées en fonction des cibles (attrition) et suivent une logique exclusivement militaire ;

- depuis le Kosovo, l'approche adoptée a été définie comme « *objective-based* ». Dans ce type d'opérations, il s'agit de prendre en considération les conséquences des opérations militaires sur le tissu économique et social du pays où se déroule l'intervention. Il s'agissait par exemple de détruire parfois des cibles gouvernementales ou civiles pour faire pression sur le gouvernement. Les objectifs de ces *objective-based operations* étaient donc plus larges mais étaient toujours réalisés avec des moyens militaires et ont souvent souffert d'une mauvaise préparation ;

- aujourd'hui, l'approche EBAO cherche à utiliser la plus large palette d'instruments possible. Tous les instruments de pouvoir sont mobilisés. Dans cette approche, il s'agit d'agir sur le système que constitue un théâtre d'opérations alors que les deux approches précédentes agissaient sur les seuls centres de gravité. Dans le concept d'approches basées sur les effets, l'action militaire n'est considérée que comme une option parmi d'autres. La coopération interministérielle est donc obligatoire pour dégager l'option ou la combinaison d'options la plus pertinente.

L'EBAO est donc un processus conceptuel visant à « *atteindre un résultat stratégique ou 'effet' sur l'ennemi, par le biais d'une application synergétique, multipliée et cumulative de la panoplie complète des capacités militaires et civiles* »<sup>428</sup>. Ainsi, l'essence de l'EBAO est-elle sa focalisation sur le résultat d'une opération plutôt que sur la façon dont elle a été exécutée<sup>429</sup>. L'idée centrale des EBAO est qu'au lieu de partir de l'action, on se fonde sur le but à atteindre, dans un contexte

---

<sup>428</sup> M. David B. Lazarus, « Les opérations basées sur les effets et le contre terrorisme », *Air & Space Power Journal* en français - Printemps 2006, Document créé le 16 mars 06.

<sup>429</sup> Ce concept se situe dans une perspective clauswitzienne. En effet, dans la mesure où la source ultime des objectifs EBO est de niveau stratégique ou politique, cela conduit directement au cœur conceptuel de la stratégie – selon lequel la guerre elle-même est simplement une extension de la politique par des moyens différents.

interarmées et interministériel. Les effets doivent être déclinés dans un certain nombre d'actions que devront mener soit des juristes, soit des militaires, soit des autorités politiques, soit des autorités sanitaires. Le concept EBAO renvoie donc à l'application cohérente de toutes les ressources nationales à tous les niveaux nationaux, dirigée par les fins plutôt que par les moyens, dans le but d'atteindre de grands objectifs stratégiques. Le concept EBAO n'est donc pas limité à l'aspect militaire de l'opération : pour obtenir les effets désirés, il s'agit d'entreprendre des actions diverses, décrites par l'acronyme DIME (diplomatique, informationnel, militaire, économique) On peut chercher tout d'abord à dégrader le potentiel militaire adverse, voire à éliminer le leadership, tout en cherchant à éviter trop de dégâts matériels et de pertes humaines, de manière à faciliter la phase de stabilisation et de reconstruction qui suit la fin d'un conflit et accompagner ces actions d'activités relevant des champs psychologique (« campagne informationnelle ») ou économique (mise en place rapide d'aide). Dans ce but, l'interaction entre acteurs militaires et civils doit être prise en compte dès le début des opérations<sup>430</sup>.

Une autre particularité de l'approche par les effets, notamment dans les concepts développés aux Etats-Unis et, dans une moindre mesure, dans le cadre de MNE4 est l'analyse systémique qui est faite du théâtre d'opérations. Celui-ci est donc considéré comme un « système de systèmes », où toutes les interactions entre ses différentes composantes sont en théorie intégrées. L'analyse du théâtre et de l'adversaire est pluridisciplinaire, recouvrant les aspects politiques, militaires, économiques, sociaux, informationnels et d'infrastructure (grille d'analyse PMESII), ce qui nécessite une implication forte d'acteurs non-militaires surtout de la communauté de renseignement) dans l'évaluation et l'analyse de situation. L'analyse systémique produit un modèle, sous forme de « réseau nodal », qui représente l'environnement opérationnel et doit, toujours en théorie, permettre de déterminer les conséquences des actions conduites sur une partie du théâtre sur son ensemble (prise en compte des effets désirés et non désirés produits par certaines actions).

Le concept EBAO multinational a pu être exécuté lors du jeu d'expérimentation principal de MNE4 et il constitue à présent un tout relativement cohérent. Cependant, la complexité de la méthodologie de sa mise en œuvre développée pour MNE4, caractérisée par de multiples étapes et processus semble nuire à son acceptation – notamment auprès des civils – et sa

---

<sup>430</sup> Assemblée de l'UEO, *Les opérations réseaux-centrées : les capacités européennes*, Document A/1899, 14 juin 2005.

pérennité n'est donc pas assurée<sup>431</sup>. Le concept connaît certaines difficultés aux Etats-Unis où le processus à mettre en œuvre a été jugé beaucoup trop lourd, notamment par les forces terrestres. Néanmoins, les travaux sur l'EBAO seront repris par l'OTAN dans le cadre de MNE5 et le concept continuera à être exploré et adapté en national dans un certain nombre de pays. En effet, alors que le processus EBAO proposé dans MNE4 n'a pas toujours convaincu, la logique qui le sous-tend, consistant à percevoir les théâtres d'opérations et donc les axes d'effort à entreprendre de manière plus globale, a séduit<sup>432</sup>.

Il est également important de souligner que les travaux sur l'approche par les effets ne se limitent pas au cadre de MNE4. Les Britanniques ont commencé à développer un concept de planification par les effets (EBP) propre dès le début des années 2000 et leur PJHQ (*Permanent Joint Headquarters*) à Northwood a déjà incorporé la logique des effets à la planification britannique. De même, les Suédois cherchent actuellement à s'approprier le concept EBAO et ont organisé en octobre 2006 une expérimentation nationale à cet effet, qui a déjà été précédée d'activités de préparation au printemps 2006.

### Le contexte stratégique

Si le concept EBAO MNE4 visait une application au niveau essentiellement opératif de responsabilité, les participants ont rapidement compris qu'il ne pouvait être développé en abstraction des autres domaines d'une action multinationale, particulièrement en raison de son ambition d'intégrer ou de coordonner, au niveau opératif, les actions militaires et civiles. Ceci explique pourquoi il a été jugé nécessaire de développer le « contexte stratégique » de MNE4 et de définir des effets à obtenir au niveau stratégique.

L'activité « *contexte stratégique* », pilotée par la France s'est déroulée entre janvier et juin 2005, et a permis l'élaboration d'un guide de planification stratégique de coalition. La vocation de ce guide était d'intégrer les contributions des différents leviers d'action de l'État (ou des États dans le cas d'une opération multinationale) dès la phase initiale de consultation et tout au long du processus de génération des options ou d'élaboration des directives de planification. Le guide proposait un certain nombre d'étapes et de « points de rencontre », illustrés par la figure ci-dessous. Il avait pour but de contribuer à la construction de coalitions cohésives en arrivant à une analyse de situation

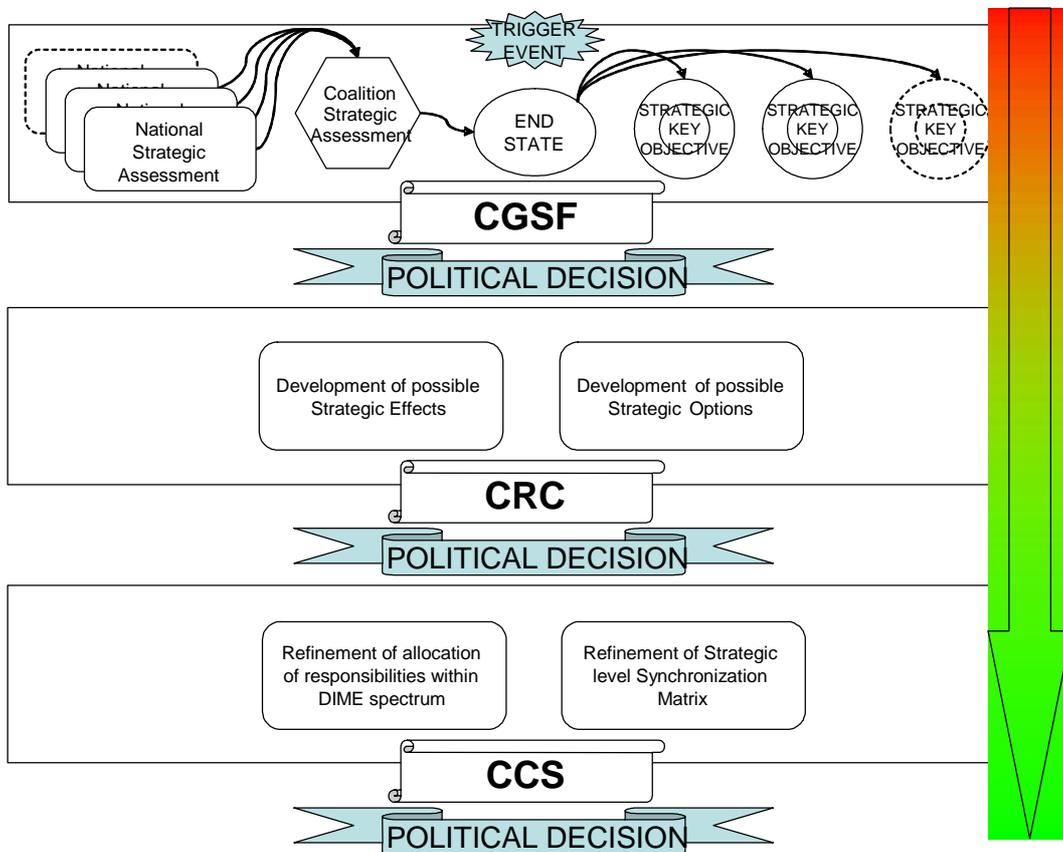
---

<sup>431</sup> Commentaires formulés par de nombreux participants à l'expérimentation.

<sup>432</sup> On entend donc de plus en plus parler de la « logique » EBAO, ou encore d'un « EBAO-Lite » ; ce dernier a été proposé par le S/CRS américain comme alternative potentielle au concept EBAO mais n'a fait l'objet d'aucun développement réel.

compatible entre coalisés, et à une définition commune de l'état final recherché et des objectifs clés. En dernière analyse, le processus décrit dans le guide devait faciliter le développement d'options stratégiques, dans une optique clairement interministérielle et civilo-militaire.

Cette activité a abouti à la conclusion de l'impossibilité effective d'adopter une approche « par les effets » au niveau opératif sans avoir élaboré préalablement une approche d'ensemble au niveau stratégique, ce qui requiert de meilleures synergies interministérielles et multinationales. La France doit continuer à traiter le thème de la planification stratégique interministérielle



multinationale pour MNE5 sous la direction du SGDN.

**Figure 1 – Processus du guide de planification stratégique**

CGSF : Coalition Grand Strategic Framework. CRC : Crisis Response Concept

CCS : Coalition Coordinated Strategy

### **Le MNIG**

Le concept MNIG, dont le niveau de définition est resté fluctuant, a pour vocation de coordonner les activités civiles et militaires sur un théâtre d'opérations. Le concept a considérablement évolué entre sa création et sa mise en œuvre dans MNE4 ; à l'issue de MNE4, il se présentait non plus uniquement comme un concept auxiliaire des EBAO (notion de *supporting concept*) mais bien comme un développement ayant sa propre autonomie au-delà de MNE4, et indépendamment du devenir du concept d'opérations EBAO multinational.

Le concept MNIG a été longuement discuté dans le cadre des différents groupes de travail mais est toujours resté à un niveau de définition relativement vague – la recherche du consensus s'est donc faite aux dépens de celle de la clarté – et ce problème a créé des difficultés pendant l'activité MNIG et le jeu de l'expérimentation MNE4, durant lesquels les rôles et autorités des membres du MNIG étaient incertains et leurs limites mal définies. En effet, à la fin de MNE4, il semblait y avoir autant de visions des fonctions, responsabilités, autorités et organisation du MNIG que de personnes qui en débattaient. La vision de l'organisation et des fonctions du MNIG (information, communication, etc) a évolué de manière schizophrénique. Le concept est par certains aspects resté gelé dans sa conception initiale – conception très liée à celle des JIACG américains qui visait à trouver une solution pratique à des problèmes de coordination et de communication de niveau opératif, et dans laquelle la logique des effets n'était que peu, voire pas, prise en compte. Parallèlement, le MNIG a commencé à être perçu comme un projet encore plus ambitieux - un élément central pour la mise en œuvre des opérations basées sur les effets - et a donc été fortement rattaché au concept EBAO. Puis, le MNIG a été progressivement utilisé comme moyen de susciter l'intérêt des ministères civils pour MNE4, et ainsi pour ouvrir un dialogue civilo-militaire (notamment interne aux Etats-Unis) sur les relations interministérielles et multinationales dans le cadre d'opérations de stabilisation, ce qui a provoqué un élargissement de ses rôles, fonctions et responsabilités.

Il est difficile de savoir quel sera l'avenir du MNIG. Très en vogue au moment de MNE4, au point où sa pérennité semblait mieux assurée que celle de l'EBAO, l'évolution de son concept n'a pas été retenue comme thème majeur de MNE5. En revanche, il n'est pas impossible que les solutions en matière de processus et d'organisation qu'il a permis d'explorer apparaissent à

nouveau au cours de MNE5 ou que l'USJFCOM continue à développer le concept dans un autre contexte.

### **Apports des expérimentations**

Pour tester le concept d'opérations basées sur les effets et celui de MNIG, la participation civile aux expérimentations a été fortement sollicitée par les militaires au cours de MNE4. La présence de participants civils au jeu d'expérimentation principal et aux activités préparatoires, destinée avant tout à apporter des analyses civiles à des concepts, puis des plans (fictifs) militaires, a favorisé une certaine convergence des points de vue sur l'importance d'une approche globale des crises et permis aux participants de prendre conscience des problématiques et perspectives des uns et des autres. Des discussions organisées, par le biais d'outils collaboratifs, ont également eu lieu en marge de l'expérimentation et ont donc fourni une occasion aux organismes nationaux (PCRU britannique, SGDN en France, Départements d'État ou de la Justice aux États-Unis, etc), internationaux (ONU, OTAN, EU, CICR) et non-gouvernementaux (l'association américaine d'ONG « InterAction ») d'échanger leurs opinions sur les enjeux de la stabilisation et du post-conflit. Y ont été par exemple évoqués : la sécurité en période de transition, les meilleures pratiques en matière de coordination civilo-militaire dans les opérations de stabilisation et de reconstruction, les relations police-armées sur les théâtres de stabilisation, les problématiques liées à la gouvernance, les liens qu'aurait un MNIG avec les organisations internationales et non-gouvernementales, ainsi qu'avec les acteurs locaux. MNE4 a ainsi contribué fortement à la création d'une « communauté » ou réseau informel de personnes concernées par la problématique de la coordination civilo-militaire dans la gestion de crises et la stabilisation. L'USJFCOM espère que ce réseau continuera à être activé, communiquera régulièrement et cherchera à encourager la poursuite des efforts en ce sens au niveau national. En participant à ces expérimentations, la France quant à elle se familiarise avec les orientations de ses partenaires et réciproquement influe sur les concepts, processus et structures qui seront mis en place dans les opérations futures.

Les expérimentations multinationales pilotées par l'USJFCOM stimulent sans aucun doute les réflexions. Si elles portent traditionnellement sur le niveau du commandement opératif militaire, il apparaît clair, notamment dans le cadre d'approches « par les effets » ou globales, que les expérimentations ne peuvent pas négliger les liens entre le niveau d'autorité stratégique national, essentiel pour la mise en cohérence d'actions civiles et militaires, le niveau opératif et le niveau tactique. Parallèlement, comme nous

L'avons vu, les capacités civiles et militaires de gestion de crise progressent au niveau de l'Union Européenne, des structures interministérielles nouvelles telles que le PCRU au Royaume-Uni ou le S/CRS aux Etats-Unis se mettent en place dans différents pays, et les structures de commandement évoluent dans le cadre d'opérations en cours, comme en Afghanistan avec la mise en place des PRT. Les expérimentations multinationales fournissent alors un cadre d'évaluation particulièrement utile pour développer des solutions opérationnelles et organisationnelles dans le but d'améliorer la cohérence de l'action des États en opérations et de développer de nouvelles dynamiques d'exécution sur le terrain.

Que l'approche par les effets soit adoptée ou non, il est certain que l'on tend à prendre en compte les crises de manière plus globale, et donc à chercher à mettre en cohérence moyens militaires et non-militaires. Ainsi, le post-conflit et la sortie de crises doivent en principe être pris en compte dès la phase de planification, afin de réussir la « stabilisation et reconstruction » et non pas seulement la coercition.

#### **La prise en compte de l'approche EBAO dans la réflexion doctrinale française**

La logique des effets intéresse la France, même si le concept EBAO n'a pas encore fait l'objet de développements complémentaires en dehors de MNE4. Cependant, dans les réflexions préliminaires dans certains cercles militaires, l'on voit une tendance à remonter la logique des effets au niveau stratégique et donc une association incontournable de l'approche par les effets avec une meilleure cohérence interministérielle en national. Selon le MINDEF, « de nos jours, la solution à une crise ne pouvant être uniquement militaire, l'approche des opérations basées sur les effets permet une résolution de la crise en faisant intervenir les différents éléments de pouvoir des pays impliqués dans cette crise, en coordonnant l'action des experts civils et militaires. Cette approche innovante permet d'appréhender les opérations en termes d'analyse pré-décisionnelle, de management de l'information, de renseignement et de planification. Elle englobe les différents niveaux de résolution de la crise : stratégique, opératif et tactique ». L'idée de planification conjointe avec les civils, qui découle du concept EBAO, est un élément particulièrement important aux yeux des militaires français. Dans un paragraphe intitulé « *planification commune* », le document français CIMIC dispose que « dans la limite des contraintes de confidentialité imposée par la sécurité des opérations, il est souhaitable d'associer les organisations civiles à la préparation, à la planification et à la conduite de la coopération civilo-militaire. De même, ces acteurs doivent être incités à prendre en compte les projets CIMIC dans la planification et la conduite de leur action ». S'inscrivant dans la même perspective, un certain nombre de militaires appellent de leurs vœux l'intégration des civils dans le processus de planification militaire. « Il faudrait que

*la planification soit civilo-militaire. Plus fondamentalement, la question de la gestion interministérielle des sorties de conflits pose la question des relations civilo-militaires. Des réformes profondes seront nécessaires pour parvenir à une gestion inédite des conflits, particulièrement lors de la phase de stabilisation. Il va falloir définir de nouveaux équilibres car si on demande aux acteurs civils de s'engager plus tôt, cela signifie que l'on va les retrouver à différentes étapes de la planification militaire. Il va donc falloir intégrer des éléments civils dans la planification. Or, cette insertion des civils sera délicate. Il ne faudra pas que l'irruption de la planification civile fasse prendre des risques (en termes de vies humaines) aux militaires. Il y a donc des réticences chez certains militaires qui ne veulent pas que leur poids s'affaiblisse lors de la planification des interventions militaires. Les phases de transition entre le militaire et le civil seront les plus délicates. Pour l'heure, il n'existe nulle part, même pas au sein de l'UE, de planification civilo-militaire ».*

Pourtant, le concept EBAO ne semble satisfaire qu'imparfaitement les attentes des militaires français : si l'approche générale intéresse, le processus testé lors de MNE4 n'a pas réellement convaincu l'armée française. L'idée selon laquelle tous les instruments de puissance doivent être utilisés n'est pas remise en compte, mais la mise en œuvre du concept apparaît problématique. Tout d'abord, parce que ce concept est avant tout un concept militaire : il pourrait donc, selon certains militaires, se révéler difficile d'y faire adhérer les structures civiles sans qu'elles aient le sentiment d'être soumises à une logique militaire par essence. Si l'on s'achemine vers une planification civilo-militaire totalement intégrée la question se pose de savoir quelle sera la méthode de mise en application. Le cloisonnement des étapes du processus, contraire à la formation française qui veut que chacun ait une vision d'ensemble, apparaît également problématique. Du point de vue du Ministère de la Défense, l'enjeu fondamental est le suivant : les civils peuvent-ils réellement peser sur la planification militaire ou bien ne sont-ils qu'un instrument permettant d'accroître l'efficacité militaire ? Dans la conception originale du Département de la Défense américain, qui privilégiait l'action militaire rapide et décisive, les civils tendaient à être perçus comme des instruments de la stratégie militaire. Du point de vue de certains militaires français, pour que le concept soit efficace, il faut à l'inverse que les civils puissent être placés sur un pied d'égalité avec les militaires : il ne suffira pas de placer quelques civils dans les états-majors. Les Français ne sont – heureusement – pas dans une logique selon laquelle les structures civiles doivent être instrumentalisées par les militaires. A l'inverse, le concept français de sortie de crise recommande, comme nous l'avons vu, de passer dès que la situation le permet et dans les meilleures conditions possibles, le relais aux civils et non pas d'utiliser les civils pour obtenir une victoire militaire. Comme l'a souligné un officier du CICDE : « *En réalité, le MINDEF se trouve face à l'alternative suivante, qui constitue un véritable dilemme :*

- *la mise en place de tout mécanisme de gestion interministériel de crises doit préserver le fonctionnement de la chaîne de décision opérationnelle des armées ;*
- *les armées ont intérêt à l'interministériel car il leur permet de se désengager au plus tôt dans les meilleures conditions possibles ».*

L'intégration des civils à la chaîne de planification militaire peut ainsi être perçue soit comme étant de nature à nuire à la chaîne de décision opérationnelle des armées, soit comme étant de nature à permettre aux armées de se recentrer sur des missions essentiellement militaires. Ce dilemme se pose à toutes les armées occidentales. Au sein du Ministère français de la Défense, on considère que l'approche par les effets doit permettre aux différents acteurs, autonomes en principe, avec leur propre chaîne de commandement ou d'autorité et des spécificités opérationnelles et matérielles distinctes, d'arriver par leur interaction aux différents niveaux stratégique, opérationnel et tactique à agir de manière coordonnée et cohérente. Selon cette conception, l'approche par les effets devrait inscrire l'action militaire dans un cadre très large aussi bien en amont qu'en aval ; à cette condition, il pourrait alors être au cœur de la coopération civilo-militaire et donc de la gestion interministérielle des crises. A cet égard, le concept opérationnel d'EBAO, s'il est validé par la France, pourrait entraîner des évolutions importantes des relations civilo-militaires.

### **Le positionnement de la France**

La mise en place d'un dispositif intégré impliquant les acteurs civils et militaires est à même de contribuer à la stratégie nationale française et au modèle particulier de gestion des conflits qu'elle promeut sur les théâtres d'opérations. Il convient donc de déterminer quels sont les atouts que la France peut faire valoir dans cette compétition. Comme le formule le HCCI dans l'introduction de son rapport 2005, la question est de savoir « *quel est l'apport de la France dans ce champ politique émergent et de quels moyens se dote-t-elle pour faire passer les idées qui lui paraissent tout à la fois les plus pertinentes et les mieux à même de servir son pouvoir d'influence ?* ».

La France s'inscrit en faux contre certains des principes mis en avant par ses partenaires multinationaux, au premier rang desquels les Etats-Unis. L'opposition française va bien au-delà de l'opposition de circonstance, qui renverrait à de simples différences de vue quant à la gestion politique de certaines crises : cette opposition relève en réalité de philosophies différentes.

La France manifeste ainsi son opposition à certaines pratiques : le rejet des PRT ou de la privatisation des compagnies de sécurité sont un moyen de s'opposer à l'approche américaine qui se caractérise, sinon par une militarisation des acteurs civils, au moins par une instrumentalisation de ces acteurs par les militaires américains. L'approche française consiste à tenter de concilier le caractère indispensable de l'intervention militaire et le respect de l'apanage civil dans la définition des politiques. La France manifeste aussi son opposition à certains standards, notamment en émettant des doutes quant au bien-fondé des politiques libérales comme moyen d'atteindre la stabilité et le développement durable. Le discours français conserve souvent un référentiel global très hostile au néo-libéralisme, qui peut s'expliquer par la tradition étatiste française. La France se pose ainsi de manière croissante en position de défenseur des pays sous-développés (en état de sortie de conflits ou non). La politique extérieure de la France - y compris lorsqu'elle est directement mise en œuvre par le Chef de l'Etat dans le cadre des grands forums mondiaux, tels le G8 - consiste à faire la promotion rhétorique de la logique de développement progressive et endémique et donc à dénoncer une approche consistant à introduire de manière brutale des logiques de libéralisation, considérées comme potentiellement porteuses de chocs sociétaux. Il en découle que dans l'analyse des conflits, les actions de prévention et les processus de sorties de conflits, l'accent est placé sur le respect des spécificités culturelles (ce qui correspond à la position française défendue dans le cadre de l'Organisation intergouvernementale de la Francophonie) et sur les logiques de développement davantage que sur la promotion d'une économie de marché concurrentielle.

Pourtant, la France se trouve dans une position ambiguë, dans la mesure où, tout en adoptant des positions tendant à dénoncer les méfaits du capitalisme, elle est à la fois l'un des moteurs du système international économique fondé sur le libre-échange. En réalité, l'opposition sinon systématique, du moins fréquente aux approches américaines (ou aux organisations perçues comme leurs affidés tels l'OTAN, la Banque Mondiale, le FMI) masque mal les difficultés à décliner de manière crédible les grands principes proclamés. Tout en s'opposant aux approches libérales, la France cherche à promouvoir activement l'expansion des entreprises françaises, et à tirer des profits économiques de son action militaire. Nous avons vu aussi que sur le plan interne, les différents acteurs institutionnels tendent eux-mêmes à promouvoir des approches différentes du développement, certains s'inscrivant avant tout dans une logique de solidarité, d'autres davantage dans une logique de profit. De même sur le plan militaire, tout en menant depuis la fin des années soixante une politique autonome par rapport au commandement intégré de l'OTAN, la France s'est vue contrainte d'adopter l'ensemble des normes d'emploi militaire définies par l'organisation. L'approche sociétale tendant à

valoriser les spécificités locales est en réalité elle-même sujette à caution dans la mesure où en matière d'ingénierie politico-administrative, la France cherche avant tout à promouvoir le transfert des modèles français d'organisation institutionnelle. Ces contradictions entre les principes promus et leur application sur le terrain contribuent à diluer la lisibilité et la crédibilité de l'approche française. Un tel constat incite à poser la question de l'orientation normative qui sous-tend l'approche française de la gestion des conflits, c'est-à-dire la question de la charpente stratégique et idéologique censée soutenir l'action menée : en d'autres termes, si l'on se place du point de vue de l'approche cognitive, « *l'objet des politiques publiques n'est plus seulement de « résoudre des problèmes », mais aussi de construire des cadres d'interprétation du monde* ». Ainsi, alors même que l'objectif poursuivi en dernière analyse est celui de contribuer à affirmer l'influence et le rayonnement de la France, celui-ci peut difficilement être atteint en l'absence d'une vision stratégique, renvoyant elle-même à une vision spécifique de l'environnement international actuel. En réalité, la France apparaît tiraillée entre différentes orientations normatives et l'approche française de la gestion des sorties de conflits n'est en conséquence pas guidée par une stratégie globale, qui définirait clairement les finalités normatives de la politique mise en œuvre et serait ainsi garante de cohérence et surtout porteuse d'influence.

Cette absence de lisibilité quant à l'orientation normative de l'approche française contribue à masquer les atouts de la France qui sont pourtant réels sur le terrain. Parmi ceux-ci, il convient de mentionner particulièrement :

- la capacité traditionnelle des militaires à s'insérer dans les environnements civils grâce à leur volonté affichée de mieux connaître le milieu dans lequel ils opèrent : les militaires français s'approvisionnent par exemple auprès des fournisseurs locaux contrairement aux Américains, ce qui favorise le renseignement humain et crée un intérêt utilitaire pour les populations locales ;
- la capacité à distinguer les cadres d'emploi des forces militaires et des forces de police civile : l'existence de forces de gendarmerie constitue indéniablement une valeur ajoutée dans le cadre de la sortie de conflits ;
- l'expérience française en matière d'ingénierie administrative ;
- la tradition d'indépendance des ONG françaises.

## Les solutions envisageables

Une mise en cohérence des interventions des différents ministères paraît d'autant plus indispensable que les partenaires de la France aussi bien que les organisations multilatérales prennent des mesures en ce sens. Les difficultés à coordonner les interventions de l'ensemble des acteurs français impliqués dans la gestion des sorties de conflits ont donné lieu à différents rapports, qui suggèrent un certain nombre de solutions visant à introduire une approche davantage interministérielle. La présente étude reprend un certain nombre de recommandations formulées dans ces rapports tout en s'efforçant de suggérer de nouvelles pistes de réflexion.

### *Le diagnostic des rapports récents*

Depuis quelques années, les rapports relatifs à la gestion interministérielle des crises se sont multipliés. Parmi ceux-ci, il convient de mentionner les rapports Brutin, Rochereau, Larchet, et Dumont. Les paragraphes qui suivent se limitent cependant à analyser les recommandations des rapports les plus récents et les plus significatifs, qui ont succédé au fameux rapport Fauroux, présenté dans la première partie de l'étude :

- le rapport Gaïa
- le rapport Défourneaux
- le rapport 2005 de l'IHEDN,
- les 2 rapports du HCCI de 2000 et de 2005<sup>433</sup>.

Ces divers rapports présentent un certain nombre de points communs. Ils tendent d'abord à mettre l'accent sur des réformes budgétaires, qui permettraient la mise en place rapide de crédits pour des actions civiles et militaires dans les périodes de gestion de crise et de sortie immédiate de crise. Ils soulignent également la nécessité de pouvoir rapidement mobiliser des moyens humains et proposent à cet effet l'identification de « réserves » civiles déployables ou encore des mécanismes facilitant l'envoi rapide de fonctionnaires sur le terrain. Les rapports soulignent aussi le besoin d'améliorer les capacités de veille stratégique, d'analyse, de pilotage, et de suivi des crises. Pour ce faire, les différents rapports tendent à s'orienter vers des changements structurels en proposant la création d'une structure interministérielle, dont les

---

<sup>433</sup> En dépit de nos nombreuses tentatives, il ne nous a malheureusement pas été possible d'avoir accès au rapport Mallet de 2005 qui est, selon nos différents interlocuteurs, classé comme confidentiel.

attributions et la localisation varient selon les auteurs. Certains militent également en faveur de la mise en place d'une structure opérationnelle, chargée de gérer la mise en œuvre sur le terrain des orientations politiques fixées par la structure interministérielle. Les rapports se rejoignent enfin sur la question peut-être plus consensuelle du renforcement de la visibilité de l'action française grâce à une meilleure stratégie de communication auprès des médias, ainsi que sur la nécessité d'apporter un meilleur soutien aux entreprises dans les théâtres post-conflits.

### **Le rapport Gaïa pour la Commission des Affaires Etrangères de l'Assemblée Nationale**

La Commission des Affaires Etrangères de l'Assemblée Nationale a déposé en 2001 un rapport consacré aux actions civilo-militaires de la France, présenté par le député Robert Gaïa. S'appuyant sur les mesures préconisées par Roger Fauroux tout en allant au-delà, le rapport formule 10 propositions pour améliorer le dispositif civilo-militaire français :

- identifier en loi de finances initiale les crédits affectés aux actions civilo-militaires. Le budget accordé au Ministère de la Défense est voté *a priori* par le Parlement, à l'exception des crédits consacrés aux opérations extérieures (OPEX) et aux actions civilo-militaires, qui font l'objet de régularisations en loi de finances rectificatives. Les crédits affectés aux ACM et aux OPEX ne sont en outre pas regroupés en un article budgétaire clairement identifiable mais proviennent de fonds initialement affectés à d'autres chapitres. Afin d'accroître la visibilité de l'action extérieure de la France, le rapport recommande que les ACM soient regroupées sur un article budgétaire présenté en loi de finances initiale, les actions les plus importantes devant faire l'objet d'une ligne spécifique. Au-delà des sommes consacrées par le Ministère de la Défense aux ACM, le rapport recommande en outre que les crédits dégagés par le budget général de l'Etat pour la gestion civile des crises soient clairement identifiés sur un chapitre budgétaire inscrit au budget des charges communes ;

- instaurer une responsabilité politique au plus haut niveau. La stratégie et les décisions politiques doivent provenir directement de Matignon, en collaboration directe avec les ministres ou directeurs de cabinet du MAE, du MINDEF, du MINEFI et de l'Intérieur. En conséquence, le rapporteur recommande la nomination auprès du Premier Ministre, d'une personnalité de grande envergure, capable de s'imposer aux directeurs de cabinet des différents ministères concernés. Cette fonction devrait être remplie par le directeur de cabinet ou le directeur de cabinet adjoint du Premier Ministre. A défaut, elle pourrait être confiée à un délégué interministériel ;

- développer une structure de pilotage interministérielle, réunissant le MAE, le MINDEF, le MINEFI et le Ministère de l'Intérieur. Cette structure serait chargée de la coordination horizontale des actions à chaque niveau (terrain, théâtre, national, européen, multilatéral). Elle serait en outre chargée de l'approbation des programmes d'ensemble et des crédits appropriés, de la définition des modalités de contrôle financier adaptées, de la diffusion de l'information. Les moyens nécessaires à son fonctionnement (en personnels, en communication, en crédits d'urgence) doivent pouvoir être mobilisés rapidement, sans justification a priori, dans le cadre d'un programme global validé. Aux yeux du rapporteur, le SGDN semble être le service le plus adapté pour assurer le secrétariat d'une telle structure ;

- mettre en place une agence opérationnelle dotée de moyens financiers. Le rapport recommande la mise en place d'une structure inspirée du DFID britannique, dotée d'un budget minimal de 200 millions de francs par an. Cette agence aurait pour mission de capter les financements internationaux ; d'assurer une transition entre l'urgence et le développement ; de sous-traiter certaines opérations aux ONG ; de recruter et gérer les experts appropriés en favorisant leur intégration dans les instances multilatérales, d'ouvrir les projets aux collectivités locales. Le HCCI, le MEDEF, le Ministère de la Défense, le SGDN se sont prononcés à l'époque du rapport en faveur d'une telle évolution. Pour surmonter les réticences du MINEFI face à l'idée de création d'une nouvelle structure, le rapporteur estime que le développement de capacités opérationnelles au sein de l'AFD pourrait constituer la meilleure option pour mettre en place une telle agence. Cette solution nécessiterait l'évolution des statuts de l'AFD, en conservant son rôle d'établissement financier mais en l'élargissant à celui d'outil opérationnel ;

- permettre à l'Agence mise sur pied de fournir un cadre d'emploi souple aux fonctionnaires envoyés sur le terrain. Les crédits dont serait dotée l'agence opérationnelle devraient lui permettre de disposer d'un certain nombre de postes d'agents publics, prêts à partir à l'étranger sur bref préavis. En l'absence de crise, ces postes seraient affectés en surnombre auprès des ministères d'origine, mais seraient récupérables à tout moment par l'Agence<sup>434</sup>. Cette disposition pourrait concerner quelques dizaines de postes, au maximum une centaine, répartis dans les ministères dont les experts sont les plus recherchés pour gérer les crises sur le plan civil (justice, intérieur, santé, agriculture, éducation, transports, énergie). Parallèlement à cette « réserve civile », un fichier d'experts projetables devrait être constitué. L'objectif de ces mesures est d'éviter de passer par les procédures classiques nécessitant appel d'offre et passage en commission mixte paritaire ;

---

<sup>434</sup> Cette disposition vise à empêcher les différents ministères de retarder ou refuser le départ de leur personnel et de permettre aux personnels détachés de retrouver une affectation dans leur ministère d'origine sur le contingent de postes en surnombre.

- assouplir l'emploi des instruments de la coopération. Le rapport suggère de rendre possible, en cas de crise, l'utilisation, limitée dans le temps, des outils réservés aux pays appartenant à la ZSP (Zone de Solidarité Prioritaire) en permettant aux pays en crises d'accéder aux fonds du FSP (Fonds de Solidarité Prioritaire).
- valoriser l'expérience internationale dans les carrières des agents publics ;
- inciter le MAE à animer le réseau des Français employés dans les organisations internationales. Le réseau devrait être renforcé afin de rendre plus visible l'action internationale de la France ;
- valoriser systématiquement l'action de la France. Le rapporteur propose la création d'un logo aux couleurs tricolores qui devra être appliqué à toutes les réalisations civiles ou militaires concourant à la gestion civile des crises.
- encourager la création d'une fondation d'entreprises, qui se consacrerait à la coopération et au développement, tout en centralisant les informations relatives à l'activité économique, aux besoins, aux grands programmes d'infrastructures et aux appels d'offre en cours d'élaboration. Cette fondation serait ouverte aussi bien aux grandes entreprises qu'aux PME.

### **Le rapport Défourneaux**

Marc Défourneaux a rédigé en 2001 un rapport pour la FRS (Fondation pour la Recherche Stratégique). Ce rapport se caractérise par l'orientation très militaire des recommandations formulées.

Aux yeux de l'auteur, la solution la plus satisfaisante serait la création d'une Agence civile exclusivement vouée à la gestion des crises. Les missions attribuées à cette structure reprendraient celles qui ont été remplies par la MIESE : coordination de l'action des différentes administrations, liaison avec les bailleurs bilatéraux et multilatéraux, représentation de la France dans les réunions internationales de gestion de crise, liaison avec les collectivités territoriales, les ONG et les entreprises. Cette Agence devrait également avoir parmi ses objectifs principaux de relayer l'influence de la France sur la scène internationale. L'un des éléments de la valorisation de l'action internationale de la France consisterait à mieux faire apparaître l'étendue financière de l'aide consentie que ce soit par le biais des dépenses du Ministère de la Défense, des contributions multilatérales ou des dons bilatéraux. A cet égard, une politique de valorisation dans les médias étrangers apparaît indispensable.

Une autre solution consisterait à placer les dispositifs existant d'ores et déjà au sein du Ministère de la Défense sous la coupe d'un organisme externe, comme le sont déjà certaines unités militaires sous le vocable de « Sécurité civile ». Cette solution, proche de celle préconisée en 1997 par le SGDN, consisterait à faire gérer les ACM par un Ministère civil et présenterait l'avantage de prendre acte des réticences du Ministère de l'Economie et des Finances, tout en officialisant l'utilisation non-militaire des militaires.

Par ailleurs, selon Marc Défourneaux, il convient d'envisager l'hypothèse selon laquelle, si un dispositif interministériel ne pouvait être créé, le Ministère de la Défense pourrait être appelé à envisager des solutions dans le cadre de ses propres moyens, sous réserve que lui soient attribuées officiellement les missions dont la relève ne serait pas prise en charge par des structures civiles. En d'autres termes, si l'on ne crée pas au niveau national une agence gouvernementale civile comparable à certains modèles étrangers jugés très performants, il faudrait créer au sein même de la Défense une entité qui en remplisse certaines fonctions. Une telle solution impliquerait des aménagements au sein du Ministère, notamment une politique de recrutement spécialisé (spécialistes d'intelligence économique, officiers de communication notamment), voire recourir dans certains cas à des contrats d'engagement spécial dans la réserve (ESR) ou mobiliser les anciens militaires ou militaires à la retraite, comme cela se fait couramment aux Etats-Unis ou en Grande-Bretagne. Le germe d'une telle entité pourrait être constitué par certaines agences existantes, initialement créées pour accompagner des exportations d'armement et qui disposent d'atouts importants grâce à leur statut hybride d'entreprise relevant du Ministère de la Défense, telles Défense Conseil International (DCI), la Société Française d'Exportation de Systèmes Avancés (SOFRESA) et sa filiale d'ingénierie la SOFINFRA. Ces organismes disposent en effet de la capacité juridique de faire placer à leur disposition du personnel militaire d'active, ce qui pourrait par exemple leur permettre de placer des experts militaires à des postes importants au sein des organismes civils internationaux.

### **Le rapport 2005 de l'IHEDN**

L'un des comités d'auditeurs de l'IHEDN a proposé, en mai 2005, 15 mesures concrètes sur l'organisation en matière de participation à la gestion des crises internationales. Sont distinguées les mesures à prendre au niveau national, au niveau européen et au niveau international.

Au niveau national, le comité a recommandé de favoriser :

- la définition des modalités et conditions de l'engagement de l'Etat, notamment en complétant l'ordonnance de 1959 par un texte de même niveau sur « *l'organisation de la Nation pour la gestion des crises internationales* » ;
- la création d'un outil interministériel d'analyse prospective dédié aux crises ;
- la mise en place des instruments nécessaires à une planification civilo-militaire intégrée ;
- l'intégration dans la planification de crise d'une stratégie globale ;
- la création d'un état-major civilo-militaire projetable ;
- la mise en place de programmes de formation mixtes civilo-militaires ;
- l'amélioration de la capacité de mobilisation des experts des différents domaines ;
- l'individualisation d'une enveloppe budgétaire dédiée à la gestion de crise internationale.

Au plan européen, l'accent a été mis sur la nécessité de promouvoir une directive fixant un cadre incontestable aux modes de participation des acteurs, au travers de :

- l'institution à un niveau stratégique au sein de l'Union Européenne d'une Cellule intégrée (mixte, civilo-militaire) de planification ;
- l'attribution de l'ensemble de la responsabilité de planification et de conduite à un Haut représentant ;
- la mise à niveau des moyens européens civils (gouvernementaux et non gouvernementaux) de gestion des crises ;
- l'initiation d'une réflexion visant à limiter les caveats nationales.

S'agissant de l'ONU, a été préconisée la mise au point d'une grille type d'élaboration des mandats :

- définition du principe général de subordination du commandant de la force au Haut représentant de l'ONU ;
- ou réciproquement mise au point d'une convention spécifique précisant le concept global de gestion de crise.

### **Le rapport 2005 du HCCI**

Le rapport 2005 du HCCI préconise trois mesures principales :

- un renforcement de la coordination entre les différentes directions du MAE, dans les volets politiques et sécuritaires (NUOI), les volets Droits de l'Homme et lutte contre l'impunité ; les volets aide humanitaire et

reconstruction (programmes DDR, mises en place d'institutions transitoires, préparations d'élections, aide au retour des réfugiés) ;

- la mise en place d'un dispositif interministériel de suivi des crises, réunissant les représentants des différents ministères concernés et s'appuyant sur la Direction du MAE chargée de la coordination interne au MAE. Cette mobilisation ponctuelle doit pouvoir être coordonnée par une personnalité investie d'une forte légitimité politique, nommée par le Premier Ministre et disposant de moyens opérationnels et financiers adéquats (en s'inspirant de la MIESE) ;

- la mise en place de moyens financiers conséquents, préalablement provisionnés.

Pour être effectif, ce dispositif interministériel devrait pouvoir :

- être très réactif et associer une structure permanente de veille stratégique, chargée de proposer des stratégies de prévention et de définir des politiques d'intervention, mais aussi une structure de mobilisation *ad hoc* des acteurs – tant au niveau parisien que sur le terrain – à même d'assurer le suivi de la sortie de crise. Il importe de lier dans un même continuum veille/prévention – gestion de la crise – gestion de la sortie de crise ;

- instaurer une coordination effective des différents acteurs publics (MAE, Défense, MINEFI, AFD) ;

- permettre une plus grande visibilité de la présence française, notamment par une meilleure prise en compte de l'action des acteurs non-gouvernementaux (collectivités territoriales, ONG, entreprises) ;

- favoriser la circulation permanente de l'information entre les administrations centrales d'une part et d'autre part les militaires, les agents en poste, les responsables d'ONG françaises présentes sur le terrain et leurs partenaires locaux ;

- assurer un lien permanent avec les instances européennes et les organisations internationales impliquées dans la gestion des sorties de conflits ;

- développer la concertation avec les structures publiques ou privées du pays partenaire des différents acteurs français.

Pour passer de la phase d'urgence humanitaire à celle de la reconstruction et du développement, le dispositif interministériel a besoin du concours de l'AFD comme opérateur à part entière des sorties de crises. Celle-ci, outre un travail de veille, d'analyse et de proposition stratégique dans ses domaines de compétence, peut mettre en place des financements pour des opérations de reconstruction, à l'image du couple GTZ/KFW allemand ou du DFID britannique. Elle a en outre vocation, dans le cadre du co-financement avec des bailleurs multilatéraux, à favoriser l'accès des entreprises françaises aux

dits bailleurs. Enfin, il paraît souhaitable qu'elle noue des relations plus étroites avec les ONG humanitaires.

Améliorer la réponse aux situations post-crisis demande également une mobilisation des capacités d'intervention du dispositif spécialisé de recherche français pour le développement (IRD et CIRAD, qui ont la capacité d'établir des partenariats locaux et disposent de connaissances sur les sociétés, les milieux et les processus de développement – sécurité sanitaire, écosystèmes terrestres et marins), afin d'accompagner l'intervention des autres opérateurs, notamment l'AFD.

En ce qui concerne spécifiquement les ONG, les analyses du HCCI sont les suivantes. Les efforts doivent porter sur deux modalités de financement correspondant à deux moments importants dans la phase post-conflit :

- le premier pourrait être un fond « starter » ou « d'amorçage » permettant aux ONG de se positionner très tôt sur le terrain, d'acquérir une expertise qui les légitime aux yeux des grands bailleurs ;
- le second, hybride entre fonds d'urgence et fonds de développement, permettrait de palier l'absence d'un instrument financier spécifique, indispensable pour couvrir les besoins de la phase de reconstruction où l'on est sorti de l'urgence humanitaire immédiate mais où la situation n'est pas encore suffisamment stabilisée pour s'engager dans des stratégies lourdes de développement à moyen ou long terme. Il faut en effet dans cette phase intermédiaire, réhabiliter un minimum de services collectifs, accompagner le redémarrage des administrations et réparer les infrastructures de base. Il n'existe pas actuellement de ligne budgétaire ni au niveau français, ni au niveau européen, pour couvrir ce type de dépenses. Les ONG ne sont toutefois pas les seules à couvrir ce domaine d'intervention, dans lequel les entreprises et l'AFD s'investissent également.

### ***Recommandations***

Aujourd'hui, la nécessité d'introduire une approche davantage interministérielle en matière de gestion des sorties de conflits est unanimement reconnue par les différents acteurs. En revanche, les modalités de mise en place d'un dispositif interministériel sont loin de faire consensus. Comme nous l'avons souligné en introduction, il existe différents modèles d'interministérialité :

- un modèle concevant l'interministérialité comme la coordination par un organe centralisé des actions mises en œuvre par les

différents acteurs institutionnels et administratifs. Ce modèle vise à introduire l'interministérialité en procédant par restructurations ;

- un modèle concevant l'interministérialité comme une mise en réseau des acteurs concernés par des volets spécifiques de la gestion des sorties de conflits. Un tel modèle procède plutôt d'une approche incrémentale.

Ces deux modèles ne sont pas exclusifs l'un de l'autre et à l'inverse pourraient même se renforcer mutuellement. Cependant, le deuxième modèle peut permettre d'introduire l'interministérialité de manière plus rapide et certainement moins contentieuse que le premier. Jusqu'ici, l'accent a été essentiellement mis sur les restructurations, suggérées aussi bien dans les divers rapports que par l'observation des évolutions institutionnelles chez les partenaires anglo-saxons, qui ont choisi d'introduire davantage de coordination interagences grâce à la création de nouvelles structures. De la même façon, les propositions formulées par les différents acteurs français se sont aussi le plus souvent focalisées sur les structures, ce qui a créé des crispations immédiates. Des tensions marquées sont notamment apparues autour du projet de cellule d'appui à la gestion de crises : le choix de son emplacement a notamment opposé les défenseurs de l'option SGDN aux défenseurs de l'option MAE. Il apparaît ainsi que l'enjeu de l'interministérialité est porteur de tensions si l'on considère celle-ci comme un processus aboutissant à la centralisation du dispositif actuel, ce qui nécessite forcément des abandons de pouvoir de la part de certains acteurs. Or, il est manifeste que la plupart des acteurs se refusent pour le moment à abandonner les prérogatives leur assurant une certaine influence sur les processus de gestion des conflits. Nous avons vu par exemple que le Ministère de la Défense, tout en affirmant encourager la mise en place d'une structure interministérielle, est extrêmement réticent face à l'idée de perdre l'accès privilégié au Président qui est l'apanage du CEMA. De la même façon, le Quai d'Orsay entend conserver et étendre la prééminence qui est la sienne dans la phase de gestion des conflits proprement dite tandis que le MINEFI est réticent face à une généralisation du principe de fonds débloqués *a priori* dans la mesure où les mécanismes de contrôle *a posteriori* lui garantissent une influence considérable en matière de politique étrangère et de défense. Actuellement, la question de la structure qui aura la responsabilité de coordonner l'action des acteurs gouvernementaux est donc extrêmement sensible : elle porte à la fois sur l'emplacement de cette structure, sur l'accroissement d'influence supposé qu'en retirera le ministère ou l'agence d'accueil et sur l'étendue des pouvoirs dont elle disposera. Cet enjeu cristallise les rivalités et l'absence d'une volonté politique forte bloque toute perspective de réforme : la période pré-électorale actuelle n'est bien entendu pas favorable à la réforme mais de manière plus fondamentale, les plus hauts responsables politiques (Président de la République, Premier Ministre, Ministre des Affaires

Etrangères) ont généralement tendu au cours de la dernière décennie à porter peu d'intérêt aux enjeux du post-conflit, jugés très secondaires par rapport à ceux des phases aiguës de la gestion de crises.

Cependant, cette situation ne signifie pas que tout changement est inenvisageable : il est au contraire indéniable que la réflexion progresse. Comme nous l'avons souligné, le MINDEF est aujourd'hui très engagé dans les réflexions sur la coordination civilo-militaire. A cet égard, les concepts d'approches par les effets renforcent la conviction chez les militaires qu'un rapprochement interministériel est essentiel. L'expérimentation MNE4 a contribué à accentuer l'intérêt du MINDEF pour ce sujet, puisqu'un volet de l'expérimentation traitait spécifiquement de la coordination interagences multinationale en opérations (cf. *supra*); de surcroît, la participation de représentants d'autres ministères à cet exercice a participé à une sensibilisation de ceux-ci à la problématique interministérielle. Le MINDEF pilote à présent un certain nombre d'initiatives interministérielles : le CICDE travaille notamment avec le SGDN dans le cadre de l'expérimentation multinationale MNE5, dont le volet piloté par la France traitera de la planification stratégique interagences multinationale. Le CICDE souhaite également développer un guide français de planification stratégique interministérielle et organisera une expérimentation nationale de taille modeste dans le but de le tester, ainsi qu'un colloque interministériel destiné à ouvrir ses travaux – relatifs aux problématiques de l'action interministérielle en opérations et dans la sortie de crise – à la communauté interministérielle nationale en 2007. Nous avons vu aussi qu'au sein du CPCO J9 une cellule de synthèse/prospective est chargée d'assurer la coordination avec les administrations civiles françaises, en animant un réseau interministériel informel au niveau des administrations concernées par la gestion des crises - bien que l'on puisse douter de la réalité des relations en théorie établies avec certaines administrations. Le SGDN, quant à lui, travaille à l'élaboration d'un système d'alerte précoce. Le MAE, en dépit des difficultés rencontrées par la cellule d'appui à la gestion de crises initialement envisagée, a aussi beaucoup contribué récemment à la réflexion. Il est en outre impliqué de longue date dans les structures de coopération internationales des autres ministères, qu'il finance en grande partie, ce qui lui procure indéniablement une expérience non-négligeable. Plus récemment, fin septembre 2006, à la suite d'une demande émanant du cabinet du Ministre des Affaires Etrangères, un groupe interministériel de réflexion a été lancé sur les Etats fragiles. Ce groupe, qui rassemble plusieurs services du MAE, ainsi que l'AFD, le MINEFI, le MINDEF, le SGDN et le Ministère de la Défense, a pour but d'élaborer une stratégie française d'aide à ces Etats fragiles (dont beaucoup sont précisément en situation de sortie de conflit), en vue de présenter une position nationale consolidée dans les enceintes multilatérales dans le courant 2007.

En réalité, c'est sans doute davantage en se concentrant sur les procédures que sur la structure que l'interministérialité pourra être introduite en matière de gestion des sorties de conflits. Il apparaît plus réaliste de procéder de manière incrémentale. Face aux difficultés de restructurations, une approche se concentrant d'abord sur un certain nombre de mesures peu douloureuses ainsi que sur des mesures visant à introduire des éléments de connaissance mutuelle et donc de confiance, apparaît comme la plus pertinente. Dans un second temps, il pourrait alors être possible de davantage travailler sur la réforme des structures.

Les mesures ci-dessous sont donc présentées par ordre croissant de difficulté : les premières mesures visent à introduire une interministérialité en réseaux, puis nous proposons également quelques pistes de réflexion pour la mise en place de structures plus établies.

Il est cependant important de noter que même si, prises séparément, ces mesures permettraient d'apporter des améliorations certaines à l'action de la France dans la sortie de conflits, elles ne pourront pas lui donner la cohérence d'ensemble, en l'absence de vision stratégique que les auteurs de ce rapport jugent nécessaire.

### **1. Encourager la connaissance mutuelle du fonctionnement de chaque administration**

Les déficits actuels du dispositif français tiennent à trois facteurs majeurs : l'absence dans la plupart des administrations de règles, d'outils et de procédures susceptibles de servir de cadre à l'action ; l'absence d'habitude de travailler en commun, qui a pour résultat une méconnaissance mutuelle des cultures propres à chaque administration ; l'absence d'une culture de planification dans de nombreuses administrations. Il conviendrait en conséquence de :

- développer les formations vouées à faire connaître les modes de fonctionnement et les instruments dont dispose chaque ministère impliqué dans la gestion des crises : l'IHEDN, l'Ecole Nationale d'Administration ou le Centre de formation du Quai d'Orsay pourraient proposer de tels programmes. Dans le cadre de ces formations, il faudrait particulièrement développer les capacités de planification interministérielles : des organes du MAE, tels la DAH ou la DFAE, qui ont déjà développé certaines capacités de planification, pourraient notamment partager leur expérience avec les autres services et administrations civiles ;

- préparer et réaliser des exercices interministériels, destinés à éprouver les modalités de la coopération civilo-militaire<sup>435</sup> comme le suggère le rapport 2005 de l'IHEDN. D'ores et déjà, certaines mesures sont prises en ce sens, telles l'initiative du CICDE susmentionnée. La participation aux expérimentations multinationales est également favorable à la socialisation des agents, qui doit constituer le préalable à toute mise en place d'un dispositif coordonné ;

- mettre en place des RETEX (retour d'expérience) interministériels qui viseraient à partager les leçons tirées par chaque administration en matière de gestion des sorties de conflits. Ces RETEX interministériels auraient pour but d'améliorer le fonctionnement global du système actuel. Un accent particulier devrait être mis sur les règles, les procédures, les outils et les doctrines, dont l'absence ou les carences sont à l'évidence à l'origine de nombre des déficiences soulignées dans cette étude ;

- favoriser une plus grande mobilité des personnels entre les ministères concernés par la gestion post-conflit, afin d'assurer non seulement une meilleure connaissance des activités conduites par les différents acteurs institutionnels, mais surtout une meilleure compréhension des cultures administratives et des blocages internes qui caractérisent chaque administration.

## 2. Renforcer la coordination interne au sein des différents ministères

La coordination au sein des différentes administrations, aujourd'hui assez peu prise en compte, devrait être considérée comme un élément primordial pour le fonctionnement d'un dispositif interministériel de gestion des sorties de crises :

- la coordination interne au sein du Quai d'Orsay apparaît particulièrement fondamentale. Il convient notamment de développer les liens entre la DAH et la DGCID et entre la DGCID et la DCMD, mais aussi plus largement les liens des Directions rattachées au Directeur des affaires politiques et de sécurité avec la DAH, la DGCID et les Directions géographiques. Il convient de souligner que c'est d'ailleurs vers cette solution que semblent s'orienter les efforts ayant visé initialement à mettre en place au sein du MAE une cellule d'appui interministérielle à la gestion des crises ;

- la coordination interne est d'ores et déjà assez bien établie au sein du Ministère de la Défense, le CPCO/J9 apparaissant comme l'acteur

---

<sup>435</sup> Cette idée est également formulée dans le rapport de l'IHEDN 2005, sans pourtant être reprise dans les recommandations finales. Le rapport préconise ainsi la réalisation d'exercices destinés à « tester des plans d'actions combinées civilo-militaires et ainsi de rodier et perfectionner les procédures et les formations permettant aux différents acteurs de définir des modes d'action et des procédures communes d'évaluation et de conduite des actions à entreprendre dans le cadre de différents types de crises ».

centralisateur des initiatives en matière de post-conflit. Cependant, les relations entre l'EMA et les états-majors de chacune des armées doivent être renforcées. Plus spécifiquement, l'harmonisation des relations entre l'Armée de Terre et la Gendarmerie doit faire l'objet d'efforts particuliers (il est à cet égard significatif que seule la DGGN ne dispose pas d'une cellule CIMIC, ce qui n'est pas favorable à l'entretien de relations étroites avec J9) ;

- de la même façon, il convient de coordonner l'action des services de chaque ministère impliqué dans la gestion des crises, en chargeant 1 à 2 personnes de centraliser les informations et de mettre en cohérence les actions post-crisis mises en œuvre par son administration.

### 3. Mettre en place des réseaux interministériels

Il s'agirait d'abord d'identifier les points de contact appropriés selon les sujets d'intérêt et d'établir au sein de l'administration française un réseau de spécialistes aux compétences fonctionnelles ou régionales. On pourrait ainsi imaginer la mise sur pied de réseaux informels, qui se réuniraient occasionnellement, dans le but :

- de travailler sur des thèmes particuliers (comme le fait actuellement le groupe de réflexion sur les Etats fragiles) ;
- de remplir un rôle de veille stratégique ;
- d'échanger des analyses à propos de crises potentielles ;
- de discuter d'éléments de planification à froid.

Ainsi, en cas de situation de crise, les points de contact utiles seraient pré-identifiés, et les réseaux et relations de travail pré-établis – du moins partiellement – ce qui permettrait d'améliorer la réactivité de la réponse française. Le concept de sortie de crise du Ministère de la Défense, actuellement en cours de rénovation, formule déjà, comme nous l'avons vu, un certain nombre de propositions concrètes qui renvoient à cette conception de l'interministérialité en réseau.

Ce renforcement des réseaux interministériels devrait être lié étroitement au développement de la coordination interne à chaque ministère. Les agents responsables de la coordination des actions post-conflit au sein de leur administration devraient également être responsables de la coopération interministérielle avec leurs homologues des autres administrations. Il y aurait ainsi au sein de chaque ministère ou agence un correspondant chargé d'animer le réseau interministériel. Ce réseau pourrait être à la fois interministériel national et multinational, ce qui permettrait à la France d'avoir des points de

contact pré-identifiés chez ses partenaires étrangers principaux ainsi qu'au sein des organisations auxquelles elle appartient<sup>436</sup>.

#### **4. Identifier, mobiliser et déployer des personnels français sur les terrains post-conflits**

Quelque soient les administrations auxquelles elles appartiennent, la totalité des personnes interrogées dans le cadre de cette étude se rejoignent pour juger insatisfaisantes les règles actuelles qui président au détachement de personnel français sur les théâtres post-conflits. En conséquence, l'introduction de mesures de réforme dans les politiques de gestion des personnels détachés devrait faire l'objet d'un certain consensus.

Selon le rapport HCCI 2005, trois temps sont indispensables pour mener une stratégie d'influence par le biais de la politique de placement de personnel :

- la préparation au départ ;
- le suivi ;
- la capitalisation et la valorisation de l'expérience.

Il convient cependant de distinguer précisément les mesures à adopter pour satisfaire ces trois impératifs.

Dans un premier temps, il convient de développer les relations entre la MFI et le GIP France Coopération internationale, afin que ces deux structures développent en commun un fichier d'experts français, rapidement mobilisables. Ce fichier devrait permettre d'identifier les experts spécialistes de zones géographiques spécifiques ou de thématiques transversales et techniques. Il devrait aussi permettre de disposer d'une liste centralisée de tous les Français travaillant à l'étranger dans un cadre international. Ce fichier devrait aussi particulièrement valoriser en aval l'expérience des personnels ayant déjà été détachés sur un ou des théâtres post-conflits : il serait approprié que les agents de retour d'un théâtre post-conflit soient débriefés à l'issue de leur mission sur le terrain, tant sur le fond que sur la méthode. En d'autres termes, la MFI et FCI doivent à la fois développer leurs capacités de prospection afin d'identifier les experts mais aussi assurer un suivi détaillé des parcours des Français détenant une expérience en matière de post-conflit. Dans tous les cas, l'identification des experts doit aller au-delà du seul cercle des fonctionnaires de

---

<sup>436</sup> Recommandation contenue dans le rapport US-CREST « La coordination interministérielle de défense aux Etats-Unis » du 20 février 2005.

l'Etat<sup>437</sup>. En outre, il convient d'être attentif au placement de personnel français à des échelons intermédiaires de responsabilité et non pas aux seuls postes de niveau hiérarchique supérieur. Enfin, la MFI et FCI devraient aussi être en charge de dispenser une formation au départ.

Dans un deuxième temps, il conviendrait d'adopter des mesures permettant de réformer les procédures administratives qui encadrent actuellement l'envoi de personnels français sur les théâtres de sorties de conflits. Ces réformes doivent viser, comme le suggèrent les rapport Gaïa et HCCI, à mettre en place des procédures administratives permettant d'envoyer rapidement les candidats retenus sur place ; valoriser en aval la contribution des personnels ayant été détachés sur les théâtres de sorties de conflits. Cette réforme des procédures administratives passe à la fois par un assouplissement des règles financières mais aussi par un changement des critères d'avancement actuellement en vigueur. Il conviendrait tout d'abord d'étendre la durée possible de mobilisation de personnel dans le cadre de la réserve militaire (loi du 22 octobre 1999) en la fixant à un an minimum. Cela suppose bien étendu que l'Etat apporte des garanties, voire des avantages, aux entreprises acceptant le détachement long de leurs personnels. Il conviendrait aussi de multiplier les conventions entre le MINDEF et les entreprises susceptibles de contribuer à la reconstruction. Enfin, le MINDEF doit pouvoir offrir aux réservistes des formations afin de mettre à jouer leurs compétences et de les familiariser aux principes de la coopération civilo-militaire.

En ce qui concerne le détachement de fonctionnaires venant d'autres ministères, il serait approprié de développer les cadres d'emploi civils, notamment en simplifiant les procédures administratives de mise à disposition et les procédures financières. Il faudrait également offrir au retour des perspectives de carrière attractives, ce qui suppose la prise en compte de l'expérience du détachement dans les critères d'avancement dans les échelons de la fonction publique. D'un point de vue qualitatif, il pourrait aussi être indiqué de diversifier les profils des agents en poste dans les ambassades ou auprès des organismes multilatéraux présents dans les pays sortant de conflit. Comme le propose le rapport Défourneaux, il pourrait ainsi être utile de constituer des équipes pluridisciplinaires : cela suppose de mettre en place des mécanismes permettant l'emploi contractuel d'experts qui ne relèvent pas de la fonction publique.

---

<sup>437</sup> L'une des forces des pays anglo-saxons est en effet d'accorder une grande importance à la consultation des think tanks et universités disposant d'experts sur les zones géographiques concernées ou plus généralement sur les questions politico-militaires.

## 5. Clarifier les liens avec les acteurs privés

### a/ la relation avec les ONG à vocation humanitaire

La question fondamentale est de savoir si l'Etat français a ou non intérêt à promouvoir l'indépendance des acteurs humanitaires nationaux. En effet, les ONG sont indéniablement le vecteur d'une « certaine image de la France » auprès des populations qu'elles secourent mais aussi plus largement de la communauté internationale. La réputation d'indépendance dont bénéficient les ONG françaises concoure indéniablement au rayonnement français. Au regard de la valeur ajoutée que constitue, aussi bien d'un point de vue opérationnel que pour l'image internationale de la France, la tradition d'indépendance des ONG françaises, il semble approprié de laisser l'humanitaire en dehors de la stratégie générale d'influence définie au niveau politique en matière de gestion post-conflit. Cette recommandation est convergente avec celle du rapport HCCI 2005, qui considère qu'« *il serait malvenu et illusoire de définir une stratégie d'influence à l'égard des ONG françaises. Dans le système d'aide de plus en plus directif mis en place par les bailleurs multilatéraux, il relève de l'intérêt français de maintenir la tradition d'indépendance sur laquelle le mouvement « sans-frontériste » s'est notamment fondé* ». Il convient donc d'éviter d'adopter une politique inspirée de l'approche américaine, qui tend à faire des acteurs humanitaires des instruments parmi d'autres de la gestion de crise. Il apparaît à l'inverse que l'intérêt de la France est de préserver l'indépendance des ONG en se limitant à coordonner l'intervention des ONG françaises sur le terrain, afin d'éviter les actions redondantes avec les actions mises en œuvre par d'autres acteurs. L'Etat français doit donc renoncer à considérer l'action humanitaire comme un instrument. L'intérêt de la France à adopter une telle posture est double et permet à la fois de promouvoir :

- un intérêt opérationnel, en assurant une plus grande efficacité de l'aide grâce à un accès plus aisé aux victimes ;
- un intérêt d'influence, en assurant la promotion d'acteurs plus indépendants que leurs homologues anglo-saxons.

Pourtant, l'adoption de cette posture dépend en réalité au moins autant de la position de l'Etat français que des stratégies adoptées par les ONG. Or, le discours d'un certain nombre d'ONG doit à l'évidence être clarifié : il apparaît difficile de revendiquer de mener une action indépendante des choix des pouvoirs publics, tout en sollicitant une hausse de la participation de l'Etat à leur financement.

La fonction de coordination remplie par l'Etat doit notamment se concentrer sur l'articulation entre actions humanitaires d'urgence et actions

humanitaires de développement, qui apparaissent actuellement largement déconnectées. La coordination en matière humanitaire nécessite par ailleurs très concrètement une clarification des fonctions respectivement attribuées au sein du MAE à la DAH, rattachée au Secrétaire général, et à la MAAIONG, rattachée au Directeur de la DGCID. Cette coordination au sein du MAE doit être complétée par une coordination des structures de coordination actuellement existantes au niveau interministériel : il est en effet regrettable que la coordination de l'action humanitaire au niveau interministériel soit largement déconnectée de la coordination interministérielle en matière de coopération au développement, dans la mesure où l'action humanitaire va bien au-delà de la seule phase d'urgence et concerne de plus en plus le développement. Il conviendrait donc de développer les liens entre le CICID et le Comité interministériel à l'action humanitaire (CIAH) – ce qui d'ailleurs revient à développer les liens entre d'une part la DAH, qui assure le secrétariat permanent du CIAH, et d'autre part la DGCID et la DGTPE, qui assurent **quant à elles** conjointement le secrétariat permanent du CICID.

b/ la relation avec les entreprises

A la différence de la relation avec les ONG humanitaires, en ce qui concerne les entreprises, une stratégie d'influence active doit être définie. Il convient d'intégrer les entreprises dans la stratégie globale civilo-militaire mise en œuvre et de considérer les entreprises comme des relais de la politique d'influence française, en développant les liens des administrations (Ministère de la Défense, DGTPE du MINEFI) avec les entreprises.

Il conviendrait d'encourager la mise en place de spécialistes des théâtres post-conflits au sein du MEDEF et de la CGPME. Par ailleurs, le Ministère de la Défense est à l'heure actuelle la structure ministérielle qui a développé le plus de relations avec le monde des entreprises intéressées par l'investissement sur les théâtres post-conflits : il conviendrait de développer davantage le Comité de liaison Défense/entreprises déjà existant en y impliquant le plus possible le DGTPE, afin de pouvoir exploiter les réseaux du MINEFI. L'association des différentes Chambres Régionales de Commerce à cette structure pourrait également être intéressante, notamment afin de davantage mobiliser les PME.

Il paraît également indiqué d'adapter au post-conflit les instruments de soutien aux entreprises que sont :

- la Réserve des Pays émergents qui permet, après la conclusion d'un protocole financier entre la France et le pays concerné, d'attribuer des prêts concessionnels aux entreprises ;

- l'assurance-crédit de la COFACE ;
- le FASEP, qui permet de financer les études de faisabilité fournies au bénéficiaire local.

## **6. Développer les stratégies de communication et impliquer les médias français dans des actions de terrain**

Les médias eux-mêmes doivent être considérés comme acteurs de la sortie de conflit. Il apparaît donc nécessaire de développer les liens avec les médias dans les phases post-conflits afin de satisfaire deux objectifs :

- d'une part, afin d'assurer la couverture médiatique des actions menées, ce qui constitue une garantie de continuité dans l'action. Il s'agit à cet égard pour les acteurs institutionnels de développer une stratégie de communication ;

- d'autre part, afin d'impliquer les médias nationaux dans des partenariats avec les organes médiatiques des pays en Etat de post-crisis. L'un des domaines de la reconstruction est en effet celui de l'information. La création d'un réseau d'information libre, objectif et accessible à tous est un instrument essentiel pour la mise en place d'une société démocratique. L'implication des grands acteurs médiatiques français (télévisions, radios, organes de presse) à de telles actions permettrait de susciter leur intérêt à plus long terme.

## **7. Redéfinir le cadre législatif régissant les interventions extérieures de la France**

Comme le proposent les rapport de l'IHEDN et du HCCI il conviendrait d'adapter ou remplacer l'ordonnance de 1959, afin de prendre en compte les problématiques propres à la gestion des crises qui diffèrent considérablement de celles concernant la Nation en temps de guerre.

Une telle mesure est sans doute lourde d'un point de vue procédural, dans la mesure où elle suppose l'implication du Parlement, mais elle fait cependant l'unanimité parmi les acteurs institutionnels sans être l'objet de divergences bipartisans : il ne devrait donc pas être trop difficile de convaincre les parlementaires de ratifier une ordonnance gouvernementale ou d'adopter un nouveau texte.

## 8. Réformer les instruments de financement de la gestion post-conflit

La création d'une enveloppe budgétaire consacrée à la gestion civile-militaire du post-conflit est essentielle. Alors qu'il est évidemment impossible de connaître le montant total des activités françaises dans le post-conflit, il est néanmoins important que certains fonds soient rapidement disponibles pour déployer des personnels et mettre en œuvre des projets sur le terrain.

Certains observateurs<sup>438</sup> sont notamment très convaincus par l'approche britannique en la matière. En effet, les « *Conflict Prevention Pools* » sont gérés simultanément par le FCO, le DFID et le MOD, et permettent de financer des projets que ces ministères ont décidés en commun. La mise en place de fonds similaires permettrait d'accroître la portée de l'action française. En gérant ces fonds de manière interministérielle, elle pourra également limiter les incohérences ; il s'agirait de faire travailler ensemble plusieurs ministères autour de fonds communs, et donc de projets communs à définir, plutôt que de créer une structure unique. Cela pourrait être une première étape dans un travail interministériel fructueux.

## 9. Impliquer les plus hautes autorités

Comme nous l'avons souligné à plusieurs reprises, le propre de l'approche française de la gestion des sorties de conflits est d'être mise en œuvre le plus souvent sans implication significative du politique. Le retrait du politique de cette sphère est largement à l'origine de la difficulté à coordonner les initiatives, dans la mesure où aucun pouvoir d'arbitrage supérieur ne s'impose aux acteurs institutionnels. Il conviendrait donc, comme le suggère également le rapport Gaïa, d'instaurer une responsabilité politique au plus haut niveau, grâce à la nomination auprès du Premier Ministre d'une personnalité politique chargée de trancher des litiges interministériels en matière de gestion des crises. Le Directeur de cabinet du Premier Ministre pourrait par exemple être chargé d'une telle mission.

## 10. Mettre en place une structure permanente d'appui interministérielle

A terme, une fois que le fonctionnement d'un réseau interministériel sera rôdé et que les différentes administrations auront pris l'habitude de travailler de concert, il devra être envisagé de mettre en place une structure

---

<sup>438</sup> Entretien, *International Peace Academy*, le 6 septembre 2006.

permanente d'appui interministériel à la gestion des crises. Cette structure permanente d'appui interministériel serait chargée d'assurer la mise en œuvre coordonnée des orientations arrêtées par la cellule de crise du Quai d'Orsay. Elle serait responsable de la veille stratégique et de l'évaluation de situation ainsi que de la définition des stratégies gouvernementales de sorties de conflits, incluant la planification entre les civils et les militaires ainsi que la collaboration avec les organisations multilatérales et les partenaires étrangers.

Cet aspect est à l'évidence le plus sensible. Ce fut chaque fois sur l'identité de l'administration chargée d'accueillir une telle structure permanente que les positions se sont crispées et que les tentatives de réforme ont échoué. Deux solutions concurrentes prévalent aujourd'hui encore : l'une consistant à faire du SGDN le responsable de cette structure permanente d'appui, l'autre consistant à confier cette responsabilité au MAE.

#### a/ La solution du SGDN

La tentative de confier effectivement cette responsabilité au SGDN s'est heurtée à l'opposition du Quai d'Orsay. En outre, si un certain nombre d'acteurs, généralement très critiques envers la culture administrative du Quai d'Orsay, privilégient, tacitement ou explicitement, le choix du SGDN, ils reconnaissent cependant volontiers que cette structure ne dispose pas d'une autorité et d'une assise institutionnelles suffisantes pour pouvoir s'imposer face aux différents ministères. Néanmoins, cette solution demeure tout à fait envisageable.

Il est possible de mettre en place au sein du SGDN une structure chargée de la définition des stratégies gouvernementales et réunissant un ou deux agents des ministères suivants : un diplomate du Quai d'Orsay chargé de la stratégie, un officier du Ministère de la Défense chargé de la planification opérationnelle et un fonctionnaire du MINEFI chargé des questions de financement. Une telle structure pourrait être dirigée par la personnalité politique désignée précédemment par le Premier Ministre pour trancher des litiges interministériels en matière de gestion des crises. Cependant, étant donné la charge de travail que suppose la supervision directe d'une telle structure, il serait indiqué de nommer responsable non pas le Directeur de cabinet du Premier Ministre mais une personnalité reconnue pour son expérience en matière de gestion des crises. Cette solution aurait l'avantage d'inscrire la gestion des sorties de conflits dans un champ interministériel par définition puisque dépendant directement de l'autorité du Premier Ministre.

#### b/ La solution MAE

Le rôle du Quai d'Orsay actuel est celui de pilotage politique de la gestion de crises. Le choix de mettre en place cette structure d'appui interministériel au sein du MAE permettrait ainsi d'assurer plus facilement la continuité avec la cellule de crise chargée du pilotage politique, qui se réunit au MAE et est présidée par le Directeur de cabinet du Premier Ministre, tout en associant les ministères concernés. Cependant, dans la mesure où le MAE ne dispose d'aucune autorité interministérielle, un certain nombre d'aménagements apparaissent nécessaires pour assurer le bon fonctionnement et surtout la légitimité d'un tel dispositif.

Tout d'abord, la nomination à la tête de cette structure d'une personnalité dont l'autorité serait reconnue par les différents ministères. Nous avons vu que si un certain nombre d'acteurs sont prêts à accepter la prise en charge de la gestion interministérielle des crises par le Quai d'Orsay, la question de l'identité de la personne placée à la tête d'une structure interministérielle d'appui est l'objet de sérieuses préoccupations. Afin de garantir l'autorité de la structure d'appui et d'assurer sa pleine reconnaissance par les autres ministères, trois solutions sont envisageables :

- soit la nomination d'une personnalité politique à la tête de la cellule, auprès de laquelle, outre bien entendu les personnels du MAE, seraient détachés de manière permanente des personnels du MINDEF, du MINEFI et de l'Intérieur, qui seraient les interlocuteurs de ces ministères. Un chargé de mission devrait être exclusivement responsable d'animer le réseau de correspondants avec les autres ministères non représentés de manière permanente ;

- soit la mise en place de cette structure auprès du Ministre délégué à la Coopération, cette cellule réunissant (comme pour la solution SGDN) : un diplomate chargé de l'orientation politico-stratégique, un militaire chargé de la définition de la planification opérationnelle et un fonctionnaire du MINEFI chargé des questions d'allocation des ressources ;

- soit la réorganisation des services du Quai d'Orsay, qui se traduirait par la mise en place d'une Direction des opérations, plus directement opérationnelle qu'une seule cellule d'appui. Cette Direction des opérations absorberait la DAH, une partie de la DFAE, une partie de NUOI et une partie de la DGCID<sup>439</sup> (qui elle-même serait l'organe directeur de l'AFD comme cela est d'ailleurs prévu par les textes). Cette Direction pourrait être rattachée au Directeur des Affaires politiques à condition de la doter également d'un Département de planification opérationnelle, dirigé par un militaire et d'un département des ressources dirigé par un agent du MINEFI.

---

<sup>439</sup> Comme nous l'avons vu, cette option a été envisagée par le CAP.

## 11. Mettre en place un opérateur unique

Une autre question fondamentale est celle de l'identification et de la mise en place d'un opérateur unique, en matière de gestion post-conflit.

Une telle option nécessite à l'évidence une réforme des liens existant entre l'AFD et la DGCID par une redéfinition de leurs attributions. La situation actuelle, confiant à la DGCID la responsabilité de la coopération dans les domaines régaliens et à l'AFD la responsabilité de la coopération dans les domaines techniques à vocation économique, n'est pas satisfaisante. Tout d'abord, parce que cette situation crée des tensions entre ces deux administrations. En outre, ainsi que l'a souligné le CAD de l'OCDE, l'absence d'un opérateur unique et l'éclatement des compétences entre deux administrations distinctes nuisent à la lisibilité de l'action internationale de la France en matière de coopération. La mise en place d'une structure unique aurait pour avantage de permettre aux acteurs internationaux d'identifier clairement un opérateur français, comme ils peuvent le faire avec l'USAID ou avec le DFID.

L'AFD disposant de moyens beaucoup plus conséquents que la DGCID, elle apparaît naturellement comme la structure la plus adaptée pour mettre en œuvre les projets de reconstruction post-conflit. Il conviendrait donc de faire fusionner les services de la DGCID dédiés à la coopération régaliennne et ceux de l'AFD et de créer au sein de celle-ci une filiale dédiée à la gestion post-crisis. Cette solution est proche de celle préconisée en 1998 par un rapport de l'IHEDN qui, comme nous l'avons vu, préconisait la création d'une « Agence française pour la reconstruction et le développement » (AFRED), qui aurait été une filiale de l'AFD, spécifiquement chargée du suivi des crises. L'action de cette filiale de l'AFD devrait être pilotée par la structure d'appui interministérielle à la gestion post-crise installée au MAE ou au SGDN, le département chargé des Ressources au sein de celle-ci ayant un rôle particulièrement important, afin de réaffirmer le rôle de co-tuteur que Bercy exerce avec le MAE sur l'AFD. Il conviendrait également de doter l'agence opérationnelle de la capacité de capter les financements internationaux et interministériels de la gestion de crise, comme sont habilités à le faire le DFID britannique ou l'USAID aux EU<sup>440</sup>. Cette agence opérationnelle aurait aussi une fonction dévolue à la centralisation du fichier d'experts, ce qui supposerait que la MFI et FCI coopération internationale soient étroitement liés à cette structure. Cette agence opérationnelle devrait enfin comprendre également un certain nombre de fonctions essentielles, parmi lesquelles : une fonction

---

<sup>440</sup> La GTZ allemande est également habilitée à capter des financements multilatéraux.

spécifiquement dévolue aux relations avec les organisations multilatérales, une fonction dévolue à la coopération avec les collectivités territoriales, une fonction de coordination de l'intervention des ONG, une fonction d'appui aux entreprises françaises<sup>441</sup>.

Il faut cependant avoir conscience des obstacles auxquels se heurtera inmanquablement une telle réforme. La lourdeur du dispositif français d'aide au développement est l'héritage de logiques politiques anciennes. Les différentes institutions administratives impliquées dans la coopération au développement ont depuis toujours représenté un frein aux réformes.

## **12. Articuler le dispositif français aux cadres d'intervention multilatéraux ou multinationaux**

Il est enfin fondamental d'articuler l'approche française de la gestion des sorties de conflits avec les cadres européens et multilatéraux.

Il convient en premier lieu de proposer aux fonctionnaires français concernés par la gestion de crises des formations leur permettant de comprendre le fonctionnement de l'UE et des organisations multilatérales. La formation au fonctionnement des institutions européennes apparaît comme prioritaire en raison de l'europanisation croissante de la politique extérieure de la France. Il apparaît souvent que les acteurs institutionnels français n'ont qu'une connaissance parcellaire des instruments qu'il est possible de mobiliser dans le cadre de l'UE : peu d'entre eux ont une connaissance globale des instruments communautaires et de ceux du deuxième pilier. Les enjeux de la coopération UE/OTAN devraient également être exposés. L'organisation de brefs séjours à Bruxelles (tels ceux par exemple proposés aux stagiaires du Collège Interarmées de Défense) pourrait également être utile. Des formations présentant les organes de l'ONU ainsi que les institutions financières internationales devraient également être organisées. L'ensemble de ces formations pourrait être proposées là encore par l'ENA, le programme de formation continue du Quai d'Orsay ou l'IHEDN. Afin de garantir que l'ensemble des enjeux seront exposés, il faudrait que ces formations soient à la fois dispensées par des praticiens impliqués dans ces institutions mais aussi par des universitaires ou chercheurs ayant étudié leur fonctionnement : ce double enseignement éviterait les limites des éléments de langage que l'on impose souvent aux praticiens.

---

<sup>441</sup> Cette fonction pourrait par exemple piloter l'action des unités CIMIC sur le terrain pour la recherche de marchés.

En ce qui concerne spécifiquement la coordination avec le cadre de l'UE, il est indispensable que la France mette un terme à certaines ambiguïtés qui caractérisent sa politique :

- tout d'abord, il conviendrait que la France travaille à la coordination des actions mises en œuvre dans le cadre du pilier communautaire et dans le cadre du deuxième pilier. En matière de gestion des crises, les positions françaises tendent actuellement à favoriser le cadre d'action de la PESD. Une telle option s'est jusqu'ici révélée extrêmement porteuse dans la mesure où la France a été le principal moteur des progrès accomplis en huit ans dans le cadre de la PESD. Aujourd'hui, il est cependant nécessaire d'aller au-delà du seul investissement dans le cadre du deuxième pilier et d'encourager les synergies avec le pilier communautaire : ce n'est en effet qu'à cette condition que la vocation multifonctionnelle de l'UE en matière de gestion de crises passera du seul discours rhétorique à la concrétisation ;

- ensuite, la France, afin d'éviter des débats idéologiques, devrait privilégier la recherche de collaborations pratiques entre l'OTAN et l'UE, dans la mesure où, comme le suggère le rapport 2005 de l'IHEDN, les interactions entre l'Union Européenne et l'OTAN constituent des éléments importants pour l'organisation des opérations civilo-militaires et l'efficacité des interventions.

Au sein de l'ONU, la France devrait continuer à soutenir le processus de réforme de l'Organisation. Elle semble déjà chercher à resserrer les liens avec certains organes des Nations Unies, notamment le PNUD et le HRC.

Enfin, la France devrait suivre les évolutions du S/CRS américain et de la PCRU britannique ; s'ils gagnent en influence et en pouvoir, elle devra notamment s'assurer d'identifier les points de contacts appropriés au sein de ces organisations. Une observation des points forts et des faiblesses de ces organismes pourra également lui être utile dans l'éventualité où elle déciderait de créer une structure analogue. Du côté américain notamment, le fait de repérer et d'être en contact avec le bon niveau de représentation pourrait lui permettre de faire connaître l'évaluation française de la situation en question et d'influer sur la planification.

## Conclusion

Aujourd'hui, sur la scène internationale, semble se produire un changement de « référentiel »<sup>442</sup>, qui est le fruit de nouvelles croyances dominantes aussi bien au sein des Etats qu'au sein des organisations multilatérales. Est ainsi en train d'émerger un nouveau référentiel qui renvoie au passage d'une conception de la gestion de crises fondée sur un postulat stato-centré et militarisé à une conception de la gestion de crise décentralisée et davantage civile ; il a pour conséquence de mettre la problématique de la coordination interagences au centre de l'agenda sécuritaire international.

Traduction française de cette problématique interagences, l'introduction d'instruments interministériels de gestion de crises est aujourd'hui considérée en France comme un impératif par l'ensemble des acteurs concernés. Pourtant, au-delà des divergences qui opposent ces acteurs sur les modalités de mise en œuvre de cette interministérialité, il convient pour conclure de s'interroger sur les finalités que permettrait de satisfaire le recours à cet instrument d'action publique. En effet, le recours à l'interministérialité ne peut être considéré comme un objectif en tant que tel : il est largement vain de créer un dispositif uniquement par émulation, afin de le faire converger avec les orientations organisationnelles de plus en plus répandues chez les partenaires étrangers et multilatéraux. La convergence ne peut uniquement porter sur les processus décisionnels : quelque soit le processus d'hybridation permettant d'adapter à un contexte national un instrument d'action publique, l'interministérialité se limitera largement à une démarche mimétique si elle n'est pas sous-tendue par une finalité stratégique claire. Nous avons évoqué en introduction la distinction établie par Peter Hall entre trois ordres de changement susceptibles d'être introduits par un changement d'instrument d'action publique : un changement d'instrument sans changement des buts ; un changement d'objectif qui passe par le changement des instruments ; un changement d'instrument qui modifie les résultats, entraînant progressivement le changement d'objectifs. En réalité, en l'état actuel des choses, l'introduction de l'interministérialité correspondrait plutôt à un quatrième modèle : un changement d'instrument sans objectifs clairs. En effet, nous avons souligné plus haut que l'approche française de la gestion des sorties de conflits est aujourd'hui largement incohérente car elle n'est pas fondée sur une orientation normative claire : quand bien même les recommandations formulées dans les rapports récents et dans la présente étude seraient toutes suivies d'effet,

---

<sup>442</sup> Muller Pierre, *Les politiques publiques*, PUF, Paris, mai 2006.

*Niagalé BAGAYOKO, Anne KOVACS*

l'adoption d'une stratégie globale française est par ailleurs indispensable pour que les efforts de coordination interministériels concourent efficacement à promouvoir l'influence et l'efficacité françaises sur la scène internationale.

## Sigles et acronymes

ACF	Action Contre la Faim
ACM	Actions Civilo-Militaires
ACOJURIS	Association de Coopération Juridique Internationale
ACT	Allied Command Transformation
AD	Attaché de Défense
ADETEF	Association pour le Développement des Echanges en Technologie Economique et Financière
AEE	Action Extérieure de l'Etat
AER	Agence Européenne pour la Reconstruction
AFD	Agence Française de Développement
AFRAN	Association France-Afghanistan
AFRED	Agence Française pour la Reconstruction et le Développement
AGE	Association pour la gestion financière du Groupe Eurodouane
ALA	Amérique Latine et Asie
AMF	Association des Maires de France
ANPE	Agence Nationale Pour l'Emploi
APD	Aide Publique au Développement
APTS	Assessment and Planning Teams
ARF	Association des Régions de France
ARPEJE	Association pour le Renouveau et la Promotion des Echanges Juridiques Internationaux
ASI	Attaché de Sécurité Intérieure
AUDE	Action d'Urgence et de Développement
AUSA	Association de l'US Army
BCPR	Bureau for Crisis Prevention and Recovery
CA	Comprehensive Approach
CAD	Comité d'Aide au Développement (OCDE)
CAF	Conflict Analysis Framework
CAF	Consolidated Appeal Process
CAG	Civil Affairs Group
CAM	Comité d'Aide Médicale
CAP	Centre d'Analyse et de Prévision
CAS	Country Assistance Strategy
CCS	Coalition Coordinated Strategy
CDC	Caisse des Dépôts et Consignations
CDEF	Centre de Doctrine et d'Emploi des Forces de l'Armée de Terre
CE	Communauté Européenne
CELLUR	Cellule d'Urgence du Quai d'Orsay

CEMA	Chef d'Etat-Major des Armées
CERF	Central Emergency Revolving Fund
CESD	Centre Européen de formation des Statisticiens économistes des pays en voie de Développement
CFAT	Commandement de la Force d'Action Terrestre
CFD	Caisse Française de Développement
CGPME	Confédération Générale des Petites et Moyennes Entreprises
CGSF	Coalition Grand Strategic Frameworks
CHG	Civilian Headline Goal
CIAB	Conseil international des Agences Bénévoles
CIAH	Comité Interministériel à l'Action Humanitaire
CICDE	Centre Interarmées de Concepts, Doctrines et Expérimentations
CICID	Comité Interministériel de la Coopération Internationale et du Développement
CICNR	Comité Interministériel aux Crises Nucléaires ou Radiologiques
CIG	Conflict Issue Group
CIMIC	Civil Military Cooperation
CIR	Comité Interministériel de Renseignement
CIVCOM	Comité chargé des aspects Civils de la Gestion des Crises
CMCO	Civilo-Military Cooperation / Concept de Coordination Civilo-Militaire
CMUE	Comité Militaire de l'Union Européenne
CODICTI	Comité de Direction de la Coopération Technique Internationale
COPS	Comité Politique et de Sécurité
COREPER	Comité des Représentants Permanents
COS	Commandement des Opérations Spéciales
COS	Conseil de Sécurité
CPCO	Centre de Planification et de Conduite des Opérations
CPP	Conflict Prevention Pools
CRC	Crisis Response Concept
CSIS	Center for strategic and International Studies
CSP	Country Strategy Papers
DAEI	Délégation aux Affaires Etrangères et Internationales
DAH	Délégation à l'Action Humanitaire
DAH	Délégation aux Affaires Humanitaires
DANIDA	Agence Danoise de Développement
DAP	Département des Affaires Politiques
DART	Disaster Assistance Response Teams
DAS	Délégation aux Affaires Etrangères
DAS	Délégation aux Affaires Stratégiques
DCI	Défense, Conseil International
DCMD	Direction de la Coopération Militaire et de Défense
DCMO	Defense Crisis Management Organisation

LA GESTION INTERMINISTERIELLE DES SORTIES DE CONFLITS

DDR	Désarmement, Démobilisation, Réintégration
DDSC	Direction de la Défense et de la Sécurité Civile
FID	Department For International Development
DG RELEX	Direction Générale des Relations Extérieures
DGA	Délégation Générale pour l'Armement
DGA	Direction de la Défense et de la Sécurité Civile
DGCID	Direction Générale de la Coopération Internationale et du Développement
DGGN	Direction Générale de la Gendarmerie Nationale
DGTPE	Direction Générale du Trésor et de la Politique Economique
DICD	Délégation Interministérielle pour la Coopération et le Développement
DIME	Diplomatique, Informationnel, Militaire, Economique
DLB	Développement Local Balkans
DNR	Directives Nationales en matière de Renseignement
DOD	Department Of Defense
DOMP	Département des Opérations de Maintien de la Paix
DPAE	Direction de la Prévision et de l'Analyse Economique
DPT	Document de Politique Transversale
DRCE	Direction Régionale du Commerce Extérieur
DREE	Direction des Relations Economiques Extérieures
DRM	Direction du Renseignement Militaire
EBAO	Effects-Based Approach to Operations
EBO	Effects-Based Operations
EBP	Effects-Based Planning
ECHA	Executive Committee for Humanitarian Affairs
ECHO	Office Humanitaire des Communautés Européennes (European Community Humanitarian Aid Office)
EFR	Etat Final Recherché
EIT	Expertise Initiale de Théâtre
EMIA FE	Etat-Major Interarmées de Forces et d'Entraînement
EMUE	Etat-Major de l'Union Européenne
EPB	Equipe de Paix pour les Balkans
EPIC	Etablissement Public Industriel et Commercial
ESPD	European Security and Defense Policy
ESR	Engagement Spécial dans le Réserve
FAC	(devenu FSP)
FAO	Food and Agriculture Organization
FASEP	Fond d'Aide au Secteur Privé
FCI	France Coopération Interministérielle
FCO	Foreign and Commonwealth Office
FED	Fonds Européen de Développement
FGE	Force de Gendarmerie Européenne

FIAS	Force Internationale d'Assistance et de Sécurité
FMI	Fond Monétaire International
FORMISC	Formations Militaires de la Sécurité Civile
FRS	Fondation pour la Recherche Stratégique
FUH	Fonds d'Urgence Humanitaire
GIACM	Groupement Interarmées "Actions Civilo-Militaires"
GIP	Groupement d'Intérêt Public
GTIA	Groupement Tactique Interarmées
GTO	Groupement Tactique Opérationnel
HCCI	Haut Conseil pour la Coopération Internationale
HCR	Haut Commissariat des Nations Unies les Réfugiés
IASC	Interagency Standing Committee
IFS	Institution Financière Spécialisée
IHEDN	Institut des Hautes Etudes de Défense Nationale
IMIF	Integrated Mission Task Forces
INSEE	Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques
INTERFRET	Force Internationale pour Timor Leste
ITEA	Interagency Training, Education and After-Action (Review)
JIACG	Joint Interagency Coordination Group
JIAT CG-CT	Joint Interagency Group-Counterterrorism
LICUS	Low Income Countries Under Stress
LOE	Limited Objectif Experimentations
LOLF	Loi Organique relative aux Lois de Finance
MAAIONG	Mission d'Appui à l'Action Internationale des Organisations Non Gouvernementales
MAE	Ministère des Affaires Etrangères
MANUA	Mission d'Assistance des Nations Unies en Afghanistan
MCNG	Mission pour la Coopération Non Gouvernementale
ME	Mission Européenne
MEDEF	Mouvement des Entreprises de France
MFI	Missions des Fonctionnaires Internationaux
MIESE	Mission Interministérielle pour l'Europe du Sud Est
MINDEF	Ministère de la Défense
MINEFI	Ministère de l'Economie et des Finances
MMTW	Military Operations Other Than War
MNE	Experimentations Multinationales
MNIG	Multinational Interagency Group
MOD	Ministry Of Defense
MPUE	Mission de la Police de l'Union Européenne
MRR	Mécanisme de Réaction Rapide
NCTC	National Counterterrorism Center
NRF	NATO Response Force

*LA GESTION INTERMINISTERIELLE DES SORTIES DE CONFLITS*

NSC	National Security Council
NSPD	National Security Presidential Directive
NSS	National Security Strategy
NUOI	Direction des Nations Unies et des Organisations Interministérielles
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Economiques
OCHA	Office for the Coordination of Humanitarian Affairs
ODA	Official Development Aid
ODA	Overseas Development Administration
OED	Operations Evaluation Department
ONG	Organisation Non Gouvernementale
OP	Operational Policy
OPEX	Opérations Extérieures
ORHA	Office for Reconstruction and Humanitarian Assistance
OSCE	Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe
OTAN	Organisation du Traité d'Atlantique Nord
PCC	Policy Coordination Committees
PCF	Post Conflict Fund
PCRU	Post-Conflict Reconstruction Unit
PDD	Presidential Decision Directive
PESC	Politique Etrangère et de Sécurité Commune
PESD	Politique Européenne de Sécurité et de Défense
PJHQ	Permanent Joint Headquarters
PME	Petites et Moyennes Entreprises
PMES	Politique, Militaire, Economique, Social
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PPTE	Pays Pauvres Très Endettés
PRT	Povincial Reconstruction Teams
QDR	Quadrennial Defense Review
RCC	Regional Combatant Commands
RDC	République Démocratique du Congo
REPFRANCE	Représentant (Militaire) de la France
RMF	Représentation Militaire de la France
RPE	Réserve des Pays Emergents
RSP	Regional Strategy Papers
RSP	Restauration de la Sécurité Publique
RSUE	Représentant Spécial de l'Union Européenne
S/CRS	State Department Office of the Coordinator for Reconstruction and Stabilization
SCAC	Service de Coopération et d'Action Culturelle
SCHR	Steering Committee for Humanitarian Response
SCTIP	Service de Coopération Interministériel de Police
SG/HR	Secrétaire Général de l'Union Européenne / Haut Représentant

*Niagalé BAGAYOKO, Anne KOVACS*

SGDN	Secrétariat Général de la Défense Nationale
SGTIP	Service de Coopération Technique Internationale de Police
SIDA	Syndrome d'Immunodéficience Acquis
SITCEN	Centre de Situation
SOFRESA	Société Française d'Exportation de Systèmes Avancés
SSR	Security Sector Reform
SSTR	Stabilisation, Sécurité, Transition et Reconstruction
TAFIKO	Task Force European For Kosovo
TSS	Transitional Support Strategy
US CREST	Center for Research and Education on Security and Strategy
USAID	United States Agency for International Development
USAID US	Agency for International Development
USJFCOM UC	Joint Forces Command
USJFCOM	United States Joint Forces Command
ZSP	Zone de Solidarité Prioritaire

## Bibliographie

### Approche théorique

- Allison Graham et Zelikov Philip, *Essence of Decision : Explaining the Cuban Missile Crisis*, 2<sup>ème</sup> édition, New York, Longman, 1999.
- Bennett Colin J., « What is Policy Convergence and What Causes it », *British Journal of Political Science*, volume 21, n°2, 1991.
- Boussaguet Laurie, Jacquot Sophie et Ravinet Pauline, *Dictionnaire des politiques publiques*, Presses de Sciences Po, Paris, 2004.
- Braem Yann, Les relations armées-ONG, des relations de pouvoir ? Caractéristiques et enjeux de la coopération civilo-militaire française : le cas du Kosovo, Les documents du C2SD, n°61, Ministère de la Défense, février 2004.
- Chevallier Jacques, *L'Etat post-moderne*, Paris, LGDJ, collection « Droit et société », série « Politique », 2003.
- Devin Guillaume, « Les diplomaties de la politique étrangère », in Charillon Frédéric, *Politique étrangère, nouveaux regards*, Presses de Sciences Po, Paris, 2002.
- Gaudin Jean-Pierre, *L'Action publique. Sociologie et politique*, Paris, Presses de Science Po-Dalloz, Collection « Amphi », 2004.
- Hall Peter A., « Policy Paradigms, Social Learning and the State : The Case of Economic Policy Making in Britain », *Comparative Politics*, volume 25, n°3, 1993.
- Hall Peter A., *Governing the Economy : The Politics of State Intervention in Britain and France*, Oxford, Oxford University Press, 1986.
- Hassenteufel Patrick, « De la comparaison internationale à la comparaison transnationale. Les déplacements de la construction d'objets comparatifs en matière de politiques publiques », *Revue française de science politique*, volume 55, n°1, février 2005.
- Heclou Hugh, « Ideas, Interests and Institutions », in Dodd Lawrence and Jillson Calvin, *The Dynamics of American Politics. Approaches and Interpretations*, Boulder, Westview Press, 1994.
- Hilsman Roger Gaughran & Weitsman Patricia A., *The Political of Policy Making Defense and Affairs : Conceptual Models and Bureaucratic Politics*, 3<sup>ème</sup> Edition, Englewood Cliffs NJ, Prentice Hall, 1993.
- Hocking Brian, « Foreign Ministries : Redefining the Gate keeper Role », in Hocking Brian, *Foreign Ministries. Change and Adaptation*, Basingstoke, Mac Millan Press, 1999.
- Jones C.O., *An Introduction to the Study of Public Policy*, Belmont, Duxbury Press, 1970.

- Jurgensen Philippe et Lebègue Daniel, *Le Trésor et la politique financière*, Paris, Montchrestien, 1998.
- Katsenstein Peter, « Domestic Structures and Strategies of Foreign Policies », in Katsenstein Peter, *Between Power and Plenty: Foreign Economic Policies in Advanced Industrial States*, Madison, University of Wisconsin Press, 1978.
- Kessler Marie-Christine, « La politique étrangère comme politique publique », in Charillon Frédéric, *Politique étrangère, nouveaux regards*, Presses de Sciences Po, Paris, 2002.
- Kessler Marie-Christine, *La politique étrangère de la France : acteurs et processus*, Presses de Sciences Po, Paris, 1999.
- Knoke David, Pappi Franz, Broadbent Jeffrey et Tsujinaka Yutaka, *Comparing Policy Networks: Labour Politics in the US, Germany and Japan*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996.
- Le Galès Patrick et Thatcher Mark, *Les réseaux de politiques publiques. Débat autour des policy networks*, Paris, L'Harmattan, 1995.
- Le Galès Patrick, *Le retour des villes européennes. Sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*, Paris, Presses de Science Po, 2003.
- Linder Stephen H. et Peters B. Guy, « Instruments of Government: Perceptions and Contexts », *Journal of Public Policy*, volume 9, n°1. 1989.
- March James G., *Décisions et organisations*, Paris, les Editions d'organisation, 1988.
- March James G. et Olsen Johan P., *Rediscovering Institutions. The Organisational Basis of Politics*, New York, The Free Press, 1989.
- Marin Bernd et Mayntz Renate, *Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations*, Francfort, Campus Verlag, 1991.
- Mény Yves et Thoenig Jean-Claude, *Politiques publiques*, Paris, PUF, 1989.
- Musselin Christine, « Sociologie de l'action organisée et analyse des politiques publiques : deux entrées pour un même objet ? », *Revue française de science politique*, volume 55, n°1, février 2005.
- Oberdorff H., *Les institutions administratives*, Paris, Armand Colin, 2002.
- Palier Bruno et Surel Yves, « Les trois I et l'analyse de l'Etat en action », *Revue française de Science politique*, volume 55, n°1, février 2005.
- Pierson Paul, « Path Dependence, Increasing Returns and the Study of Politics », *American Political Science Review*, volume 94, n°2, juin 2000.
- Pierson Paul, « When Effects Becomes Cause. Policy Feedback and Political Change », *World Politics*, volume 45, n°4, juillet 1993.
- Salomon Lester M., *The Tools of Governance. A Guide to the New Governance*, New York, Oxford University Press, 2002.
- Simon Herbert, *Administrative Behaviour. A Study of Decision Making Processes in Administrative Organizations*, New York, Free Press, 1957.

- Steinmo Sven, Thelen Kathleen Ann et Longstreth Franck, *Structuring Politics : Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992.
- Thoenig Jean-Claude, « Politiques publiques et action publique », *Revue Internationale de Politique Comparée*, Volume 5, n°2, 1998.
- Werner Michaël et Bénédicte Zimmerman, *De la comparaison à l'histoire croisée*, Paris, le Seuil, 2004.

### Rapports

- Assemblée Nationale, *Avis n°259*, présenté au nom de la Commission des Affaires Etrangères sur le projet de loi de finance pour 2003, Tome III, Affaires étrangères, coopération et développement, présenté par M. Jacques Godefrain.
  - Défourneaux Marc, *Gestion des sorties de crises et reconstruction de la paix*, Recherche et documents de la FRS, n°21, décembre 2000.
  - IHEDN, rapport des auditeurs de la session nationale, *Le rôle de la coopération civilo-militaire dans la sortie de crise*, 2005.
  - Rapport d'information du Haut Conseil de la Coopération Internationale, Commission « Crises, prévention des crises et reconstruction », Présidée par Michel Bruguière, *Les acteurs français dans le post-conflit*, mars 2005. Ce rapport présente les résultats d'une enquête concernant l'intervention des divers acteurs français dans le "post-conflit", lors des crises du Kosovo, du Timor et de l'Afghanistan. Cette enquête a été entreprise à la demande du HCCI et réalisée par une équipe de trois chercheurs. Le cas du Kosovo a été traité par Sébastien Babaud, le cas du Timor par Roseline Favresse et le cas de l'Afghanistan par Christian Reboul. Des éléments complémentaires concernant la crise irakienne ont également été réunis et utilisés dans le cadre de l'analyse transversale de ces crises. Cette dernière analyse a été rédigée par Sébastien Babaud et Christian Reboul. L'ensemble de ce rapport a été revu par le Secrétariat général du HCCI.
- Les résultats de ces travaux sont publiés sous la responsabilité de leurs auteurs. Ils n'engagent pas les membres du HCCI qui ont adopté un avis sur ces questions lors de leur assemblée plénière du 11 mai 2005.
- Rapport d'information n°46 - Fonds octroyés aux organisations non gouvernementales (ONG) françaises par le Ministère des Affaires Etrangères (2005-2006), accessible sur <http://www.senat.fr/rap/r05-046/r05-046.html>

### Documents ministériels

- CDES, *L'action des forces terrestres au contact des réalités : actes du forum*, Paris, 8 juin 2000.
- CDES, *L'action des forces terrestres au contact des réalités : une nouvelle approche doctrinale*, sous la direction du Général de corps d'armée Christian Delanghe, Paris, CDES, 2000.
- *Concept de sortie de crise*, n°199/DEF/EMA/EMP.1 du 19 février 2004.
- Document d'information du Ministère de la Défense au sujet de MNE4, accessible sur [http://www.defense.gouv.fr/portal\\_repository/1323812410\\_\\_0001/fichier/getData#search=%22CICDE%20MNE4%22](http://www.defense.gouv.fr/portal_repository/1323812410__0001/fichier/getData#search=%22CICDE%20MNE4%22)
- Document de la cellule J9 du CPCO : J9/PARTAGE cpc0/Etudes/Groupe de réflexion/document final.doc
- Document n°262/DEF/EMA/EMP.1/NP du 3 mars 2005, intitulé « Concept et doctrine interarmées de la coopération civilo-militaire PIA 09.100 »
- Gaulme F. Et Chataignier. J.M., *Agir en faveur des acteurs et des sociétés fragiles : pour une vision renouvelée des enjeux de l'aide au développement dans la prévention et la gestion des crises*, Document de travail de l'AFD , n°4, septembre 2005.
- [http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/actions-france\\_830/onu-organisations-internationales\\_1032/organisation-nations-unies-onu\\_5185/fonds-programmes\\_5192/hcr\\_5313/haut-commissariat-pour-les-refugies\\_34163.html](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/actions-france_830/onu-organisations-internationales_1032/organisation-nations-unies-onu_5185/fonds-programmes_5192/hcr_5313/haut-commissariat-pour-les-refugies_34163.html)
- <http://www.diplomatie.gouv.fr/solidarite/fsp/zone.html>
- [http://www.minefi.gouv.fr/directions\\_services/dgtpe/institutions/rapportbm-fmi05.pdf](http://www.minefi.gouv.fr/directions_services/dgtpe/institutions/rapportbm-fmi05.pdf)
- <http://www.hcci.gouv.fr/presentation/index/html>
- Instruction 2900, *Concept Interarmées de l'action civilo-militaire*, Directive du 23 janvier 2002, approuvée par la décision 000227/DEF/EMP.1/NP, Paris, 18 mars 2002.
- Site du Ministère des Affaires Etrangères, informations accessibles à [http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/actions-france\\_830/onu-organisations-internationales\\_1032/organisation-nations-unies-onu\\_5185/fonds-programmes\\_5192/hcr\\_5313/haut-commissariat-pour-les-refugies\\_34163.html](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/actions-france_830/onu-organisations-internationales_1032/organisation-nations-unies-onu_5185/fonds-programmes_5192/hcr_5313/haut-commissariat-pour-les-refugies_34163.html)

### Union européenne et gestion des crises

- “The European Union Security Strategy: Coherence and Capabilities” Seminar #3 Swedish Institute of International Affairs, Stockholm, 20 October 2003, [www.sipri.org/contents/conflict/Civilian%20capabilities%20talk.doc](http://www.sipri.org/contents/conflict/Civilian%20capabilities%20talk.doc)
- « Civil-Military Co-ordination », Council Doc. 14457/03, 7 novembre 2003.

- Assemblée de l'Union de l'Europe occidentale, Assemblée interparlementaire européenne de sécurité et de défense, *Les déploiements de forces européennes dans les Balkans*, Document C/1882, 9 novembre 2004.
- Cini Michelle, « The soft Law Approach : Commission Rule-Making in the EU's State Aid Regime », *Journal of European Public Policy*, volume 8, n°2, 2001, pp. 192-207.
- *Civilian Instruments for EU Crisis Management*, European Commission Conflict Prevention and Crisis Management Unit, avril 2003. [http://ec.europa.eu/comm/external\\_relations/cfsp/doc/cm03.pdf](http://ec.europa.eu/comm/external_relations/cfsp/doc/cm03.pdf)
- Conseil de l'Union européenne, *Rapport de la Présidence concernant la PESD*, n°15814/03, COSDP 741/PESC 777 :CIVCOM 206, Bruxelles 9 décembre 2003.
- Direction générale de la gendarmerie nationale, *Des aspects de la gestion civile des crises à la gendarmerie nationale : un rendez-vous logique et essentiel pour l'institution*, Note n°9896 DEF/GEND.CAB/RI du 20 novembre 2000.
- EU Doc 11206/03, 29 avril 2003, *Lessons from the planning of the EUPM*, EU doc 12269/03, 5 septembre 2003.
- EU Doc 9282/02, 28 mai 2002, *Basic Guidelines for Crisis Management Missions in the Field of Civil Administration*.
- EU Doc, 15863/04, 7 décembre 2004, « *Civilian Headline Goal 2008* ».
- EU Doc, 9792/03, 26 mai 2003, *Comprehensive EU Concept for Missions in the Field of Rule of Law in Crisis Management*.
- EU Doc, *Action Plan for Civilian Aspects of ESDP*, adopté par le Conseil européen, 17-18 juin 2004.
- Gourlay Catriona, « Community Instruments for Civilian Crisis Management », in *Civilian Crisis Management : the EU Way*, juin 2006.
- International Crisis Group, *Bosnia's Stalled Police Reform : No Progress, No EU*, Report n° 164, 6 septembre 2005.
- Javier Solana, « Préface », in Nicole Gnesotto, dir., *La PESD. Les cinq premières années. De 1999 à 2004*, Paris, Institut d'Etudes de Sécurité, 2004, p. 7.
- Lyon James, « EU's Bosnia Police mission is "laughing stock" », *European Voice*, 15-21 septembre 2005.
- Picchia (del) Robert, *Rapport sur la proposition de règlement du Conseil instituant un instrument de stabilité (E 2727), n°367, Sénat, 21 mai 2006*.
- Ramel Frédéric, « L'Union Européenne et la sortie des conflits armés : des actions au service d'une culture stratégique », in Aligisakis Maximos (dir), *Europe et sortie des conflits*, 2005.
- *Rapport de la Présidence sur la PESD*, Press Release, N°14056/2/00, Bruxelles, 4 décembre 2000, Annexe II.
- Règlement (CE) n° 2666/2000 du Conseil du 5 décembre 2000 relatif à l'aide à l'Albanie, à la Bosnie-Herzégovine, à la Croatie, à la République fédérale de Yougoslavie et à l'Ancienne République yougoslave de Macédoine et abrogeant

le règlement (CE) n° 1628/96 ainsi que modifiant les règlements (CEE) n° 1360/90 et les décisions 97/256/CE et 1993/311/CE – JOCE L 306/1 du 7 décembre 2000.

- Règlement (CE) n° 2667/2000 du Conseil du 5 décembre 2000 relatif à l'Agence européenne pour la reconstruction - JOCE L 307/7 du 7 décembre 2000.

- Youngs Richard *et al*, *No Lasting Peace and Prosperity without Democracy and Human Rights : Harnessing Debates on the EU's Future Financial Instruments*, External Study for the Directorate General for External Policies of the Union, Directorate B, European Parliament, EP/ExPol/B2004/09/10.

## OTAN

- Provincial Reconstruction Teams in Afghanistan: An Interagency Assessment” ; evaluation effectuée par le U.S. Department of State, U.S Joint Forces Command, et U.S. Agency for International Development; avril 2006.

- 2001, MC 411/1 – NATO Military Policy on Civil-Military Co-operation, Conseil Militaire, Bruxelles, [www.nato.int/ims/docu/mc411-1-e.htm](http://www.nato.int/ims/docu/mc411-1-e.htm), Paragraphe 9.

- ACT (2006), “Enhanced Civil-military Cooperation”, ACT Factsheet, avril 2006, [www.act.nato.int/](http://www.act.nato.int/).

- Allied Joint Publications-9 (2003), NATO Civil-Military Cooperation (CIMIC) Doctrine, paragraphe 103, <http://www.nato.int/ims/docu/AJP-9.pdf>

- Analyse: la reconstruction dans le cadre de la CIMIC; Revue de l'OTAN, vol. 49, numéro1, printemps 2001, édition en ligne accessible à <http://www.nato.int/docu/revue/2001/0101-06.htm>

- Conseil Militaire MC 411/1, et la publication *Allied Joint Publication 9 (AJP-9)*

- McNerney, Michael, “Stabilization and Reconstruction in Afghanistan: are PRTs a Model or a Muddle ? », *Parameters*, n°35, hiver 2005-2006, p.36-37.

- NATO Update: “NATO Expands Presence in Afghanistan”, 29 juin 2004 Accessible sur [www.nato.int/docu/update/2004/06-june/e0629a.htm](http://www.nato.int/docu/update/2004/06-june/e0629a.htm)

- Oakley, Robert B. et Hammes T.X., “Securing Afghanistan: Entering a Make-or-Break Phase?”; *Strategic Forum, Institute for National Strategic Studies, National Defense University*, Numéro 205, mars 2004, pages 5-6.

- OTAN (2001), MC 411/1 – NATO Military Policy on Civil-Military Co-operation, Conseil Militaire, Bruxelles, [www.nato.int/ims/docu/mc411-1-e.htm](http://www.nato.int/ims/docu/mc411-1-e.htm), Paragraphe 4.

- Zecchini, Laurent, « L'OTAN réclame des renforts en Afghanistan », *Le Monde*, le 08 septembre 2006.

### ONU et institutions financières

- "Report of the Panel on United Nations Peace operations", Summary of Recommendations, août 2000, accessible sur [http://www.un.org/peace/reports/peace\\_operations/](http://www.un.org/peace/reports/peace_operations/).
- "The Role of the World Bank in Conflict and Development: an Evolving Agenda", page 3, accessible sur <http://siteresources.worldbank.org/INTICPR/214578-112884026494/20482669/ConflictAgenda2004.pdf>
- "United Nations Department of Peacekeeping Operations Factsheet", 2006, accessible sur <http://www.un.org/Depts/dpko/factsheet.pdf>
- « Nations Unies maintien de la paix au service de la paix ; La mission du Département des opérations de maintien de la paix », accessible sur <http://www.un.org/french/peace/peace/page3f.htm>
- « Appui aux activités du PNUD dans le domaine de la prévention des conflits et de relèvement dans les pays en situation de post-crise », accessible sur [http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/actions-france\\_830/aide-au-developpement\\_1060/politique-francaise\\_3024/instruments-aide\\_2639/fonds-solidarite-prioritaire-fsp\\_2640/projets-approuves-2005\\_14933/liste-programmes-mobilisateurs-approuves-2005\\_14936/autres\\_14946/appui-aux-activites-du-pnud-dans-domaine-prevention-conflits-relevement-dans-les-pays-situation-post-crise\\_39923.html](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/actions-france_830/aide-au-developpement_1060/politique-francaise_3024/instruments-aide_2639/fonds-solidarite-prioritaire-fsp_2640/projets-approuves-2005_14933/liste-programmes-mobilisateurs-approuves-2005_14936/autres_14946/appui-aux-activites-du-pnud-dans-domaine-prevention-conflits-relevement-dans-les-pays-situation-post-crise_39923.html)
- « Après le Conseil des Droits de l'Homme, l'ONU marque une nouvelle étape majeure de sa réforme institutionnelle avec l'inauguration de la Commission de consolidation de la paix », accessible sur <http://www.un.org/News/fr-press/docs/2006/CCP1.doc.htm>, site consulté le 3 août 2006.
- « La France et le PNUD »; <http://www.undp.org/france/overview.shtml>
- « Le PNUD : Qui nous sommes et ce que nous faisons »; accessible sur <http://www.undp.org/french/about/>
- « Premières consultations politiques entre la France et le Haut Commissariat aux Réfugiés (HCR), accessible sur [http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/actions-france\\_830/onu-organisations-internationales\\_1032/organisation-nations-unies-onu\\_5185/fonds-programmes\\_5192/hcr\\_5313/consultations-politiques-france-hcr-08.06.06\\_36322.html](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/actions-france_830/onu-organisations-internationales_1032/organisation-nations-unies-onu_5185/fonds-programmes_5192/hcr_5313/consultations-politiques-france-hcr-08.06.06_36322.html)
- Banque Mondiale, « Construire la paix à travers le développement », accessible à <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/ACCUEILEXTN/NEWSFRENCH/0,,contentMDK:20486706~pagePK:64257043~piPK:437376~theSitePK:1074931,00.html>,
- Guide du FMI « Qu'est-ce que le Fonds monétaire international ? », 2004, page 1. Accessible sur <http://www.imf.org/external/pubs/ft/exrp/what/fre/whatf.pdf>
- James Dobbins et al., "The UN's Role in Nation-Building : From the Congo to Iraq"; RAND Corporation Publications 2005.

- Paul Collier et Anke Hoeffler, « The Challenge of Reducing the Global Incidence of Civil War », Centre for the Study of African Economies, Department of Economics, Oxford University, le 26 mars 2004.
- Tardy, Thierry: “The Brahimi Report : Four Years On. Proceedings of a Workshop Held at the Geneva Centre for Security Policy”; Geneva Center for Security Policy, 20-21 juin 2004.
- Tschirgi, Neclâ: “Post-Conflict Peacebuilding Revisited: Achievements, Limitations, Challenges”, document préparé pour la conférence de WSP International/IPA Peacebuilding Forum, le 7 octobre 2004.
- William Durch, Victoria Holt, Caroline Earle, Moira Shanahan, “The Brahimi Report and the Future of UN Peace Operations”, The Henry L. Stimson Center, Washington, DC, 2003.

### UK et Etats-Unis

- “Strategic Planning Guide”, Strategic Context Experiment Concept of Operations, version 1.99 du 14 juin 2005.
- « La nouvelle doctrine stratégique des Etats-Unis (Extraits) », *Le Monde*, 24 septembre 2002. Pour la version intégrale, voir [www.lemonde.fr](http://www.lemonde.fr)
- Andrew S. Natsios (USAID), *Foreign Aid in the National Interest*, Remarks at the Heritage Foundation, Washington, DC, 7 janvier 2003.
- Assemblée de l'UEO, *Les opérations réseaux-centrées : les capacités européennes*, Document A/1899, 14 juin 2005.
- Bathsheba N. Crocker and al., *Post-War Iraq : Are we Ready ?*, Washington D.C., Center for Strategic and International Studies, 25 mars 2003.
- Binnendijk Hans et Stuart Johnson (ed). « *Transforming for Stabilization and Reconstruction Operations* » ; *Center for Technology and National Security Policy*, National Defense University, November 12, 2003.
- Hamblet, William et Jerry G. Kleine : « *Interagency Cooperation, PDD--56 and Complex Contingency Operations* », *Joint Forces Quarterly*, printemps 2000.
- Lazarus M. David B., *Les opérations basées sur les effets et le contre terrorisme*, *Air & Space Power Journal en français - Printemps 2006*, Document créé le 16 mars 06.
- Lt-Col Lerwill " Coopération civilo-militaire : une vue britannique ", *Objectif Doctrine*, n°25, Mai 2001.
- Marcella, Gabriel “National Security and the Interagency Process in U.S.” *Army War College Guide to National Security Policy and Strategy*, ed. J.Boone Bartholomees, Jr, juillet 2004.
- Presidential Decision Directive 56, « The Clinton Administration’s Policy on Managing Complex Contingencies Operations », 20 mai 1997.
- Sami Makki, *La militarisation de l’humanitaire*, CIRPES, Cahiers d’études stratégiques, Paris, 2005.