

L'approche globale dans la gestion des crises : analyses comparées

The comprehensive approach to crisis management: Comparative analyses

By / Par CEIS

Les crises actuelles auxquelles nous faisons face aujourd'hui sont complexes et interdépendantes. Elles valident le concept d'approche globale qui, comme le définit le CICDE¹, « vise à la prévention ou au règlement, durable et aussi rapide que possible, d'une crise par la synergie des actions réalisées par les différents intervenants dans les domaines de la gouvernance, de la sécurité et du développement économique et social »². La bonne coordination des moyens militaires d'un côté et civil de l'autre est essentiel pour répondre à des crises souvent multidimensionnelles et surtout pour une obtenir une stabilité et un développement pérennes.

D'un point de vue théorique, cette approche fait l'objet d'un large consensus, tous les acteurs, ministères, et agences concernés soulignant l'impérieuse nécessité de coordonner leurs actions pour aboutir à des résultats durables. L'approche globale est même en voie de normalisation, voire d'institutionnalisation croissante dans plusieurs pays européens qui capitalisent sur les enseignements tirés des crises où ils se sont impliqués depuis une quinzaine d'années.

C'est le cas de la France qui a conduit plusieurs réformes pour une meilleure coordination de son action, en matière d'aide au développement notamment. Ainsi, l'Agence Française Développement (AFD) a été réorganisée³, une nouvelle agence spécialisée dans la coopération technique internationale, France Expertise, a été créée début 2015 et une mission de stabilisation au sein du Centre de Crise du MAEDI chargée de réunir les différents ministères impliqués dans la gestion des crises

The crises that we are confronted with today are both complex and interdependent. They warrant a comprehensive approach which, as defined by the CICDE¹, "aims at the prevention or the rapid and long-term resolution of the crisis by a synergy of actions carried out by various agents in the fields of governance, security, and economic and social development"². The efficient coordination of military and civilian resources is essential to resolve these often multidimensional crises and, above all, to achieve long-term stability and development.

Theoretically speaking, there is broad consensus about the need for a global approach. All the stakeholders, ministries and agencies involved have stressed the absolute necessity of coordinating their actions to achieve lasting results. The global approach is even becoming standard, or indeed increasingly institutionalised in several European countries as they build on the experience they have acquired in crisis management over the past 15 years.

France is one of these countries. It has, for example, introduced a number of reforms to improve the coordination of its development assistance activities. The French Development Agency (AFD - Agence Française de Développement) has been reorganised³, a new agency specialising in international technical cooperation (France Expertise) was established in early 2015, and a stabilisation mission has been set up in the crisis centre at the Ministry of Foreign Affairs and International Development, bringing under one umbrella all the ministries involved in external crisis management. As a result of these measures, the

¹ Centre interarmées de concepts, de doctrines et d'expérimentations.

² Approche Globale (AG) dans la gestion des crises extérieures (contribution militaire) Réflexion doctrinale interarmées RDIA-2011/001_AG-CM, N°024DEF/CICDE/NP du 24/01/2011

http://www.cicde.defense.gouv.fr/IMG/pdf/20110124_np_cicde_rdia-2011-001-ag-cm.pdf

³ En 2014, l'AFD a rattaché sa cellule « crise et conflits » à la direction exécutive des opérations et s'est doté de nouveaux outils financiers (appels à projets de sortie de crise, outil d'intervention de faibles montant, fonds d'études...) pour rendre son approche d'avantage opérationnelle et réactive.

extérieures a été instituée. Ces diverses mesures ont permis une meilleure intégration de l'approche globale dans la résolution des crises extérieures.

Les Etats-Unis et les pays européens engagés dans des zones de crises partagent cette même vision. Néanmoins, d'importantes divergences sont observées dans son application en raison de mécanismes institutionnels, procédures et cultures propres à chaque pays qui font que chacun s'est approprié à sa manière l'approche globale. Comme nous le verrons, l'application d'une approche globale au sein d'organisations internationales demeurent complexe.

Le Royaume-Uni

Le Royaume-Uni se distingue par une approche très intégrée avec des institutions et des outils communs⁴. Il est, à ce titre, le pays européen ayant le plus institutionnalisé cette approche. Ainsi, Londres a mis en place dès 2004 une Stabilisation Unit (SU) une structure intergouvernementale qui a pour rôle de rassembler et coordonner l'expertise des différents ministères auxquels il est rattaché (Défense, développement international, Affaires étrangères, Commonwealth) en matière de résolution de conflit. Rattaché au National Security Council (NSC), le SU est financé par le Conflict, Stability and Security Fund (CSSF), mis en place en avril 2015 à la place du Conflict Pool existant et qui est doté d'un budget d'1 Md£ pour l'année fiscale 2015-2016. Depuis 2010, le SU a, sous sa responsabilité, plusieurs centaines d'experts.

Dans un rapport publié en 2012, le NAO (National Audit Office), l'équivalent britannique de la Cour des Comptes, se montrait satisfait de la collaboration interministérielle relative aux processus décisionnels mis en place dans le cadre du Conflict Pool, même si l'efficacité de l'action pouvait parfois être impactée par des lourdeurs bureaucratiques.

Par ailleurs, preuve que l'action en matière de prévention des crises est essentiellement conduite dans un cadre interministériel, les trois ministères concernés (le MoD, le DFI et le FCO) ont développé une Building Stability Overseas Strategy (BSOS)⁵ commune en 2011.

Dans un document publié en 2015, le gouvernement britannique affichait son souhait que la « comprehensive approach » appliquée par Londres

global approach has been more effectively integrated into external crisis management processes.

The United States and the European countries engaged in crisis zones share the same vision. However, there are significant differences in the way this vision is put into practice. Because institutional mechanisms, procedures and cultures vary from one country to another, each has its own take on the comprehensive approach. As we will see, implementing a comprehensive approach within international organisations is still a complex task.

The United Kingdom

The United Kingdom employs a highly integrated approach based on common institutions and tools⁴. In this respect, it has institutionalised the comprehensive approach more than any other country in Europe. In 2004, the British government set up the Stabilisation Unit (SU), an intergovernmental structure tasked with combining and coordinating the crisis management expertise of the various ministries to which it is attached (Defence, International Development, Foreign and Commonwealth Office). The SU reports to the National Security Council and is financed by the Conflict, Stability and Security Fund (CSSF), which replaced the existing Conflict Pool in April 2015 and has a budget of £1 billion for the 2015-2016 fiscal year. Since 2010, the SU has been in charge of hundreds of experts.

In a report published in 2012, the NAO (National Audit Office) declared itself satisfied with the level of cross-departmental collaboration in the decision making processes set up within the Conflict Pool, even though efficiency was sometimes affected by bureaucratic red tape.

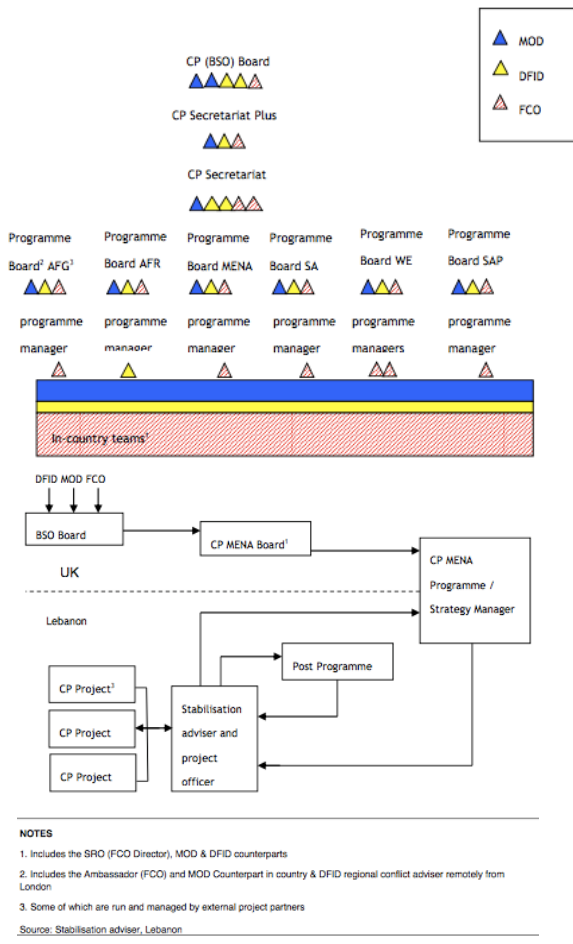
Moreover, in 2011, the Ministry of Defence, the Department for International Development and the Foreign and Commonwealth Office developed a joint Building Stability Overseas Strategy (BSOS)⁵, which proves that crisis prevention activities are essentially carried out within a cross-ministerial framework.

In a document published in 2015, the British government expressed the hope that its own comprehensive approach to crisis management would be a central part of the CSDP⁶. Brexit has rendered that objective irrelevant.

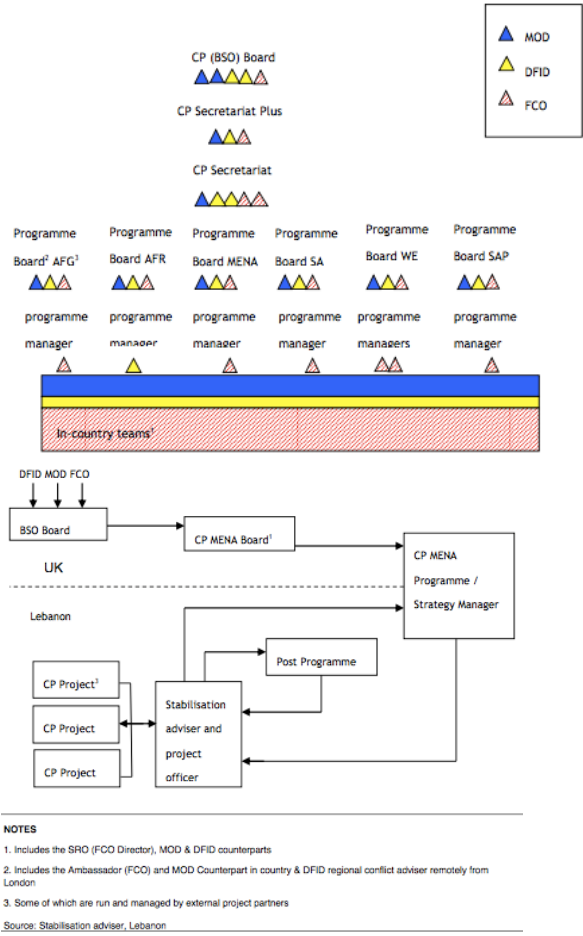
⁴ http://www.zif-berlin.org/fileadmin/uploads/analyse/dokumente/veroeffentlichungen/ZIF_Policy_Briefing_Andreas_Wittkowsky_Ulrich_Wittkampf_Jan_2013.pdf

⁵ https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/67475/Building-stability-overseas-strategy.pdf

pour la gestion de crise soit au cœur de la PSDC⁶. Cette intention est dorénavant caduque depuis le Brexit.



Structure du Conflict Pool⁷ / exemple du processus décisionnel mise en place au Liban



Structure of the Conflict Pool⁷ / Example of the decision-making process in Lebanon

L'Allemagne

Berlin s'est approprié avant la France le concept d'approche globale. Il est ainsi évoqué dans le Livre Blanc de la Défense de 2006 et avant cela dans un plan d'action sur la prévention des crises civiles, la résolution des conflits et la consolidation en 2004⁸. Toutefois, en raison de son rapport historique complexe avec les engagements militaires et parce qu'il rechigne à déployer ses soldats en opérations extérieures, Berlin se focalise principalement sur l'humanitaire et le développement. La focalisation sur ces seuls volets limite naturellement la capacité de l'Allemagne à conduire une véritable approche globale

Germany

Germany adopted the concept of a comprehensive approach before France. It was mentioned in the 2006 White Paper on Defence and, before that, in a 2004 action plan for civilian crisis prevention, conflict resolution and peace consolidation⁸. However, because of its complex historical relationship with military action and because it balks at deploying troops on external missions, Germany focuses essentially on humanitarian aid and development. Naturally, because it focuses on these two aspects, Germany's ability to implement a truly comprehensive approach combining military and civilian action is limited, as are its role and influence in the field.

⁶ <https://www.gov.uk/government/publications/2010-to-2015-government-policy-international-defence-commitments/2010-to-2015-government-policy-international-defence-commitments>

⁷ <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2012/03/Review-of-the-Conflict-Pool.pdf>

⁸ https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/200169/Conflict_Pool_Strategic_Guidance_FINAL.pdf

⁸ <http://www.css.ethz.ch/content/dam/ethz/special-interest/gess/cis/center-for-securities-studies/pdfs/CSS-Analyses-42.pdf>

combinant action militaire et civile et limite son rôle ainsi que son influence dans ce domaine.

Les actions de développement sont au centre de la politique de résolution des conflits de l'Allemagne et de ses engagements⁹. Par ailleurs, à ces problèmes politiques s'ajoutent des difficultés liées à la complexe coordination entre les différents ministères impliqués (Intérieur, Défense, BMZ¹⁰) mais aussi les länder.

A ce sujet, il sera intéressant de voir comment le nouveau Livre blanc de la Défense, présenté début juillet 2016 par le gouvernement, pourra éventuellement se traduire par la mise en place d'une véritable approche globale par l'Allemagne étant donné que le document appelle clairement à ce que le pays « prenne ses responsabilités » dans la résolution militaire des crises actuelles.

L'Union Européenne

L'Union Européenne, de par son caractère civilo-militaire est parfaitement placée pour conduire ce type d'action. Comme le souligne Bérangère Rouppert, consultante spécialisée sur les questions de défense et de sécurité, l'UE a pour atout de disposer de l'ensemble des instruments nécessaires pour conduire des actions en matière de sécurité, de gouvernance et de développement¹¹. Le meilleur exemple de l'application de l'approche globale par l'UE est la Stratégie pour le Sahel adoptée en 2011 qui met l'accent sur la relation entre sécurité et développement. Cette stratégie s'appuie sur la combinaison entre les programmes régionaux et nationaux relevant du Fonds européen de développement, des programmes des Etats membres et des missions PSDC EUTM Mali, EUCAP Sahel Niger et EUCAP Sahel Mali. Son application et son bilan ont toutefois fait l'objet de nombreuses critiques¹².

Néanmoins, il est intéressant de souligner la philosophie qui a sous-tendu ce plan. Ce dernier a fait l'objet d'une réactualisation en avril 2015¹³ pour la période 2015-2020 afin de tenir compte des évolutions régionales et a été rebaptisé « Plan d'action régionale 2015-2020 pour le Sahel ».

Development actions are central to Germany's conflict resolution policy and to its engagements⁹. In addition to the afore-mentioned political issues, coordination between the various ministries involved (Interior, Defence, Economic Cooperation and Development¹⁰) and the Länder is difficult.

It will be interesting to see how the new White Paper on Defence, which the government presented in early July 2016, might lead to the implementation of a truly comprehensive approach by Germany, given that the document clearly calls upon the country to "accept its responsibilities" regarding the military resolution of the current crises.

The European Union

The European Union, because of its civil-military attributes, is well placed to conduct this type of action. As pointed out by defence and security consultant Bérangère Rouppert, the advantage of the EU is that it has all the tools needed to carry out security, governance and development actions¹¹. The best example of a comprehensive approach by the EU is the 2011 Strategy for the Sahel, which puts the emphasis on the relationship between security and development. This strategy is based on a combination of regional and national programmes financed by the European Development Fund, along with programmes developed by the Member States, the CSDP, EUTM Mali, EUCAP Sahel Niger and EUCAP Sahel Mali. However, the implementation and impact of the strategy have been widely criticised¹².

Nevertheless, it is worth highlighting the reasoning behind the plan. It was amended in April 2015¹³ for the period 2015-2020 (to take into account regional developments), and was rechristened "Sahel Regional Action Plan 2015-2020."

The Sahel is not the first area in which the EU has adopted a comprehensive approach. Operation Atalanta, which was launched in 2008 to combat piracy off the Horn of Africa, is also based on a comprehensive approach combining military measures with legal action and training.

⁹ <https://www.google.fr/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwin5-OyoYLOAhXJK8AKHRxUD2lQFqajMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.defense.gouv.fr%2Fcontent%2Fdownload%2F153056%2F151029%2Ffile%2FCahier%2520n%25C2%25B06%2520Approche%2520globale.pdf&usq=AFQjCNHDOQvjvsd9iZKld2lzMQdDDZ2pVw&bvm=bv.127521224,d.ZGg>

¹⁰ Ministère à la Coopération Economique et au Développement.

¹¹ <http://www.ihedn.fr/userfiles/file/Intervention%20de%20B%C3%A9rang%C3%A8re%20Rouppert.pdf>

¹² <https://www.opinion-internationale.com/2014/06/18/lue-et-la-crise-malienne-un-exemple-de-linadaptation-de-laction-exterieure-europeenne-26846.html>

¹³ <http://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2015/04/20-council-conclusions-sahel-regional-plan/>

Le Sahel n'est pas la première zone où l'UE a appliqué une approche globale. Tel fut déjà le cas avec l'opération Atalante, lancée en 2008, afin de lutter contre la piraterie maritime au large de la Corne de l'Afrique. Elle couple des mesures militaires avec des actions en matière de justice et de formation.

L'OTAN

L'OTAN a initié dès le milieu des années 2000 une réflexion sur l'approche globale en 2006 à l'initiative de plusieurs pays auxquels se sont ensuite ralliés les Etats-Unis et le Royaume-Uni comme soutien¹⁴. Elle fut ensuite appliquée en Afghanistan à travers les PRT (provincial Reconstruction Teams) mis en place par plusieurs Etats membre de la FIAS (Force Internationale d'Assistance et de Sécurité).

Il apparaît aujourd'hui que l'approfondissement de cette approche n'est pas au sommet des priorités de l'organisation, comme en attestent les déclarations faites lors du Sommet de Varsovie qui s'est tenu en juillet 2016, où les échanges ont avant tout porté sur d'autres problématiques (Russie, Ukraine, terrorisme, EI/Daesh dégradation de la situation sécuritaire au Moyen-Orient et en Afrique du Nord etc.).

L'évolution sécuritaire régionale aux abords de l'Europe amène l'OTAN à se concentrer aujourd'hui sur son action militaire – ce qui fut toujours le cas d'ailleurs – et sa posture de dissuasion. Le dernier texte officiel publié par l'OTAN sur l'approche globale date ainsi de 2012 lors du Sommet de Chicago.

La mise en œuvre d'une approche globale se révèle complexe et de nombreuses limites ont déjà été soulignées avec les expériences passées et en cours. Alors qu'elle implique un consensus, une coopération, une vision partagée voire des compromis entre les divers acteurs impliqués, il s'avère complexe de trouver l'unité d'action nécessaire. L'interaction entre les divers acteurs mobilisés (militaires, civils, organisations internationales, Etats, ministères, locaux) est un vrai défi nécessitant une parfaite coordination pour une cohérence optimale.

Au-delà de la coordination, la mise en interaction voire la superposition de différents acteurs et programmes se traduit également par des lourdeurs administratives et bureaucratiques pouvant entraver l'action et le partage d'informations. Les difficultés liées au financement sont également régulièrement soulignées dans les bilans (rapports, audits,

NATO

NATO initiated talks on the comprehensive approach in 2006, at the instigation of several countries. The United States and the United Kingdom subsequently rallied around these countries in support¹⁴. The comprehensive approach was then implemented in Afghanistan through the PRT (Provincial Reconstruction Teams) put into place by several member countries of ISAF (International Security Assistance Force).

Today, it appears that strengthening this approach is not a priority for NATO, as evidenced by the statements made at the Warsaw Summit in July 2016. Discussions at this summit focused on other issues (Russia, Ukraine, terrorism, IS/Daesh, the worsening of the security situation in the Middle East and North Africa, etc.).

Due to the escalation of the regional security situation on Europe's doorstep, NATO is concentrating on military action—which it always has—and its deterrence posture. Thus the last official NATO document on the comprehensive approach dates back to the Chicago Summit in 2012.

Past and present experience has taught us that implementing a comprehensive approach is a complex process, with numerous obstacles to overcome. It is difficult to achieve the necessary unity of action, given that it requires consensus, cooperation, a shared vision, and indeed compromise between the various stakeholders. Interaction between all the parties involved (military, civilian, international organisations, states, ministries and local actors) is a real challenge, requiring perfect coordination to achieve optimal unity.

In addition to coordination, the interaction—or indeed the superposition—of various actors and programmes also produces a lot of paperwork and red tape, which can impede action and information sharing. Financial difficulties are also regularly underlined in reports, audits and assessments. The distribution of funds between different ministries—particularly for national initiatives—and the financing of operations are still fundamental structural problems.

It is interesting to note that actions being carried out today, allegedly within the frame of a comprehensive approach, are attracting criticism because of the increasingly securitarian nature of development and governance assistance projects. Such is the case for

¹⁴ Les 7 pays en questions sont le Danemark (qui aurait été à l'origine de l'introduction du concept au sein de l'OTAN), le Canada, la Hongrie, la Norvège, les Pays-Bas, la république tchèque et la Slovaquie.

évaluations). La répartition des financements entre les différents ministères pour les actions nationales notamment et le financement des opérations demeurent des problèmes structurels.

Par ailleurs, il est intéressant de souligner que les actions menées aujourd'hui revendiquant une approche globale sont la cible de critiques soulignant la dérive sécuritaire des projets d'aide au développement et à la gouvernance. Tel est le cas par exemple de la Stratégie de l'UE au Sahel ou des politiques mises en œuvre actuellement pour gérer les flux migratoires à destination de l'Europe. Autre exemple, dans un rapport intermédiaire publié en 2016 par la Chambre des Communes sur l'aide au développement britannique, les parlementaires auteurs du rapport s'inquiétaient du fait que l'aide au développement de leur pays n'était pas suffisamment orientée vers la réduction de la pauvreté et que les objectifs suivis avec cette aide étaient actuellement surtout orientés vers la poursuite des intérêts britanniques, en matière de sécurité et de développement économique¹⁵. Ces réprobations montrent les divergences de point de vue dans l'emploi de l'aide au développement et aux priorités à donner dans la gestion des crises.

Il est pourtant essentiel de rappeler que le développement est impossible sans sécurité et inversement. Les sénateurs Hélène Conway-Mouret et Henri de Raincourt ont d'ailleurs souligné ce lien dans leur dernier rapport sur l'aide publique au développement au Sahel en soulignant que « *Les phénomènes de conflits et de trafics [...] sont [...] des forces agissantes qui paralysent, entravent ou ruinent les efforts accomplis par la communauté internationale et les pays partenaires* »¹⁶.

Ces reproches soulignent les attentes à l'encontre de cette approche peut être trop ambitieuse et sans doute présentée par les politiques ou comprise par le public comme étant la « solution miracle ». Sa mise en œuvre s'avère complexe avec un équilibre difficile – voire presque impossible – à trouver entre action militaire et civile, projets et résultats à court et long termes, aide au développement et sécurité. A ce titre, le Sahel est certainement aujourd'hui terrain propice pour l'application d'une approche globale réussie. Il faudra naturellement en évaluer les effets sur le long terme. En attendant, une meilleure coordination et intégration entre les divers acteurs et outils mobilisés doit être atteinte. De même, il est certainement indispensable de faire preuve de davantage de réalisme dans les actions mises en œuvre.

the EU strategy in the Sahel, or for the policies currently being implemented to manage the flow of migrants into Europe. Another example of such criticism can be found in an interim report on UK development assistance, published by the House of Commons in 2016. The members of Parliament who wrote the report were concerned that too much UK aid was targeted at furthering British security and economic development interests, rather than at reducing poverty¹⁵. These allegations show just how much opinions differ as to how development assistance should be used and what the priorities of crisis management strategies should be.

However, it should be pointed out that development is impossible without security, and vice versa. Senators Hélène Conway-Mouret and Henri de Raincourt pointed this out in their latest report on official development assistance for the Sahel, stating that “Armed conflicts and trafficking [...] are [...] active forces that paralyse, hinder or ruin the efforts accomplished by the international community and partner countries¹⁶.”

These criticisms highlight what is expected of this perhaps over-ambitious approach, which is no doubt portrayed by politicians and perceived by the public as a “miracle solution.” Implementing a comprehensive approach is a complex process, and it is difficult—almost impossible—to strike the right balance between military and civilian action, short-term and long-term projects and results, and development assistance and security. In this respect, the Sahel is no doubt fertile ground for implementing a successful comprehensive approach. Of course, the long-term impact will have to be assessed. In the meantime, greater coordination and integration is needed between the different stakeholders, and between the various tools employed. Likewise, all action must be tempered with a good dose of realism.

Thanks to our experience in Afghanistan and Iraq, and to our knowledge of the region and the networks we have set up there, we have what it takes to achieve lasting peace and sustainable development. However, as usual in crisis situations, what is missing is the political will on the part of the countries and organisations involved, including, first and foremost, the local authorities in the countries directly affected.

¹⁵ http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201516/cmselect/cmintdev/927/92708.htm#_idTextAnchor048

¹⁶ <https://www.senat.fr/rap/r15-728/r15-728.html>, p57.

Sur la base des expériences afghanes et irakiennes et de la connaissance et des réseaux dont nous disposons dans cette région, nous possédons de nombreux atouts pour parvenir à atteindre l'objectif d'une paix et d'un développement durables. Reste, comme toujours dans les crises, la nécessité d'une volonté politique forte de la part des pays et organisations impliquées, au premier rang desquels les autorités locales des pays touchés par les crises.

