



Gestion civilo-militaire des crises extérieures: pour la promotion des intérêts économiques français

cahier de la pensée mili-Terre

Le Chef de bataillon Benoît LACARRIÈRE

publié le 01/06/2018

Engagement opérationnel

En France, la gestion civilo-militaire des crises extérieures est un concept ancien qui fait consensus. Il s'appuie sur un continuum de l'action en crise, mais fait face à certaines difficultés dans sa mise en œuvre parce que la coordination, pour réelle qu'elle soit, reste encore trop partielle. Le secteur privé mérite en effet d'être impliqué davantage dans ce processus qui participerait donc directement à la promotion des intérêts économiques français.

«Il est essentiel d'établir un juste équilibre entre l'effort militaire et l'effort civil, et une coordination totale dans tous les domaines. Dans le cas contraire, on arrive à une situation où les opérations militaires ne produisent aucun effet durable parce qu'elles ne sont pas appuyées par les actions civiles complémentaires. De la même façon, les mesures civiles [...] sont une perte de temps et d'argent si elles n'ont pas l'appui d'opérations militaires destinées à assurer la sécurité nécessaire».

(Robert Thomson, Defeating Communist Insurgency – 1966)

Après les récentes opérations militaires en Afghanistan et au Mali, où prédominait le modèle cinétique, l'intervention française actuellement en cours en RCA semble relever davantage de la gestion de crise. Si cette idée était loin d'être absente sur les deux théâtres précités, il apparaît plus clairement que l'action militaire, bien qu'indispensable, est ici manifestement insuffisante pour réaliser à elle seule les objectifs politiques. Le constat énoncé ci-dessus par le lieutenant-colonel Robert Thomson, à partir des expériences britanniques en Malaisie et américaines au Vietnam, est désormais ancien. Il avait déjà été formulé en France par le Maréchal Lyautey dès 1900: «Donnez-moi un médecin, je vous rends trois compagnies [...] un chantier vaut trois bataillons». On peut se demander ce qui fait aujourd'hui l'originalité de l'approche française dans ce domaine essentiel à la résolution des crises, dont Lyautey avait eu l'intuition il y a plus d'un siècle et, surtout, quelles sont les voies de progrès possibles.

En France, la gestion civilo-militaire des crises extérieures est un concept ancien qui fait consensus. Il s'appuie sur un continuum de l'action en crise, mais fait face à certaines

difficultés dans sa mise en œuvre parce que la coordination, pour réelle qu'elle soit, reste encore trop partielle: le secteur privé mérite en effet d'être impliqué davantage dans ce processus qui participerait donc directement à la promotion des intérêts économiques français.

Ainsi, il est entendu que la résolution des crises aujourd'hui ne s'inscrit plus sur un seul volet, civil ou militaire, mais doit au contraire suivre «des stratégies réunissant l'ensemble des instruments diplomatiques, financiers, civils, culturels et militaires, aussi bien dans les phases de prévention et de gestion de crises proprement dites que dans les séquences de stabilisation et de reconstruction après un conflit» (Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale – 2008). Cette orientation se trouve encore confirmée dans le livre blanc de 2013, qui lui donne même une place plus grande et insiste sur la nécessité d'avancer encore dans cette voie: «Il convient d'œuvrer à une meilleure coordination des acteurs institutionnels, des politiques intergouvernementales et communautaires et des instruments de gestion de crises, que ceux-ci soient civils ou militaires...».

Le dispositif français n'est tout d'abord pas unique au monde: le Royaume-Uni, à plus grande échelle, s'est doté en 2007 d'une Stabilisation Unit (SU) sous la triple autorité du Ministry of Defence, du Foreign Office et du Department for International Development. Cette structure, engagée notamment en Afghanistan, en Irak, en Somalie, au Yémen et au Pakistan, peut compter sur un vivier d'environ un millier d'experts civils, aptes à être déployés en mission d'assistance extérieure. De la même manière, les États-Unis ont créé dès 2004 au sein du Département d'État un Office of the Coordinator for Reconstruction and Stabilization, suite aux expériences irakienne et afghane, dont le budget en propre est de 250 millions de dollars. La mission de cette structure est de coordonner l'action des capacités civiles américaines – unified action – dans une perspective interministérielle. Cette approche de l'«interagency» insiste sur l'idée de donner la même priorité aux opérations civiles de stabilisation et aux opérations de combat. En outre, les organisations internationales ont aussi un concept de gestion de crise nécessitant une «approche intégrée»: l'Union européenne possède une structure dédiée, le Crisis Management Planning Directorate (CMPD). L'ONU et l'OTAN décrivent elles aussi le besoin d'une «comprehensive approach».

C'est dans ce contexte qu'en France, à la suite du livre blanc de 2008⁽¹⁾, une stratégie interministérielle pour la gestion civilo-militaire des crises extérieures a donc été approuvée en 2009 par le Premier ministre. De leur côté⁽²⁾, les armées ont ensuite pris en compte formellement la notion d'approche globale (AG)⁽³⁾, et l'ont déclinée à leur niveau. Si, dans la gestion de crise, les armées ont pour rôle majeur de participer à la stabilisation en assurant notamment la sécurisation, les lignes d'opérations «gouvernance» et «développement» sont les deux autres piliers de la stabilité⁽⁴⁾. La contribution des forces armées doit donc conduire à l'établissement⁽⁵⁾ des conditions nécessaires à l'atteinte du succès stratégique par d'autres instruments⁽⁶⁾.

Un continuum de la gestion de crise

Cette stratégie interministérielle de 2009 s'inscrit donc dans ce paysage général, et vise à «décloisonner les actions civiles et militaires» pour «mettre en synergie les différents instruments» en recherchant de manière systématique la coordination. Pour cela, le pilotage interministériel est placé sous l'égide du ministère des Affaires étrangères et européennes (MAEE). Le dispositif repose sur un échelon de pilotage de haut niveau qui

se réunit plusieurs fois par an au centre de crise (CDC) du MAEE, et sur une structure opérationnelle modulaire placée sous l'autorité du CDC depuis décembre 2013, qui a vocation à réunir l'ensemble des administrations concernées par la gestion de crise extérieure. Cette structure est chargée du pilotage, de la mobilisation et de la coordination interministérielle pour planifier l'engagement civil français en phase post-crise. Dénommée aujourd'hui «mission pour la stabilisation» (MS), elle assure le suivi de la contribution française en termes de moyens humains et financiers. Son fonctionnement obéit au principe du réseau: elle est constituée d'un noyau dur d'une demi-douzaine d'agents fournis par les différents ministères (Affaires étrangères, Défense, Intérieur, Finances...) et travaille avec les points de contacts identifiés dans les administrations concernées. Il existe donc un véritable continuum de la gestion de crise, avec un échelon d'urgence composé au Quai d'Orsay par le CDC, au ministère de la Défense par le CPCO à l'EMA, et par cette mission pour la stabilisation qui intervient en aval, dans la phase de stabilisation.

Les limites du dispositif français

Cependant, l'un des problèmes majeurs de cette structure reste le financement. La stratégie interministérielle française prévoyait en effet la création d'un fond de stabilisation dédié sur lequel devait s'adosser la mission pour la stabilisation. Ce fonds devait bénéficier d'un transfert de crédits des lignes budgétaires de programmes déjà existants, ou bien être créé indépendamment. En raison de contraintes budgétaires, cela n'a pas été possible. L'action de la mission pour la stabilisation est donc sans doute parfois rendue difficile puisqu'elle a besoin que des crédits budgétaires soient dégagés pour le financement des actions de stabilisation. Ce financement émietté nuit par conséquent à la cohérence de l'ensemble.

Une autre limite posée à l'action de coordination des différents acteurs de la gestion de crise est la relative faiblesse numérique du vivier de spécialistes qualifiés projetables en zone de crise. Au contraire des modèles britannique et américain, qui reposent tous deux sur de riches viviers d'experts ou de nombreux réservistes, le dispositif français est encore insuffisamment étoffé. En Afghanistan, ainsi, la France a fait le choix de la mise en place d'un «pôle de stabilité» en Kapisa et Surobi à partir de 2010 et jusqu'au retrait français. Le «pôle de stabilité», petit groupe d'experts aux compétences variées (agriculture, justice, développement...) placé sous l'autorité d'un diplomate, avait le mérite de ne pas agir déconnecté de la situation tactique, en trop grande autonomie comme c'est souvent le cas avec les Provincial Reconstruction Team (PRT), modèle généralement adopté par les armées occidentales sous diverses formes. Toutefois, les difficultés pour projeter des civils¹⁵ en zone de conflit, contournées avec l'usage du principe de l'officier commissionné¹⁶, les rotations rapides de personnel, le manque de réservistes disposant des spécialités idoines militent pour une politique de renforcement et d'élargissement de ce vivier de compétences.

Défense des intérêts nationaux et débouchés économiques

Enfin, le plan d'action global doit davantage être orienté vers la promotion des intérêts

français et le «retour sur investissement» attendu, qu'il s'agisse du maintien de notre influence dans la zone considérée mais aussi et surtout de notre présence économique. La recherche de l'implication des acteurs économiques nationaux, que ce soient des grands groupes ou des PME, doit être plus systématique. Or, après une phase d'opération militaire, la loi du marché reprend ses droits. L'implication des entreprises françaises demeure encore trop limitée dans les phases de reconstruction et de stabilisation post-conflit. En Libye, par exemple, la France a consenti des efforts importants suite à la révolution de 2011, mais même si la stabilisation complète de ce pays reste un horizon encore bien lointain, les entreprises françaises ont peu profité de l'ouverture de nouveaux marchés après l'opération Harmattan. Contrairement à une idée très répandue, l'environnement post-crise est souvent un terrain favorable au développement commercial des entreprises. Nos alliés anglo-saxons, réputés pour leur pragmatisme, l'ont d'ailleurs compris depuis longtemps. Les exemples irakien et afghan sont éloquentes à cet égard: lors des phases de négociation initiale, pour remporter un contrat il n'est pas rare de voir de très hauts dirigeants de gros groupes industriels faire le déplacement et, s'il le faut, à plusieurs reprises. Les écueils et les difficultés existent bien entendu sur les marchés des zones de crises, mais sont souvent plus facilement surmontables que dans des économies aux marchés plus mûrs et mieux organisés. Les économies qui connaissent d'ailleurs les plus fortes croissances sur la durée sont – avec la Chine – les pays en crise: de 2002 à 2012, l'Angola a connu une croissance de 11% par an et l'économie afghane une croissance de 8%. La France était le 6^{ème} fournisseur de la Libye en 2010; le rôle joué par la France et ses prises de positions ont été salués par les autorités libyennes, mais les entreprises françaises n'en ont pas pour autant reçu un régime de faveur: la concurrence est rude et le marché libyen n'est pas à prendre, mais à gagner. La révolution libyenne a provoqué une contraction de l'économie de 60% en raison de l'interruption de la production pétrolière et gazière, passée de 1,8 million de barils par jour en moyenne en 2010 à 500.000 en 2011 (les hydrocarbures représentent 70% du PIB et 95% des exportations). Cette récession a eu un impact brutal sur le commerce extérieur libyen. Les importations de France sont donc passées de 980 millions d'euros (2010) à 225 millions d'euros (2011), soit une baisse de 77,1%. À la chute du colonel Kadhafi, les acteurs économiques français n'ont cependant pas été en mesure de se rétablir assez rapidement pour se positionner favorablement: au final, la reprise du commerce courant et des activités économiques en 2012 a davantage profité à la Turquie et à l'Italie, qui ont su mettre en place rapidement les chaînes logistiques indispensables, ainsi qu'à l'Égypte et la Tunisie voisines. La France, l'Allemagne et la Chine se situent derrière. Dans ce cadre, une coopération encore accrue entre les acteurs publics et les grands groupes français et les PME, réunies en véritables groupes d'intérêt, est une nécessité pour permettre une stabilisation plus rapide, conserver une influence française dans notre zone d'intérêt et offrir à notre économie des débouchés intéressants.

En définitive, la mise en œuvre d'une politique coordonnée pour la gestion civilo-militaire des crises extérieures doit permettre de fédérer les contributions d'acteurs multiples et hétérogènes autour d'un objectif commun. La France s'est dotée d'un dispositif cohérent qui assure une coordination dans un véritable continuum de la gestion de crise, malgré certaines difficultés dues à des moyens humains et financiers contraints. L'implication des entreprises françaises demeure encore trop limitée, en comparaison de nos alliés américains, voire de certains de nos partenaires européens, et constitue aussi une des voies de progrès car il doit encore s'agir, comme le relevait le Maréchal Lyautey en 1900 dans ses Lettres de Madagascar de «conduire d'un même geste l'effort économique et politique: l'action civile et l'action militaire ont pour lien la simultanéité (...) c'est l'action d'ensemble».

[1] «Stratégie interministérielle pour la gestion civilo-militaire des crises extérieures» du 22 octobre 2009, présentée au Premier ministre par le préfet Jean Dussourd.

[2] CIA-3.4.5 Approche globale (AG) dans la gestion des crises extérieures et contribution militaire, n°024 du 24 janvier 2011.

[3] CIA-0.3 Contribution des forces armées à la stabilisation, n°022 du 22 février 2010.

[4] CIA-0.2 La gestion de crise (GDC), n°033 du 10 janvier 2008.

[5] Décret n°2008-959 du 12 septembre 2008.

[6] Source: Fonds monétaire international.

[7] Source: chambre de commerce franco-libyenne.

[8] Voir Rapport au Président de la République sur la politique d'aide au développement en Afghanistan et la contribution des structures économiques françaises, Françoise Hostalier, janvier 2012

Le Chef de bataillon Benoît LACARRIÈRE est saint-cyrien, lauréat du concours de l'École de guerre en 2012, et sert actuellement au CESAT. Il a notamment été engagé en Afghanistan et au Liban.

Titre : le Chef de bataillon Benoît LACARRIÈRE

Auteur(s) : le Chef de bataillon Benoît LACARRIÈRE

Date de parution 01/06/2018