

# Quand la France réagira...



Xavier Guilhou

Remettre du sens, sortir du blocage social,  
stopper l'hémorragie financière...

**un expert des «sorties de crise»  
nous dit que c'est encore possible,  
à condition d'agir... vite !**

EYROLLES



**Xavier Guilhou** est depuis 30 ans un praticien de la gestion des crises. De Beyrouth à Katrina, il est connu pour avoir piloté ou accompagné de nombreuses opérations de « sortie de crise » et de reconstruction. Président de XAG Conseil, il est aussi conseiller du Commerce Extérieur de la France (CECF), auditeur de l'Institut des Hautes Études de la Défense Nationale (IHEDN), vice-président de l'Observatoire des Rébellions et expert de l'Association pour le Progrès du Management (APM).  
[www.xavierguilhou.com](http://www.xavierguilhou.com)

Il serait peut-être temps de se réveiller et de réagir ! Voilà ce que je n'arrête pas de dire aux chefs d'entreprise, aux étudiants, et aux hommes politiques lorsqu'ils me demandent de me prononcer sur l'état de la France face aux évolutions du monde.

Rais-je pour autant se résigner à l'implosion qui menace le pays ? Comment réagir et remonter avec un avenir plus enthousiasmant ? Un réveil spectaculaire de la France est-il encore possible ? J'ai décidé de répondre à toutes ces interrogations avec ma vision du terrain et mon expérience internationale.

Je l'ai fait en grande partie pour nos enfants à qui nous sommes en train de léguer une situation peu glorieuse. Je l'ai fait aussi parce que je ne crois pas à la fatalité du désespoir ou de l'échec, mais aux vertus de l'audace, de l'intelligence et de l'espoir. Ce livre a pour objectif de clarifier la situation, de repérer les voies et conditions d'une sortie de crise et surtout d'imaginer une renaissance du pays à laquelle je crois fermement.



# Sortie de crise et coopération civilo-militaire. Révolution ou régression dans les affaires militaires ?

**Capitaine de frégate (R) Xavier Guilhou**  
Chargé d'études auprès de l'état-major de la marine

UN TIERS DE LA PLANÈTE EST ACTUELLEMENT ENGAGÉ DANS DES PROCESsus que les experts qualifient de “sortie de crise”, “reconstruction” ou “rattrapage” selon le degré de maturité politique et économique des pays concernés. Ce phénomène concerne 50% de la population mondiale et près de 20% du PIB mondial (hors Brésil, Russie, Inde et Chine). La plupart des armées occidentales engagées sur des théâtres d'opérations extérieures, est confrontée désormais à ces problématiques. Elles posent en profondeur la question de leur légitimité, de leur crédibilité ainsi que de leur valeur ajoutée au sein de modes opératoires qui sont devenus essentiellement interarmées, le plus souvent interalliés et, la plupart du temps, internationaux tout en étant interministériels et civilo-militaires, le tout face à des environnements hétérogènes et de plus en plus instables.

Ces processus, dits de post-crise (*Katrina*, tsunami, reconstruction de l'Europe centrale, etc.) ou de post-conflit (ex-Yougoslavie, Haïti, Moyen-Orient, etc.), sont devenus, par ailleurs, très complexes et s'installent dans la durée. Ils ne peuvent plus être envisagés seulement comme des opportunités de grands chantiers de reconstruction pour des entrepreneurs en quête de croissance, comme ce fut le cas aux lendemains de la “chute du mur”. Beaucoup, au cours de la dernière décennie, ont trop limité le raisonnement à des notions de “dividendes de la paix” en contrepartie de nos actions diplomatiques ou de “retour sur investissement” au *pro rata* de la présence de nos armées sur le terrain. Cette approche ne satisfait qu'un petit discours “comptable” totalement décalé par rapport aux enjeux qui sont d'un autre ordre et qui exigent un retour du politique ainsi qu'une vision stratégique plus élaborée. Les conséquences des événements du 11 septembre 2001 et surtout les enseignements des opérations américaines en Irak et en Afghanistan, contribuent à ce changement de posture et à une réflexion plus approfondie sur la dimension des sorties de crise.

Par ailleurs, au regard des retours d'expérience des récentes crises, il apparaît que ces contextes constituent, en effet, des moments privilégiés pour ceux qui souhaitent redéfinir les jeux de pouvoir et de puissance en imposant localement, voire mondialement, de nouveaux référentiels et standards<sup>(1)</sup>. L'exercice peut aller jusqu'à redessiner des frontières<sup>(2)</sup> et repenser l'architecture des institutions locales. À ce jeu-là, la France et surtout l'Europe semblent de plus en plus marginalisées face aux dynamiques de surpuissance mises en œuvre par les Anglo-Saxons et ne se donnent pas toujours les moyens d'une véritable stratégie d'influence et de rayonnement. Pourtant, nous regorgeons de talents dans ce domaine des sorties de crise et la “signature” française ne demande qu'à s'exprimer. Pour cela, il faudrait plus de cohésion et de cohérence dans le pilotage de ce genre d'opérations entre les acteurs publics et privés. Mais, pour y arriver, il faudrait d'abord avoir conscience de l'importance stratégique que revêtent actuellement ces concepts en émergence dans la réécriture du script de la sécurité internationale.

Les forces armées ont, pour leur part, engagé, depuis 1990, une réflexion sur ces questions et des expérimentations sur la plupart des théâtres d'opérations<sup>(3)</sup>. À cet effet, elles ont créé, sous l'impulsion de l'amiral Jacques Lanxade, à l'époque chef d'état-major des armées, un nouveau mode opératoire : les actions civilo-militaires ou ACM<sup>(4)</sup> ; ce qui est devenu, au fil du temps, la “coopération civilo-militaire”. La subtilité dans l'évolution sémantique – qui se rapproche des pratiques américaines et de celles de l'OTAN autour des CIMIC (*Civil and Military Cooperation*) –, montre toute la complexité de ces nouvelles organisations hybrides qui doivent répondre à l'émergence de nouveaux concepts dits de sortie de crise. La diplomatie, les ONG, les entreprises ont aussi, de leur côté, mis en œuvre des

réflexions approfondies et de nouveaux modes d'actions pour faire face aux nouveaux contextes que nous devons assumer sur le plan de la vie internationale. Aujourd'hui, l'ensemble des acteurs publics réfléchissent à une meilleure coordination et coopération de tous les acteurs concernés. Nous ne sommes qu'au tout début d'un processus lourd qui peut-être ressenti, par certains, comme une importante révolution et, par d'autres, comme une véritable régression par rapport à des modes d'organisation et de commandement <sup>(5)</sup>.

La marine, de son côté, n'est pas absente de cette évolution de fond. Elle est même, paradoxalement, l'armée la plus engagée et concernée par ces mutations géostratégiques. Les crises sont de moins en moins gérées avec des méthodes "terrestres" du type "armée d'Afrique" – comme nous avons pu le connaître dans le sillage de Lyautey et de Gallieni –, ou "aéroterrestre" du type *Air Land Battle* comme ce fut le cas sur le "sanctuaire" européen au cours de la guerre froide. Depuis une dizaine d'années, les crises sont nettement marquées par des modes opératoires du type aéro-maritime où le point d'entrée de la crise et son mode de traitement se jouent de la "mer vers la terre" <sup>(6)</sup>. Ce changement de paradigme est conditionné, en arrière plan, par des évolutions démographiques et des mouvements de population de "la terre vers la mer" qui sont incontournables et considérables en terme de masses critiques à "traiter". Ce constat est un fait stratégique qu'il convient désormais de prendre en compte. Il donne, à la marine, un rôle majeur dans le traitement des crises qui ne peut plus être sous-estimé. L'opération *Baliste* est, à ce titre, riche d'enseignements, au même titre que le retour d'expérience des Américains sur le rôle majeur joué par la Navy lors du cyclone *Katrina* <sup>(7)</sup>.

### [ Quels constats ? ]

Depuis une dizaine d'années, nous assistons à un véritable changement de vocabulaire en matière de sécurité internationale : fin des utopies, effondrement des idéologies collectivistes, mondialisation des économies, affirmation du principe démocratique, revendication identitaire, développement de logiques de fractures sur un tiers de la planète avec, notamment, une radicalisation d'une partie de l'Islam (Proche et Moyen-Orient, Afrique sahélienne, Sud-Est asiatique, etc.). Cela

pose clairement la question de la nature des crises et surtout celle des postures qu'il faut désormais déployer face à une prolifération d'États défaillants, avec le développement, sur le terrain, de situations chaotiques pour les populations. Elle pose aussi la question de la responsabilité des engagements de chaque opérateur face à un accroissement des défaillances des États riches qui ne veulent plus intervenir en direct, exceptés les États-Unis, que ce soit sur le plan militaire ou sur le plan des politiques de développement. La plupart passe désormais par le filtre de coalitions avec des mandats complexes et par des combinaisons multilatérales de plus en plus lourdes afin de ne plus s'exposer vis-à-vis des opinions publiques. Des constats s'imposent.

- *Globalement, les menaces et les enjeux ne sont plus idéologiques et concentrés sur des rapports de force entre "blocs de puissance" ou entre États-nations, comme ce fut le cas au cours des deux derniers siècles. De nature insurrectionnelle et anarchique, ils sont dilués sur le terrain avec la radicalisation des questions identitaires. Le point d'entrée des crises est de plus en plus culturel, religieux, voire tribal, clanique, et de moins en moins politique au sens des concepts stratégiques du XX<sup>e</sup> siècle. Nous sommes de moins en moins confrontés à des "guerres justes", telles que Hobbes les définissait, mais à des "guerres injustes" dans lesquelles ne s'expriment que des logiques d'intérêts contradictoires. Pour certains, elles justifient l'emploi de guerres préventives, face à l'échec de plus en plus patent des "thérapies" pré-*

ventives de nos diplomaties. Face à ce retour de la guerre – qu'elle soit "nationaliste", "civile", "ethnique" ou autre –, la problématique de la tenue du terrain et de la maîtrise des opinions publiques est devenue l'aspect le plus discriminant, tant pour le traitement de la crise que pour l'ingénierie de sortie de crise. Le point le plus crucial, pour l'ensemble des acteurs engagés, est désormais de gagner la confiance au plus vite et de façon durable.

- *Nous ne sommes plus dans une logique d'affrontements avec des fronts identifiés, des menaces bien circonscrites et stables, des confrontations avec des jeux d'acteurs lisibles et explicites. Nous sommes confrontés, de plus en plus, à des logiques de fractures, voire de chaos, avec une multiplication des théâtres d'opérations qui échappent à nos cadres de référence. Les protagonistes sortent du champ strictement militaire, en jouant sur l'asymétrie dans les méthodes utilisées et en utilisant des scénarios inconcevables (en matière de terrorisme, par exemple : l'utilisation de nos réseaux de vie comme arme de destruction massive).*

- *Les cibles sont de moins en moins centrées sur les dispositifs militaires ou paramilitaires, mais d'avantage sur les populations civiles. Ces dernières sont prises en otages et servent de "bélier" pour des opérations de déstabilisation de masse au profit des "psychopathes" qui sont à la source de déstabilisations régionales (les mouvements de population au Rwanda, en Côte-d'Ivoire, au Darfour et sur l'Afrique sahélienne, etc.).*





- *Le terrain des crises est saturé par une masse d'acteurs internationaux (organisations internationales, ONG, médias, opérateurs civils, etc.) qui n'ont rien à voir avec le monde militaire, parfois le méconnaissent et préfèrent souvent le contenir sur une compétence uniquement sécuritaire et logistique. Dans ce contexte de dilution de l'emploi des compétences, le militaire est de moins en moins perçu comme un maître d'ouvrage mais plutôt comme un maître d'œuvre spécifique et subordonné à une tutelle diplomatique ou internationale (selon le type de mandat mis en œuvre), le plus souvent civile.*

- *Les crises récentes se caractérisent par une inflation de moyens militaires et humanitaires de plus en plus performants dans les phases d'urgence (Irak, Afghanistan, Soudan, etc.), alors que ces moyens s'avèrent de plus en plus décalés et impuissants dans les phases de sorties de crise. Ces phases, délicates pour la paix et le rétablissement des institutions pour les sociétés concernées, durent de plus en plus longtemps (dix à 30 ans). Elles révèlent les limites, voire les impasses des concepts actuels tant civilo-militaires que civilo-humanitaires, avec la montée en puissance de confusions des genres qui sont liées au type de pilotage des crises.*

Pour toutes ces raisons, il est devenu indispensable de repenser, en profondeur, les concepts et le management de ces logiques de coopération et de coexistence des outils militaires, humanitaires, civils et économiques. L'enjeu est important, face à la faiblesse des doctrines politiques des grands États et à la montée de la violence, voire au retour de la barbarie sur de nombreux théâtres d'opérations. Dans ce domaine, les chiffres rendent compte de la baisse de la mortalité dans les conflits militaires mais pas de la montée des victimes civiles dérivées des confrontations chaotiques, des conflits inter-ethniques ou religieux qui sévissent sur de nombreux continents.

Cette réflexion vaut, aussi et surtout, pour les États-Unis dont l'apparente force militaire cache une absence de pensée stratégique sur le post-conflit. Un large débat est ouvert, au sein des *think-tanks* américains, sur ce sujet pour décider de la meilleure méthode : celle du général Jay Garner et de Bremmer III, au début du conflit irakien : "acheter les cœurs" ; ou celle, actuellement mise en œuvre par le général David Petraeus, "gagner les cœurs". Personne



n'arrive finalement à trouver la bonne recette pour obtenir l'adhésion des peuples, et nous sommes confrontés sur cette question des sorties de crise à la vieille équation "de la poule et de l'œuf". Les protagonistes sur le terrain le savent et en jouent, parfois allègrement.

### [ Quels jeux d'acteurs ? ]

Depuis dix ans, face à la défaillance des États en crise, la plupart des grandes puissances, hormis les États-Unis et le Royaume-Uni <sup>(8)</sup>, se désengagent des approches bilatérales en matière de gestion des crises. Même la France, qui est longtemps restée, dans ce domaine, adepte des actions directes, passe désormais par des coalitions de circonstance, sous mandats onusiens, afin de mutualiser les moyens d'intervention comme en Côte-d'Ivoire, avec l'appui des forces africaines, et au Liban, avec la mise en œuvre d'une force d'intervention européenne. Toutes ces opérations sont marquées par une profusion d'acteurs, essentiellement occidentaux, avec des intérêts plus ou moins convergents et des modes opératoires parfois contradictoires. Dans ce domaine, la question des mandats est cruciale. Ils donnent à chacun des capacités ou des incapacités opérationnelles et, surtout, l'accès à un référencement très spécifique pour être éligible aux critères de financement des sorties de crises <sup>(9)</sup>. Pour ceux qui n'ont pas les clés de cette maïeutique, la gestion de post-crise relève de l'apprentissage du chinois ! Cette situation crée beaucoup de confusion, de gesti-

culution, mais aussi d'opportunités pour ceux qui savent décrypter la cartographie des jeux d'acteurs. Tout ceci se traduit par un certain nombre d'effets non négligeables.

- *L'approche diplomatique multilatérale contribue à diluer le niveau de conviction et la crédibilité des interventions, à éloigner nos diplomates du terrain en mettant de nombreux filtres en termes de négociations (ONG, dispositifs civilo-militaires, etc.), à affaiblir la légitimité de notre droit international par la primauté du principe de précaution de nos sociétés qui ne souhaitent pas être "polluées" par les effets collatéraux de ces crises. Cette évolution est la résultante de cette aversion au risque qui est devenue la colonne vertébrale du fonctionnement de nos sociétés matérialistes. Ce désengagement général confère notamment des transferts de pouvoir et des moyens considérables aux organisations internationales (OI) <sup>(10)</sup> : l'ONU et ses "satellites", l'Union européenne et ses agences, la Banque mondiale et ses délégations, par exemple.*

- *Les outils de gestion des crises, comme l'OTAN, ont été pensés par rapport à "l'affrontement des blocs" et ont des difficultés pour se redéployer pour faire face aux crises asymétriques que nous vivons sur le terrain avec la multiplication de guerres tribales, de guerres civiles, etc. Ils sont encore sur les concepts post-guerre froide et n'ont pas intégré le niveau de guerre subversive et chaotique qui se développe un peu partout sur le terrain. Ces outils sont encore sur des principes d'organisation très lourds et hiérarchisés du type *top-down*,*

héritage du concept d'*air land battle* alors que les crises se jouent à l'envers avec des processus *bottom-up* (la "rue" à Bagdad, les "zones tribales" en Afghanistan). Cette absence de vision stratégique et de consensus politique sur le sujet est apparu en particulier lors de la réunion de Riga en décembre dernier.

- *L'importance prise depuis dix ans par le monde des ONG illustre ces ruptures de paradigme.* Leur nombre (plus de 200 000 référencées auprès des Nations unies) montre l'ampleur du mouvement de fond. Ce monde "non gouvernemental", qui s'élargit de plus en plus du caritatif vers l'alter-mondialisme, prétend, aujourd'hui, recycler la manne internationale en matière de gestion des crises et des sorties de crise et ce, quel que soit le type de mandat. Les principales ONG sont devenues de grandes multinationales qui vivent de l'insécurité actuelle. Elles se posent comme les nouveaux médiateurs de l'ordre mondial sans pour autant être contrôlées et pilotées par des instances supérieures ; ce n'est pas le Haut-Commissariat aux réfugiés des Nations unies et encore moins son programme pour le développement, la *Food and Agriculture Organization* qui ont les capacités à entreprendre cette mission, ils ne se contentent que de distribuer les *requests* et les fonds.

- *Les sociétés civiles sont au centre de la grande majorité des conflits modernes.* Elles sont la cible et l'otage des confrontations. Elles constituent aussi un enjeu considérable en termes d'audiences médiatiques et sont l'objet de surenchères en termes de compassion et d'actions humanitaires. Ces sociétés civiles sont manipulées de toutes parts pour des intérêts extérieurs à leur survie. Elles adhèrent de moins en moins aux modes d'interventions militaires, profitent de la manne humanitaire, jouent des paradoxes médiatiques et s'installent dans la précarité des situations chaotiques.

Tous ces éléments posent la question des modes d'action à privilégier et le bon positionnement des concepts civilo-militaires comme la CIMIC et l'emploi d'outils comme le GIACM. Les Occidentaux ne sont plus prêts à traiter les crises actuelles avec les modes opératoires des guerres totales des XIX<sup>e</sup> et XX<sup>e</sup> siècles, du fait de leur démographie négative et du pacifisme de leurs sociétés. Ils jouent la concession au

monde non gouvernemental face à des sociétés civiles en pleine explosion démographique et en pleine déstabilisation, face à la globalisation des économies et l'émergence de nouveaux acteurs (Chine, Inde, Brésil, etc.).

Jusqu'où pouvons-nous aller dans la délégation de pouvoir aux ONG ? Est-ce que ce système de concession, dont tout le monde se satisfait avec les fameux discours autour des partenariats public/privé (PPP) répond véritablement aux problématiques rencontrées par le terrain ? Est-ce qu'elles ne favorisent pas d'autres modes opératoires décentralisés et flexibles (les actions menées par les Chinois en Afrique, par exemple) et qui finiront par structurer, sur le moyen terme, des réponses plus



adaptées à des sorties de crise efficaces et durables ?

N'oublions pas qu'en plus de toutes ces équations politico-économiques, les mandats qui légitiment ces interventions deviennent eux aussi de plus en plus complexes, avec des opérations combinées en interalliés (utilisation de l'OTAN), en international (intervention ONU), en régional (opérations de l'UE, de forces interafricaines, etc.). La notion d'alliances de circonstances est le point d'entrée des crises mais aussi à la base des *task-forces* et des *trust funds* qui sont mis en œuvre pour engager les opérations de stabilisation et de reconstruction des zones concernées tant sur le plan sécuritaire qu'économique.

[NDR] : Les *trust funds* ou fonds mutuels sont des investissements qui mettent en

commun des sommes d'argent provenant de nombreux individus, et qui investissent cet argent selon les objectifs préétablis du fonds. Les gestionnaires prennent, au nom de ceux qui investissent dans ces fonds, des décisions visant l'achat ou la vente de placements tels que des titres du marché monétaire, des obligations et des actions.

### [ Quels sont les pièges ? ]

Les pertes de repères, aux sommets des États, sur la régulation des crises et l'inflation d'opérateurs plus ou moins légitimes et crédibles sur le terrain, créent, de plus en plus, des "grands écarts" qui peuvent piéger les bonnes intentions de départ de l'ensemble des opérateurs. La plupart du temps, chacun y va de sa surenchère faute

de bonne coordination entre les acteurs ou coopération entre les moyens. Les opérations de sortie de crise constituent, dans ce domaine, un terrain idéal pour générer des confusions ou des perversions dans les cahiers des charges de chacun. Il en résulte souvent des dérives qui s'avèrent dommageables pour l'effet recherché vis-à-vis des populations et pour la restauration de la confiance. Ces pièges sont bien connus.

- *Lorsque les militaires s'installent sur le terrain et militarisent trop les contextes de sorties de crise.* Dans ce domaine, le risque majeur est qu'ils veuillent se substituer aux humanitaires en jouant sur la dimension sécuritaire des contextes locaux. Déjà, ce risque est devenu trop flagrant, lors des situa-



tions d'urgence où les militaires, forts de leurs logistiques spécifiques et de leur maîtrise du terrain, créent, parfois, des confusions de genre entre les opérations dites de guerre et le soutien humanitaire aux populations.

- Lorsque les ONG font, au-delà l'humanitaire qui est leur raison d'être, du sécuritaire et deviennent un réservoir de sociétés militaires privées; comme c'est le cas, actuellement en Irak, pour les Britanniques, avec tous les mélanges de genres qui sont sous-jacents. Dans ce domaine, on ne sait plus si ce sont les armées qui externalisent leurs concepts civilo-militaires ou si ce sont les humanitaires qui cherchent à se substituer aux armées. Dans les deux cas, les effets, vis-à-vis des populations, s'avèrent désastreux.



- Enfin, lorsque les médias instrumentalisent de plus en plus et de façon systématique ces absences de pilotage et ces incohérences de fonctionnement, générant à terme une décrédibilisation des actions occidentales.

La plus grande difficulté, pour les armées, tient à la bonne évaluation de la nature de la crise à traiter. Une mauvaise évaluation, en amont du contexte, peut piéger l'ensemble des opérations. Pour l'Irak et l'Afghanistan, l'expérience montre que la coalition s'est trouvée d'abord confrontée à des très gros problèmes de sécurisation et que la question essentielle, pour elles, n'est pas celle de la reconstruction pour le moment. Il leur faut d'abord "gagner les cœurs" ce qui ne s'avère pas évident. Dans ce cas, la sortie de crise se joue en premier lieu sur la maîtrise et le rétablissement de

la sécurité qui sont à la base de la restauration des institutions. Pour ne prendre que l'exemple des Britanniques, l'inversion du cahier des charges et les conséquences sur l'effet final recherché fait débat, aujourd'hui, au sein du *Ministry of Defense*, il suffit de lire les déclarations du général Mike Jackson sur la question. A contrario, en ex-Yougoslavie, du fait de la proximité avec l'Europe, cette région a d'abord été mise "sous perfusion" par la Commission et a profité de tous ces plans et dispositifs mis en place avec la reconstruction des pays d'Europe centrale (*Phare, Tacis, BERD*).

L'approche sécuritaire fut contenue, et nos armées limitées à un travail de "gardien-

la Banque mondiale "achetaient les cœurs". La question du dosage et du réglage du curseur entre sécurisation et actions civilo-militaires n'est pas de l'ordre de la science exacte. Les deux peuvent se compléter sur certains terrains et s'avérer impossibles sur d'autres.

Ces pièges sont à considérer, car ils peuvent enfermer les différents dispositifs dans des modes opératoires pervers et nous emmurer dans des persuasions, voire des certitudes fatales, à terme. Il convient de bien savoir qu'elles sont les limites de chacun et les complémentarités des dispositifs afin de ne pas perdre de vue les niveaux de *leadership* que les organisations et coalitions occidentales doivent conserver face aux chaos locaux, aux déstabilisa-

tions régionales. Le monde économique est peu concerné par toute cette problématique. Il raisonne plus en termes de risques pour la viabilité de ses opérations et la garantie de ses investissements. Ce sont des questions qui concernent plus les opérations de reconstruction proprement dite que les phases de sorties de crise, celles-ci étant, il faut le noter, de plus en plus marquées par les questions sécuritaires et politiques.

### [ Quels outils de gestion de sortie de crise ? ]

L'objectif majeur est de rétablir et de consolider la confiance. La véritable bataille se joue dans la profondeur des esprits et des mentalités. L'effet majeur à obtenir est l'adhésion durable des populations autour de projets qui les concernent. La bataille est d'ordre psychologique. Elle concerne le "ressenti" de l'opinion et se contenter de "faire taire" les armes n'est plus suffisant. Elle se joue sur le terrain, à partir d'actions d'influence qui s'appuient sur des actions concrètes et à forte visibilité pour rétablir des fonctions vitales (actions physiques et matérielles sur les grands réseaux vitaux) et sur des actions transversales à fort rayonnement pour les populations (santé publique par le biais des hôpitaux, dispensaires, vétérinaires, ou scolaire avec la réouverture d'écoles, d'université, etc.). Ces actions, qui ne sont pas forcément militaires, sont à mener avec les autres opérateurs qui sont engagés aux côtés ou en parallèle des armées dans la gestion de la crise. Cette bataille suppose une gestion subtile des partenariats et des opérations avec les autres acteurs nationaux et internationaux comme avec les leaders d'opinion au niveau local. Les armées ne peuvent plus agir seules et les quelques approches nationales, qui sont ici ou là engagées par les ACM, contribuent plus à un appui aux forces, voire en marginal aux intérêts nationaux quand les autres opérateurs ne peuvent pas l'assurer directement. Mais là n'est pas le véritable enjeu de la coopération civilo-militaire, il est d'un autre ordre plus stratégique dans l'accompagnement global du traitement des crises.

- Les opérations CIMIC doivent être concentrées sur de l'ingénierie et du pilotage de sortie de crise, qui ont plus de "valeur ajoutée" que la réalisation d'opérations à la place des opérateurs concernés. Ces opérateurs peuvent être locaux

comme internationaux. Dès lors, il convient de travailler beaucoup plus la dimension "facilitateur" et "effet de levier", que celle de réalisateur et d'ancrage sur le terrain. La CIMIC a réussi quand elle a incité les opérateurs à prendre la maîtrise d'œuvre des opérations. Sa valeur ajoutée est dans l'assistance à maîtrise d'ouvrage, auprès des OI, voire des ONG, dans un cadre juridique et financier bien défini, avec des compétences bien ciblées. Elle n'est pas dans une installation longue et lourde sur le terrain.

- *Pour les actions CIMIC, le piège est dans le temps (s'installer) et le risque est dans la vitesse (s'agiter).* D'un côté, il faut éviter l'enlèvement, la dispersion et le saupoudrage des moyens et, de l'autre, la perte d'autorité et d'efficacité en se trompant dans les modes d'actions et le choix des experts. Ce point est très important car, si l'objectif n'est pas de demeurer mais bien de faciliter le transfert des opérations vers les opérateurs civils, il demande une gestion des compétences et un management des opérations qui sont très différents de ce qui est actuellement pratiqué. Il faudrait beaucoup plus raisonner en terme de "réseaux de compétences" civilo-militaires avec ces corollaires purement civils qu'en terme de "viviers de ressources" où l'on ne prend que les disponibles, au sein des réserves militaires; ce qui ne signifie pas pour autant les plus compétents. Cela pose la question du management de cette ressource hybride et des méthodes de travail duales qu'il convient de faire émerger tant au sein des armées qu'avec tous les autres partenaires <sup>(10)</sup>.

- *Les dimensions gendarmerie et police sont des clés de voute de ces opérations stabilisation/sortie de crise.* Il y a, autour de cette question de sécurité publique, un domaine d'excellence qui peut faciliter les opérations CIMIC tant pour engager des opérations de reconstruction que pour soutenir des opérations de sécurisation pilotées par les forces armées, dans la perspective d'une consolidation des opérations institutionnelles: rétablissement de la démocratie, mise en place d'un pouvoir légitime, désarmement des populations à risque, création d'une armée nationale, etc.

- *Le rôle considérable des médias. Leurs relations, avec les forces armées sur le terrain, sont stratégiques pour ces phases de stabilisation et de reconstruction.* Les médias peuvent aussi

bien contribuer au rétablissement de la confiance auprès des populations qu'être, au contraire, un facteur aggravant autour de communications émotionnelles plus ou moins maîtrisées en utilisant l'effet "larsen" et "la mise en boucle d'images" pour "faire" de l'audience. La bataille se joue, soit sur le front de l'opinion, soit sur celui de l'audience. Sa réversibilité est très sensible et les effets collatéraux immédiats. Elle doit faire l'objet de toutes les attentions des responsables militaires sur le terrain comme au niveau stratégique, car elle contribue à l'effet majeur à obtenir qui demeure ne l'oublions pas: la confiance et l'adhésion des populations.

- *Les crises sont devenues à la fois très complexes en terme de management et très brutales en terme de tenue du terrain.* Tout se joue sur la qualité du pilotage et sur la performance des systèmes d'information (renseignement) et de communication (gestion du multimédia). Les opérations CIMIC et d'influence (PSYOPS) doivent être intégrées au cœur de ces processus décisionnels. Le choix des compétences et l'entraînement des hommes sont cruciaux. Il faut qu'ils sachent travailler en mode combiné avec l'horizontalité et la transversalité qui s'imposent.

Ces modes de fonctionnement s'entendent évidemment en interalliés, compte tenu des mandats qui sont essentiellement internationaux (ONU, UE, OTAN). Ces derniers pratiquent, sur ces questions, et de façon systématique, des entraînements, des mises en situation et des retours d'expériences croisés avec les partenaires civils. La pratique des Anglo-Saxons (États-Unis, Royaume-Uni, Allemagne) est, dans ce domaine, non seulement très intéressante à étudier mais performante tant dans les applications sur le terrain qu'en termes de retour pour leurs intérêts nationaux.

### [ Quelle valeur ajoutée pour les armées ? ]

Entrer en premier et faciliter la sortie de crise signifie qu'il faut travailler encore plus sur les priorités que sur les urgences. Cela suppose, en effet, de sortir du concept *first in, first out*, où la vitesse et l'efficacité sont les clés opérationnelles, pour entrer dans un concept où le ciblage et l'ingénierie seront les clés stratégiques des effets majeurs recherchés, en termes d'influence auprès des populations et d'un

contrôle durable et efficace du terrain (en sachant transférer les logiques de sortie de crise à des opérateurs à fort effet de levier pour les intérêts français). Pour cela il faut engager de véritables révolutions conceptuelles.

- *Quatre-vingts pour cent de la population mondiale sont concentrés sur des littoraux stratégiques qui contrôlent les points d'accès aux régions de crise.* Ce constat pose la question de la valeur des approches civilo-militaires qui restent encore trop marquées par une vision terrestre des enjeux alors que la dimension maritime des crises s'affirme de plus en plus nettement. Ce ne sont pas les mêmes modes de pensée qui prévalent dans la conception des opérations et il faudrait s'interroger sur le rôle qui pourrait être joué, par la marine, dans le pilotage de ces opérations interarmées et interalliés <sup>(11)</sup>.

Dans cette perspective, le contrôle des hubs maritimes stratégiques va devenir cruciale. Ces plates-formes peuvent être des ports ou des aéroports – cf. les doctrines SPOD (port de débarquement) et APOD (aéroport de débarquement) interalliés. Leur stabilisation comme leur management seront décisives pour faciliter les opérations de sortie de crise avec des approches "de la mer vers la terre". Compte tenu de l'urbanisation croissante des littoraux mondiaux, ces plates-formes deviennent des nœuds vitaux qu'il faut savoir traiter avec les compétences civilo-militaires qui conviennent (cf. l'expérience des américains sur l'Irak ou l'opération Baliste au Liban, voire les expériences deux marines lors du tsunami en Asie du Sud-Est).

- *Pour réussir ce type d'opérations complexes il faut travailler beaucoup plus la fonction "anticipation et conception" des crises avant de mobiliser les compétences sur le terrain.* Le concept de "force de réflexion rapide" (FRR), mis en œuvre désormais dans le civil en matière de gestion des crises, pourrait être utilisé par les forces armées afin de mieux maîtriser ce ciblage et cette "ingénierie" stratégique <sup>(12)</sup>. Ces batailles sensibles se gagnent en s'appuyant sur ces "bureaux d'études amont" qui ne peuvent être les "bureaux de planification opérationnelle". Il faut sortir de l'agitation vertueuse que nous connaissons depuis dix ans sur de nombreux terrains pour des résultats trop souvent symboliques, quand ils ne sont pas négatifs pour l'image des forces armées.



Cela suppose un changement de culture en mettant plus de valeur ajoutée en amont des opérations, avec des cellules d'anticipation, et en ciblant mieux les compétences pour l'accompagnement des initiatives sur le terrain.

- *Revoir les méthodes pour "passer la main" aux civils.* Cela signifie que la véritable mission des forces armées n'est pas de prendre des mandats auprès des OI mais bien d'en faciliter le transfert aux opérateurs civils en leur facilitant les accès, en les renseignant et en sécurisant leur montée en puissance sur le plan opérationnel.

- *L'une des valeurs ajoutées des forces armées : sécuriser les processus politiques en particulier l'installation des institutions.* Dans ce domaine, elles doivent jouer un rôle de facilitateur pour permettre aux compétences police et gendarmerie de jouer leur rôle de conseiller, de formateur, d'encadrement auprès des locaux surtout dans le cadre d'États défaillants.

Les forces armées peuvent, dans certains contextes, très instables, contribuer au départ au rétablissement des fonctions vitales (l'électricité sur Sarajevo, les ponts Bailey sur le Liban, etc.), tout en jouant des opérations combinées avec des opérateurs civils afin d'accélérer la transition vers un début de reconstruction. Cela suppose de savoir monter des opérations mixtes et de s'entraîner dans ce domaine tant avec les entreprises qu'avec les ONG concernées (cf. les entraînements GIACM-Bioforce).

Mais leur vocation n'est pas de s'installer pour prendre la maîtrise d'ouvrage de la reconstruction.

**[ Quel pilotage : coordonner ou coopérer ? ]**

C'est sûrement la question la plus délicate, la plus essentielle. Les opérations qui ont réussi sont celles qui ont bénéficié d'un pilotage clair et fort <sup>(13)</sup> (mission Fauroux dans le cadre de la mission interministérielle sur l'Europe du Sud-Est). Celles qui ont échoué et qui se sont enlisées sont celles qui ont connu des absences de pilotage avec une profusion de jeux d'acteurs de second niveau, développant, de fait,

des blocages tant en interministériel que dans les PPP.

Dans ce domaine, la question du mandat est essentielle ; il faut bien définir en amont les limites hautes et basses de l'engagement des forces armées afin de bien asseoir l'autorité et la crédibilité des actions à engager.

En cas d'absence de pilotage, il y a de grands risques pour qu'elles se trouvent piégées par des logiques d'enlèvement et de saupoudrage de moyens sur le terrain. Maintenant, il faut être conscient de la difficulté de l'exercice avec la multiplicité des modes de coopération et de coordination qui s'imposent.

**Les partenariats incontournables.**

Au niveau international : ONU, UE, OTAN, Banque mondiale, etc. ; au niveau national : ministères des Affaires étrangères, de l'Économie, de l'Intérieur (emploi, coopération, police et gendarmerie), de l'Agriculture ( 80% des OPEX sont sur des zones à forte connotation rurale et d'industrie agro-alimentaire ou IAA), de la Santé (coopération des hôpitaux), et opérateurs parapublics.

**Les partenariats nécessaires.**

Les entreprises de premier niveau (télécommunications, BTP, IAA, média-éducation, etc.), les grandes collectivités locales (bureau d'ingénierie des grandes villes et directions du développement des grandes régions), les spécialistes sur les *hub* straté-

giques (grands chargeurs maritimes, Aéroports de Paris), certains experts de grandes écoles pour alimenter la FRR sur les fonctions aménagement du territoire, urbanisme, grands réseaux vitaux, gestion des populations, etc. (cf. IEP de Paris, École des ponts, des mines, Polytechnique, etc.) qui ont des dispositifs dédiés à ces questions mais jamais utilisés par les armées en opérations extérieures).

*L'interministériel.* Relation permanente à avoir avec des organisations dédiées à l'interministériel autre que le Secrétariat général de la Défense nationale et qui alimentent le Premier ministre en études amont sur ces sujets (le Haut Comité pour la coopération internationale, l'Institut pour le développement durable et les relations internationales). Tous ces instituts dépendent du Premier ministre et sont autant de laboratoires où se réfléchissent les processus de l'inter-ministériat et les questions de pilotage.

*Les réseaux.* Les crises actuelles se déroulent essentiellement en milieu urbain avec des niveaux de contraintes, vis-à-vis des populations, qui ne peuvent être traités qu'en décloisonnant les modes de management de la crise. Il faut passer d'une culture de "silos" avec la pensée verticale qui marque le fonctionnement des armées à une "culture en réseau" avec cette pensée horizontale qui caractérise les opérations internationales. C'est la culture des grands





partenaires de ce type d'opération : ONG, entreprises, collectivités territoriales, grands experts, etc.

Il faut beaucoup plus raisonner "crise de texture" que "crise d'organisation", cela suppose un changement de culture. La première suppose une vision élaborée des espaces/temps et des flux d'informations entre les acteurs qui se jouent à très grande vitesse (avec des possibilités de mutation comme des logiques virales). La seconde est plus structurée autour des logiques de territoires et de hiérarchies avec des approches en terme de ressources et de moyens qui sont plus statiques. Ce ne sont plus les mêmes grammaires et cela joue sur la compréhension des situations et sur la cartographie des jeux d'acteurs. La bataille de la sortie de crise se joue en grande partie sur cette "intelligence des enjeux". Elle suppose une qualité de pilotage à tous les niveaux que nous n'avons pas encore trouvée actuellement.

### [ Conclusion. ]

Les forces armées sont face à une véritable révolution dans le management des affaires militaires avec cette question des sorties de crise et de coopération civilo-militaire. D'un management où l'autorité était de l'ordre du régalien et l'emploi de la force hiérarchisé sur le terrain avec une subordination du civil, nous nous trouvons engagés, de plus en plus, dans des processus où l'autorité est diluée dans la complexité des mandats internationaux qui se substituent aux États, avec des modes opératoires hybrides. Dans ces configurations complexes, les armées deviennent une brique au sein d'une architecture floue et mouvante. Cela pose de nombreuses questions sur les nouveaux modes de management qu'il faut faire émerger en transversal avec les autres opérateurs de la société tant publique que civile, nationale qu'internationale. Cela interpelle aussi sur les modes opérationnels qui supposent beaucoup de flexibilité, d'ingénierie et d'intelligence partagée afin de s'adapter en permanence aux aléas et à la réversibilité des terrains.

Pour la marine, tous ces constats appellent une réflexion en profondeur sur la valeur ajoutée qu'elle peut apporter avec sa force d'action navale mais aussi avec tout son continuum civilo-militaire au sein du cluster maritime, soit par ses liens avec

des réseaux de compétences qui ont un rayonnement mondial (les ports, les chargeurs, etc.), soit par ses réservistes qui constituent un vivier d'expertise unique. Sa montée en puissance dans les crises récentes (tsunami, Liban) montre qu'elle est à un carrefour important face aux changements que nous connaissons en terme de sécurité internationale.

Ce constat ne va pas aller en diminuant quand on sait combien les enjeux maritimes deviennent majeurs face au problème de la protection des approvisionnements stratégiques, dont l'inévitable *peak-oil* avec ses effets collatéraux pour les intérêts français sur des zones qui sont essentiellement concentrées sur des littoraux stratégiques. ■

(1) Cf. les protocoles de communication qui ont été mis en place dans l'ensemble des pays d'Europe centrale et orientale par les grandes compagnies américaines pour mailler les grands "hubs" logistiques en profitant de l'élargissement de l'OTAN sous couvert des opérations d'aide à la reconstruction de ces pays.

(2) Cf. le projet de grand Moyen-Orient de l'administration Bush ou les projets de redécoupage des Balkans à l'étude actuellement au sein de l'OSCE par les diplomates allemandes et anglaises en liaison avec le Département d'État américain

(3) Le dispositif civilo-militaire qui est animé par le Centre de planification et de conduite des opérations cellule J9 est engagé sur de nombreux théâtres d'opérations et les personnels du GIAM œuvrent à la stabilisation et à la sécurisation de la Bosnie, du Kosovo, de l'Afghanistan, de la Côte-d'Ivoire mais aussi du Congo dans le cadre de l'opération Artémis, du Darfour, d'Haïti pour ne citer que les missions les plus connues. Des spécialistes sont partis lors du tsunami en Asie du sud-est pour appuyer l'action des forces et des humanitaires sur le terrain en assurant la liaison avec les ONG et les grandes organisations internationales. Une opération a été engagée au Pakistan suite au tremblement de terre dans le cadre des nouvelles missions humanitaires conduites par l'OTAN. Il faut signaler par ailleurs que le GIACM est devenu aussi une référence internationale et vient de prendre le pilotage dans son domaine d'expertise des exercices *Recamp* qui ont eu lieu en Tanzanie, puis au Bénin et au Togo. Ce nouveau dispositif est très apprécié par les forces en place, mais aussi par nos alliés qui viennent former leurs équipes CIMIC de l'OTAN à Lyon. Il est aussi très apprécié par le monde des ONG qui a monté des stages

commun sous l'égide de Bioforce pour apprendre aux militaires et aux humanitaires à travailler ensemble.

(4) Le COS qui fut initialement chargé de tester ce concept passa la main en 2001 à un groupement interarmées : le GIACM. Cette unité est directement rattachée à l'état-major des armées et réunit, à Lyon, un dispositif de plus de 90 experts issus de l'armée d'active et 380 de l'armée de réserve projetables sur le monde entier (cf. article de Xavier Guilhou dans la revue *La Charte de la fédération Maginot*, novembre-décembre 2006 "artisans de la paix – Opex 1994-2005", [www.xavierguilhou.com](http://www.xavierguilhou.com)).

(5) Cf. article de Xavier Guilhou dans la revue *Agir*, n° 28, octobre 2006, "Sorties de crise pour une stratégie de rupture"; [www.xavierguilhou.com](http://www.xavierguilhou.com)

(6) Cf. Le Liban, été 2006, Haïti, la Somalie, *Katrina*, le tsunami en Asie du Sud, y compris les opérations sur l'Irak à partir d'Umm Qasr et de Koweït ainsi que sur l'ex-Yougoslavie avec la réouverture des ports de l'Adriatique pour désenclaver Sarajevo.

(7) Cf. le retour d'expérience de *Katrina* : [www.xavierguilhou.com](http://www.xavierguilhou.com).

(8) L'analyse prévaut aujourd'hui pour les administrations Bush et Blair, il n'est pas certain qu'elle vaille pour les prochaines administrations.

(9) Cf. étude de Xavier Guilhou pour la DAS sur le "financement des sorties de crise et de reconstruction", 15 novembre 2002

(10) Cf. la question des partenariats armées/administrations/entreprises/collectivités territoriales.

(11) Cf. étude de Xavier Guilhou pour la DAS et l'EMM étude 2004/124 : "conditions de rétablissement d'un port civil dans un pays en crise", 18 septembre 2005.

(12) Ces FRR fonctionnent avec des méthodes simples qui consistent à répondre en permanence à quatre questions essentielles pour le dirigeant confronté à une crise "inconcevable" à savoir : De quoi s'agit-il ? Quels sont les jeux d'acteurs ? Où sont les pièges ? Quelles sont les deux ou trois initiatives majeures à jouer ? Cela semble évident mais la tendance générale est de se réfugier dès le démarrage d'une crise dans les "boîtes à outils et les procédures" alors que les enjeux sont dans la "pertinence du questionnement amont" pour ne pas se tromper sur les enjeux et l'énergie à mettre en œuvre en terme de compétences et de réponses opérationnelles sur le terrain.

(13) Voir à ce titre les retours d'expérience menés par le Haut Conseil pour la Coopération Internationale qui est rattaché au Premier ministre sur le management des opérations du Kosovo, d'Afghanistan et du Timor ([www.hcci.gouv.fr](http://www.hcci.gouv.fr) : "les acteurs français dans le post-conflit").