

« Devoir de protéger » : pourquoi le repenser ?

Par Xavier GUILHOU*, le 28 juillet 2011.

Des professionnels de la gestion des crises internationales se sont retrouvés à Paris au siège de l'Unesco les 27 et 28 janvier 2011 pour échanger et débattre sur les nouveaux enjeux de la « diplomatie humanitaire ». Ces rencontres, organisées par la Fondation française de l'Ordre de Malte, avec la Marine nationale comme partenaire, ont permis d'ouvrir le questionnement et d'échanger autour d'expériences uniques avec une approche dépassionnée et pragmatique. Tous les responsables, experts, diplomates, militaires, humanitaires présents ont salué le travail d'analyse et de concertation qui a été favorisé par cette initiative inédite marquée par une maturité et une écoute exceptionnelles.

Xavier Guilhou, qui a conseillé la Fondation française de l'Ordre de Malte et la Marine sur ce projet, nous donne un aperçu des réflexions de fond qui ont été abordées par les intervenants et les participants.

Une gestion des crises qui mute à très grande vitesse

DEPUIS une dizaine d'années nous assistons à un **véritable changement de grammaire en matière de sécurité internationale** : fin des utopies, effondrement des idéologies collectivistes, mondialisation des économies, affirmation du principe démocratique, émergence de nouveaux entrants [1], revendications identitaires, déplacements considérables de populations [2], augmentation des catastrophes naturelles sur des espaces fortement urbanisés ou à forte densité humaine [3], développement de logiques fractales sur un tiers de la planète avec la radicalisation d'une partie de l'Islam (Proche et Moyen-Orient, Afrique sahéenne, Sud-est asiatique...). Le monde doit désormais faire face en permanence à une quarantaine de crises de natures différentes, avec, pour certaines, un risque d'embrasement régional qui pourrait nous faire changer d'échelles sur le plan de la sécurité internationale. Compte tenu des évolutions démographiques et de la cartographie des risques la question du rayonnement et de l'impact des nouvelles formes d'interventions humanitaires pourrait concerner six milliards d'individus à l'horizon 2030.

Les grands responsables de la gestion de la sécurité internationale ont avoué être confrontés à une crise de modèle. Cela se traduit sur le terrain par une **prolifération des « Etats défailants »** avec le développement de situations chaotiques et l'installation de modes de fonctionnement maffieux [4] très préjudiciables pour les populations. Mais cela se traduit aussi par des **défaillances au sein des Etats riches** qui ne veulent plus intervenir en direct que ce soit sur le plan militaire ou sur le plan des politiques de développement. Le modèle Westphalien qui a prévalu pendant plus de trois siècles se dilue et ne répond plus

aux nouveaux rapports de force internationaux. Les vieux Etats occidentaux passent désormais par le filtre de coalitions avec des mandats complexes et par des combinaisons multilatérales de plus en plus lourdes. Le constat a été fait entre autre par les agences de l'ONU et par les humanitaires d'une certaine faillite de ce pilier que constituait les « 3D » (*Développement / Diplomatie / Défense*). Conjointement le Département d'Etat américain comme les institutions européennes ont affirmé la nécessité de restaurer des politiques ambitieuses dans ce domaine en renforçant le rôle des institutions régionales et surtout en essayant de retrouver plus de proximité avec les populations et les protagonistes sur le terrain. Mais, comme beaucoup l'ont admis, si tout le monde est d'accord sur le constat stratégique des limites ou échecs des modèles actuels, personne n'arrive à mettre en œuvre des conduites opérationnelles qui soient satisfaisantes et efficaces.

Nous ne manquons pourtant pas de capacités, mais les méthodes ont besoin d'être affinées afin de mieux les adapter aux espaces-temps à traiter. Les crises récentes se caractérisent en effet par une **inflation de moyens militaires et humanitaires de plus en plus performants dans les phases d'urgence (Irak, Afghanistan, Soudan, Haïti...)**. **Pour autant, ces moyens s'avèrent de plus en plus décalés et impuissants dans les phases de « sorties de crise », et trop faibles en amont en matière de prévention des risques.** Ces phases délicates pour la paix et le rétablissement des institutions pour les sociétés concernées durent par ailleurs de plus en plus longtemps [5]. Elles révèlent les limites des concepts actuels tant civilo-militaires que civilo-humanitaires avec la montée en puissance de confusions des genres qui sont liées aux types de pilotage des crises. Les frontières entre les uns et les autres sont devenues floues et souvent conflictuelles, générant des querelles de doctrines et d'emploi à tous les niveaux. De fait, elles génèrent très souvent sur le terrain des pertes de confiance, un scepticisme des opinions, un désarroi des populations et une certaine ironie des médias qui surfent sur ces paradoxes et impasses.

Forts de ces constats, les Américains, dans leur logique d'hyperpuissance, ont engagé depuis les années 1997, au-delà le **processus dit de « coordination inter-agences »** [6], **une expérience d'intégration des systèmes civils et militaires pour gérer les crises au sein du JFCOM** [7]. L'objectif est d'assurer une efficacité opérationnelle et un continuum entre les phases d'urgence et de rétablissement de la paix, de reconstruction et de développement. Le concept global de guerre militaro humanitaire est né autour du conflit Irak-Afghanistan générant ainsi de nouveaux modes opératoires intégrés avec de grandes ONG américaines [8]. Cette stratégie a provoqué immédiatement l'opposition des ONG européennes. L'annonce d'une nouvelle législation [9] a annoncé une révolution civilo-militaire d'une ampleur aussi importante que la révolution dans les affaires militaires du début des années 1990. L'Irak a contribué à accélérer cette évolution avec la mise en place des stratégies en réseaux (*net-centricity*) reposant sur une intégration plus forte des opérations civilo-militaires et une privatisation des opérations de stabilisation. Cette philosophie a été encore plus systématisée en

Afghanistan avant d'être conceptualisée dans l'approche globale (« **comprehensive approach** ») qui est déployée désormais sur quasiment tous les théâtres d'opérations. Ce modèle de transformation du pilotage des crises est au centre des débats qui ont lieu actuellement au sein de l'Alliance atlantique. Les Britanniques sont ceux qui sont sûrement allés le plus loin dans la mise en œuvre de ces nouveaux modes opératoires [10], les Français se ralliant petit à petit, surtout depuis leur retour dans le commandement intégré de l'OTAN (2009), à ces doctrines plus systémiques et globalisantes dans la gestion des crises.

Pour toutes ces raisons, **il est 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.** Faut-il aller dans le sens américain de l'intégration en jouant sur cette globalisation qui permet, grâce à la révolution technologique, une organisation en réseaux et une ouverture aux partenariats publics/privés, voire à une privatisation de la « diplomatie humanitaire » via des formes de CIMIC [11] intégrés dans des SMP [12] ? Ou faut-il aller vers une coopération mieux coordonnée qui respecterait les cultures et impératifs de chacun tout en concourant à un effet recherché commun ? L'enjeu est important face à la faiblesse des doctrines politiques des grands Etats [13], au recul de l'autorité et à la montée de la violence, voire le retour de la barbarie sur de nombreux théâtres d'opérations [14]. Pour la plupart des intervenants, **il faut penser de nouvelles formes d'interactions, peut-être moins dans les processus de coordination (dont tout le monde a admis les limites) et plus dans des nouveaux modes de concertation plus transverses qui échappent aux processus classiques des Etats** (*utilisation des réseaux sociaux, mobilisation des sociétés civiles, levier des grands réseaux vitaux mondiaux, nouveaux systèmes privés ou émergents de donation, respect des cultures, des religions...*). Ces nouvelles formes de pilotage font appel à plus d'humilité, d'écoute réciproque, de proximité avec les populations, de respect des dimensions civilisationnelles et de gestion de la durée, en intégrant beaucoup plus les dimensions de prévention et de reconstruction. Tous les participants ont admis que **le nouveau contexte sécuritaire imposait de sortir d'un certain emmurement des jeux d'acteurs caractérisé par beaucoup de certitudes, d'idéologies, de technicité alors qu'il faut aller vers plus de souplesse, de pragmatisme et d'empathie vis-à-vis des populations** qui devraient être consultées au préalable et pendant le déroulement de l'action, et même être invitées à devenir des acteurs et des partenaires de l'action humanitaire.

**L'humanitaire est-il un nouveau vecteur de projection de puissance ou évolue-t-on vers une militarisation de l'humanitaire ?
Partenariat ou antagonisme ?**

Hormis les Etats-Unis, et d'une certaine manière les Britanniques, la plupart des grandes puissances se sont désengagées des approches bilatérales en matière de gestion des crises. Même la France, qui restait dans ce domaine adepte des actions directes, use depuis plusieurs décennies des coalitions de

circonstances, sous mandats onusiens, afin de mutualiser les moyens d'intervention [15]. Cette approche diplomatique 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...), à affaiblir la légitimité de notre droit international par la primauté du principe de précaution de nos sociétés.

Les outils de gestion des crises comme l'OTAN ont été pensés par rapport à « l'affrontement des blocs » et ne se sont pas totalement redéployés pour faire face aux crises asymétriques ou polymorphes [16] que nous vivons sur le terrain avec la multiplication de guerres tribales, de guerres civiles... Ils sont encore très marqués par les concepts post-guerre froide et n'ont pas intégré le niveau de guerre subversive et chaotique qui se développent un peu partout sur le terrain. Ils sont encore sur des principes d'organisation très lourds et hiérarchisés du type « top-down » [17] alors que les crises se jouent de façon beaucoup plus décentralisée et anarchique nécessitant des processus « bottom-up » [18]. Cette absence de vision stratégique et de consensus politique sur le sujet complique les jeux d'acteurs et crée des inerties dans les modes d'action. Ils se traduisent par des rapports de force considérables dans tous les états-majors entre des responsables qui incarnent des doctrines plus « technologiques » et d'autres plus « civilisationnelles ». Il suffit d'observer l'intensité des débats entre Occidentaux, et au sein de chaque pays, sur l'approche globale (« comprehensive approach ») qui est actuellement promue au sein de l'Alliance pour noter que les stratégies sont loin d'être stabilisées.

L'importance prise depuis quinze ans par le monde des ONG illustre et compense ces ruptures de paradigme. Leur nombre [19] 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 (UN, UE...). 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 en s'appropriant de nouveaux principes de responsabilité avec le « devoir de protéger » des populations, principe qui va bien au delà le « droit d'ingérence » que les sans frontières ont incarné médiatiquement [20]. Pour autant elles ne sont pas contrôlées et pilotées par des agences de notation ou des instruments de régulation. Les grandes agences de l'ONU comme le HCR (UNHCR), le PNUD, la FAO et le PAM (WFP) qui ont les capacités à entreprendre cette mission, se contentent souvent de distribuer les demandes et les fonds, avec des problèmes de coordination entre elles qui ne sont pas évidents à harmoniser [21]. Seule l'Union européenne, au travers de son programme ECHO, met un peu plus de conditions et de contrôle [22]. Mais toutes ces agences ont besoin des ONG pour tenir ces terrains instables et entretiennent ce que les militaires ou les diplomates appellent le « brouillard humanitaire ».

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 terme d'audience médiatique. Elles sont l'objet de surenchères en termes de compassion et d'actions humanitaires. Ces sociétés civiles sont manipulées de toute part 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 de situations chaotiques. La pression médiatique à la fois insupportable et nécessaire selon les acteurs en présence est devenue dimensionnante et désormais incontournable dans les conflits [23]. Cette pression médiatique influence de plus en plus les priorités politiques, voire les modes d'action retenus, selon le prisme des images et les modes de représentation qu'elle relaie des évènements pour fabriquer de l'audience en flux tendus.

Tous ces éléments reposent **la question des modes d'action à privilégier.** Les Occidentaux ne sont plus prêts à traiter les crises actuelles avec les modes opératoires des guerres totales du XIXe et XXème siècles du fait du recul de leur démographie, de l'hédonisme et du pacifisme de leurs sociétés. **L'approche Westphalienne laisse la place à une multiplicité d'options. Les grands Etats 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...).** **Jusqu'où pouvons-nous aller dans la délégation de pouvoir aux ONG ? Est-ce que ce système de concession dont tout le monde semble se satisfaire répond véritablement aux problématiques rencontrées par le terrain ? Est-ce que ces problématiques ne favorisent pas d'autres modes opératoires décentralisés et flexibles (cf. les actions menées par les Chinois en Afrique ou par de grandes fondations américaines comme celle de Bill Gates [24] par exemple) et qui finiront par structurer sur le moyen terme des réponses plus adaptées ?**

Les liaisons dangereuses

Privatisation du militaire et militarisation de l'humanitaire

Ces rencontres ont mis l'accent sur un certain nombre de pièges que l'ensemble des opérateurs doivent surmonter pour arriver à mettre en œuvre de véritables stratégies de concertation. Le premier serait que **les militaires s'installent durablement sur le terrain avec des approches de type « corps expéditionnaire » et militarisent trop les contextes de sorties de crise. Si leur légitimité est indéniable dans la phase initiale de gestion sécuritaire de toute crise, elle l'est moins dans les phases de stabilisation et de reconstruction en post crise. Dans ce domaine le risque majeur serait 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 situations d'urgence où les militaires, forts de leurs logistiques spécifiques et de leur maîtrise

du terrain, créent de temps à autre des confusions de genre entre les opérations dites de guerre et le soutien humanitaire aux populations [25].

Le deuxième serait que **les ONG fassent du sécuritaire et deviennent un réservoir de *Private Security Company* (PSC), comme c'est le cas actuellement au Moyen Orient et en Afrique avec tous les mélanges de genre qui sont sous-jacents.** Dans ce domaine plus personne ne sait véritablement 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.

Le troisième serait que **les médias instrumentalisent de plus en plus et de façon systématique ces absences de pilotage et ces incohérences de fonctionnement pour faire de l'audience à la petite semaine, générant à terme une décrédibilisation des actions occidentales.**

Ces pièges sont à prendre en considération 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 quelles sont les limites de chacun et les complémentarités des dispositifs afin de ne pas perdre de vue les niveaux de leadership et d'efficience** que les organisations et coalitions occidentales doivent conserver face aux chaos locaux, voire à des déstabilisations régionales potentielles. Tout ceci pose des questions de fond sur le plan éthique qui ont été abondamment débattues par tous les participants. Pour reprendre les propos de l'Amiral Launay « *nous devons faire attention à ne jamais atteindre ce « seuil d'incompétence morale » dont parle Amin Mahlout dans son livre « Le dérèglement du monde », en augmentant notre insensibilité à la douleur individuelle et collective* ». [26]

Collusion, Coopération, Coordination, Intégration : que choisir ?

L'évolution de la sécurité internationale exige désormais une **grande connaissance du terrain et des jeux d'acteurs dans le temps et dans l'espace.** Dans le désordre actuel, la confusion des évaluations, et l'incohérence de certaines postures dominant souvent. **Une association (ou intégration) d'expertises croisées en amont au sein des cellules d'anticipation apporterait une valeur-ajoutée cruciale dans la planification des opérations.** La plupart des états-majors de toutes les organisations concernées commencent à se doter de ce **type de cellule aux côtés des équipes opérationnelles en charge de la gestion des crises.** Mais sur le fond jusqu'où pouvons-nous aller dans la collusion ou intégration des compétences ? Comme l'a très bien explicité Angela Gussing [27] « ***tout le monde veut coordonner et personne ne veut l'être !*** ».

Dans ce contexte où tout le monde cherche le meilleur, ou plutôt le moins mauvais des systèmes pour répondre à des situations de plus en plus complexes, l'Ordre de Malte **de par sa position et son histoire a une praxis du pilotage des crises et**

une longue pratique des approches « bottom-up » de par sa proximité, son immersion au sein des populations (et au plus près des dirigeants locaux) du fait de sa vocation médicale et caritative. Son expérience a contribué au fil des rencontres à stimuler les réflexions en cours sur les dispositifs civilo-militaire et les nouveaux modes de concertation à inventer avec le monde humanitaire, surtout pour mieux penser les actions de « sorties de crise » afin qu'elles soient durables et plus efficaces.

Copyright Juillet 2011-Guilhou/Diploweb.com

Plus :

L'intégralité des débats de la conférence « Diplomatie humanitaire et gestion des crises internationales », interviews, films, émissions de radio est en ligne sur le site dédié à la conférence - Voir

Les actes de la conférence « Diplomatie humanitaire et gestion des crises internationales » sont disponibles dès fin juillet 2011 à l'adresse ci-dessus. Ils seront disponibles en version papier à l'automne 2011. Pour se les procurer prendre contact avec Madame Dominique Jan, Directeur de la Fondation de l'Ordre de Malte- 42 rue des volontaires Paris 75015 - Tel 0155745320 ou 0155745341 - mail : fondation@ordredemaltefrance.org

Le site de Xavier Guilhou, CEO de XAG Conseil (cabinet spécialisé en prévention des risques et pilotage des crises) : Voir

*

Xavier Guilhou, CEO de XAG Conseil (cabinet spécialisé en prévention des risques et pilotage des crises) est aussi Capitaine de vaisseau (réserve) de la Marine nationale.

[1] Cf. les BRICS : Brésil, Russie, Inde, Chine, Afrique du Sud.

[2] Avec entre autre pour les marines des migrations par la voie des mers qui deviennent de plus en plus tragiques sur le plan humain cf. l'actualité des « révoltes arabes », de la guerre civile en Lybie et la gestion des réfugiés et des migrants sur Lampedusa.

[3] L'exemple d'Haïti a été abondamment commenté puisqu'il réunit à la fois les pathologies d'un séisme majeur et celles d'un pays qui était déjà en faillite politique et économique.

[4] Estimé aujourd'hui à environ 10% du PIB mondial.

[5] Les exemples du Liban (30 ans) et du Kosovo (15 ans) ont été largement développés.

[6] Département d'Etat, Département de la Défense (DOD), USAID...

[7] Joint Interagency Coordination Groups.

[8] International Rescue Committee (IRC), USAID, CARE, Save the Children, Catholic Relief Services.

[9] Comme le « Golwater-Nichols Act » de 1986 (PL 99-433) , à l'origine du Jointness – interarmées.

[10] Cf. les théories du Joined.-up Government (coordination gouvernementale) défendu par Tony Blair

[11] CIMIC : acronyme de Civil and Military Cooperation

[12] SSP acronyme de Société de Sécurité Privée ou PSC : Private Security Compagny.

[13] Lire à ce propos dans les actes l'excellente conclusion de l'Ambassadeur Pierre Morel, mais aussi les analyses du CA Jean Dufourcq et de Louis Michel, sur les effets de la globalisation sur la gestion du leadership occidental dans les crises internationales.

[14] 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 interethniques ou religieux qui sévissent sur de nombreux continents.

[15] Cf. les interventions en Côte d'Ivoire avec l'appui des forces africaines et au Liban avec la mise en œuvre d'une force d'intervention européenne, voire en Lybie malgré son alliance avec le Royaume Uni, l'opération Harmattan initiée par la France est chapeautée par la résolution 1973 de l'ONU et est désormais sous commandement OTAN.

[16] Cf. article de Xavier Guilhou, « Un islamisme séculier ? Au-delà des « révoltes », quel devenir pour le monde arabe ? » publié le 5 juin 2011 sur le site Diploweb.com à l'adresse <http://www.diploweb.com/Un-islamism...>

[17] Cf. le concept d'Air land battle.

[18] Cf. la « rue » à Bagdad, les « zones tribales » en Afghanistan, la guerre de « raid » en Lybie.

[19] Plus de 200 000 référencées auprès des Nations-Unies.

[20] Cf. les déclarations autour de l'affaire de Benghazi et la légitimité de l'opération Harmattan : celles de Bernard Henri Levy soutenant la résolution 1973 du conseil de sécurité et celles du ministre des affaires étrangères russe Serguï Lavrov sur les limites de l'instrumentalisation du « devoir de protéger les populations » pour justifier une intervention militaire de l'OTAN.

[21] Lire dans les actes l'intervention de Laurent Thomas le Directeur des opérations d'urgence de la FAO et de Rashid Khalikov, le directeur du bureau du coordinateur des Affaires humanitaires es Nations Unies à Genève (OCHA).

[22] Lire dans les actes les interventions sur ce sujet de Kristalina Georgieva, la Commissaire européenne chargée de la Coopération internationale et de l'aide humanitaire et Peter Zangl, le directeur général du programme Echo.

[23] Lire à ce propos dans les actes les témoignages du Général Bout de Marnhac , chef de la mission « Etat de droit » menée par l'Union Européenne au Kosovo, Eulex Kosovo, ancien commandant de la KFOR et de Benoît Miribel président d'ACF ainsi que les analyses faites autour du cas Haïtien.

[24] Lire à ce propos l'intervention d'Alain Boinet, fondateur et directeur général de l'ONG Solidarités International, précisant que le budget de la fondation Bill Gates est supérieur à celui de l'OMS...

[25] Cf. Alain Boinet sur son témoignage relatif aux opérations de la coalition en Afghanistan sous prétexte qu'il fallait jouer la vitesse... Dix ans après rien n'a avancé et la précipitation ne s'est pas avérée discriminante pour la maîtrise du terrain.

[26] Voir actes Synthèse de l'Amiral Jacques Launay Inspecteur général Marine.

[27] Angela Gussing est directrice adjointe des Opérations au Comité international de la Croix Rouge (en charge des affaires globales et de la politique opérationnelle).

Citation / Quotation

Auteur / Author : Xavier GUILHOU

Date de publication / Date of publication : 28 juillet 2011

Titre de l'article / Article title : « Devoir de protéger » : pourquoi le repenser ?

Chapeau / Header :

Des professionnels de la gestion des crises internationales se sont retrouvés à Paris au siège de l'Unesco les 27 et 28 janvier 2011 pour échanger et débattre sur les nouveaux enjeux de la « diplomatie humanitaire ». Ces rencontres, organisées par la Fondation française de l'Ordre de Malte, avec la Marine nationale comme partenaire, ont permis d'ouvrir le questionnement et d'échanger autour d'expériences uniques avec une approche dépassionnée et pragmatique. Tous les responsables, experts, diplomates, militaires, humanitaires présents ont salué le travail d'analyse et de concertation qui a été favorisé par cette initiative inédite marquée par une maturité et une écoute exceptionnelles.

Xavier Guilhou, qui a conseillé la Fondation française de l'Ordre de Malte et la Marine sur ce projet, nous donne un aperçu des réflexions de fond qui ont été abordées par les intervenants et les participants.

Adresse internet / URL : <http://www.diploweb.com/spip.php?article806>

© Diploweb.com. sauf mention contraire.