



Mouvement
des Entreprises de France
MEDEF

Comité de liaison Défense –MEDEF

SYNTHESE DU GROUPE DE TRAVAIL COOPERATION CIVILO-MILITAIRE COMITE DE LIAISON « DEFENSE-MEDEF »

Le groupe de travail qui s'est réuni entre le mois de novembre 2004 et le mois d'octobre 2005 a essayé de voir comment il était possible de faire progresser le dossier de la coopération civilo-militaire. Ce dossier n'est pas nouveau pour le comité de liaison Défense du Medef puisque certains responsables du groupe de travail sont mobilisés et actifs depuis 1994 sur le sujet des « affaires civilo-militaires » et ont même été précurseurs sur de nombreuses initiatives public-privé dans ce domaine.

Néanmoins il est important de replacer ce dossier dans un cadre plus large qui est celui des « sorties de crise » et de ne pas le cantonner uniquement dans une approche militaire. L'analyse des événements sur le terrain montre qu'il faut avoir une vision plus large et élaborée des modes d'organisation et du management de la gestion des crises. Les dimensions humanitaires, multilatérales, entrepreneuriales, tout comme la montée en puissance des collectivités territoriales sont à prendre en compte avec une approche globale public-privé qui n'a plus rien à voir avec les quelques prototypes qui ont été testés par les uns ou les autres au cours de la dernière décennie. De même la vision propre aux armées ne suffit plus en tant que telle, il faut faire remonter le dossier à un niveau défense afin qu'il prenne sa véritable dimension stratégique par rapport aux autres opérateurs français et encore plus par rapport aux acteurs internationaux présents sur ces questions de « post conflict and reconstruction ».

Au cours des auditions il est apparu très clairement que les entreprises mènent actuellement des réflexions élaborées sur ce sujet, qu'elles ont atteint un bon niveau de maturité autour de plusieurs retours d'expérience de leurs équipes sur des terrains difficiles et qu'elles commencent à déployer des stratégies internationales intéressantes. Il reste néanmoins beaucoup de chemin à parcourir pour arriver aux niveaux de cohérence et de cohésion public-privé pratiqués par nos principaux alliés et néanmoins concurrents. Cela suppose d'améliorer les conditions d'un travail collectif qui reste le point faible du dispositif français. Le groupe a pu constater, une fois de plus, combien les

énergies des uns et des autres sont dispersées, les langages cloisonnés et les pratiques encore trop verticalisés là où il faudrait développer des capacités de dialogue et d'intelligence en transversal.

Afin de faire un point précis de l'avancée des dossiers le groupe de travail a procédé à plusieurs auditions dont les comptes rendus sont annexés au rapport :

- **18 novembre 2004 : audition du Colonel Yves - CPCO-J9 - nouveaux concepts de la coopération civilo-militaire.**
- **15 décembre 2004 : audition de M Hervé Bourguignon - Institut de l'Entreprise - Gestion de l'instabilité dans les pays émergents et bonnes pratiques des entreprises.**
- **8 février 2005 : audition de M Christian Rouyer - Directeur de la DAH / MAE - organisation et missions de la nouvelle Délégation aux Affaires Humanitaires et retour d'expérience du Tsunami en Asie du sud -est.**
- **22 mars 2005 : audition de M J M Hatton, secrétaire général du Haut Comité pour la Coopération Internationale (HCCI - service du Premier Ministre) sur le résultat des retours d'expérience des conduites de gestion de sortie de crises en interministériel sur la Bosnie, le Kosovo, et l'Afghanistan.**
- **20 octobre 2005 : visite sur le terrain à Lyon du Groupement Interarmées de Coopération Civilo-Militaire (G.I.A.C.M), de Bioforce et de la Région Rhône Alpes.**

Par ailleurs le Président du comité a permis au groupe de bénéficier de son expérience et des conclusions de deux travaux de recherches qu'il a mené pour le compte de la Délégation aux Affaires Stratégiques (DAS) sur ces questions:

- En 2003 : **«La coopération civilo-militaire dans le cadre des actions de sorties de crise et de reconstruction et la problématique des financements internationaux »**
- En 2005 **« conditions de rétablissement du fonctionnement des ports en situation de crise »**

Contexte général :

Un tiers de la planète est actuellement engagé dans des processus que les experts qualifient de « sortie de crise », de « reconstruction » ou de « rattrapage » selon le degré de maturité politique et économique des pays concernés. Ce phénomène concerne près de 50% de la population mondiale, près de 20% du P.I.B mondial (hors B.R.I.C) mais ne concerne que 9% des parts de marché pour nos entreprises à la différence de nos grands concurrents qui oscillent entre 15 et 20%.

Les instruments de gestion des crises n'ont jamais été autant sollicités depuis la fin de la « guerre froide ». Les crises se multiplient et prennent différentes formes : guerres civiles (Balkans, Liban...) guerres ethniques (Afrique) crises économiques et financières (Asie du sud-est, Mexique, Russie, Argentine) et crises politiques (PECO, Corée du Nord, Moyen Orient). Dans ce contexte les organisations internationales qui sont les gestionnaires de la sécurité occidentale sont de plus en plus engagées sur le terrain : l'ONU est présente sur une trentaine de théâtres d'opérations, l'OTAN sur une dizaine et l'Union Européenne est désormais présente sur les Balkans et l'Afrique. De nombreuses réflexions traitent de cette dérive et placent la question des états défaillants au centre des préoccupations des nouveaux enjeux de la sécurité internationale.

Par ailleurs le monde humanitaire, face au désengagement des Etats a pris une place de plus en plus déterminante dans la gestion des crises. Cette évolution se traduit par une inflation des organisations non gouvernementales sur le terrain et surtout par une dérivation des financements internationaux sur ces dispositifs d'assistance humanitaire.

De même les Etats, excepté les Etats-Unis, ne cherchent plus à développer des modes d'interventions bilatérales mais préfèrent passer par les organisations multilatérales afin de ne pas être piégés par ces situations confuses, complexes et durables (la moindre crise dure entre 10 et 15 ans). Ce déni de gouvernance est par contre repris par les collectivités locales qui ont vu dans cet abandon des Etats l'opportunité de récupérer des financements de source Banque Mondiale et Union Européenne à leur profit.

De nouveaux modes de management :

De leur côté les entreprises, confrontées à ces mutations profondes du terrain et des marchés, ont réfléchi à des modes de management plus ouverts afin de mieux prendre en compte les « émergences » et les « opportunités » perceptibles derrière ces schémas de reconstruction. Dans cette perspective

elles ont depuis une dizaine d'années accompagné ou suscité de nouveaux modes de coopération avec la Diplomatie, la Défense et les forces armées, les ONG et les collectivités locales. Le CLD du Medef a été dans ce domaine un laboratoire qui a permis de faciliter cette fertilisation croisée entre la partie publique et les entreprises.

Un certain nombre de tests ont été menés au cours de ces dix dernières années en particulier :

- dans les *PECO* (réseaux d'entreprises et collectivités territoriales)
- dans les *Balkans* (Coopération civilo-militaire)
- en *Asie du sud et au Moyen Orient* (coopération ONG - entreprises)

Depuis 5 ans ces différentes initiatives ont donné naissance à des concepts (réforme de la Coopération au sein de la Diplomatie), à des doctrines d'emploi (Défense) et à l'émergence de « boîtes à outils » tels :

- la *DAH* (Délégation aux Affaires Humanitaires) au MAE
- le *GIACM* (Groupement pour la coopération civilo-militaire) au sein de l'Etat Major des Armées
- la création de cellules spécifiques au sein des régions et au sein des grands groupes (*Public Affairs*)

Résultats :

Après une période expérimentale (1994 - 2000), ces dispositifs se sont trouvés confrontés depuis 2001 à un management plus offensif de la part de nos alliés anglo-saxons avec les opérations politico-militaires sur l'Asie Centrale et le Proche Orient. Ces derniers, notamment les américains et les britanniques, ont systématisé la coordination entre les entreprises, les ONG et les armées pour « contrôler » de façon globale les théâtres sur lesquels ils se trouvent engagés.

Face à cette pression très forte notre diplomatie et nos armées se sont recentrées sur des missions soit « d'accompagnement de plan de paix » (Macédoine, Kosovo, Haïti) soit de « sécurisation » (Côte d'Ivoire, Congo, Afghanistan). De même face aux grandes catastrophes notre action humanitaire s'est limitée à des opérations « d'urgentistes » visibles et facilement instrumentalisables sur le plan politique et médiatique.

Les différents outils ont de ce fait été conditionnés pour répondre à ces types de mission. Ils sont essentiellement utilisés à des fins tactiques qui se limitent à :

- *l'accompagnement des forces pour le GIACM*
- *la conduite logistique des opérations d'urgence pour la DAH*
- *des opérations ciblées et médiatiques pour les collectivités locales*

Face à ce constat les entreprises, en particulier celles qui ont une dimension internationale, se sont organisées en interne et en réseau d'expertises afin d'être positionnées sur les sources de renseignement et de financement inhérents à ces contextes. Elles ont aussi commencé à faire des retours d'expérience de toutes les crises significatives de ces dernières années (cf. l'étude menée par l'Institut de l'Entreprise). Actuellement la proportion d'opportunités générées par ces modes de coopération est de l'ordre de 5 à 10% du chiffre d'affaire généré en interne par les dispositifs mis en place au sein des entreprises avec leurs filiales et leurs bureaux de lobbying à Washington et à Londres. De même certains grands groupes ont développé des relations spécifiques avec certaines ONG ce qui leur permet de traiter en direct sur le terrain lors de situations exceptionnelles (cf. le Tsunami ou les cyclones dans le Golfe du Mexique). Concernant les relations avec les « boîtes à outils » type GIACM, DAH, elles se sont progressivement refermées sur des dimensions très spécifiques et sont devenues pour les entreprises plus marginales par rapport aux initiatives mises en œuvre dans les années 1994-2000. Elles sont surtout le fait de quelques réseaux experts qui sont, il faut bien le dire, assez éloignés des préoccupations de nos entreprises.

Questions et enjeux :

Plusieurs questions se posent face à ce positionnement de plus en plus « restrictif » des concepts et outils publics :

- *Quel est l'objectif réel en terme d'expression de puissance de la France ?*
- *Nos dispositifs diplomatiques et militaires vont ils continuer à dériver sur un positionnement de « deuxième cercle » laissant aux américains et aux britanniques le soin de décider des engagements politico-militaires et de contrôler la maîtrise d'œuvre des engagements stratégiques sur le terrain, nous laissant au mieux le « gardiennage » ou la « sécurisation » de contextes dégradés*
- *Nos outils civilo-militaires et humanitaires vont-ils s'enfermer dans des gesticulations d'environnement des crises ou vont ils devenir des outils d'appui à la pénétration de marchés et de gestion d'influence à l'instar de ce qui est pratiqué sans ambiguïté par les anglo-saxons mais aussi par les japonais, les allemands qui ne sont pas sur des postures « militarisés » du fait de leur constitution ?*

- *Nos compétences régionales et locales vont elles faire émerger des modes de management et des initiatives fortes sur lesquelles les entreprises pourraient s'appuyer tant en terme de gouvernance locale qu'en terme d'ingénierie de reconstruction ?*

Plusieurs enjeux sont sous-jacents pour nos entreprises :

- *Que pouvons nous faire face à une ambition nationale qui est en deçà des opportunités que nous pouvons avoir au travers de nos réseaux internationaux ?*
- *Sur quel type de management pouvons nous situer nos équipes face à une conduite de leadership qui se limite à du « soutien aux forces » ou de « l'action d'urgence » alors que les véritables enjeux pour notre pays est de se situer dans les « grands jeux » qui sont derrière les processus de sortie de crise avec la reconstruction de régions en logique « d'émergence » ?*
- *Comment optimiser le management de nos ressources et compétences face à ce contexte national : cf. les « réserves » pour la coopération civilo-militaire et les « volontaires » pour la dimension humanitaire ?*
- *Comment coordonner action publique et capacités privés quand on connaît les limites actuelles du fonctionnement interministériel et les contraintes du schéma constitutionnel ?*
- *Quel rôle pourrait jouer le Parlement pour améliorer à la fois la conduite des partenariats public-privé et l'utilisation croisée des compétences (loi sur les réserves, sur le congé humanitaire, sur la décentralisation...) ?*

Propositions :

Dans l'état actuel des réflexions et sous réserve des conclusions apportées par les autres groupes de travail, en particulier celui sur les « réserves » au sein du Comité de Liaison Défense et celui sur les « sorties de crise et les politiques d'influence » au sein de la direction des affaires internationales du Medef, plusieurs voies de progrès sont suggérées :

➤ ***Sur le plan politico stratégique :***

- ***Priorité n°1 : Mettre en place au plus haut niveau de l'Etat un pilotage institutionnel clair, lisible et fort sur ces questions de sortie de crise. Le niveau préconisé est celui du Premier***

Ministre. La solution adoptée avec l'ancien ministre R Fauroux sur les Balkans est semble t'il, dans le système de fonctionnement des institutions françaises, la moins mauvaise des solutions. Elle a fait ses preuves lors des opérations au Kosovo et ressort de tous les retours d'expérience comme étant la voie à privilégier. Sans cette capacité de pilotage politique, la dimension interministérielle est orpheline et ne fonctionne pas au bon niveau.

- *Priorité n° 2 : Clarifier les relations et les discours « public-privé » sur ces opérations afin d'être plus cohérent vis à vis des actions terrains. La multiplication des « boîtes à outils » sans pilotage supérieur et sans objectif commun crée plus d'entropie, de tensions et d'inefficacités que de résultats probants et intéressants pour le pays.*

➤ *Sur le plan tactique (notamment au sein de la Défense):*

- *Priorité n° 1 : Remonter le management de la coopération civilo-militaire au niveau du Ministre en créant une direction dédiée à ces questions au sein du ministère, au même titre que ce qui a été mis en œuvre au sein du Ministère des Affaires Etrangères avec la Délégation aux Affaires Humanitaires. Cela devrait permettre une meilleure prise en compte transversale de ces questions et une meilleure gestion des compétences civiles.*
- *Priorité n° 2 : Clarifier le dossier Réserve (voir les propositions faites par le groupe de travail du CLD). Dans ce domaine le comité insiste pour que les armées passent d'une gestion de « ressources » (de « viviers » selon leur langage) à une gestion de « compétences », ce qui n'est plus la même chose en terme contractuel notamment dans les relations avec les employeurs.*
- *Priorité n° 3 : Mieux gérer en bilatéral les bases d'experts en interministériel (base du CPCO-J9, GIACM, DAH, GIE du MAE...) dont en particulier les bases d'auditeurs pour les évaluations amont sur le terrain. Les entreprises ont dans ce domaine des réseaux de consultants de grande qualité (souvent des anciens cadres de grands groupes) qui sont référencés au sein des grandes institutions internationales, voire des correspondants comme les Conseillers du Commerce Extérieur de la France, qui*

sont insuffisamment pris en compte et mobilisés pour ce type d'opération.

- *Globalement et en permanence : **apprendre à travailler ensemble sur des dossiers d'anticipation** (méthode pratiquée par les anglo-saxons) plutôt que d'attendre le dernier moment pour mobiliser les expertises dès lors disponibles (qui ne sont pas forcément les plus compétentes)*
- *La dimension « Bercy » et financements bilatéraux n'a pas été abordé au cours de ce cycle de travaux pour deux raisons :*
 - *la non disponibilité des interlocuteurs avec lesquels nous étions en contact du fait des changements ministériels qui ont perturbé à l'époque ce ministère,*
 - *notre connaissance du dossier et l'impossibilité pour les finances françaises de soutenir véritablement ce type d'action en bilatéral compte tenu de la politique adoptée (recours au multilatéral) et de la situation des finances publiques. Bercy fonctionnera toujours en « marginal » sur ce dossier et ne sera pas moteur sauf s'il y a une impulsion politique « incontournable ».*

➤ *Sur le plan opérationnel :*

- ***Apprendre à mieux coordonner les opérations sur le terrain** (délais, compétences, moyens). Pour ce, essayer de réfléchir à des exercices une ou deux fois par an où Défense, Armées, Humanitaires, DAH, ... apprendraient à travailler ensemble sur des études de cas.*
- ***Mieux communiquer réciproquement sur des opérations mixtes** (cf. ACM/Entreprises/Collectivités territoriales) et renforcer la sensibilisation et la connaissance grand public des résultats de ces opérations (cf. les émissions de TV faites par les Civil Affairs US ou allemands).*
- ***Faire des Retours d'expérience en commun.** Ces Retex sont aujourd'hui trop dispersés et confidentiels. Ce qui a été mis en place par la DAH autour des opérations du Tsunami en relation étroite avec le club « synergie humanitaire » animé par le Député Vitel à l'Assemblée Nationale est une voie à privilégier.*

En conclusion il est clair que malgré la présence de concepts, de doctrines d'emploi, de « boîtes à outils » nous ne sommes pas encore actuellement dans une situation optimale et les résultats obtenus sur le terrain par les entreprises montrent combien ces partenariats public-privé restent à l'état de « vœux pieux ». La plupart sont limités à quelques actions ciblées, non rentables et instrumentalisées par les politiques avec la complicité des médias. Cela n'est pas satisfaisant au regard des problèmes de compétitivité rencontrés par l'économie française.

Il manque actuellement une véritable politique sur ce dossier des « sorties de crise » avec une conduite du leadership des signatures françaises dans ce domaine. Cela explique en grande partie ce que la partie publique appelle « la frilosité des entreprises » qui préfèrent passer par d'autres circuits de « business development » et « d'ingénierie financière » que ceux proposés par nos circuits « régaliens ». Il y a encore trop d'incompréhensions sur le fond quand aux postures développés par le monde public autour des questions de « peace building » avec les politiques d'interventions vis à vis des « états défailants » par rapport aux initiatives mises en œuvre par les entreprises et les réseaux économiques, de façon souvent audacieuses sur le terrain, vis à vis des questions de « risques souverains » ou des stratégies d'accompagnement des pays en reconstruction et en émergence. Il y a dans ce domaine une réflexion à mener sur la fusion des réflexions et des bonnes pratiques de ces deux mondes qui fonctionnent en parallèle sans parfois se comprendre alors qu'ils tentent de mettre en œuvre les mêmes dynamiques.

Il ressort de ce dossier une incapacité chronique et récurrente du système français à savoir travailler collectivement. C'est semble t'il le point majeur à prendre en compte avant d'envisager de créer de nouvelles « boîtes à outils », il y en aurait presque trop actuellement, et de nouvelles organisations de coordination qui seraient de toute façon inefficaces sans une capacité de pilotage forte et claire sur le plan politique et stratégique.

Xavier Guilhou

21 janvier 2006

Président du groupe de travail

« Coopération civilo-militaire et gestion des sorties de crise »

Comité de liaison « Défense-MEDEF »