De Beyrouth à Kaboul : " la fin des illusions " !

Par **Xavier Guilhou***, Directeur d'Eurogroup Institute (Eurogroup Consulting),
Président de A.U.D.E (Actions d'Urgence et de Développement)

DEFENSE : Pourquoi " la fin des illusions " ?

Parce qu'il n'est plus possible depuis le 11 septembre de " raconter des histoires " à l'opinion ou de " se raconter des histoires " entre cénacles autorisés. Nous sommes en train de quitter le registre des crises régionales, qui ont commencé dans les années 1980 avec le Liban, pour rentrer dans celui de grandes turbulences avec le retour de la guerre à une échelle internationale. Il y a un franchissement de seuil qui nous oblige à aller au bout des raisonnements.

Depuis plusieurs mois tous ceux qui agissent sur le terrain des crises n'arrêtent pas d'alerter les autorités françaises sur la nécessité de mettre en place une politique adaptée aux circonstances et aux enjeux.

Il ne se passe rien de sérieux au delà des agitations d'usage et malgré les efforts méritants de quelques uns, alors que nous avons les outils, les moyens et surtout les compétences et des talents reconnus.

Je crains que l'encéphalogramme soit plat sur le plan de la pensée stratégique et que nous soyons face à une crise d'autisme institutionnelle sans précédent.

DEFENSE : Pourtant à vous écouter la France a une certaine expérience dans le domaine des sorties de crise ?

Tout à fait. Tout a commencé à Beyrouth il y a vingt ans. Mais nous avons surtout beaucoup appris avec la reconstruction de l'Europe centrale et orientale. Il est clair que depuis 1985, la société civile à laquelle j'appartiens - qu'il s'agisse des entreprises ou des ONG - a beaucoup innové, souvent de façon intuitive, sur ce domaine des sorties de crise qui paradoxalement n'était plus ou pas occupé par la puissance publique. Il fallut entre autre repenser nos modèles d'ingénierie, de coopération et de développement face aux opérations considérables de reconstruction que nous avons dû assumer.

DEFENSE : Comment expliquer l'émergence de cette compétence française ?

Au delà le choc des événements, il y a eu les convictions et l'engagement de quelques pionniers sur le terrain qui ont compris que derrière les crises régionales se profilaient des ruptures géostratégiques majeures.

Mais la prise de conscience nationale est relativement récente. C'est en Bosnie que pour la première fois entreprises, militaires, diplomates, ONG ont été amenés à travailler de façon coercitive avec une volonté de cohérence et de cohésion qui n'était pas évidente à trou-

ver compte tenu des chocs de culture.

Faute d'organisation au niveau national la plupart des opérateurs ont agit avec un mental de "flibustier ", en réseau, avec des valeurs partagées et des modes d'action audacieux. Souvent jugés " atypiques " à Paris, ces acteurs se sont montrés par contre très au fait des réalités internationales face à des organisations multilatérales de plus en plus présentes sur le terrain.

Certes ils ont transgressé beaucoup de règles établies, mais sans eux les meilleures planifications n'auraient jamais vu le jour. Tout ceci a une limite et nous l'avons franchi depuis les opérations de l'OTAN en ex-Yougoslavie, et encore plus aujourd'hui en Asie Centrale. Aujourd'hui nous sommes face à des enjeux qui exigent un minimum de cohérence et de cohésion tant sur le terrain qu'à Paris.

DEFENSE : Est-ce que toutes les actions de sortie de crises doivent être inscrites dans la durée ?

Pour moi c'est un principe d'action depuis vingt ans et c'est aussi une éthique. Nous devons toujours penser ces opérations avec cette notion de " compte à rendre " qui nous est de plus

* auditeur de la 45ème session de l'IHEDN

en plus imposée par les donateurs et par les opinions publiques - notion que je préfère à celle des " dividendes de la paix " ou " de retour sur investissement " qui ne veut rien dire dans ce type de situation. Elle satisfait un petit discours "économiste" ou "pseudo-commercial" alors que les enjeux sont d'un autre ordre et nécessite un retour du " politique " et une " vision stratégique " à l'instar de ce qui est pratiqué par les britanniques.

Certes nous pouvons nous laisser illusionner par quelques effets médiatiques autour de succès momentanés comme celui du Kosovo. Mais dans ce type d'exercice il faut se méfier des illusions d'optique créées par les communicants pour des finalités corporatistes ou politiques et ne pas perdre de vue que le succès de ces opérations de gestion de sortie de crise et de reconstruction se mesurent toujours dans le temps. Ce sera le cas pour l'Afghanistan.

Dans ce domaine qui est très sensible il est important d'évaluer les types de contenus qui ont été traités sur le terrain, de voir si les actions menées sont durables ou s'il ne s'agit que d'effets d'annonce sans rayonnement et sans ambition.

DEFENSE : *Dans ce cas faut-il bâtir une doctrine autour de l'émergence de tous ces concepts d'ACM, d'agences de reconstruction, ... ?*

Depuis les succès du Kosovo toutes les administrations se sont précipitées dans la rédaction de doctrine sur le sujet, pour sortir à tous les niveaux des organisations ad hoc.

Au moment où les textes attendus par les cabinets voyaient le jour, arrivait le 11 septembre qui a pulvérisé toutes ces merveilleuses conceptions administratives bâties pour des univers stables. La *realpolitik* s'est alors réinstallée avec ses jeux de personnes sans stratégie d'ensemble.

Pour ma part je pense que tous ces concepts d'ACM, d'AFD, ou de délégation aux affaires humanitaires.. sont bien entendu valables. Ils ont montré sur le terrain qu'ils pouvaient être performants mais qu'ils avaient aussi leurs limites. Pour moi ce ne sont que des

outils et pas des fins en soi, ce que beaucoup n'ont pas compris. Tous ces dispositifs n'ont de valeur que par le management qui les fédère et les anime. Dans ce domaine je suis toujours inquiet lorsque l'on me parle de doctrine alors que nous avons surtout besoin de management des compétences et d'un vrai patron à la tête de tous ces dispositifs.

Il faut être clair : aujourd'hui nous sommes encore dans le domaine de l'incantation et personne ne s'occupe réellement de ce dossier. Je ne suis pas sûr par ailleurs que le politique s'y intéresse vraiment.

DEFENSE : *Peut-on vraiment parler de ratages dans les précédentes expériences française de sortie de crise ?*

On peut effectivement évoquer la guerre du Golfe qui a eu certainement un effet révélateur. Relativement bien vécue par nos politiques et nos Armées, cette guerre, fut en revanche un véritable désastre pour le monde civil. Il faut être conscient que le monde économique avait bâti, depuis les années 1960, des relations de haut niveau et de confiance avec les Etats de la région. A cause de la position de la France au sein de la coalition menée par les USA, et surtout de notre incapacité à rentrer dans le schéma de sortie de crise, nous avons tout perdu. La France s'est retrouvée dans une position de "sous-traitant", là où elle était positionnée sur des projets majeurs pour son influence au Moyen Orient.

Dans un autre ordre d'idée, beaucoup de choses ont été écrites autour des expériences menées en ex-Yougoslavie. La Bosnie a constitué entre 1994 et 1998 un laboratoire où toutes les erreurs ont été commises sur un périmètre de quelques dizaines de millions de personnes. Je ne reviendrai pas sur les échecs fortement médiatisés de cette époque, ils furent à l'image et à la hauteur de nos " pratiques franco-françaises " .

Je crains qu'actuellement notre prédilection pour les modèles compliqués et parfaits nous emmène à nouveau dans cette voie, alors qu'il faudrait renouer avec la clarté, la simplicité, l'agilité, la rapidité et peut être plus d'humilité dans nos modes d'action. J'espère que nous ne

nous retrouverons pas dans ces cas de figure si les américains engagent un processus militaro-diplomatique majeur au Proche Orient dans les prochains mois.

DEFENSE : *Qu'est-ce qui fait la force des anglo-saxons ?*

Les meilleurs sont incontestablement les britanniques. Ils ont sur le plan culturel de grandes capacités d'anticipation au niveau opérationnel, et d'extrapolation sur le plan de la pensée stratégique.

Les événements en Asie Centrale sont traités comme une vaste opération d'influence sur un espace d'un milliard d'individus, avec en toile de fond des intérêts géostratégiques considérables. Ils savent faire très rapidement des prises de gage sur le terrain et prendre en même temps des options sur le moyen terme sans attendre d'avoir 36 visas administratifs.

Déjà sur les Balkans ils raisonnaient à l'échelle d'un potentiel de 150 millions d'habitants et avaient montré la très grande efficacité de leur dispositif à partir de leur agence nationale: DFID et de leurs réseaux civilo-militaires sur le terrain.

Dans les deux cas de figure le niveau d'association et de coordination entre diplomates, militaires, entrepreneurs ...est impressionnant. Il en est de même aux Etats Unis mais avec un peu plus de procédures.

Ma pratique de nos institutions me fait douter de notre aptitude à raisonner globalement et avec la même cohésion. Souvent il m'est opposé le manque de moyens ou l'absence du politique. Pour ma part j'en doute ! Je pense qu'il s'agit plus fondamentalement d'une incapacité collective à savoir exprimer et à mettre en œuvre une vision stratégique de nos intérêts sur le plan international.

DEFENSE : *La France a quand même mené un effort de coordination important...*

Effectivement, nous avons désormais des structures et une architecture a été définie au printemps 2001 avec le SGDN comme coordinateur, le quai d'Orsay et l'AFD comme opérateurs privilégiés.

Je crains toutefois que le temps ne joue contre les meilleures conceptions

théoriques et les meilleures doctrines - fussent elles nécessaires et surtout s'il n'y a pas de patron pour diriger le tout.

Une organisation, et ce quelque soit la valeur des hommes qui la compose, ne vaut que par son management et la qualité de sa vision stratégique. C'est ce qui a fait la force des opérations en 1999 sur le Kosovo et la Macédoine avec la nomination auprès du Premier Ministre de Roger Fauroux qui a pu, pendant quelques mois, imposer une dynamique et arbitrer.

Qu'en est-il aujourd'hui ? Nous avons une multiplicité de structures, donc de chefs qui déterminent chacun à leur niveau ce qui est prioritaire, le tout dans un contexte de cohabitation qui ne facilite pas la clarté des options et les prises de décision.

Tout cela signifie pour le monde civil une multiplicité de points d'entrée, et donc de frictions qui génèrent actuellement beaucoup de pertes d'énergie et de temps. Et ceci se traduit concrètement sur le terrain par des opérations forcément limitées, souvent tardives et diluées dans l'espace qui rendent confuse la signature de la France.

Il nous reste simplement à trouver le bon chef d'orchestre qui permettra de donner un autre état d'esprit à toutes ces initiatives et nous faire sortir de cette culture de flibustier où nous cultivons pour un succès trois échecs

DEFENSE : Votre constat est quand même assez pessimiste. Qu'en est-il de la situation en Afghanistan ?

Quand on a la pratique de l'international, on n'est pas pessimiste on est réaliste ! On est dans les jeux ou on n'y est pas ! Pour la reconstruction de l'Afghanistan il est évident que nous sommes actuellement en retard voire en marge des processus et ce quelque soient les initiatives méritantes des uns ou des autres. Certains arguent qu'il s'agit de questions de sécurité. D'autres affirment que les fonds de la communauté internationale ne sont pas au rendez-vous. Nous avons déjà entendu les mêmes propos sur d'autres théâtres.

Cela peut excuser momentanément le fait que nous n'avons aucune prise sur les jeux anglo-saxons au niveau institu-

tionnel. Mais alors que faut-il penser de l'action du monde humanitaire français qui œuvre sur le terrain avec des centaines de bénévoles et de personnels afghans, et ce depuis vingt ans. Il y a là un décalage entre les modes d'action qui mérite une réflexion en profondeur sur les capacités des uns et les impossibilités des autres !.

Certains estiment que cela n'est pas grave, la France étant peu implantée dans la zone... Ce raisonnement est-il à la hauteur d'une puissance qui est membre du Conseil de Sécurité et veut être au centre des grands jeux diplomatiques ?

Faut-il laisser les Américains déterminer les nouvelles données géostratégiques faute d'ambition de notre part, et d'existence de l'Union Européenne sur les questions de sécurité collective ?

Dans tous les cas de figure il est urgent d'aller au delà des pratiques actuelles et de savoir ce que l'on veut dans ce domaine des gestions de sortie de crise.

La dérive que j'observe sur le terrain aujourd'hui, si elle se révèle efficace à court terme pour la communication ou profitable pour certains opérateurs, n'est pas saine. Par ailleurs elle limite de plus en plus nos forces armées à des missions de gardiennage et de sécurisation qui ont peu d'intérêt stratégique.

Dans ce contexte les entreprises et les ONG ne souhaitent plus se disperser dans les querelles interministérielles. Il faut être conscient que faute d'avoir une animation à un niveau national et de bons relais d'influence au niveau européen, la société civile est en train de s'auto-organiser et va " butiner " via ses délégations étrangères auprès de nos alliés et des organisations internationales.

Le 11 septembre a accéléré les processus dans ce sens et beaucoup font allégeance aux systèmes anglo-saxons. Dans ce contexte nos propres ONG sont devenues de ce fait les principaux interlocuteurs des grands donateurs internationaux et ne souhaitent plus " perdre leur temps " avec les rares institutions françaises sur le terrain.

DEFENSE : Quels sont donc les moyens à mettre en place pour améliorer et mieux valoriser nos actions de sortie de crise ?

Pour ma part j'ai quelques convictions :

Tout d'abord il faut au plus vite simplifier les schémas d'organisation au niveau national avec la mise en place d'une unité d'action dans chaque ministère et au niveau interministériel afin d'éviter les querelles actuelles sur les préséances.

Ensuite, comme il n'y a encore rien de sérieux et de visible au niveau européen, il faut un vrai et un " grand patron " pour animer à un niveau politique l'action et le rayonnement de la France sur ces questions de sortie de crise. Ce ne peut pas être un Ministre au dépend des autres. Nous avons connu cela en Bosnie et de nouveau sur l'Afghanistan et ce n'est pas sain, quelque soit à nouveau la valeur incontestable des personnalités en question. Il faut que cette autorité soit située au niveau du Premier Ministre et qu'elle soit indiscutable tant au sein de l'administration que pour la société civile.

Aujourd'hui nous avons les outils et surtout les compétences. La réforme de l'Agence Française de Développement a été conçue dans ce sens et je ne doute pas de la qualité de certains diplomates et officiers pour accompagner avec une grande efficacité ces dynamiques. Il leur manque seulement aujourd'hui à la fois cette liberté d'action et cet encadrement stratégique qui fait la force sur le terrain de nos alliés,

Il y a surtout un besoin d'expression de l'ambition de la France à haut niveau. Espérons que le choc du 11 septembre nous fera faire ce bon en avant. Il supposera toutefois une véritable révolution culturelle au sein de nos institutions mais aussi dans les modes de collaboration avec la société civile. Si nous n'y arrivons pas, je crains que nous devenions rapidement les " sous-traitants " des anglo-saxons, dans la mesure où ils auraient besoin de nous...

La gestion des sorties de crise ne peut se satisfaire de doctrines vertueuses, elle suppose d'abord une vision stratégique de la vie internationale ; comme elle ne peut se limiter à l'omnipotence d'une bureaucratie, elle exige en premier lieu des hommes de conviction ! ■

Xavier Guilhou est l'auteur avec Patrick Lagadec de " La fin du risque zéro ", ouvrage paru aux éditions Eyrolles Sociétés - Les Echos (février 2002)