

LA CRISE DE LA PLANIFICATION STRATÉGIQUE

Les temps sont difficiles pour les théoriciens de la planification stratégique, et spécialement pour les concepteurs de paix, de stabilité et de sécurité, pour les stratégestes promoteurs d'unité, d'ordre et d'homogénéité. La guerre froide est bien finie avec ses parties d'échec stratégique et ses combats de boxe technologique ; c'était un affrontement ordonné¹. Nous sommes au temps subtils des jeux de go et des combats de judo ; c'est le temps du désordre. Mais on méconnaît ces nouveaux logiciels, on bute sur la complexité du monde. Prévention, intervention, stabilisation, reconstruction : un schéma logique, linéaire pourtant, à la portée de tous certes, mais une séquence peu probante dans les crises récentes. Des crises interminables, jamais résolues, aux phases enchevêtrées, emmêlées². Sous la globalité des crises, en effet, il y a la diversité des circonstances. Et le paravent des crises masque mal la misère, le désordre ambiant, l'irrationalité déroutante, l'hystérésis lassant de perturbations incessantes. En fin de compte, l'impossibilité d'une sécurité durable finit par s'imposer à des intervenants extérieurs devenus fatalistes. Difficile de conceptualiser ce monde qui refuse obstinément de se plier aux tentatives rationnelles (occidentales) de description, de normalisation et de structuration méthodique ; impossible de lui appliquer un train de procédures toutes faites, recuites au feu de l'expérience. Dès lors que proposer au choix du décideur politique ? Il ne faut pas expliquer autrement l'actuelle crise de la planification stratégique.

Alors que les instruments de retour l'expérience se multiplient pour engranger les leçons apprises sur le terrain, alors que les officines pullulent qui mettent la crise en boîtes et en schémas et s'en nourrissent, les acteurs engagés sur le terrain donnent l'impression de s'enliser dans

les marécages de dilemmes insolubles et de solutions insuffisantes (crises monétaire, écologique, éthique d'un côté; crises régionales de l'autre, Balkans occidentaux, Sud Caucase, Proche-Orient, Grands Lacs africains ...). Les crises du XXI^e siècle ne se laissent décidément pas approcher et encore moins décliner en catalogues pédagogiques de solutions calibrées³. A Pristina, Bagdad et Kaboul, à Beyrouth, Gaza et Jérusalem, cette réalité quotidienne a déjà désespéré plus d'une bonne volonté humanitaire, plus d'un zèle militaire.

De fait, ces crises posent à nos sociétés occidentales des questions centrales, souvent mal cernées ; des questions de sens d'abord, de sens stratégique ; des questions de volonté ensuite, de volonté politique. Et la façon d'aborder ces questions conditionne à l'évidence la capacité à trouver des solutions efficaces, à sortir des crises pour remettre aux populations concernées, après un traitement efficace, les clés de leur destin.

Le sens de la crise

Sens stratégique donc ? Une crise est un dérèglement, une anomalie, une source de désordres. C'est une perturbation qui cause une réaction interne d'abord (injustice, agression, désespérance, misère, rébellion, révolte, guérilla, révolution ...) mais désormais aussi, et de plus en plus souvent, une réaction externe du fait du caractère insupportable et contagieux du désordre causé qui offusque le regard des autres, à l'extérieur. C'est ainsi que l'intervention expéditionnaire s'est beaucoup développée depuis la fin de la guerre froide dans le prolongement des travaux louables *sur le droit d'ingérence, le devoir d'intervenir, la responsabilité de protéger* et maintenant avec l'idée d'une *diplomatie transformationnelle*⁴. C'est bien souvent d'abord parce qu'elles bafouent l'ordre en place (ou envisagé) ou bien parce qu'elles en barrent le chemin que les crises d'aujourd'hui font réagir la communauté internationale. C'est parce qu'elles interdisent l'objectif d'une paix éternelle génératrice de progrès et de prospérité qu'elles poussent vivement les acteurs extérieurs à réagir. Des acteurs qui forment ce qu'on appelle cette communauté internationale bien souvent confondue avec la conscience occidentale. Des acteurs qui sont aussi les auteurs des règles du jeu moderne et les prescripteurs d'une forme d'ordre imposé

par des concepts et des règlements articulés sur leurs valeurs, mais aussi sur leurs intérêts et leur vision de la responsabilité collective. Au XXI^e siècle, les droits de l'homme, les droits des peuples, la paix et la sécurité internationale ne sont évalués que selon les canons de la pensée et de la culture occidentale.

C'est pourquoi la question du sens stratégique de la crise est aujourd'hui devenue centrale. Elle se rattache directement à la question controversée de l'universalité et de la pérennité de l'ordre établi par les Nations unies par les vainqueurs occidentaux de la deuxième guerre mondiale. C'est à New York que s'élabore le logiciel qui permet de qualifier, pour les réguler, les perturbations que doit supporter notre planète du fait de sa diversité mais aussi de la désadaptation progressive et irréversible du système chargé d'en réguler les évolutions⁵. Et de fait ne sont de véritables crises que les manquements à ces règles, plus ou moins établies et acceptées, plus ou moins universelles⁶. Peu importe en réalité que des facteurs locaux, internes, l'aient provoquée pour d'autres raisons ethno-religieuses, socio-économiques, culturelles ou écologiques et peu importe que la conscience internationale n'en identifie pas toujours les racines. Une crise pour porter la réprobation internationale, identifiée à la conscience universelle, et donc déclencher son action correctrice, doit résulter d'une infraction par rapport à un codex largement occidental et ce avant toute forme de solidarité humaine⁷. Si l'on accepte cette perspective, on voit d'ailleurs le pouvoir de sélection, d'orientation et d'indignation que possèdent les acteurs modernes de la société de l'information et les dangers que cette situation fait courir aux plus démunis et à ceux dont la cause ne se rattache pas aux courants bien identifiés de la conscience collective. Est-il utile de donner quelques exemples pour illustrer cette réalité ? Dans les Balkans, tentons de nous rappeler le va-et-vient émotionnel de la définition du camp des bourreaux et de celui des victimes. En Asie centrale, en Afghanistan, n'oublions pas les liaisons dangereuses et souvent perverses entre lutte contre l'Union soviétique et liberté d'action d'un wahhabisme intransigeant. Dans la crise économique actuelle, notons l'effet boomerang (encore mal évalué mais potentiellement conflictuel) de la marchandisation accélérée de la Chine poussée par la cupidité occidentale. Constatons qu'on peut mourir massivement au Rwanda, au

Bengladesh ou au Soudan mais en dehors des règles établies pour la compassion et l'aide internationales ...

A la fin de la guerre froide, la notion de crise s'est installée dans la réflexion stratégique occidentale comme le substitut logique d'une guerre interétatique désormais illégale, mais elle en a conservé l'appareillage conceptuel classique et notamment le caractère de transgression radicale qu'il faut réprimer. Ainsi la crise est bien souvent perçue comme une atteinte inacceptable à un système censé délivrer à tous paix, stabilité et sécurité dans le cadre d'un ordre établi comme un progrès définitif par la conscience internationale. Et la crise vécue par ses acteurs de l'intérieur comme une blessure (ou une chance selon la pensée chinoise) est souvent perçue de l'extérieur comme une contestation à l'ordre établi et une remise en cause d'un statu-quo accepté. La planification stratégique occidentale se nourrit de cette vision extérieure de la crise qui lui interdit d'en soigner correctement les effets et d'en trouver les voies de sortie.

La volonté politique

Volonté politique ensuite ? C'est qu'en effet pour s'engager dans la résolution d'une crise il faut le moteur de la volonté, de la volonté d'exposer ses moyens, son crédit, sa réputation, dans une action correctrice décisive pour en confiner puis réduire les effets négatifs. On connaît l'équation générale de la volonté d'agir. Elle combine trois paramètres fondamentaux, *les intérêts, les valeurs et les responsabilités*. Et c'est le dosage spécifique de ces trois paramètres qui détermine la volonté d'un Etat, d'une organisation, gouvernementale ou non, multinationale ou institutionnelle, de s'impliquer dans la résolution d'une crise. Il ne faut pas être surpris dès lors que certaines crises restent l'apanage de certains grands acteurs (Etats ou ONG) alors que d'autres sont laissées pour compte par tous; que la solution connue de certaines crises soit impossible à appliquer parce qu'elle dérange les intérêts de certains grands acteurs de l'ordre international; et que d'autres crises enfin voient se constituer d'étranges coalitions d'intérêts pour défendre l'ordre établi. Mais faut-il fustiger ces comportements ? Sans doute non quand ils sont le fait de démocraties. Car par structure, dans les démocraties, les opinions publiques ont un droit de regard sur les choix

des responsables élus, et les parlementaires un devoir de contrôle sur l'action de ceux-ci. Et quand il s'agit d'utiliser l'argent public, d'exposer le sang des soldats et des policiers et d'engager le crédit politique du pays, il faut un consensus national suffisant pour armer la volonté d'agir. Heureusement, l'équation générale de la volonté d'agir permet aussi de constituer des coalitions de pays regroupés pour une même action mais réagissant pour des raisons différentes, notamment au regard de leurs intérêts nationaux ou des responsabilités à assumer. Car lorsqu'il s'agit des valeurs, on constate que, sous l'effet général de la société mondiale de l'information, une uniformisation des comportements se produit qui doit plus à l'émotion cathodique qu'à l'agenda pour la paix de l'ONU. Les valeurs rapprochent quand les intérêts peuvent diviser.

Au début du XXI^e siècle, nul ne peut nier la réalité d'une crise latente de la volonté internationale d'agir pour résoudre les crises, « les crises des autres ». On peut en discerner plusieurs racines profondes. Les plus triviales sont matérielles ; elles résultent du fait que les réservoirs militaires des pays habituellement contributeurs sont presque toujours vides et que le taux de rotation des forces compétentes est déjà élevé⁸. Dans cette catégorie également, on trouve les questions financières du coût de l'intervention militaire ; beaucoup d'intervenants préfèrent à l'engagement militaire direct un investissement budgétaire dans l'aide au développement, dans la formation, l'assistance, plus générateurs de retombées éthiques ou industrielles. Plus complexes sont les questions du risque encouru et on assiste là à un chantage subtil sur le thème de la solidarité entre des anglo-saxons présumés utilisateurs résolus de la force et de la supériorité technologique et d'autres Européens plus attentifs à la retenue stratégique et tactique et souvent qualifiés de ce fait de pacifistes. On se rappelle les débats vifs et parfois extravagants sur ce thème en 2002, avant la seconde guerre d'Irak.

Mais la raison de cette crise de la volonté réside plus profondément non pas tant dans la divergence des intérêts ou des responsabilités que dans l'élaboration des buts et objectifs de l'intervention des acteurs extérieurs. C'est la question centrale préalable de ce que, dans le jargon européen, on appelle le *concept de gestion de crise*. Car ce concept même établi collectivement et rationnellement n'engage aucun pays à l'action ; et au moment de l'établissement du plan d'opération, il ne

permet pas de connaître le niveau d'engagement réel des acteurs potentiels. Cette tension est particulièrement forte dans les structures de coalitions institutionnalisées comme l'OTAN ou la PESD de l'Union européenne. Ces deux structures font l'amère expérience depuis une dizaine d'années de la difficulté à réunir, à temps pour qu'ils soient décisifs, les moyens collectifs nécessaires à l'action internationale, à honorer sur le terrain leurs engagements politiques souvent imprudents. Ainsi les questions de « génération de force » sont devenues peu à peu centrales car la plupart des alliés ou des coalisés tendent à mesurer leurs efforts au plus juste. Malgré les efforts faits pour normaliser en amont les moyens d'intervention et pour en automatiser l'emploi, que ce soit par le biais de la planification de défense ou par celui des structures pré-organisées (groupes tactiques d'intervention de l'Union ou force de réaction de l'OTAN), cette question reste pour l'heure sans réelle solution calibrée. Alors on procède avec prudence au cas par cas, au gré des circonstances.

C'est ce qui explique le doute qui s'est installé sur la capacité d'action expéditionnaire de structures multinationales occidentales pourtant habituées à gérer des crises depuis la fin de la guerre froide. La question centrale non résolue du « pour quoi faire ? » plutôt que du « comment faire ? » explique la prudence des pays contributeurs de troupes. Elle fragilise toute forme de volonté politique, nationale ou collective en se heurtant aux réalités têtues exposées ci-dessus. L'ONU et son DOMP en ont fait l'expérience souvent cruelle ces dernières années. Il y a des crises dont on est incapable d'imaginer la solution.

Sortir de la crise ?

Cela posé, comment sortir d'une crise ? Répondre à cette question, c'est revenir à la question cruciale de la planification stratégique initiale, celle qui est effectuée dès l'apparition de la crise et qui explore, hiérarchise et sélectionne les modes d'intervention possibles et souhaitables. Il faut que ces prémisses soient validés et partagés pour que l'action soit déclenchée. Cette activité méthodique qui emprunte aux savoirs stratégiques et logistiques patiemment accumulés par les coalitions et forces alliées depuis la première guerre mondiale bute, on l'a déjà dit, sur la question trop souvent inextricable de « l'état final

désirable ». Que voulons-nous que soit la situation de la zone en crise à la fin de l'intervention extérieure ?

Et c'est là qu'intervient la question du sens stratégique que donnent les intervenants à la crise qu'ils abordent. Veut-on rétablir l'ordre antérieur, revenir au *statu quo ante* ? Gagner un ordre meilleur, plus stable ? Quels sont alors les critères de réussite envisagés ? La durée de l'effort nécessaire ? Qui va l'accomplir ? Quelle sera la nature de la stabilité établie ? Veut-on seulement confiner une crise, éviter des contagions régionales ? Pour ce faire, faut-il une intervention chirurgicale, un cordon sanitaire, une combinaison des deux ? Faut-il une occupation ? Par qui, de quelle durée, pour quels effets ? On devine qu'aborder collectivement ces questions, c'est prendre le risque du choc des intérêts, c'est s'exposer aux questions de valeurs à défendre et de sens des responsabilités à assumer. C'est là qu'intervient à l'évidence la problématique de la volonté d'agir. Et c'est sans doute pourquoi les crises actuelles sont si difficiles à conclure, à solder. Le désengagement des acteurs venus de l'extérieur semble si lointain, si peu planifiable, comme si l'état final recherché s'éloignait à mesure qu'on s'en rapprochait. C'est que la communauté internationale a pris la mauvaise habitude de ne pas définir avec précision cet état final optimal, pressée souvent qu'elle est de mettre fin à la violence qui choque son sens du progrès et de l'ordre établi et diffuse une émotion insupportable pour les opinions publiques. Mais que font l'armée, l'Europe, l'ONU ?

Et c'est souvent sans réelle stratégie de sortie que s'engage une opération multinationale au profit de la paix. Cette erreur de méthode est à mettre au débit d'une certaine morgue occidentale qui s'appuie sur une réelle supériorité technologique et logistique, pourtant bien insuffisante dans les tensions et les affrontements actuels, comme Tsahal l'expérimentait en juillet 2006 au Sud-Liban. C'est cette situation sans état final acceptable par tous qu'on rencontre dans les Balkans occidentaux, au Kosovo aujourd'hui, en Bosnie Herzégovine demain ; au Moyen Orient en Palestine avec l'accumulation de résolutions inappliquées du Conseil de sécurité, avec l'action infructueuse de la coalition en Irak, avec l'engagement aventureux de l'OTAN en Afghanistan. On pourrait relever dans un autre registre et pour d'autres raisons, l'incapacité russe à solder la question tchéchène et à se

désengager de son étranger proche, en Transnistrie, au Sud-Caucase ou en Asie centrale ; ou encore la faillite régionale et internationale à requalifier l'ex-« Sahara occidental » espagnol. Ces crises au long cours, plus ou moins gelées, mais lourdes de sens, ont pâti lourdement d'un défaut d'analyse et de planification stratégique et de courage politique lorsque les temps le permettaient. Comment les solder aujourd'hui ?

Faut-il déduire de cette série de crises inachevées que l'action internationale coalisée est vouée à des demi-échecs au XXI^e siècle ? Que la sécurité durable est un mythe, un mythe de plus ? Sans doute pas si l'on revient à l'essentiel, c'est-à-dire aux acteurs intérieurs des crises, aux victimes et bourreaux, aux peuples en crise, et si l'on accepte de faire aux acteurs de terrain une confiance minimale en les poussant fermement à définir eux-mêmes la formule acceptable. La solution aux crises du XXI^e siècle est toujours à rechercher localement. Un officier russe profondément engagé dans l'intervention soviétique en Afghanistan prophétisait ainsi de façon lapidaire : « on intervient en force, on gèle la violence, on sélectionne localement le vainqueur et on lui soumet les autres ; on réorganise le pouvoir et on s'en va, au plus vite. La durée optimale d'une intervention extérieure est de cinq semaines ; au-delà c'est l'échec quasi garanti »⁹. Un autre angle de vue réaliste, imposé par les grandes ONG qui accompagnent les plans dits DDR (pour Désarmement, Démobilisation, Reconstruction) consiste à réserver une part non fongible des capitaux internationaux à la reconstitution du tissu social, notamment en finançant sur la durée la formation des femmes, premières victimes des crises, mais aussi premiers acteurs de la rénovation des sociétés. Une dernière approche, complémentaire, cherche comment désactiver la guerre¹⁰ et mener des actions conduisant à *une sécurité durable*. Selon des travaux effectués récemment¹¹, cette sécurité durable résulte de la combinaison de trois facteurs au moins : la sécurité humaine qui assure à tous les peuples en crise la satisfaction de leurs besoins essentiels, vitaux ; la sécurité culturelle, qui purge et éradique toutes les racines internes de conflit et de tensions héritées du passé ethnique, national, culturel ou religieux ; et enfin la régulation interne, qui met en place de la flexibilité dans l'organisation et la représentation politique, une flexibilité suffisante pour absorber les inévitables à-coups du retour à la stabilité et au

développement. Il n'y a guère d'autre solution que de s'en remettre aux acteurs internes des crises. Ce sont toujours eux qui détiennent en finale les clés de la sortie de crise.

Trop souvent aujourd'hui en projetant sur les territoires en crise leurs idéologies voire leurs phantasmes, en se compromettant avec une partie étroite des sociétés concernées ou en hésitant sur la marche à suivre, les forces d'intervention extérieure s'enlisent dans des conflits sans fin, se divisent et s'écartent irrémédiablement des solutions durables.

La solution définitive des crises est d'essence locale et l'action extérieure, courte et ciblée, doit seulement en préparer les voies et moyens, en éradiquant la violence physique, en traitant les causes internes, en filtrant les influences externes, et en créant un espace de négociation locale permanente. Mais elle ne doit se déclencher que lorsque la planification soignée de l'état final désiré est possible et que la volonté d'agir est présente et unanime. Mais pour réussir, il ne faut pas trop prêter aux procédures et aux technologies, aux armements et aux actions humanitaires. Les crises du XXI^e siècle seront et sont déjà des crises plus civilisationnelles et structurelles qu'idéologiques et économiques. Elles annoncent des reclassements politiques dans le système du monde et nous devons savoir qu'ils ne seront pas automatiquement favorables à la paix occidentale et à ses modes d'action.

Cet article a été publié dans AGIR 32 de novembre 2007.

Notes :

¹ « La grande guerre et la vraie paix sont mortes ensemble » avait coutume de répéter le général Beaufre dans les années 60.

² Résolution du conseil de sécurité, conférence des donateurs, démobilisation, désarmement, réconciliation, dialogue national, processus électoraux, constitutionnels, reconstruction, ... tous ces épisodes utiles pris séparément se superposent et se contrarient bien souvent.

³ Les louables efforts faits pour conceptualiser et normaliser les instruments développés pour construire un Afghanistan viable, les PRT, pour « *Provincial reconstruction teams* » se heurtent à la réalité disparate de leur organisation et de leur action dans les différentes zones afghanes d'implantation ainsi qu'aux traditions et objectifs nationaux des pays qui les composent et les conduisent.

⁴ Voir ce qu'en dit Justin Vaïsse in « *Transformational diplomacy* » Chaillot paper n°103, juin 2007 et mon analyse dans *Commentaire* n°104 – « Le pendule américain : en lisant Phil Zelikow » (2003).

⁵ Voir dans les précédents numéros d'*AGIR* « le monde qui va » *AGIR* n°16 (2003) et « le système du monde », *AGIR* n°26 (2006).

⁶ La crise actuelle du nucléaire iranien traverse le conseil de sécurité de l'ONU. La lutte contre la prolifération est loin d'être une œuvre collective de la communauté internationale. Deux grandes puissances, la chinoise et la russe, ne sont pas automatiquement engagées dans cet effort lancé à l'Ouest et endossé par l'OTAN.

⁷ Rappelons-nous l'importance donnée à la notion d'axe du mal, d'Etat voyou...

⁸ C'est au moment où j'écris le défi posé par la composition de la force de l'Union européenne qui doit opérer aux confins du Tchad et du Soudan en soutien de la force de l'ONU.

⁹ Voir RP n° 26 mars 2005 Oleg Kulakov ([http //www.ndc.nato.int](http://www.ndc.nato.int)).

¹⁰ Voir le livre de Natalia Springer, « *Deactivating war : how societies demobilize after armed conflict* » in Hors série des « *Occasional papers* » du collège de défense de l'OTAN- décembre 2006 ([http //www.ndc.nato.int](http://www.ndc.nato.int)).

¹¹ Voir « Promouvoir la sécurité durable » in OP n°12 – Février 2006 ([http //www.ndc.nato.int](http://www.ndc.nato.int)).