



HAL
open science

Chapitre 14 La gestion interministérielle des crises au Royaume-Uni. Quel héritage ?

Sami Makki

► To cite this version:

Sami Makki. Chapitre 14 La gestion interministérielle des crises au Royaume-Uni. Quel héritage ?. La Sociologie militaire: héritages et nouvelles perspectives, Peter Lang, 2021, 9781789978728. <hal-04250739>

HAL Id: hal-04250739

<https://hal.science/hal-04250739v1>

Submitted on 20 Oct 2023

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Copyright - All rights reserved

Chapitre 14 La gestion interministérielle des crises au Royaume-Uni

Quel héritage ?

Les forces armées et les institutions britanniques ont, du fait de leurs expériences coloniales et de leur déploiement en Irlande du Nord, une doctrine et des pratiques en matière d'opérations de paix caractérisées par une interface sensible à l'environnement et aux acteurs civils sur le théâtre d'opérations (UK Ministry of Defence 2004). Par ces expériences riches qui continuent à alimenter la réflexion stratégique, de nombreux contacts entre ONG et militaires se sont mis en place sur le terrain et lors de rencontres organisées par les forces armées ou les agences civiles. Dans les domaines de la réflexion sur la sortie de crise, la stabilisation et la reconstruction des États, et la réforme des secteurs de la police et des forces armées, le modèle britannique exerce encore une influence sur la scène internationale (Britz 2016).

Dans cette contribution, nous analyserons les dispositifs de coordination civilo-militaire développés par le Royaume-Uni à la fin des années 1990, au moment même où se déploie le *New Public Management*.¹ Nous étudierons les réseaux d'acteurs publics/privés et civils/militaires dans

1 Le *New Public Management* impose, dès les années 1980 aux États-Unis et au Royaume-Uni, un partage des responsabilités entre institutions publiques et acteurs privés. Cette transformation se trouve portée par une certaine conception du rôle de l'État ; il n'a pas à faire mais « à faire faire » et à diriger. Pour une présentation des idées libérales dans ces deux contextes, voir (King 1987).

l'expérimentation de dispositifs au service de programmes britanniques de réforme des secteurs de la sécurité (RSS)², et alors décrits comme innovants. Ils favorisaient, tant horizontalement que verticalement, des coordinations avancées entre décideurs et praticiens de multiples secteurs pour rechercher cohérence et efficacité. Au-delà du cas britannique et de l'étude de la période charnière de 1997–2005, il s'agit d'analyser ce moment particulier de la formulation d'une réflexion doctrinale sur la RSS dont l'héritage se fait sentir encore vingt ans plus tard.

Depuis la fin des années 1990, nous assistons à une montée en puissance d'un dispositif intégré de prévention et de sortie de gestion des crises. Les premières réflexions lancées à ce propos proposaient une lecture ouverte, inclusive et équilibrée de la réforme des secteurs de la sécurité comme condition de réussite des politiques de développement par un retour progressif à la stabilité et à la sécurité (Brzoska et Law 2006). Mais, développée quelques mois avant les attentats du 11 septembre 2001, cette analyse au service de la paix et de la sécurité humaine fut rapidement rattrapée par les nouvelles réalités géostratégiques de la révolution néoconservatrice américaine et du début de la guerre globale contre le terrorisme (*Global War on Terror*). Les centres de recherche plus institutionnels et plus proches du gouvernement Blair – l'*International institute for strategic studies* (IISS), le *Royal united services institute* (RUSI) et *Chatham House* – contribuèrent largement à une réévaluation sécuritaire de ces programmes d'aide, soit dans un cadre national, par une forme de militarisation des programmes sur les conflits, soit à une échelle multilatérale, à travers les programmes de coordination avancée entre aide au développement et programmes de sécurité comme le *security-development* nexus porté par l'Union européenne (UE) ou le développement d'une approche intégrée (Makki 2004).

Dans les années 1990, les militaires débutent une réflexion sur la complémentarité entre missions civiles (assistance humanitaire, développement, diplomatie préventive ou résolution des conflits) et opérations militaires non

2 La réforme des secteurs de la sécurité vise une transformation en profondeur des politiques, organisations administratives et doctrines de défense et de police, dans les situations de sortie de conflit, pour assurer une protection des populations (par l'application du concept de sécurité humaine) et pour prévenir un retour du conflit par, idéalement, un meilleur contrôle de ces politiques publiques.

guerrières – appelées justement aux États-Unis « opérations militaires autres que de guerre » –, dont les opérations dites de stabilisation.³ Des forces dites d'interposition interviennent alors de plus en plus dans des configurations totalement différentes de celles de la guerre froide, ce qui pose des défis d'adaptation pour les appareils militaires (Aydinli et Rosenau 2005). Ces difficultés opérationnelles entraînent des changements dans les missions et une transformation progressive des doctrines pour faire face aux conflits infraétatiques. Dans ce type de conflits, une réponse militaire seule apparaît finalement inadaptée (Merom 2003). Il s'agit de développer une réponse internationale additionnant missions militaires et de reconstruction pour mieux gérer la complémentarité et la continuité militaire et civile.

Les recherches sur la transformation des guerres dans l'après-guerre froide sont dominées par la littérature en anglais et caractérisées par une large diffusion des problématiques de politique étrangère, de défense et de sécurité à d'autres disciplines universitaires, ainsi que par un dialogue plus développé entre chercheurs en sciences sociales et praticiens pour étudier les dispositifs de maîtrise de la violence (Duffield 2001). Les mutations technologiques (le développement de l'information en temps réel et des réseaux numériques) et institutionnelles participent de cette transformation profonde et durable des conflits de plus basse intensité (Hassner 2003). Le nombre croissant d'acteurs internationaux impliqués dans la gestion des conflits entraîne fréquemment une confusion des rôles entre opérateurs civils et militaires, ces derniers menant par exemple de plus en plus de missions civiles (Bradford 1997). Cette complexité croissante des théâtres d'intervention aboutit à une évolution des réponses institutionnelles gouvernementales et intergouvernementales en sortie de crise dans la mise en œuvre de la reconstruction par l'imposition d'une paix visant l'instauration d'un projet politique généralement orienté vers l'économie de marché (Paris 2004). La littérature experte affirme que la réussite des transitions entre les étapes de la gestion des conflits conditionnerait un retour à une forme de stabilité rendant possible le développement économique (Egnell 2009). La bonne gouvernance des acteurs de la sécurité intégrés dans les processus

3 Parmi ces programmes : *The Changing Character of War Programme* de l'université d'Oxford et aux États-Unis le *Tufts University Humanitarianism and War Project*, ainsi que la *National Defense University* de Washington D.C.

de paix devient alors une contribution considérée comme nécessaire à la stabilisation post-conflit (Bryden et Hänggi 2005).

Comme toute politique publique confrontée à l'agenda du *New Public Management*, les programmes interministériels britanniques de gestion des conflits internationaux vont connaître de profondes transformations tout en laissant entrevoir la possibilité d'un rôle croissant de la société civile dans le contrôle démocratique des programmes gouvernementaux (Kucera 2018). Mais cette réflexion sur l'adaptation des dispositifs internationaux de gestion des conflits, malgré les moyens financiers et humains investis depuis le début des années 1990, a trop souvent été au service exclusif d'intérêts particuliers éloignés des objectifs affichés d'assistance aux populations locales, victimes de ces conflits (Poulligny 2004 : 16-17).

Pour saisir ces changements et ces basculements au sein de l'État et, *au-delà* de l'État, par l'implication croissante des acteurs non étatiques comme les organisations non gouvernementales (ONG), la place et la posture du chercheur doivent être adaptées (Abeles 2014). À l'origine de notre analyse, il y a une expérience personnelle (réalisée via l'ONG *International Alert*) de facilitation d'une mission d'observation menée par des officiers supérieurs burundais à Belfast en 2001.⁴ La fin de l'année 2000 correspond aussi à la création officielle du bureau du réseau *European Peacebuilding Liaison Office* (EPLO) à Bruxelles, rendant possible un travail de plaidoyer des grandes ONG européennes à travers son organisation partenaire, le *European Centre for Conflict Prevention*, en faveur de la mise en place de capacités de prévention des conflits.⁵ Les missions de terrain de ces ONG d'aide d'urgence et de développement offraient alors des possibilités d'observation nouvelles sur les crises internationales, prises dans des réalités locales trop souvent ignorées par les institutions nationales et européennes.

4 Cette ONG était née en 1986 de la rencontre entre activistes des droits de l'homme (anciens du secrétariat international d'Amnesty international) et des anciens du développement (Oxfam UK). En plus des programmes de terrain, ses activités de plaidoyer et de recherche appliquée portaient notamment sur les domaines de la sécurité et de la construction de la paix.

5 À travers son programme *People Building Peace*, des échanges furent organisés pour comparer les expériences nord-irlandaises et balkaniques dans les processus de construction de la paix (De Vrieze, 2001).

Par le biais d'observations de terrain menées à Londres et à Belfast, et d'une analyse des productions scientifiques et des textes institutionnels, nous allons étudier les changements organisationnels et doctrinaux mis en place par le gouvernement de Tony Blair qui, à travers l'approche gouvernementale intégrée (*Whole of Government Approach*), a développé les *Conflict Prevention Pools* en charge de la coordination interministérielle des programmes de RSS, via des partenariats entre la Défense, les Affaires étrangères et la Coopération. Ces transformations vers une approche globale et intégrée, autour des enjeux de stabilisation dans un contexte budgétaire très contraint, allaient justifier la création, en 2013, du *Conflict, Stability and Security Fund* (CSSF) aux ambitions renouvelées.

De la prévention des conflits à la gestion des crises : cadres conceptuels et doctrinaux

Dès 2000, les réseaux d'experts britanniques forment à Londres une communauté de réflexion élargie, régulièrement mobilisée par le ministère de la coopération britannique (DfID) qui finance un ensemble d'études. Pour les représentants de DfID, la définition des bonnes pratiques [*best practices*] en matière de RSS devait aller au-delà de la seule création d'un cadre d'analyse des crises africaines au service d'une démarche de prévention des conflits. Il s'agissait en fait de décrire les principes généraux de l'engagement des bailleurs de fonds dans des programmes de RSS, particulièrement sensibles, puisque touchant au cœur de l'État en reconstruction.

Une approche de la prévention des conflits par la réforme des secteurs de la sécurité

La définition large de ce qui constitue le secteur de sécurité est un élément important qui détermine les moyens et les objectifs de la transformation

de l'espace sociopolitique, en conformité avec les « principes de bonne gouvernance du secteur de la sécurité » rappelés en 2002 par l'experte Nicole Ball dans un rapport au profit du Programme des Nations unies pour le Développement (PNUD) (Ball 2002). Le point de départ de la réflexion est l'imposition « des mêmes exigences de normes de gouvernance au secteur de la sécurité que pour tout autre service du secteur public » pour favoriser une culture de la prévention et de la résolution des conflits par la transformation sociétale touchant aussi aux acteurs de la sécurité (DfiD 2002 : 7).⁶ Cette gouvernance des opérateurs de la sécurité s'inscrit dans une lecture libérale des processus de transformation des sociétés des pays en voie de développement ou en transition, passant de plus en plus par des partenariats public-privé faisant intervenir des sociétés militaires privées, comme en Irak quelques années plus tard.

L'efficacité de la contribution du Royaume-Uni à la gestion des conflits devait être renforcée par une coopération entre le ministère de la Défense – *Ministry of Defence* (MoD) – celui des Affaires étrangères – le *Foreign and Commonwealth Office* (FCO) – et l'Agence de coopération internationale – le *Department for International Development* (DfiD) –, à travers des programmes de *Security Sector Reform*. Pour le gouvernement de Tony Blair, la coopération entre acteurs civils et militaires devait passer par un partenariat fort entre l'Agence chargée de la coopération internationale (DfiD) et les grandes ONG, les réseaux et coalitions d'ONG britanniques agissant au niveau national et international. Les ONG étaient des partenaires essentiels dans la mise en œuvre de la stratégie nationale de prévention des conflits et de lutte contre la pauvreté en Afrique, thème central du travail de DfiD. À partir de 1998, c'est sous la direction du *Conflict and Humanitarian Affairs Department* (CHAD) du DfiD qu'allait se structurer cette collaboration institutionnelle avec les ONG.

6 Aussi est-il possible de distinguer quatre grandes catégories d'acteurs de la sécurité : 1. Les acteurs essentiels de la sécurité, forces armées et de police, forces paramilitaires ; 2. Les institutions chargées de la gestion et du contrôle de la sécurité ; 3. Les institutions en charge de la justice, de la sécurité intérieure et du maintien de l'ordre ; 4. Les forces de sécurité non statutaires : armées de libération, guérillas, unités de sécurité et d'escorte privées, sociétés militaires privées, milices.

Dans le document-cadre d'octobre 2001 sur « Les causes des conflits en Afrique subsaharienne », co-signé par les ministères britanniques de la Défense, des Affaires étrangères et du Développement international, plusieurs propositions furent formulées pour permettre un renouvellement progressif de l'analyse des moyens de préventions des conflits et une réorganisation de leurs dispositifs (DfID, FCO et MoD 2001 :5). Pour Whitehall, la « mise en place d'une initiative conjointe de prévention des conflits au niveau gouvernemental fourni[ssai]t au Royaume-Uni l'occasion de maximiser l'impact du travail extensif de prévention des conflits [qui avaient déjà été] entrepris par le DfID, le FCO et le MoD ». Cette stratégie de prévention des conflits du Royaume-Uni devait « s'appuyer sur l'expérience britannique dans la médiation, l'engagement au maintien de la paix, les programmes de formation au maintien de la paix et la réforme du secteur de la sécurité », développée notamment en Irlande du Nord. Un nouveau cadre d'analyse des conflits africains s'imposait donc comme une démarche fondamentale pour développer des mécanismes appropriés de prévention.⁷ Les forces armées, combinant un ensemble très varié de missions, devenaient progressivement des partenaires des ONG dans l'application de ces programmes croisés.

Réforme de l'appareil de défense britannique et nouvelles missions de prévention : la place de la Defence Diplomacy

Différentes réformes de l'appareil militaire britannique furent mises en œuvre depuis le début des années 1990 pour répondre aux changements de l'environnement international de l'après-guerre froide. Durant la campagne du parti travailliste aux élections de 1997, un examen plus

7 Parallèlement à cette réflexion, sous l'impulsion du gouvernement Blair, un dialogue entre multinationales de l'énergie et ONG des droits de l'homme (*Amnesty International, Human Rights Watch, International Alert*) a été mis en place, aboutissant à la signature à la fin de l'année 2000, sous le patronage des gouvernements britannique et américain, des *Voluntary Principles on Human Rights and Security*, code de « bonne conduite » destiné aux multinationales.

approfondi du futur des forces armées avait été promis, aboutissant à la *Strategic Defence Review* (SDR) de juillet 1998 (UK Defence Secretary 1998).

À la suite des enseignements tirés des interventions en Sierra Leone et en Irak, les Britanniques allaient achever, en juin 2004, la réévaluation de leur doctrine en matière de gestion des opérations de paix (UK Ministry of Defence 2004). Si cette nouvelle doctrine concernait la défense britannique, des représentants du ministère de la Coopération britannique pour le développement international, des Affaires étrangères et des ONG participèrent au processus de consultation et d'élaboration au sein des forums de réflexion civilo-militaire.

Les nouvelles missions attribuées aux forces armées étaient de plus en plus tournées vers des opérations menées dans le cadre d'un « plan d'action de diplomatie préventive », dont les objectifs étaient de développer des relations de militaires à militaires ou de civils à militaires dans une approche assez similaire à la *Preventive Defense* de William Perry aux États-Unis, afin de lutter contre les « causes sous-jacentes des conflits ». La posture stratégique britannique reposait donc sur une approche préventive. Le rôle des forces armées britanniques et du MoD dans la prévention de crises avait été officialisé en juillet 1998 : le concept de *defence diplomacy* était ainsi apparu dans le Livre blanc (*White Paper*) de décembre 1999. C'est dans le cadre de la coopération interagences civilo-militaire que s'inscrivait la posture préventive de la stratégie britannique.

La *defence diplomacy* a ainsi pris une place grandissante dans les préoccupations du MoD. Tout en soulignant que les forces armées britanniques disposaient d'une expérience significative en prévention des crises, le texte de la SDR indiquait que la création d'une mission formelle de *defence diplomacy* ferait de celle-ci une activité centrale (*core activity*), reflétant l'importance, pour la sécurité, de construire et de maintenir la confiance entre forces armées et avec les populations, en particulier en Afrique. La *defence diplomacy* fut dès lors élevée au rang des huit missions centrales des forces armées. Le Livre blanc de 1999 la présente de son côté comme une « nouvelle mission » ayant pour but de « donner une meilleure cohérence et une impulsion renouvelée aux activités dans lesquelles les ressources britanniques de défense sont utilisées [...] pour renforcer la paix et la sécurité dans le

monde. » Par ailleurs, la *defence diplomacy* prévoyait l'envoi de conseillers militaires issus des *Defence Advisory Teams* (DAT) et des *British Military Assistance Training Teams* (BMATT) auprès des ministères de la Défense africains. Le concept de *defence diplomacy* ne concernait que des activités ou déploiements non opérationnels (vérifications des accords de contrôle d'armements, visites militaires, conversations d'état-major, échanges de personnels, entraînement...). Il s'agissait donc d'activités complémentaires aux activités opérationnelles menées par les forces (Goodwin 2005). Le budget de 2000 instaura la création d'une ligne budgétaire sur la prévention des conflits. Dans le *MoD Performance Report* pour l'année 1998-1999, présenté à la Chambre des Communes en décembre 1999, il était demandé de « faire le meilleur usage de toutes les ressources du *MoD* pour soutenir la *defence diplomacy* et pour promouvoir la stabilité. » La *defence diplomacy* établissait un nouvel équilibre entre défense des intérêts nationaux et nécessités opérationnelles. Pour envisager des actions de prévention et de sortie de crises, Londres définissait les actions civilo-militaires (ACM) comme une « relation d'interaction, de coopération et de coordination, le support mutuel, la planification commune et l'échange permanent d'informations à tous les niveaux entre les structures des forces militaires, les organisations et organismes civils et les relais d'opinion intra théâtre, nécessaires pour obtenir une réponse efficace dans tout l'éventail des opérations. » (Lerwill 2001 : 34-35)

Une concertation avec la société civile et un dialogue avec les ONG

Le DfiD était un élément clé de cette stratégie visant à assurer une cohérence globale et une unité des efforts engagés pour la conduite des ACM. Cette agence, aussi chargée des relations avec les ONG, plaçait la relation ONG-forces armées au centre de la coopération civilo-militaire marquée par la recherche d'une « cohérence » interministérielle. Cependant, face à l'émergence de cette coopération civilo-militaire par l'intégration, et suite à l'intervention de l'OTAN au Kosovo, la plupart des ONG britanniques avaient adopté une posture beaucoup plus critique en cherchant à promouvoir une indépendance de réflexion et d'action. D'autres ONG,

conscientes de ces tensions grandissantes et des effets négatifs sur le long terme pour les rapports sur le terrain, tentaient de réagir en restaurant un dialogue.⁸ L'intervention en Sierra Leone avait pourtant permis de ressouder la communauté des organisations non gouvernementales d'aide aux populations autour de thèmes fédérateurs comme la protection des populations fragiles ou le contrôle démocratique des forces armées africaines.

Pour Mike Aaronson de *Save the Children UK*, il était nécessaire, dès l'année 2000, de faire une distinction entre le « soutien logistique aux opérations humanitaires qui est positif, et la coordination militaire d'une opération humanitaire qui ne l'est pas » (Pugh 2001 : 11). Cette ONG, connue pour son refus du nouvel humanitarisme du gouvernement Blair entraîna dans son analyse l'important réseau de l'*Overseas Development Institute* qui avait publié alors une étude importante sur la militarisation de l'humanitaire avant de poursuivre par une série de rapports sur les questions de relations entre forces armées et ONG.⁹ Pour certains experts, la doctrine CIMIC reflétait « une politisation changeante de l'humanitaire [...] héritée de l'intervention en Somalie marquée par le réalisme, et se caractérisant par une coordination hiérarchique et hégémonique » (Pugh 2001 : 12).

La redéfinition des relations entre le DfID et les organismes de la société civile nationale, mais aussi internationale, avec un déliement de l'aide à 100 pourcent depuis avril 2001 dont l'ancien ministre Clare Short avait fait une priorité, est le résultat d'une réforme de l'État britannique. C'est la logique du *New Public Management* cher à Tony Blair à travers son projet « *Modernizing Government* », appliqué aussi à la Défense, avec une plus grande transparence, une plus grande responsabilité et redevabilité (*accountability*) des acteurs. Pour la coopération britannique, l'idée de partenariat était un élément fort et catalyseur de cette politique d'inclusion

8 Voir les conférences et colloques organisés par le *NGO/Military Contact Group* durant lesquels les thèmes abordés concernaient dès le début des années 1990 l'écart de moyens et les différences de stratégies « *Mind the Gap* ».

9 Voir le document à succès dans la communauté des ONG européennes écrit par Macrae Joanna et Leader Nicholas (2000).

des ONG pour une plus grande visibilité des actions du gouvernement en matière de développement :

Les progrès britanniques sont dus à la création du DfiD, et au fait que la publication de “Livres blancs” a ajouté la “responsabilité stratégique” (ce qui signifie la responsabilité des projets exécutés) à la responsabilité fonctionnelle (responsabilité en matière de procédures et d’usage des fonds), préexistante et bien établie (Hussein 2003 : 157).

En affirmant son indépendance dans le Livre blanc de 1999 sur la lutte contre la pauvreté, le DfiD avait trouvé dans les ONG et l’opinion publique des alliés importants au sein du processus interministériel grâce à une sensibilisation aux enjeux qui touchent particulièrement l’Afrique. En 2000, le comité d’aide au développement de l’OCDE signalait :

La collaboration de DfiD avec la société civile s’inscrit dans une optique plus large [qu’ailleurs] et a été étendue à un éventail plus vaste de parties prenantes [...] avec des liens plus stratégiques avec les grandes ONG et met davantage l’accent sur la mission de sensibilisation des petites ONG. (Mc Donnell et Solignac Lecomte 2003 : 175)

Une complémentarité au service d’une stratégie nationale de prévention et de gestion des conflits

La coopération civilo-militaire élargie (interministérielle et interagences/acteurs non étatiques) passait donc par un partenariat très fort entre DFiD et les grandes ONG britanniques dont *Oxfam*, *Save the Children UK* et *Christian Aid* et les réseaux et coalitions d’ONG britanniques agissant au niveau national ou international. ONG et acteurs commerciaux étaient déjà des partenaires essentiels dans la mise en œuvre (*implementation*) des politiques publiques.

Dans un discours de novembre 2002, Tony Blair soulignait la nécessité de chercher un meilleur rapport efficacité/coût qui permette d’exploiter de manière asymétrique et flexible les avantages technologiques que devraient fournir les grands programmes d’armement tournés vers une interopérabilité renforcée (Joyce 2005).

Mise en œuvre de la gestion intégrée et interministérielle des crises

Créée en 1997, l'Agence britannique pour le développement international était alors un acteur de grande importance qui facilitait les relations entre forces armées et ONG dans les programmes britanniques en Afrique. Selon le Secrétaire d'État britannique au développement international Hilary Benn, « l'objectif principal du DfID [était alors] de contribuer à la réalisation des objectifs du Millénaire et à l'élimination de la pauvreté dans le monde », conformément à la stratégie générale de l'Agence formalisée pour les programmes de terrain à travers les *Poverty Reduction Strategy Papers* (PRSP).

Au centre du dispositif, le DfID assure le lien entre forces armées et ONG dans les programmes de prévention des conflits, notamment à travers les *Conflict prevention pools* (*Global* et *Africa*), pour gérer les questions de sécurité et de développement. L'implication des forces britanniques dans des missions de prévention à travers la *Defence Diplomacy*, en coopération avec les agences civiles, a permis la mise en œuvre du « *Joined up Govt* » ardemment souhaité par Tony Blair et initié en 1998. Le *Conflict Prevention Pool-Africa* devait officiellement améliorer l'efficacité de la contribution du Royaume-Uni à la gestion des conflits, en intégrant les stratégies interministérielles dans les programmes de *Security Sector Reform* en Afrique (Sierra Leone, Kenya, région des Grands Lacs, Burundi) par des financements croisés. Le processus de mise en cohérence interministérielle, par un processus de coordination avancée, fut donc formé autour de la prévention des conflits. Pour la ministre de la Coopération Clare Short, s'exprimant à la Chambre en novembre 2002 :

Le Africa Conflict Prevention Pool était réellement devenu opérationnel durant l'année fiscale 2001-2002. L'objectif de ce pool était d'améliorer l'efficacité de la contribution du Royaume-Uni à la prévention et à la réduction des conflits en Afrique subsaharienne et à un accroissement des capacités de maintien de la paix. Cette entité couvrait l'ensemble des activités de prévention des conflits du DfID, du FCO et du MoD, lorsqu'une approche intégrée apportait une valeur ajoutée.

DfID, à travers les programmes de réforme des secteurs de la sécurité en Afrique, s'affirmait alors comme un acteur majeur de l'action interagences

grâce à un financement croisé. Cette nouvelle capacité d'intervention avait aussi été rendue possible grâce à la création en novembre 2002, d'un réseau : le Global Facilitation Network à l'Université de Cranfield qui, travaillant avec la Défense, faisait le lien avec la communauté des experts et chercheurs civils au sein de la *Defence Academy*. Ceci faisait l'objet d'une action commune MoD-DfID avec la présence d'un conseiller de DfID sur les questions de gouvernance.

Motivée par une nécessaire adaptation aux nouvelles réalités conflictuelles, cette réorganisation des services de l'État britannique, et de leurs collaborations périphériques, se justifiait aussi et de manière croissante par une recherche d'efficacité et par la quête d'un bon rapport coût/efficacité selon une logique économique revendiquée.

Le New Public Management comme moteur de la transformation doctrinale

Conformément aux objectifs fixés par la réforme de l'État britannique du premier mandat de Tony Blair, les programmes prévention des conflits en Afrique devaient faire l'objet d'une évaluation régulière, relativement au *Public Service Agreement* sur la thématique des conflits.

Conformément aux pratiques britanniques du *New Public Management* dans l'évaluation des programmes, chacun de ces objectifs avait des cibles et des critères permettant d'en mesurer les succès. Cette imposition des logiques managériales inspirées des pratiques néolibérales développées dans la City (comme dans le domaine de la gestion des ressources humaines) avait des répercussions grandissantes sur les acteurs de terrain : *turnover* croissant, recherche de la rentabilité et application de critères comptables très éloignés des logiques de terrain au service des populations des États récipiendaires de l'aide).

Dans ce nouvel environnement institutionnel et administratif de l'État britannique en transformation, la stratégie de réforme des secteurs de la sécurité fut approuvée en juin 2002 par les différents ministres impliqués dans sa formulation pour devenir officiellement opérationnelle au même moment, à partir du travail développé un an plus tôt. L'objectif de cette stratégie intégrée de réforme était « d'aider les gouvernements des pays

en développement et en transition à remplir leurs fonctions légitimes de sécurité par le biais de réformes qui doivent rendre la fourniture de sécurité plus démocratiquement responsable (*accountable*) ainsi que plus efficace et efficiente afin de réduire les risques potentiels de conflit interne et externe ». Une évaluation, lancée treize mois après l'approbation de cette stratégie, fut menée par Nicole Ball avec l'université de Bradford et publiée en mars 2004, parallèlement à une évaluation des progrès en matière de gestion des crises et de lutte contre la pauvreté, conformément aux objectifs fixés en 2001 (DfID 2004).

La 2004 *Spending Review* intitulée *Stability, security and opportunity for all: investing for Britain's long-term future*, publiée en juillet de la même année par le Trésor britannique réaffirmait la volonté du gouvernement britannique de renforcer les financements sur l'Afrique via les programmes de réduction de la pauvreté et des conflits de DfID, conformément à ce qui avait été annoncé dans le livre blanc du MoD de décembre 2003 *Delivering Security in a Changing World*.

Héritage : au-delà de la mise en place d'une Post-Conflict Reconstruction Unit

En 2004, à la suite d'une demande adressée par le Premier ministre Blair à son Unité de la stratégie (*Strategy Unit*) de diriger une équipe programmatique réunissant un ensemble d'experts au sein du gouvernement sur la question des pays présentant des risques d'instabilité (*Countries at Risk of Instability*), une étude stratégique fut lancée. Le rapport, intitulé *Investing in Prevention: an international strategy to manage risks of instability and improve crisis response* et remis en février 2005, portait sur une nouvelle stratégie internationale de gestion des risques d'instabilité et de réponse aux crises par un investissement dans la prévention en imposant un partenariat avec des membres des affaires étrangères, de la coopération internationale, de la Défense, des Finances, de l'Intérieur, de l'Industrie et de l'Environnement. L'objectif du rapport était donc d'améliorer les dispositifs d'évaluation des risques et les systèmes de prise de décision. Cette capacité, impulsée d'en haut, mais complétée par des initiatives ascendantes, de fédérer des réflexions transverses et de proposer des réponses

multisectorielles coordonnées dans le domaine de l'anticipation et de la gestion des crises fut l'une des forces de ce modèle britannique. Mais cette recherche de l'efficacité économique et opérationnelle répondait parallèlement à d'autres injonctions, plus idéologiques et économiques portées par le néolibéralisme gestionnaire nommé *New public management*, dont les critères et les modes d'évaluation de l'assistance traduisaient en réalité les limites sur le terrain des populations fragiles.

La *Strategy Unit* offrait la capacité, au sein du gouvernement britannique et au bénéfice du Premier ministre, d'une pensée prospective sur le long terme et sur des sujets nécessitant des approches stratégiques croisées. Cette unité, de création récente (2002), réunissait trois centres préexistants (l'unité *Performance and Innovation*, la *Forward Strategy Unit* et le *Centre for Management and Policy Studies*) dont les efforts furent mutualisés. À la suite des enseignements de la campagne d'Irak et tirant profit des réussites des dispositifs intégrés de prévention des conflits, le gouvernement britannique annonçait au Parlement, dans une déclaration écrite du 16 septembre 2004, son intention de mettre en place une structure intégrée de reconstruction en post-conflit, une *Post Conflict Reconstruction Unit*, afin d'améliorer les capacités opérationnelles britanniques de gestion de l'instabilité, globalement, mais aussi en Afrique.

Cette démarche d'intégration devait, du point de vue du gouvernement travailliste, être développée dans l'ensemble des agences britanniques avec des prolongements au niveau de la communauté internationale et dans d'autres organisations régionales. Compte tenu de l'expérience du Royaume-Uni en matière de stabilisation post-conflit développée durant les interventions dans les Balkans, au Timor oriental, en Afghanistan, en Sierra Leone, au Mozambique et en Irak, une certaine maturité dans la réflexion stratégique avait émergé. Le gouvernement britannique reconnaissait ainsi que les forces armées ne pouvaient pas gérer les défis de la stabilisation sur le long terme et qu'il était indispensable de faire intervenir des capacités civiles, y compris en provenance du secteur privé. Cette réflexion s'appuyait sur les travaux de la Commission pour l'Afrique et sur le rapport de la *Strategy Unit* sur la stabilisation des pays à risques.

Le rapport recommandait « une action préventive plus soutenue et plus développée » pour 2005. Le second semestre de l'année 2005 fut

particulièrement riche en initiatives britanniques, le Royaume-Uni assurant en parallèle la présidence du G8 et de l'Union européenne. Dans cette réflexion pour construire une nouvelle capacité au sein du gouvernement britannique, la mobilisation de tous les acteurs pour opérer de manière « cohérente, focalisée et multinationale » était indispensable. Cette structure fut opérationnelle en 2006.

Cette évolution rapide des dispositifs institutionnels britanniques, justifiée par une nécessaire adaptation aux défis opérationnels en Irak et en Afghanistan, allait pourtant affaiblir le dispositif interministériel originel, initié en 1997, si soucieux d'impliquer et de consulter les acteurs de la société civile. Plusieurs années plus tard, des rapports parlementaires et autres études non gouvernementales devaient souligner le manque de transparence et les risques de dilution de l'aide dans les dispositifs sécuritaires, diplomatiques et militaires (H.M. Treasury 2013).

Conclusion

Depuis la fin des années 1990, nous avons assisté à une montée en puissance du dispositif intégré de gestion des crises. Les premières réflexions lancées au sein de la recherche académique, dans les centres de recherche appliquée et parmi les ONG avaient contribué à proposer une lecture ouverte, inclusive et équilibrée de la réforme des secteurs de la sécurité comme un axe prioritaire de l'action de développement et au service de la sécurité des populations.

Au Royaume-Uni, les programmes de *Security Sector Reform* était au service de la prévention des conflits qui devait obliger les acteurs de la sécurité à adopter des référentiels professionnels (en matière de recrutement, de formation et de sanction) et des normes démocratiques visant une responsabilisation dans la réalisation de la mission de sécurité qui repose sur trois éléments importants : fournir une protection adéquate aux populations et aux États, contribuer de manière effective aux opérations régionales de stabilisation, enfin s'assurer que ces acteurs de la sécurité ne devenaient pas

eux-mêmes une source d'insécurité. Ces initiatives d'intégration au sein des *Conflict prevention pools* constituent un héritage important de cette période Blair pour les Européens.

Dans le domaine de la prévention et de la résolution des conflits internationaux, les approches développées par le Royaume-Uni constituent toujours un cadre de référence et ont inspiré certaines initiatives de l'Union Européenne. Le Royaume-Uni a longtemps été en pointe dans cette réflexion en matière de prévention des conflits internationaux. Le gouvernement travailliste avait souhaité, à la fin des années 1990, marquer une rupture politique forte en initiant des changements profonds au sein de l'administration. Dans une réaffirmation des objectifs de sécurité nationale, de nouvelles approches diplomatiques avaient émergé tout en imposant une lecture systématique du rapport coût/efficacité dans les prises de décisions politiques. La réorganisation économique et administrative qui accompagnait cette rupture devait forcer à une coordination avancée entre acteurs et à une mutualisation des ressources justifiées par une contrainte budgétaire forte. Derrière un discours centré sur une politique étrangère plus éthique, l'intégration entre acteurs soulevait d'autres enjeux. Une mise en cohérence des dispositifs de RSS était rendue possible par les *Pools* de prévention des conflits garantissant une formulation consensuelle des priorités programmatiques par une mobilisation commune des ressources civiles et militaires. Cette capacité à mobiliser l'ensemble des ressources et à initier un vaste mouvement vers un objectif stratégique cohérent constitue un héritage de cette « méthode Blair » pragmatique et efficace. Au-delà de l'héritage doctrinal, en matière de prévention des conflits et de mise en œuvre des programmes de réforme des secteurs de la sécurité initiée par les responsables britanniques, c'est l'héritage culturel et politique qui est marquant. En surmontant les tensions administratives et la compétition entre institutions par l'affirmation d'une volonté politique forte, les travaillistes ont créé les conditions d'une action coordonnée entre agences gouvernementales tout en associant les acteurs périphériques à l'État.

Cependant, les difficultés dans la conduite des opérations en Afghanistan ont entraîné des dérives et une instrumentalisation du lien armées-nation construit au fil des années pour protéger les décideurs d'une opinion publique toujours plus sceptique et critique. La transformation du contexte

stratégique et l'apparition de nouvelles menaces (nouvelles formes de terrorisme, criminalité transnationale organisée) expliquent ainsi une réutilisation de ces initiatives civiles à des fins plus politiques et militaires. Dès lors, allaient émerger de nouveaux enjeux relatifs à la militarisation de ces dispositifs, déjà observée aux États-Unis, réduisant progressivement la visibilité de cet héritage.

Références bibliographiques

- Abeles, M. (2014). *Penser au-delà de l'État*, Paris : Belin.
- Aydinli, E., and Rosenau, J. (2005). *Globalization, security, and the nation-state: paradigms in transition*. Albany (NY): State University of New York Press.
- Ball, N. (2002). *Enhancing Security Sector Governance: A Conceptual Framework for UNDP*. New York: UNDP
- Bradford, J. (1997). *The Military and Conflict Between Cultures. Soldiers at the Interface*. College Station (Tex.): Texas A&M University Press.
- Britz, M. (2016). 'Continuity or Change? British Strategic Culture and International Operations'. In Britz, Malena (ed.), *European Participation in International Operations. The Role of Strategic Culture*, pp. 151–175. Stockholm: Palgrave Macmillan.
- Bryden, A., and Hänggi, H. (eds). (2005). *Security Governance in Post-Conflict Peacebuilding*. DCAF. Münster/Hambourg/Berlin/Vienne/Londres: LIT Verlag.
- Brzoska, M., and Law D. M. (eds). (2006). *Security Sector Reconstruction and Reform in Peace Support Operations. International Peacekeeping*, 13(1).
- De Vrieze, F. (2001). 'Kosovo and Northern Ireland: Two European regions getting into dialogue?', *Conflict Prevention Newsletter*, 4 (1), March 2001, European Platform for Conflict Prevention and Transformation in Cooperation with International Alert, Saferworld and Accord, pp. 2–3
- Department for International Development (DfID). (2002). *Understanding and Supporting Security Sector Reform*, London.
- Duffield, M. (2001). *Global governance and the new wars: the merging of development and security*. London: Zed Books.
- Egnell, R. (2009). *Complex Peace operations and Civil-Military Relations: Winning the Peace*. New York: Routledge.

- European Council (2000). *Improving the Coherence and Effectiveness of the European Union Action in the field of Conflict Prevention*. Report Presented to the Nice European Council by the Secretary General/High Representative and the Commission: Nice.
- Goodwin, D. (2005). *The Military and Negotiation: The Role of the Soldier-Diplomat*. Londres/New York: F. CASS.
- Hassner, P., and Marchal, R. (2003). *Guerres et sociétés : États et violence après la Guerre froide*. Paris : CERI/Karthala.
- Joyce, M. (2005). *Transformation of Military Operations on the Cusp*. RUSI-JF-COM. Conference Report. London: RUSI.
- King, D. (1987). *The New Right*. Chicago: The Dorsey Press.
- Kucera, T. (2018). *The Military and Liberal Society. Societal-Military Relations in Western Europe*. London and New York: Routledge.
- Lerwill (2001). 'Coopération civilo-militaire : une vue britannique'. *Objectif Doctrine* 25, 34–35.
- Macrae, J., and Leader, N. (2000). *Shifting sands: The search for 'coherence' between political and humanitarian responses to complex emergencies*. HPG Report 8. London: ODI.
- Makki, S. (2004). *Privatisation du militaire, militarisation de l'humanitaire*. Paris : CIRPES-EHESS.
- Merom, G. (2003). *How Democracies Lose Small Wars*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Paris, R. (2004). *At War's End: Building Peace After Civil Conflict*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Poulligny, B. (2004). *Ils nous avaient promis la paix : Opérations de l'ONU et populations locales*. Paris : Presses de Sciences Po.
- Pugh, M. (2001). 'Civil-Military Relations in Peace Support Operations: hegemony or emancipation?'. ODI Seminar. London: ODI.
- Saferworld, International Alert (2000). *Promoting a Culture of Prevention – Opportunities for the Swedish and Belgian Presidencies of the European Union in 2001*. Brussels: European Platform for Conflict Prevention and Transformation.
- UK Ministry of Defence (2004). *Peace Support Operations. Joint Warfare Publication 3–50*. London: Crown Copyright. 2nd edition.
- UK Department for International Development (2004). *Evaluation of the Conflict Prevention Pools: The Security Sector Reform Strategy*. Evaluation Report EV 647. (principal Author Nicole Ball), Cabinet Office. London: HM Treasury.
- UK DFID (2002). *Africa Action Plan: UK Progress Report*. London: Crown Copyright. 2003.

- UK Department for International Development. *Understanding and Supporting Security Sector Reform*. London: Crown Copyright.
- UK Dfid, MoD, Fco (2001). *Les Causes des conflits en Afrique subsaharienne*. Londres: Crown Copyright.
- UK Foreign and Commonwealth Office and UK DFID (2001). *NGOs and the Military in Complex Emergencies*. Wilton Park Conference Report (WPS01/05). London: Wilton Park Conference.
- UK HM Treasury (2013). *Spending Round 2013*. Cm 8,639. Presented to Parliament by the Chancellor of the Exchequer by Command of Her Majesty. London: Crown Copyright. June.
- UK Defence Secretary (1998). 'A coordinated Defence Diplomacy Action Plan,' in Secretary of State for Defence Speech. *A safer Europe – the case for optimism*. The Winston Churchill Memorial Lecture.)