

Une méthode de planification stratégique des engagements pour la résolution des conflits armés

Philippe Gros, chargé d'analyse
et de développement de concepts
(31 octobre 2007)

La présente note expose les grandes lignes d'une méthode de planification de niveau politique stratégique pour la résolution des conflits. Cette méthode se prête particulièrement à des engagements lourds et de longue durée, tels que ceux actuellement menés en RCI, en Afghanistan, en RDC et dans les Balkans.

Cette méthode a été développée par le biais d'un guide de planification, rédigé par la FRS, avec la contribution des sociétés US-CREST et DCI/STRATCO, dans le cadre d'une étude financée et dirigée par le Centre interarmées de concepts, de doctrines et d'expérimentation (CICDE). Cette étude s'inscrivait en complémentarité des travaux exploratoires sur la planification stratégique en coalition menés par la France dans le cadre des expérimentations multinationales (*Multinational Experiment*) 4 & 5¹.

Ce guide a bénéficié de l'apport d'experts, s'exprimant à titre personnel, provenant de différentes administrations directement concernées (ministère de la Défense, ministère des Affaires étrangères, Secrétariat général de la défense nationale).

¹ Ces expérimentations multinationales sont dirigées par l'US Joint Forces Command, chargé de la « transformation » des forces armées américaines. Elles consistent à développer puis à expérimenter de nouveaux concepts concernant les processus, organisations et outils permettant la planification et la conduite des opérations, dans une optique de plus en plus interministérielle. Un nombre croissant de pays participent à ces travaux. La France s'est investie dans le volet « planification stratégique » de ces expérimentations.

Points clés :

- L'objet de la présente méthode est de permettre aux services préparant la décision politique, de concevoir en interministériel des positions nationales consolidées dans le cadre des efforts internationaux de planification et de mise en œuvre d'une approche globale de résolution de conflits.
- Cette méthode se fonde sur plusieurs principes :
 - la compatibilité avec les processus de planification mis en œuvre dans les cadres multilatéraux ;
 - la prise en compte des travaux relatifs à la planification stratégique en coalition développés dans le cadre des expérimentations multinationales ;
 - le principe d'itération ;
 - la présentation systématique d'options évaluées sous de multiples critères afin de laisser aux autorités politiques leurs pleines responsabilités décisionnelles ;
 - la confrontation récurrente entre l'analyse de la situation et les éléments de décision.
- Cette méthode s'articule autour de 6 étapes :
 1. l'appréciation de situation : quelle est la nature profonde du problème ?
 2. le concept de résolution de conflit : à quelle situation parvenir à la fin de l'engagement international ? De quelles options ou approches disposons-nous ?
 3. le déroulement et l'évaluation de(s) option(s) stratégique(s) : quelle est la logique de la stratégie de résolution de conflit ? Quels sont les résultats à atteindre à court, moyen et long terme ?
 4. la détermination et évaluation des feuilles de route stratégique : quels sont les grands types d'action à entreprendre dans le temps pour réaliser cette stratégie ?
 5. l'organisation de l'engagement international et de la participation nationale : qui devrait faire quoi ? Quelle est la nature précise de la contribution française ?
 6. le mandat aux acteurs opérationnels nationaux concernés.
- Cette méthode peut être appliquée lors des travaux nationaux d'anticipation, des travaux de planification à froid menés dans des cadres multilatéraux (UE, OTAN) et naturellement dans le cadre des planifications d'engagements réellement mis en œuvre à très court terme. Son déroulement est donc à « géométrie variable », dépendant du processus dans lesquels ses résultats doivent s'intégrer.

Pourquoi une méthode interministérielle de résolution de conflit ?

La finalité de la méthode exposée dans cette note est de **favoriser la définition d'une position nationale consolidée lors des processus de planification stratégique menés dans les différents cadres d'engagements multilatéraux et multinationaux et de déterminer les axes majeurs de la contribution française à l'engagement international**. Cette méthode représente ainsi une contribution à la satisfaction d'un besoin clairement reconnu mais non couvert actuellement.

En effet, en premier lieu, la France, comme la plupart de ses partenaires, dispose actuellement de mécanismes interministériels relativement efficaces et rodés pour la gestion de certaines « crises » internationales *stricto sensu*, ce que le ministère de la Défense définit comme une « *rupture d'équilibre au sein d'un Etat ou entre plusieurs Etats, créant des tensions susceptibles de déboucher sur des troubles graves ou un conflit* »². La gestion de la grippe aviaire, l'évacuation de ressortissants sont autant d'exemples de cette « gestion de crise » au sens propre. Ces instruments s'articulent généralement autour de méthode d'analyse du risque, d'organisation d'urgence pour répondre à la crise et de mesure de gestion des conséquences. Or, ils n'apparaissent pas adaptés à la résolution de conflits intra-étatiques, telle que pratiquée en Côte-d'Ivoire par exemple, qui nécessite de planifier un engagement multidisciplinaire de longue haleine. L'application du terme de « gestion de crise », à tous les types d'engagement, comme c'est souvent le cas actuellement dans le débat stratégique, représente certes une commodité pour le rédacteur pressé, mais ne facilite pas cette nécessaire distinction entre les problématiques et les instruments permettant de les résoudre.

En second lieu, les différents ministères mettent chacun en œuvre des processus de gestion d'engagement de leurs moyens pour la résolution de conflit. Par exemple, le ministère de la Défense dispose de processus de planification et de conduite des opérations militaires. Les responsables du développement au Quai d'Orsay ou de l'Agence Française pour le Développement maîtrisent de leur côté des procédures leur permettant de mettre en œuvre des politiques de reconstruction et développement. Chaque acteur institutionnel a une longue pratique de développement et d'application de ces mécanismes dans les cadres multilatéraux (ONU, UE, OTAN, etc.)

Cependant, il n'existe pas de cadre méthodologique interministériel idoine permettant le développement et l'application d'une **stratégie cohérente combinant l'ensemble de ces activités militaires, diplomatiques ou du développement** en vue de résoudre un conflit. Pourtant, la litanie

² Etat-major des armées, division Emploi, *Glossaire interarmées de terminologie opérationnelle*, 3^{ème} édition, 2004, p. 26

des enseignements tirés des précédents engagements en atteste le besoin de façon récurrente. Il est en effet maintenant devenu évident que la résolution d'un conflit armé requiert une « approche globale » (*Comprehensive Approach*, pour reprendre le terme développé par les Britanniques³ et repris au sein de l'UE, de l'OTAN ou dans le cadre des travaux MNE⁵) dans laquelle les volets d'actions militaires, diplomatiques ou du développement doivent être définis dans le cadre d'une stratégie unique, ce que le général Poirier appelait une stratégie intégrale. L'élaboration de cette stratégie nécessite une préparation de la décision, par les états-majors, directions et cabinets ministériels et institutions interministérielles, fondée sur une « grammaire » et une méthodologie commune pour analyser le problème et les réponses à y apporter et pour se concerter sur des bases communes. Ce besoin est tout à fait analogue à celui qui préside, dans le domaine militaire, au processus de niveau interarmées. Il convient toutefois de noter que cette approche globale ne procède pas nécessairement d'une « intégration » de l'ensemble des volets au plan opérationnel et s'accommode parfaitement d'une coordination entre les différents acteurs mettant en œuvre leur part respective de la stratégie intégrale.

Notons enfin qu'il ne s'agit pas tant de développer un processus national complet de planification stratégique de ces engagements dans la mesure où la quasi-totalité de l'effort en la matière relève d'un cadre multilatéral, le cas échéant multinational, combinant des Etats et des organisations internationales.

La compatibilité de cette méthode avec les processus de planification existants

Ce faisant, cette méthode est compatible avec les processus de planification existant dans le cadre de l'Union européenne (au titre du pilier de la PESD), de l'OTAN et des interventions multinationales organisées sous mandat de l'ONU. Elle se nourrit en effet de multiples travaux existants.

- Son économie générale colle au processus de planification de l'Union européenne⁴ et reprend la logique de la nouvelle version du processus intégré de planification des missions (IMPP)⁵ du département des opérations de maintien de la paix des Nations Unies (notons cependant que ce processus n'a pas vocation à interagir avec ceux des différents pays).

³ UK Joint Doctrine and Concepts, *Joint Discussion Note 4/05, The Comprehensive Approach*, January 2006, www.mod.uk/NR/rdonlyres/BEE7FOA4-C1DA-45F8-9FDC-7FBD25750EE3/0/dcdc21_jdn4_05.pdf

⁴ Council of the European Union, *Suggestions for procedures for coherent, comprehensive EU crisis management*, Brussels, 6 march 2003

⁵ United Nations, *Integrated Missions Planning Process (IMPP)*, Guidelines Endorsed by the Secretary-General on 13 June 2006, disponible sur www.peacebuild.ca/action/res/o6_DPKO_IMPP_final_.pdf

- Les aspects relatifs à l'appréciation de situation s'inspirent tout d'abord des méthodes d'analyse prospective appliquées de façon expérimentale au sein du ministère de la Défense depuis quelques années ou développées dans le Guide de planification stratégique (*Strategic Planning Guide*)⁶ élaboré en 2005 sous direction française dans le cadre de l'expérimentation multinationale MNE4. Ils tirent également partie de certains éléments explorés, là encore dans le cadre de MNE4, lors des autres expérimentations relatives aux bases de connaissance et à l'analyse systémique. Ils exploitent enfin plusieurs traits caractéristiques des méthodes d'analyse de conflit développées jusqu'à présent.
- Le développement des « options stratégiques » et des « feuilles de route stratégique » (cf. ci-dessous) relève d'une approche « par les effets » et s'inspire fortement du *Strategic Planning Guide* tout en le simplifiant. Notons sur ce plan que les processus actuellement en vigueur au sein de l'OTAN et de l'UE, pour des raisons de périmètre de l'action pour l'un et d'organisation et principe pour l'autre, privilégient la définition d'options militaires spécifiques au profit de la définition du concept de gestion de crise élaboré au sein de l'instance de décision politique. Les présents travaux prennent cependant acte du besoin exprimé ces dernières années, de façon récurrente, d'une approche relativement unifiée de la définition de la stratégie à mettre en œuvre dans les engagements complexes. En témoignent :
 - la multiplication des méthodes de type « basées sur les effets » et des approches globales ;
 - la refonte en 2006 de l'IMPP ;
 - les avancées organisationnelles telles que la création en 2005 au sein de l'état-major de l'Union Européenne, d'une cellule de planification civilo-militaire (même si l'on ne peut parler encore de processus de planification « intégrée » pour l'UE).

Il présuppose donc que cette tendance à plus grande intégration dans la définition des stratégies militaires et non militaires se poursuivra tant dans les cadres nationaux que multilatéraux et multinationaux.

L'approche retenue fut de développer une méthode unique applicable de différente manière selon les processus de planification mis en œuvre.

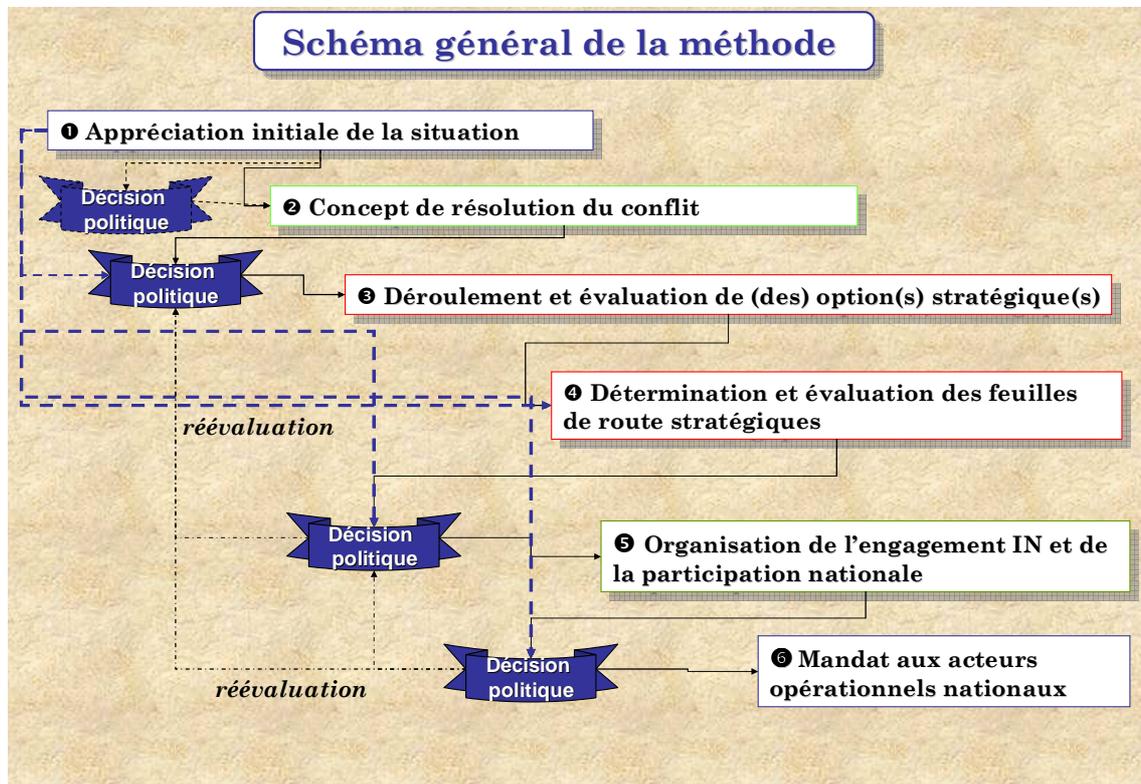
La méthode de planification

La méthode proposée a été conçue sur la base de quelques principes clés :

- permettre aux autorités politiques d'exercer leur pouvoir décisionnel tout au long de son déroulement. Elle vise notamment à présenter des options et jamais une seule voie à valider ;

⁶ Centre Interarmées de Concepts, de Doctrines et d'Expérimentation, *Strategic Planning Guide, Strategic Context Experiment Concept of Operations*, version de travail v 2.01, 15 juin 2005

- confronter à chaque étape l'appréciation de situation et les éléments de décision déjà retenus pour définir les éléments suivants afin d'éviter que la planification devienne virtuelle et déconnectée des réalités.



1. **L'appréciation initiale de la situation.** Il s'agit de *comprendre* la *nature profonde du problème* posé à la France et à ses partenaires, et nécessitant un engagement. Cette appréciation de la situation utilise une méthode de nature prospective. Elle procède en effet du développement :

- d'une évaluation de la situation présente fondée sur une analyse systémique des différents acteurs, des facteurs, des mécanismes, qui participent ou attisent le conflit ou au contraire contribuent à sa résolution. Loin de constituer une base de connaissance exhaustive de la zone d'engagement, cette analyse devra généralement se concentrer sur la compréhension des mécanismes de déstabilisation qui grèvent la situation sur cette zone ;
- des perspectives d'évolution de la situation, consistant à développer des scénarios à partir d'incertitudes majeures ;
- des éléments de position de la France et ceux connus de nos principaux partenaires.

Si chacun de ces éléments est en soi important, c'est bien leur confrontation qui permet de dégager les conclusions nécessaires de l'appréciation de situation. Il s'agira notamment de définir

- **une situation présente insatisfaisante** ⁷, issue de la confrontation entre l'évaluation de situation et de nos éléments de position, qui explicite en quelle mesure la dynamique de conflit pose problème, menace nos intérêts ou s'avère intolérable. Cela étant, en anticipation, il peut ne pas exister de situation insatisfaisante au moment où se déroule le processus de planification ;
- **une situation future insatisfaisante**, prenant en compte les scénarios d'évolution et les confrontant avec l'évaluation de la situation et avec les éléments de position.

Dès cette étape sont également définies les contraintes et restrictions qui limiteront notre engagement.

2. **Le concept de résolution du conflit.** il s'agit de définir *ce que nous voulons réussir*, la finalité que devrait poursuivre, selon la France, l'engagement international.

Les méthodes actuelles d'origine militaire consistent à définir un « état final recherché » de long terme, nécessaire pour fixer un cap mais souvent peu exploitable. La présente méthode conserve cette finalité de très long terme (on parlera alors de vision), mais suggère de fixer un **état final recherché** à moyen terme, qualifiant de manière suffisamment précise la situation à laquelle parvenir à la fin de l'engagement en cours de planification.

Sur le fond, dans les opérations de stabilisation et de reconstruction, on peut dire que la « vision » décrit la situation du pays reconstruit à long terme alors que l'état final recherché tend à décrire la situation locale « stabilisée ». Dans la plupart des cas, ce concept de résolution de conflit devra donc en premier lieu dégager, avec objectivité sur la base de l'analyse de la situation, le schéma des équilibres locaux à atteindre, en premier lieu politiques, gage de cette situation stabilisée. Un écueil à soulever à ce stade peut être le manque de compatibilité entre les tenants et aboutissants de cette situation stabilisée et nos valeurs et intérêts.

Il s'agit ensuite de bien cerner *ce que nous pouvons faire*. A cette fin, il est opportun de déterminer en fonction de l'appréciation de situation, les défis majeurs qui se posent pour parvenir à résoudre le conflit, puis d'analyser notre aptitude à influencer sur ces différents défis. Cette approche permet de limiter la tendance à définir certains buts irréalistes, comme la transformation de certains

⁷ Cette notion a initialement été développée dans : Loup Francart, Jean-Jacques Patry, *Processus d'appréciation politico-stratégique d'une crise*, Institut des Relations Internationales et Stratégiques, octobre 2000

facteurs sociétaux analysés comme concourant au conflit, mais dans la pratique impossible à modifier, même indirectement, par un engagement extérieur de quelques années.

Sur la base de ces défis majeurs, la finalité de l'engagement est transcrite en **objectifs** lesquels permettent de distinguer, lorsqu'une alternative se présente, différentes **approches ou options stratégiques possibles**. Ces approches sont comparées et évaluées en fonction de leurs implications, de leur pertinence au regard de la situation, leur cohérence au regard de la finalité de l'engagement avant d'être soumises à la décision.

3. **Le déroulement et l'évaluation de l'option ou des options stratégique(s)**. Il s'agit de préciser *la démarche de résolution du conflit, le « quoi faire »*.

La (ou les) approches stratégique(s) retenue(s) par les autorités politiques est (sont) déroulée(s) en un mécanisme de résolution de conflit, en une **succession cohérente de résultats ou d'effets auxquels parvenir** pour atteindre les buts que nous nous sommes fixés en étape 2. Pour définir ces « effets », il est de nouveau opportun de confronter l'analyse de situation avec les objectifs stratégiques fixés afin d'identifier les défis qui se posent. Les effets sont ensuite combinés les uns aux autres sur la base de leurs liens de causalité, des synergies possibles, des effets indirects qu'ils peuvent générer, etc.

Tout l'intérêt de ce type de méthode dite « basée sur les effets » est de se concentrer à ce stade en terme de résultats à atteindre sur zone, sans penser préalablement aux actions à entreprendre qui risquent d'asservir l'effort de planification aux « recettes » traditionnelles défendues par chaque acteur et donc aux risques de compétition institutionnelle.

Là encore, les alternatives possibles sont comparées et évaluées. Par ailleurs, sont définis à ce stade les indicateurs, les critères qui permettront de juger si l'engagement donne les résultats escomptés.

4. **La détermination et l'évaluation des feuilles de route stratégiques**. Il s'agit maintenant de définir le « *comment faire* », c'est-à-dire les grands types d'action ou de capacités à employer pour atteindre les résultats définis.

La cascade d'effets ou de résultats caractérisant l'option stratégique est tout d'abord agrémentée des grands types d'action possibles permettant la réalisation d'un ou plusieurs effets. Ces types d'action sont ensuite placés sur une échelle temporelle et « phasés » en fonction des objectifs à atteindre.

En parallèle à ce travail, la nature et les priorités de la participation française sont définies.

Une fois encore les alternatives qui peuvent concerner des modes d'action sur un effet donné, voire des ensembles cohérents de modes d'action concurrents, sont comparées et évaluées avant d'être proposées à la décision.

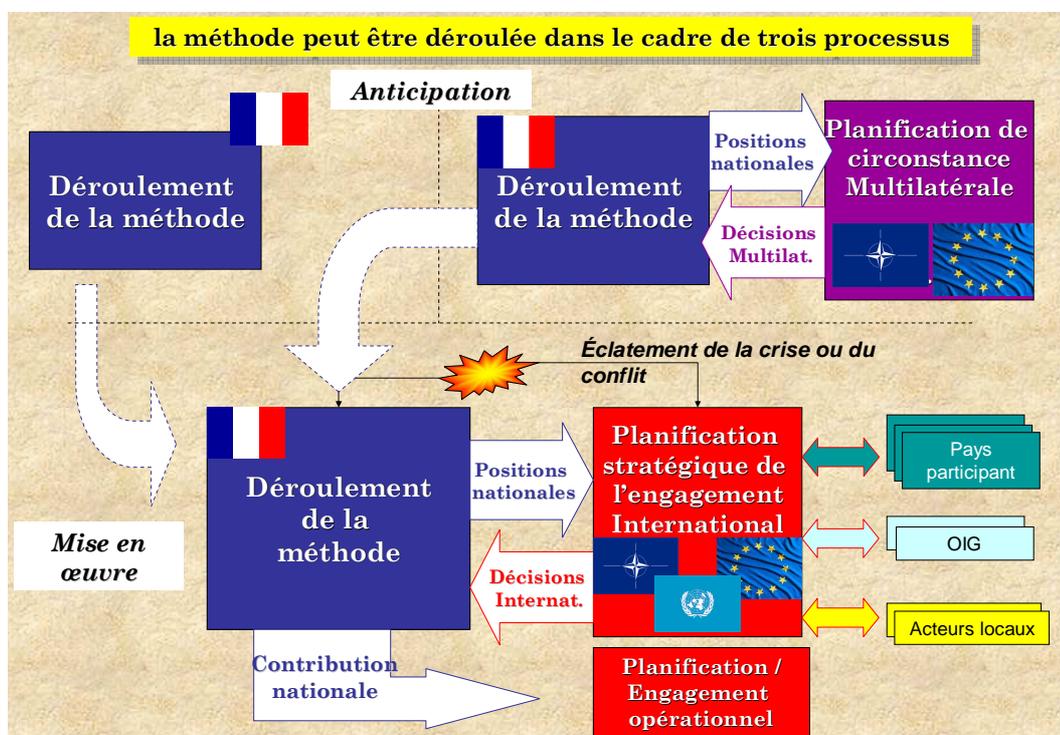
5. **L'organisation de l'engagement international et de la participation nationale.** Il s'agit enfin de définir notre vision du « *qui fait quoi* », comprenant notamment la chaîne de commandement et les organisations impliquées.

De nouveau, une évaluation des différentes options en terme d'efficacité, de coût ou encore de lisibilité de notre engagement est entreprise.

En parallèle de cette structure internationale, il s'agit également de définir le contour précis de notre participation à l'engagement et les capacités à solliciter.

6. **Le mandat aux acteurs opérationnels nationaux.** Il n'apparaît pas nécessaire de développer cette étape qui recouvre les mécanismes bien connus et rodés d'attribution des missions aux acteurs opérationnels concernés.

Les processus de mise en œuvre de cette méthode



Il est important de noter que **cette méthode est à « géométrie variable »**. Son déroulement diffèrera en effet selon ces cadres d'application qui offrent un contexte donné en terme de temps imparti, de nature de l'itération entre cet effort national et le processus international.

La méthode peut ainsi s'appliquer dans le cadre de trois types de processus :

- un processus de planification d'anticipation nationale, en prévision d'un engagement international jugé probable ou fortement possible à court ou moyen terme ;
- un processus de planification de circonstance des cadres multilatéraux ;
- un processus de planification de mise en œuvre, « à chaud », c'est-à-dire lorsqu'un engagement international, visant le règlement d'un conflit en court, est décidé à court terme. Ce dernier est bien entendu le plus exigeant.

Les processus d'anticipation nationale

Le processus de planification d'anticipation consiste à mener une planification stratégique en amont de l'éclatement d'une crise ou d'un conflit considéré comme probable.

Un premier cas d'application de cette méthode concerne donc les processus purement nationaux d'anticipation. Dans ce cadre, le déroulement de la méthode n'est pas dicté par la nécessité d'en inclure les éléments dans un processus international.

A ce stade, et compte tenu du degré d'incertitudes, il s'agira parfois plus de balayer un certain nombre d'hypothèses liées à l'appréciation de situation ou au concept de résolution du conflit, que de dérouler toutes les étapes de la méthode.

Ce type de processus se déroule sur plusieurs semaines voire plusieurs mois. Il nécessite au minimum un mécanisme de consultation interministériel, au mieux un mécanisme de travail intégré.

Enfin si une méthode de raisonnement peut se concevoir *in abstracto*, le processus la mettant en application doit clairement prendre en compte le passif et le cadre d'action dans lequel il s'inscrit. Un effort de planification sur un cas de figure stratégique possible est rarement une activité isolée et totalement innovante. Par ailleurs, il est fort probable que la France soit déjà engagée dans des activités de développement ou de prévention relatives à la zone objet de la planification. Il est donc fondamental de recenser puis de prendre en compte d'une part les travaux d'évaluation et les activités préventives ou de développement déjà entreprises d'autre part, en terme d'organisation, les acteurs contribuant à ces travaux passés ou en cours.

Les processus multilatéraux de planification de circonstance

Cette méthode a également vocation à s'appliquer dans le cadre de la participation nationale aux processus de planification de circonstance (*Contingency Planning*) menés tant par l'OTAN que l'Union européenne (au niveau stratégique qui nous concerne). La méthode s'inscrit dans un processus itératif avec le processus de planification stratégique multilatérale, avec des « réinitialisations » régulières sur la base des décisions prises avec nos partenaires au niveau :

1. des objectifs stratégiques ;
2. de la stratégie à mettre en œuvre ;
3. de l'organisation à mettre sur pied.

Ce type de processus se déroule dans un cadre temporel équivalent au 3.1. Une différence essentielle réside dans le besoin de prendre en compte et d'impliquer, dans le mécanisme de consultation interministériel, les points de contact reconnus au sein du cadre multilatéral menant cette planification de circonstance.

Etant donné leur cadre organisationnel relativement bien cerné et connu, ces processus d'anticipation peuvent faire l'objet d'une définition relativement précise de leur mode de fonctionnement.

Les processus internationaux de planification de mise en œuvre

Le dernier cas de figure est celui de la planification de mise en œuvre internationale donc débouchant sur des travaux complets de planification opérationnelle et un engagement effectif des moyens (sauf réévaluation politique au cours du processus). Il implique un déroulement complet des sept étapes de la méthode.

Comme dans le cas précédent, ce type de processus implique une itération avec le processus de planification internationale.

Cela étant, le lancement de la méthode pourra varier selon les cas de figure. Dans certaines circonstances, les consultations initiales entre les chefs d'États ou de gouvernement, les secrétaires généraux ou hauts représentants des structures multilatérales, auront pour effet d'identifier le cadre adéquat de planification en préalable au déroulement du processus de planification stratégique. Dans d'autres cas, le développement au plan national de l'appréciation initiale de situation voire d'une ébauche de concept de résolution de conflit sera nécessaire pour appuyer nos décideurs lors de ces consultations initiales.

L'application de la méthode pose dans ce cadre le défi de la célérité de son exécution. Il implique notamment un mécanisme de planification nationale :

- opérant tout au long de la planification internationale, afin de prendre en compte ses évolutions ;
- qui opère en avance de phase de celui mené dans le cadre multinational ou multilatéral ;
- qui intègre l'ensemble des composantes concernées dans une structure commune de travail afin d'éviter les distorsions liées au développement séparé des éléments de planification et les pertes de temps concomitantes ;
- dont les responsables soient les représentants au sein de l'organisation internationale menant le processus ou en liaison constante avec ces derniers.

Enfin, du fait de la présence de la France au sein du Conseil de sécurité de l'ONU et des instances politiques multilatérales, elle sera amenée à participer à l'analyse initiale de la situation menée dans ces cadres internationaux, même s'il s'avère au terme de celle-ci que la France ne souhaite pas participer directement à l'engagement international. Dans ce cas de figure, il pourra être avantageux de mener uniquement l'étape 1 de la présente méthode.

Conclusion

Une méthode ne constitue pas en tant que telle la garantie d'une prise de décision efficace ou adaptée. Cette dernière repose sur de multiples autres paramètres : le niveau d'expertise des personnes préparant la décision, les contraintes politiques diverses, le biais idéologique et les présupposés, la priorité accordée au projet en question et plus encore la volonté des décideurs à le faire aboutir.

La méthode n'en constitue pas moins une brique importante du processus décisionnel dans la mesure où elle contribue à ordonner donc unifier le travail d'acteurs aux cultures, missions et procédés fort différents, devant œuvrer conjointement sur une action complexe et de longue haleine. A cet égard, elle s'est avérée nécessaire depuis plusieurs décennies pour organiser le travail interarmées dans le domaine militaire. Elle l'est encore plus dans une problématique interministérielle de niveau stratégique qui ne peut s'accommoder de conception trop compartimentée sous peine de ruiner la cohérence de l'ensemble.

Enfin, si la participation à un processus de planification censé produire une stratégie intégrale internationale rend indispensable l'adoption de ce type de méthode, cette dernière permettrait inversement, à la France, de contribuer au premier chef au développement de cette stratégie qui

implique au plan international un jeu d'acteurs encore plus diversifié (nations, organisations internationales voire non gouvernementales, etc.), ce d'autant que ces acteurs peuvent ne pas disposer pas, eux, de méthodes équivalentes.

Les opinions exprimées ici n'engagent que la responsabilité de leur auteur.