

La prévention I : une fonction fourre-tout ? janvier 2007

La prévention est l'une des quatre fonctions stratégiques. Elle vise en particulier à « prévenir l'apparition de situations potentiellement dangereuses et de menaces directes ou indirectes », à « prévenir l'usage de la force », et à « contenir les crises et les conflits au plus bas niveau possible ». A la différence des autres fonctions stratégique elle n'est pas que militaire mais aussi diplomatique économique, politique... C'est celle qui semble la plus complexe et en même temps la moins clairement définie et la plus « fourre-tout ».

La diversité des champs d'action de la prévention dans le temps de la crise

La prévention de moyen et de court terme

A moyen terme, les principaux instruments de la prévention sont « la coopération militaire et technique et le repositionnement de forces. » La France doit assurer une présence permanente à l'extérieure de ses frontières, s'appuyer sur la coopération et les accords de défense avec les pays alliés ou amis et démontrer sa maîtrise des armements.

La prévention des crises à court terme « s'appuie sur l'activation progressive des moyens repositionnés, sur des actions d'assistance opérationnelle avec le cas échéant, la mise en œuvre d'opérations spéciales, ainsi que la démonstration et la présence de moyens navals, aériens ou terrestres, permettant également d'exercer une menace d'intervention ou de rétorsion. »

La prévention de court et moyen terme est donc une *prévention opérationnelle*, destinée à faire face à une crise imminente, voire déjà ouverte, par des mesures visant un effet à court terme : alerte rapide, diplomatie préventive (médiation, négociations, sanctions ou incitations...), déploiement préventif (civil ou militaire), formes adaptées d'actions psychologiques, action humanitaire rapide, etc.

La prévention de long terme

La prévention sur le long terme implique de façon privilégiée des moyens diplomatiques et économiques, le militaire même s'il est important passe au second plan. En effet sur le long terme, ce sont avant tout les diplomates, les organisations non gouvernementales, les organisations internationales gouvernementales, l'aide économique, les sociétés commerciales et industrielles... qui seront les plus efficaces pour prévenir les crises.

La politique de défense interviendra au niveau du renseignement pour prévenir les menaces par le suivi d'indicateurs d'alerte de résurgence de celles-ci, évaluer les stratégies de prévention, et préparer et le cas échéant conduire des actions.

La prévention de long terme correspond donc à une *prévention structurelle*, qui agit sur les facteurs fondamentaux d'une situation : le développement (politique, économique, social...), la maîtrise des armements, le bon fonctionnement des institutions, la coopération transnationale, etc.¹, et ce, dans une perspective à long terme de consolidation de la paix, et en tout cas sans attendre qu'une éventuelle crise soit en phase de croissance.

Devant la multiplication des crises, les systèmes d'alerte précoce sont aujourd'hui privilégiés. Il apparaît de plus en plus souhaitable d'intervenir plus tôt que par le passé sur les facteurs « de base » des crises, autrement dit de donner davantage d'importance à la prévention structurelle. Les « systèmes d'alerte précoce » ont pour objet d' « identifier le plus tôt possible un risque ou une situation que l'on

¹ On traite ici une zone donnée dans une période donnée : la prévention des crises ne saurait en effet s'identifier aux programmes internationaux de caractère général destinés à améliorer la condition humaine dans son ensemble (aides au développement, santé, éducation, communications, etc.). cf. Saint Germain (de), Paul-Yvan, Bussière Robert, « Les armées et la prévention des crises », *Recherches et documents* n°25, février 2002.

désire prévenir, afin que les moyens nécessaires à cette prévention puissent être mis en œuvre. » Les informations pertinentes recueillies par les différents acteurs voulant prévenir le conflit devront, le plus tôt possible, être regroupées de façon pertinente. Les renseignements d'origine militaire étant largement insuffisants, une plus grande coopération entre acteurs privés et publics est nécessaire.

La multiplicité des acteurs impliqués dans la prévention des crises

Les organisations internationales

- Les Nations Unies, dont la raison d'être est de promouvoir "la paix et la sécurité internationales".
- Les organisations régionales, parmi lesquelles l'Organisation de la Sécurité et de la Coopération en Europe (OSCE) qui se consacre d'une façon spécifique à la prévention des conflits.
- Les "acteurs" intergouvernementaux, tels que les Pactes de stabilité, certains programmes spécifiques de l'Union Européenne, etc.

Les acteurs étatiques

- Les diplomates : jusqu'à récemment, la diplomatie préventive était le moyen principal de prévention des conflits. En règle générale, l'action diplomatique semble encore rester, pour la France, le moyen privilégié de réponse aux crises modernes, alors que sur place, les Etats n'ont souvent plus de prise sur les événements où sont, eux-même, en conflit avec une partie de leur population.
- Les militaires : Les activités qui contribuent ou qui pourraient contribuer à la prévention des crises, et qui utilisent des ressources militaires (personnels, états-majors, forces et unités, directions et services, crédits budgétaires, etc.), peuvent être réparties d'après les six fonctions suivantes : la veille stratégique, le soutien à la diplomatie et la prévention militaire (pré-positionnement, déploiements et/ou mise en alerte des forces), la contribution des états-majors, des attachés de défense, du personnel détaché, à la construction et au fonctionnement des architectures internationales de prévention et de sécurité (négociation, établissement et surveillance des accords et traités), la coopération militaire (formation, assistance, entraînement, échanges de personnels, réunions d'états-majors), la maîtrise des armements et les mesures de confiance (vérification de l'application des accords et traités de limitation des armements ou de désarmement, travail d'équipe au niveau transnational, diffusion de l'information, politique d'exportation de l'armement), l'enseignement et la recherche dans le domaine des relations internationales.

Les Organisations Non Gouvernementales (ONG)

Qu'il s'agisse de celles qui travaillent plus directement à la résolution et à la prévention des conflits, soit au niveau de l'analyse politique, soit sur le terrain, ou des diverses organisations (religieuses, universitaires, syndicales...) qui contribuent à tisser des réseaux internationaux les ONG jouent un rôle fondamental dans la prévention des crises. Les acteurs du développement, en particulier, sont primordiaux. Ils mènent une action de long terme à travers des programmes d'aide au développement et de coopération qui, au minimum, tentent de ne pas avoir d'effet néfaste ou accélérateur sur les possibilités de conflit (approche dite du *do no harm*).

On constate donc que la prévention est une fonction particulièrement complexe et englobante du fait de ses nombreux visages possibles et de la multitude des acteurs impliqués.

La prévention II : artifice ou réalité ? janvier 2007

Les insuffisances de la fonction de prévention au sein de la politique de défense française

Une fonction longtemps négligée

La prévention bénéficie aujourd'hui d'un intérêt accru en France face au contexte géopolitique actuel, après avoir été une fonction quelque peu délaissée après la fin de la Guerre froide. Le Livre blanc de 1994 faisait déjà état de cette situation : « Il s'agit [la prévention] d'un volet prioritaire de notre stratégie de défense française, celui aussi où nos insuffisances sont sans doute les plus manifestes ».

En effet, la prévention au sein de la défense française souffre de nombreuses insuffisances ayant été partiellement négligée au profit de la fonction de projection après la chute du communisme, car comme l'a fait remarquer le député Paul Quilès : « si, du temps de la guerre froide, les forces armées étaient dans une posture d'attente, elles étaient désormais dans une posture d'emploi, sur des théâtres complexes, divers et, pour certains, durablement déstabilisés. ».

Un concept mal défini et réducteur

L'idée de faire des forces armées un outil efficace au sein d'une politique de prévention des crises a été adoptée et concrétisée depuis plusieurs années par nombre de puissances comme le Royaume-Uni avec le concept de *defence diplomacy*, les Etats-Unis avec leur formule *Preventing Conflict : Military Engagement in Peacetime*, ou encore l'Allemagne qui s'appuie sur les principes de l'*Innere Führung*. L'action militaire fait donc partie de leur politique de prévention mais celle-ci ne s'y résume pas.

Au contraire, si dans les Armées françaises, la prévention des crises se traduit par un certain nombre d'activités, elle n'est pas pour autant une mission clairement identifiée et ne fait pas l'objet d'une directive politique générale. Malgré sa complexité du fait du nombre d'acteurs pouvant être impliqués et des multiples niveaux d'action, la fonction ne semble jamais avoir été véritablement explicitée et détaillée dans tout son ensemble par un texte officiel quelconque. Par exemple, le Livre blanc de la défense de 1994 parle de la prévention comme ayant « une gamme d'action [...] étendue : diplomatiques, économiques, politico-militaires, militaires etc... » sans expliciter outre mesure ce que ces termes recouvrent.

D'autre part, selon Paul-Yvan de Saint-Germain et Robert Bussière, on note une sorte de rétrécissement, voire de dégradation, entre la conception de la prévention du Livre blanc sur la Défense de 1994 et celle qui est utilisée dans les documents destinés à guider l'exécution : concept d'emploi des forces, doctrine interarmées d'emploi des forces en opération. En effet, dans ces textes, la prévention s'apparente surtout à ce qu'on pourrait appeler la « prévention militaire », c'est-à-dire à l'ensemble des « précautions » de nature militaire que l'on prend, non pas pour éviter la crise et éventuellement le conflit qui s'annoncent, mais pour se tenir prêts pour l'opération militaire, défensive ou offensive, que la crise entraînera et dont il convient de diminuer à l'avance les difficultés et l'intensité. Dans la pratique, cependant, beaucoup d'activités des Armées françaises participent de la prévention au sens global du terme, à savoir qu'elle ne sont qu'une composante de la prévention des crises (aux côtés d'autres acteurs et en parallèle d'autres actions de nature diplomatique, économique, etc.). On observe donc que la théorie ne répond plus de la pratique sur le terrain.

La question se pose donc actuellement en France de savoir s'il convient de regrouper l'ensemble des activités, militaires et non-militaires, liées à la prévention, sous un seul concept, de l'expliciter sous forme d'une mission adaptée au nouveau contexte dans lequel la France, et plus

généralement l'Union Européenne, pourront concevoir leur propre sécurité ainsi que leur contribution à la sécurité internationale.

Une fonction pourtant considérée aujourd'hui comme fondamentale dans la stratégie de défense française

La prévention au cœur des préoccupations de la communauté internationale

Lorsque le Conseil de sécurité a discuté pour la première fois en novembre 1999 de son rôle dans la prévention des conflits armés, le Secrétaire général, Kofi Annan, a invité la communauté internationale à passer « d'une culture de réaction à une culture de prévention ».

En effet, la prévention a pour but d'empêcher l'émergence de situations conflictuelles et notamment d'anticiper la réapparition d'une menace majeure contre l'Europe. Bien adaptée au caractère instable de l'environnement international, elle est devenue aujourd'hui une priorité de la stratégie générale militaire dans de nombreux pays, à l'instar de la France. Ainsi, Jacques Chirac, dans son discours de l'Île longue, déclare : « Face aux crises qui secouent le monde, face aux nouvelles menaces, la France a toujours choisi, d'abord, la voie de la prévention. Celle-ci demeure, sous toutes ses formes, le socle même de notre politique de défense. »

Cette tendance se justifie par la profonde mutation des relations internationale depuis la chute du mur. Selon Paul-Yvan de Saint-Germain et Robert Bussière, pendant des décennies, le vieil adage *si vis pacem para bellum* (dont on peut considérer que la dissuasion nucléaire a constitué la forme la plus efficace) a largement résumé l'action des États pour éviter de se laisser entraîner dans des conflits non souhaités. Cependant, depuis la chute du mur, la disparition de « l'adversaire » a constitué un important bouleversement au sein des relations internationales. Mise à part la guerre du Golfe, aucune des nombreuses interventions auxquelles la France a participé n'a été menée contre un véritable ennemi. De plus, dans un monde perçu de façon grandissante comme global, il est devenu plus difficile d'ignorer les effets de ces guerres ou désastres qui se déroulent pourtant parfois à des kilomètres du fait de la médiatisation des crises, de l'implication de l'opinion publique dans la gestion de celles-ci et de la déterritorialisation des menaces. En effet, les crises tendent de plus en plus à se diffuser par contagion à l'échelle régionale : « La faillite d'un Etat, une guerre civile peuvent anéantir les efforts précédents en termes de développement économique, déstabiliser l'ensemble d'une région, réduire les marchés et sources d'approvisionnement des entreprises et détruire leurs investissements industriels, perturber de façon significative les marchés de matières premières et énergétiques, impliquer des flots de réfugiés créant à leur tour des problèmes d'immigration et générer un terrain favorable à des représentations hostiles, qui pourront ensuite se traduire par des actes terroristes sur des territoires éloignés, élargissant ainsi le théâtre de la guerre à l'ensemble du monde. A cela, il faut ajouter les préoccupations purement altruistes qui peuvent également motiver les membres de la communauté internationale. »

La nécessité de repenser la prévention à la française

C'est pourquoi, la fonction de prévention gagnerait à être précisée, redéfinie en intégrant de manière globale toutes les modalités de prévention existantes, également non-militaires. Aujourd'hui certains réclament une plus grande coordination entre les acteurs de la prévention. Le Haut Conseil de la Coopération Internationale « recommande de mieux structurer le réseau d'alerte des situations de crise, permettant de synthétiser les informations de toutes origines et non pas seulement celles d'origine administrative. Il recommande surtout de doter sans tarder notre pays d'une organisation administrative capable de gérer le continuum de la crise jusqu'à la reconstruction. » Grâce à cette redéfinition, les capacités des forces armées pourraient être mieux exploitées afin de concourir à l'intensification des relations internationales et des efforts de la communauté internationale en faveur de la paix. Le prix à payer dans ces missions de paix pourrait être réduit si les conflits étaient mieux prévenus en amont parce que comme le souligne le Haut Conseil de la Coopération internationale, « la violence coûte de plus en plus cher aux pays qui la subissent et à ceux qui les aident ». La prévention

permettrait donc peut-être plus sûrement d'éviter à la France d'être impliquée dans de longues et coûteuses opérations de rétablissement de la paix (comme dans les Balkans ou en Afghanistan).

Néanmoins, il existe certains points de blocage qui devront être résolus afin de pouvoir repenser de manière optimale la fonction de prévention pour en avoir une application véritablement efficace et coordonnée, à savoir une encore faible diffusion d'une « culture de la prévention des crises » au sein des Armées, un manque de personnels qualifiés pour les diverses tâches de coopération ou de maîtrise des armements, des insuffisances au niveau de la coordination des tâches assumées par les militaires et les diplomates dans le domaine des relations internationales, un manque fréquent, sur le plan psychologique, d'une volonté de coopération entre les divers services concernés par les actions militaires internationales, qu'ils appartiennent à la Défense ou aux Affaires étrangères, avec les mêmes exceptions que précédemment.

Aujourd'hui, la prévention en France comporte de grandes insuffisances tout en étant promue comme une fonction fondamentale au sein de la stratégie française. Réponse particulièrement adaptée à la gestion des crises au niveau international aujourd'hui, elle nécessite donc d'être repensée en France afin de devenir un véritable outil au regard du contexte international.