

Master 2 Géopolitique
Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne
Ecole normale supérieure

Grand séminaire de géopolitique

Daniel Schlosser

La gestion internationale des crises



Rémy Durrieu de Madron, Tobias Geissler, Marie-Léonore Ploton

18.10.2016

Sommaire

1. Introduction.....	3
2. La gestion traditionnelle des crises	3
3. Deux cas modernes de gestion de crise.....	4
3.1 La Syrie en 2016	4
3.2 L'exemple libyen	6
4. Conclusion	7
Bibliographie.....	9
Annexes.....	10

1. Introduction

Dès le XIX^{ème} siècle, les grandes puissances ont toujours voulu s’immiscer dans les tensions, crises et conflits qui secouaient le monde, même quand cela se passait à l’autre bout de la planète. Après la Seconde Guerre Mondiale, avec la fondation de l’ONU, la gestion des crises est devenue un élément fondamental de la stabilité internationale et au fur et à mesure des conflits celle-ci s’est codifiée. Son étude repose sur plusieurs principes informels poussant ou non un Etat à participer à sa manière à la gestion d’une crise internationale.

Il existe quatre facteurs importants à étudier lorsqu’on veut comprendre pourquoi les acteurs internationaux et les Etats interviennent dans un conflit. Cette méthode, assez efficace durant la Guerre Froide semble remise en cause par l’apparition d’un monde multipolaire. De ce fait, la méthode traditionnelle de gestion de crise est-elle encore efficace au XXI^{ème} siècle ? Pour vérifier cela nous verrons d’abord la théorie de la gestion de crise, avant de l’appliquer à deux crises modernes particulièrement importantes que sont les crises syrienne et libyenne.

2. La gestion traditionnelle des crises

Avec l’évolution de la notion de *sécurité*, les politiques étrangères des acteurs étatiques ont embrassé la nécessité de régler des conflits extérieurs, facteurs potentiels de déstabilisation domestique ou régionale.

Les moyens théoriques permettant de résoudre un conflit sont nombreux, promus par divers canaux d’organisation. Avant l’action chaque acteur de la gestion de crise se soumet à une analyse en 6 points de la situation conflictuelle : diagnostic du problème, identification des options, évaluation des options, choix de la « meilleure » option, confinement des risques d’escalade, établissement d’une solution durable. Les obstacles auxquels l’acteur fait face sont les suivants : le manque d’empathie, la psychologie des acteurs en présence ainsi que le défi organisationnel.

- La *diplomatie officielle* comme mode de résolution de crise fait figure d’idéaltype, pratiquée au travers de discours institutionnels, de visites officielles à l’échelle bilatérale et multilatérale. Puis dans le contexte du système international, deux comportements étatiques principaux sont discernés : les Etats voisins à la crise qui sont dans une logique d’apaisement, et les puissances du système qui vont chercher à gérer voire résoudre cette crise. Le pouvoir d’action détermine le degré d’implication des acteurs.

- La *diplomatie préventive* : d'une part, la diplomatie onusienne repose sur une base fiduciaire entre Etats. L'information et son partage permettent la mise en place rapide de procédures de prévention des conflits par l'ONU, telles que la création de zones démilitarisées. La diplomatie de terrain constitue une seconde voie de résolution en s'efforçant de considérer les diverses problématiques à différentes échelles avec la promotion de processus de paix *locaux*.
- Le mode de résolution le plus emprunté reste la *négociation*, fondée sur l'égalité théorique des parties prenantes. Les organisateurs d'une négociation reçoivent la tâche complexe d'offrir une situation de paix plus avantageuse que le conflit ou la négociation. Les organisations internationales s'imposent de plus en plus en médiateurs légitimes du fait de leur non-ancrage territorial, toutefois des politiques d'influence d'un ou plusieurs Etats-membres peuvent agir sur la position internationale de ces organisations.

De quelle latitude disposent les acteurs d'une gestion internationale de crise ?

Les outils dont disposent les acteurs du système sont variés et adaptables à la situation conflictuelle : en choisissant l'intervention armée – avec ou sans égide de l'ONU -, des mesures coercitives ou l'établissement d'un programme d'aide voire la saisine de commissions d'enquête ou de tribunaux internationaux, les Etats vont faire valoir leur doctrine en matière de politique étrangère et faire converger leurs intérêts avec l'instauration de la paix. Le plus souvent l'effort est mené en vue d'un déplacement des rapports en rapports d'interdépendance, rarement détachés des représentations étatiques respectives des puissances médiatrices comme les cas syrien et libyen l'illustrent.

3. Deux cas modernes de gestion de crise

Les cas suivants sont déclinés selon trois points d'examen : l'intensité dramatique provoquée par la situation de crise, l'intérêt géopolitique des acteurs à sa résolution et leur capacité d'action et d'intervention.

3.1 La Syrie en 2016

La Syrie, pays du Moyen-Orient est en proie à une guerre civile particulièrement violente depuis 2011, opposant plusieurs groupes aux objectifs distincts. D'un côté, on trouve le gouvernement légal, dirigé par Bachar Al-Assad. Il est soutenu par la Russie, l'Iran et le Hezbollah libanais et lance un vaste assaut de reconquête sur Alep. De l'autre côté, on trouve

le groupe Etat Islamique, ou Daesh, qui revendique un grand Etat inspiré du califat abbasside, basé sur la charia et un islam rigoriste. Au nord, les Kurdes se battent contre Daesh et espèrent *in fine* obtenir un Etat kurde indépendant. Au milieu se trouvent des groupes rebelles éparses, dont certains modérés et d'autres islamistes qui sont actuellement sous les bombes du gouvernement à Alep.

Le nombre de morts, près de 300 000, le grand nombre de déplacés et réfugiés posent la question centrale de la gestion de cette crise dans le but d'obtenir le règlement du conflit le plus rapidement possible. Mais alors qu'il est particulièrement difficile de trouver une solution, pourquoi cette crise intéresse-t-elle autant ?

Cette crise présente d'abord une grande **intensité dramatique**. Outre les images, films et photographies qui nous parviennent, venant heurter notre sensibilité par la violence des combats et l'acharnement des groupes contre les civils (exécution de Daesh, bombardements d'Alep), la crise migratoire que cela entraîne (afflux massifs de réfugiés, de migrants etc.) et le difficile classement des nouveaux arrivants poussent l'opinion publique à exiger du gouvernement une réponse. Le focus médiatique sur la violence des combats mobilise massivement les opinions publiques car la crise devient mondiale et non plus régionale.

Mais si cette intensité permet aux gouvernements d'avoir une légitimité pour agir, ces derniers ne le font pas sans **intérêts stratégiques** ou opportunités géopolitiques. Pour la Russie, l'intérêt est d'humilier les occidentaux tout en marquant un retour sur la scène internationale. On note aussi l'objectif de survie d'un régime allié et du maintien de la base militaire de Tartous qui offre un accès aux *mers chaudes*. Pour la diplomatie européenne, il s'agit surtout de mettre fin à l'arrivée massive de réfugiés et migrants qui font monter les partis d'extrême-droite et radicalise les débats sur l'immigration. En effet, le paradigme premier de l'opinion publique, qui était de défendre la démocratie est devenu celui d'assurer la stabilité (comme le prouvent les retournements d'alliances au profit du général égyptien Sissi par exemple). Pour l'Iran, l'objectif est de maintenir un régime chiite favorable à Téhéran au pouvoir tout en profitant de l'opportunité de vassalisation de la Syrie à sa sphère d'influence. Enfin, pour l'Arabie Saoudite et le Qatar, l'objectif est d'affaiblir l'Iran en lui faisant perdre un maillon de son réseau dans la région.

Cependant, si on trouve des intérêts à agir, il faut par la suite avoir la **capacité d'agir** sur cette crise. La solution onusienne semble compromise au vu du récent veto de la Russie sur la proposition française de cessez-le-feu et les pays occidentaux ne veulent plus se lancer dans une opération terrestre à cause du traumatisme de l'Irak en 2003 et la Lybie en 2012. De plus, avec les coûts que cela occasionne, l'armée française n'aurait pas les moyens

d'intervenir sur place en grand nombre. Russes et iraniens ont montré leur capacité respective à agir via des bombardements d'ampleur (Russie) ou de l'offre d'Hommes au sol (Iran) et ces deux pays marquent de nombreux points dans la région via ces actions. Les Etats tels que le Qatar ou l'Arabie Saoudite marquent leur capacité d'action via le financement de groupes rebelles à grande échelle, donnant à ces groupes, parfois terroristes, de grandes capacités de nuisance.

3.2 L'exemple libyen

La crise contemporaine en Libye, qui va être examinée dans ce chapitre, dérive de la guerre civile libyenne qui est en cours depuis mars 2014, aussi connue sous le nom de seconde guerre civile libyenne. L'origine de ce conflit se trouve dans la guerre civile libyenne qui a eu lieu de février 2011 à octobre 2011, conflit ayant eu pour conséquence une intervention militaire multinationale dans le cadre de la *résolution 1973* du Conseil de sécurité de l'ONU. L'analyse suivante de la crise libyenne s'appuie sur la situation actuelle qui est marquée par le dualisme entre les deux gouvernements opposés, celui de Tripoli et celui de Tobrouk, ainsi que par l'activité de Daesh dans la région.

Au niveau de l'**intensité dramatique** de la crise en Lybie, on peut distinguer trois éléments principaux. D'abord, c'est la crise humanitaire qui est un résultat des deux guerres civiles. Selon l'UNHCR, environ 1 million de libyens se sont réfugiés à l'étranger, 435 000 personnes sont déplacées en Libye et le respect des droits humains n'est pas assuré.¹ Ce fait est souvent négligé par les médias occidentaux qui montrent plutôt les réfugiées d'autres parties de l'Afrique traversant la Méditerranée en bateaux partant de Libye. Le troisième élément rassemble les images et vidéos de propagande de Daesh qui apportent à l'intensité dramatique de ce conflit.

L'**intérêt géopolitique** de la crise en Lybie est divers. Du fait de sa position géographique en tant que pays riverain de la Méditerranée à proximité de l'Europe, la situation en Lybie pèse considérablement sur le dispositif de sécurité méditerranéen qui est d'une haute importance pour la majorité des pays européens, dont la France. Pour la France en particulier, le lien historique avec les pays de l'Afrique du Nord en général, pas expressément avec la Lybie, qui a entre autre produit l'idée de la France comme « gendarme de l'Afrique » constitue un intérêt profond. De manière plus générale, ce sont les ressources domestiques libyennes, notamment les réserves de pétrole, qui influencent fortement l'intérêt et les motivations de la plupart des

¹ Auswärtiges Amt, Libyen. Innenpolitik, http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/Laender/Laenderinfos/Libyen/Innenpolitik_node.html, Avril 2016, consulté le 16.10.2016

acteurs en présence. L'absence d'un pouvoir étatique reconnu par la Communauté Internationale a de surcroît permis aux groupes terroristes, particulièrement à Daesh, de se créer une base en Lybie et de s'imposer dans le Sahel. Dans le cadre de *l'opération Barkhane* débutée en août 2014 ayant pour finalité de lutter contre des groupes armés djihadistes dans cette région, le ministre français de la Défense Jean-Yves Le Drian a demandé une intervention de l'armée française au Sud de la Libye qui n'a pas trouvé de réalité. Cette initiative montre toutefois l'intérêt géopolitique de la France cristallisé dans cette région. Un autre aspect géopolitique constitue l'endiguement de la criminalité transnationale favorisée par le terrorisme et l'instabilité politique en Lybie. En pratique, ce sont notamment le trafic de drogues et d'armes, et les activités des réseaux de passeurs qui ont pu se développer dans cette région et qui ont un impact à l'échelle européenne. A l'échelle régionale, c'est la stabilité des pays limitrophes qui est menacée par la crise libyenne. Elle pourrait avoir pour conséquence une expansion de la crise, allant dans le sens des intérêts des groupes djihadistes. Concernant la **capacité d'intervention**, la France pourrait profiter de sa présence militaire dans la région. En même temps cela constitue une faiblesse, vue que la France est en ce moment engagée dans plusieurs missions qui pèsent sur la disponibilité de troupes et de matériel. Au niveau humanitaire la France dispose avec l'AFD d'un moyen d'action pertinent, qui devrait agir avec des ONG diverses pour être plus efficace. Néanmoins une intervention en Lybie, sous forme militaire ou civile, pour forcer les deux gouvernements à se réconcilier et pour lutter contre les extrémistes nécessiterait une coopération internationale avec le soutien de l'ONU pour pouvoir faire face à cette crise multiforme.

4. Conclusion

La Communauté Internationale (CI) joue un rôle nouveau dans la gestion internationale des crises depuis l'autonomisation des organisations internationales dans le système international. De force morale préservant les intérêts de l'Humanité la CI s'est organisée pour renforcer la capacité d'intervention civilo-militaire lors de la survenue d'une crise. La recherche et le maintien de la paix internationale passent nécessairement par la sécurité. Or les étapes concourantes au déclenchement d'une gestion internationale d'une crise donnée souffrent de la diversité des représentations de la notion d'insécurité – et comment la combattre - que se font les différents acteurs de la CI. La complexification des intérêts et des relations internationales entre les acteurs qui ne sont plus bilatérales rend

difficile une gestion optimale des crises. La problématique de la sensibilisation aux crises et l'harmonisation des moyens sur le plan de l'actionnariat semblent compromettre la prise de décision pour une intervention civile et/ou militaire sur le terrain. Le choix d'une sortie de crise armée doit nécessairement apporter une résultante bénéfique mais le spectre du *syndrome du bodybags* et la réticence de certains Etats ou organisations régionales de se muer en véritables acteurs géostratégiques imposent parfois de s'éloigner des instruments de gestion de crise traditionnels pour casser le cycle d'échecs auquel le cas syrien s'ajoute aujourd'hui.

Bibliographie

Auswärtiges Amt, Libyen. Innenpolitik,

http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/Laender/Laenderinfos/Libyen/Innenpolitik_node.html, Avril 2016, consulté le 16.10.2016

Gowan, Richard, The case for co-operation in crisis management, *European Council on Foreign Relations. Policy Brief*, ecfr/59, juin 2012

Major, Claudia; Schöndorf, Elisabeth, Comprehensive Approaches to Crisis Management, *SWP Comments*, no. 23, septembre 2011

Möckli, Daniel, Comprehensive Approach: une approche globale dans la gestion internationale des crises, *Politique de sécurité: analyses du CSS*, no. 42, octobre 2008

Welch, David A., Crisis management mechanisms. Pathologies and pitfalls, *CIGI Papers*, no. 40, septembre 2014

Annexes

Annexe 1 – Tableau des défis en matière de gestion de crise

TABLE 1: GENERIC CRISIS MANAGEMENT CHALLENGES

Task	Achieving Empathy	Processing Information	Managing Organizational Complexity
<ul style="list-style-type: none"> Diagnosing the problem 	<ul style="list-style-type: none"> Understanding adversary's motivations, goals 	<ul style="list-style-type: none"> Avoiding mirror imaging Avoiding overconfidence Noticing relevant signals 	<ul style="list-style-type: none"> Collecting information Processing information Moving information through the system
<ul style="list-style-type: none"> Identifying options 	<ul style="list-style-type: none"> Anticipating adversary's acceptable outcomes 	<ul style="list-style-type: none"> Searching for options and information adequately 	<ul style="list-style-type: none"> Conducting thorough search within and among units
<ul style="list-style-type: none"> Evaluating options 	<ul style="list-style-type: none"> Anticipating adversary's likely reactions 	<ul style="list-style-type: none"> Avoiding premature closure Avoiding overconfidence 	<ul style="list-style-type: none"> Managing competing bureaucratic interests Finding adequate expertise
<ul style="list-style-type: none"> Choosing an acceptable option appropriately 	<ul style="list-style-type: none"> Identifying least escalatory, most face-saving option consistent with national goals 	<ul style="list-style-type: none"> Avoiding cognitive traps Managing stress 	<ul style="list-style-type: none"> Avoiding groupthink ('t Hart 1990)
<ul style="list-style-type: none"> Containing escalatory pressures 	<ul style="list-style-type: none"> Avoiding actions likely to force adverse reaction 	<ul style="list-style-type: none"> Avoiding premature judgment that war is inevitable or has started 	<ul style="list-style-type: none"> Being sensitive to dangers of accidents (on both sides) Being sensitive to dangers of breakdowns in command, control and communication (C3) Modifying or interdicting escalatory routines
<ul style="list-style-type: none"> Implementing a durable resolution 	<ul style="list-style-type: none"> Demonstrating adequate concern for adversary's face and national goals 	<ul style="list-style-type: none"> Gratifying need for self-esteem Gratifying need for social approval 	<ul style="list-style-type: none"> Providing adequate implementation capacity Maintaining adequate implementation oversight

Source : Welch, David A., Crisis management mechanisms. Pathologies and pitfalls, *CIGI Papers*, no.40, septembre 2014

Annexe 2 - Questions adressées aux intervenants de la conférence :

1. La gestion internationale des crises implique une prise de décision rapide. Reste-t-il une marge de manœuvre pour modifier/adapter les politiques quand elles sont mises en œuvre ?
2. Le monde multipolaire remet-il en cause intégralement le mode traditionnel de gestion de crise ? Cette remise en cause viendrait-elle de l'intraétatisation des conflits ? (exemple de la Lybie, la Syrie)
3. L'institutionnalisation de la Communauté Internationale, comme le Conseil de Sécurité des Nations-Unies, rend-elle la gestion internationale des crises plus aisée ?
4. De quelle manière l'intégration des parties en conflit dans le processus de gestion des crises doit se faire pour favoriser une coopération constructive ?
Quelle(s) solution(s) envisager lorsque les parties font preuve de mauvaise volonté et/ou refusent toute démarche de résolution de conflit ?

5. Excepté le respect mutuel, quels sont les comportements à adopter dans le cadre de réunions de gestion de crise ?

6. D'après vous, quel est le rôle de l'accessibilité des informations sur internet par rapport à la gestion des crises ? Est-ce que cela facilite ou au contraire appesantit la gestion des crises ?

- avantages : davantage d'informations disponibles (OSINT)
- désavantages : question de la fiabilité des informations et sources, campagnes de désinformation
- exemples des crises en Ukraine et Syrie

La médiatisation des crises : aide ou frein à la résolution des crises ? Internet fait-il de la société civile un nouvel acteur de la gestion de crise ? Quelle place pour la « diplomatie civile » ?

La communication n'est-elle pas en train de remplacer la gestion de crise ?

7. Que faire lorsqu'une crise se transforme en état permanent (notion de « frozen conflicts ») ? (exemple de la Corée et de l'Ukraine, le conflit israélo-palestinien, la problématique des réfugiés syriens au Liban)

8. L'aide au développement comme accompagnement à la sortie de crise a-t-elle montré son efficacité ?

9. Est-ce que les Etats participant à la gestion internationale d'une crise peuvent renforcer leur réputation et leur propre pouvoir politique (stratégie d'influence) en se comportant en intermédiaire sérieux ? (budget débloqué, investissements)

Pourquoi certains Etats s'investissent-ils plus que d'autres ? (exemple du rôle de médiateur du Kazakhstan dans la crise ukrainienne, position de la Serbie en tant que Présidente de l'OSCE)

Quels Etats (s'il y en existe) s'investissent de façon philanthropique ?

Quelle est la légitimité des Etats qui se proposent médiateurs ? Ne risquent-ils pas de vouloir imposer un mode de résolution conforme à leurs propres systèmes politiques, culturels, religieux, ... ?

10. Comment gérer une crise lorsque la légitimité d'un ou plusieurs acteurs de la crise est contestée ? (succès de la crise avec les FARCS, problématique du terrorisme)

11. (La Chine n'a-t-elle pas la position la plus intellectuellement honnête dans la gestion internationale des crises ?)